

**ROSANGELA DIAS OLIVEIRA DA PAZ**

**FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR:  
Marco Histórico de Participação da  
União dos Movimentos de Moradia de São Paulo**

**Mestrado - Serviço Social**

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**

**1996**

**ROSANGELA DIAS OLIVEIRA DA PAZ**

**FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR:  
MARCO HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO DA  
UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social sob orientação da Profª Dra. Maria Lúcia Carvalho da Silva.**

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**

**1996**

**Comissão Julgadora:**

---

---

---

## **Agradecimentos**

*À Profª Maria Lúcia Carvalho da Silva, pela forma sincera e atenta com que sempre esteve a orientar-me, mantendo acesa minha disposição investigativa.*

*À Márcia Accorsi, incentivadora da realização deste trabalho, em muito contribuiu com suas memórias, sugestões e ricas reflexões críticas.*

*Aos Professores Nabil Bonduki e Marta Campos, que participaram da banca de qualificação, com importantes contribuições e sugestões.*

*Ao CNPq, pela bolsa recebida, que viabilizou meus estudos no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.*

*Aos amigos da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, em especial ao Pe. Ticão, Dito, Evaniza, Neto, Paulinho, Miguel, Leonardo, que não desistem de buscar alternativas e soluções para os problemas sociais.*

*Às equipe da FASE-SP, e da Associação Brasileira de Ongs - ABONG, pela compreensão ao meu necessário afastamento do trabalho cotidiano e ao apoio à sistematização desta experiência.*

*À acolhida da amiga Lucero em Juqueí, refúgio e aconchego, que me possibilitou enfrentar e deslanchar a difícil tarefa de redação.*

*À toda minha família, pelo incentivo ao meu crescimento pessoal e intelectual.*

*Ao companheiro e amigo Mauro, pelo afeto, carinho e presença.*

## RESUMO

A dissertação ***“Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo”*** apresenta-se como uma sistematização da experiência desenvolvida nos anos de 1990 a 1994, pelos movimentos sociais urbanos que reivindicam políticas de habitação junto ao Estado.

O Fundo Nacional de Moradia Popular foi o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, após a Constituição de 1988, encaminhado ao Congresso Nacional contendo uma proposta popular de enfrentamento à problemática habitacional. Mobilizou amplas parcelas da população, desencadeando um debate e negociação sobre os diversos interesses e alternativas referentes à uma política habitacional para o país com outros setores da sociedade, como os representantes de empresários da construção civil, as Companhias de Habitação - Cohabs, a Caixa Econômica Federal - CEF, e também com os órgãos governamentais.

O estudo procurou através de uma abordagem histórica compreender e analisar os significados da experiência ímpar de formulação, apresentação e negociação do Projeto de Lei pelo movimento social urbano, particularmente para a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo.

A pesquisa realizada baseou-se principalmente em toda produção documental elaborada para registro e debate da proposta e em depoimentos dos diversos sujeitos envolvidos, além das vivências profissionais.

A análise dos dados revelou que a participação popular é elemento indispensável para a construção e consolidação da democracia, na qual os movimentos sociais se destacam como sujeitos políticos na interlocução com o Estado, objetivando a implementação de políticas públicas.

## ABSTRACT

The dissertation " National Fund of Popular Housing: historical mark of participation of the Housing Movement Union of São Paulo", is a systematization of the experience developed in the years 1990 to 1994, by urban social movements that claim for housing policies in the presence of the Brazilian State.

The National Fund of Popular Housing was the first Project of Law of Popular Initiative, after the Brazilian Constitution of 1988, sent to Brazilian Congress contained a popular proposal to confront the housing problematic. Mobilized ample sectors of the population, resulting a debate and negotiation about different interests and alternatives concerning housing policies with others society sectors, like civil building undertakers, the Housing Companies, the Social Bank "Caixa Econômica Federal (CEF)", as well with the governmental organisms.

The Study sought through historical approach to understand and analyse, the meaning of the unique experience of initiative, elaboration and negotiation of the Project of Law by the urban social movement, in particular to Housing Movement Union of São Paulo.

The research was based in all documental prodution elaborate to register and debate of the proposal, and in testimony of the several actors involved.

The analysis of the datas, revealed that the popular participation is indispensable element to building and consolidation of the democracy, in which the social movements to be detach like political actors in the interlocation with the State, pretending the implementation of public policies.

# ÍNDICE

**Introdução**.....

## **Capítulo I**

**Democratização, Movimentos Sociais Urbanos e Políticas de Habitação ....**

1. Breve retrospectiva do processo de democratização brasileiro .....
2. Movimentos Sociais Urbanos: sujeitos do processo de democratização .....
3. Habitação e democratização .....
- 3.1. Política governamental de habitação .....
- 3.2. Reforma urbana .....

## **Capítulo II**

**União dos Movimentos de Moradia de São Paulo: sujeito de uma história..**

1. Um “jeito” próprio de se organizar: características singulares.....
- 1.1. Surgimento, organização e bandeiras de luta.....
2. Relações políticas: convivência e interlocução com diferentes sujeitos sociais .....
- 2.1. Ongs e assessorias técnicas .....
- 2.2. Igreja e partidos políticos.....
- 2.3. Outros movimentos sociais.....
- 2.4. Criação da União Nacional por Moradia Popular - UNMP .....
- 2.5. Participação na Secretaria Latino Americana de Vivienda Popular - SELVIP .....
3. Relações com o Estado: estratégias para a conquista da habitação .....
- 3.1. Ocupações de terra .....
- 3.2. Pressão e negociação .....
- 3.3. Proposições para uma política habitacional.....

## **Capítulo III**

### **Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP: proposta popular de política habitacional .....**

1. Experiência dos mutirões com autogestão em São Paulo: alicerce para a proposta do FNMP .....
2. Resgate da dinâmica de formulação da proposta .....
- 2.1. Primeiro encontro: proposta de criação do FNMP .....
- 2.2. Segundo encontro: lançamento da campanha do FNMP .....
3. Processo de encaminhamento do FNMP ao Congresso Nacional como 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular.....
- 3.1. Campanha de coleta de assinaturas .....
- 3.2. Caravana de entrega do Projeto de Lei ao Congresso Nacional .....
4. Conteúdos do Projeto de Lei .....
5. Debates e negociações: criação do Fórum Nacional de Habitação . .....
6. “Mudança dos Ventos”: a experiência em questionamento.....

#### **Considerações Finais:**

#### **Analisando a trajetória e os significados da proposição do FNMP.....**

#### **Bibliografia .....**

#### **Anexos .....**

1. Roteiro de entrevista .....
2. Mapa da cidade de São Paulo .....
3. Documentos:
  - 3.1. FNMP - coleta de assinaturas.....
  - 3.2. Projeto de Lei de Iniciativa Popular - nº 2.710 de 1992. ....
4. Destaques de jornais.....



## Introdução

A dissertação ora apresentada insere-se no ***Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social***, e sintetiza nossos estudos, pesquisas e experiências profissionais.

Durante dezessete anos de atuação profissional desenvolvemos uma prática centrada essencialmente no acompanhamento e assessoria aos movimentos sociais urbanos, em especial aos ligados à temática de habitação, seja através de instituições governamentais ou de organizações não governamentais.

Iniciamos esta trajetória no campo de estágio da Faculdade de Serviço Social da PUC-SP sobre Loteamentos Clandestinos, na zona sul de São Paulo, o qual foi tema do nosso trabalho de conclusão de curso em 1979.

No campo governamental trabalhamos na Prefeitura do Município de São Paulo e na Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, implementando programas sociais diversos com destaque na área de habitação, como urbanização de favelas, o atendimento emergencial, os projetos educativos comunitários em núcleos de favelas, a capacitação de lideranças, a organização do movimento social e o acompanhamento das negociações políticas.

A partir de 1986 passamos a atuar em organizações não governamentais - ONGs, as quais possuem perfil e objetivos diferenciados do aparelho estatal. Esse trabalho

desenvolveu-se na FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, uma ONG fundada em 1961, de desenvolvimento e educação popular.

Essa instituição, com o apoio da cooperação internacional, realiza ações junto a grupos e movimentos sociais, nas cidades e no campo, buscando o fortalecimento de sujeitos coletivos, a construção de propostas alternativas populares às políticas públicas e o aprofundamento da democratização da sociedade brasileira.

O programa de trabalho da FASE-SP inclui dimensões de assessoria, educação, formulação de alternativas referentes às políticas sociais, e de articulação política na sociedade civil. Através da relação direta de acompanhamento e assessoria aos movimentos sociais urbanos que lutam por moradia, e de atividades específicas de formação, pesquisa e publicação, busca a capacitação de lideranças para a intervenção na conjuntura local, para a interlocução e negociação com os órgãos governamentais, e para a formulação de propostas de políticas públicas na área habitacional.

Outra dimensão importante do trabalho da FASE é a atuação própria enquanto sujeito político na sociedade. Participando de fóruns de articulações com entidades e organizações da sociedade civil e se manifestando publicamente, tem procurado intervir na conjuntura nacional e no processo democrático brasileiro.

É a partir dessa experiência que surge o tema e objeto dessa pesquisa: a proposta de criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP.

Do ponto de vista político, a importância desse tema se dá por seu significado no processo de democratização brasileiro: é o primeiro Projeto de Iniciativa Popular, resultado de uma ampla campanha entre os vários movimentos sociais de moradia, que recolheu mais de 800 mil assinaturas em todo o país, e que foi entregue ao Congresso Nacional na 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia à Brasília, com 5.000 participantes, realizada em 19 de novembro de 1991. Os movimentos sociais são sujeitos políticos que exercem nessa condição seus direitos de expressão e proposição.

Outro aspecto fundamental é a novidade da proposta popular na área da política habitacional. Ela é pensada enquanto uma alternativa de enfrentamento aos problemas de moradia vividos pela maioria da população urbana, e de preenchimento da ausência de uma política social mais global para essa área. Seu conteúdo representa uma inovação em relação ao que tradicionalmente foi realizado pela esfera federal de governo no período de vigência do Banco Nacional de Habitação - BNH, na medida em que propõe a definição de uma diversidade de programas e a viabilização de recursos, atendendo prioritariamente a população de baixa renda, de forma descentralizada pelo país, com participação e controle popular.

A idéia surgiu inicialmente das discussões da União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior - UMM-SP, sujeito dessa pesquisa, que elaborou a proposta de criação de fundos e conselhos enquanto estratégia popular de solução dos problemas de moradia. No decorrer do processo da campanha do FNMP, a

proposta foi negociada e assumida pelo conjunto dos movimentos sociais, pelas assessorias técnicas, Igreja Católica, ONGs, sindicatos, etc.

Pela primeira vez se viu a constituição de um fórum de debates na sociedade que reuniu parlamentares, empresários, movimentos sociais, entidades governamentais e não governamentais, que discutiram os principais projetos sobre habitação em tramitação naquele momento (1991-1994) no Congresso Nacional. Essas negociações apontaram para a proposição de um Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social, que ficou extremamente prejudicada pelo calendário político de 1992 em diante, por causa do *impeachment* do presidente Fernando Collor, das eleições municipais de 1992 e das eleições gerais de 1994.

Esperamos, ao resgatar essa experiência, contribuir para às reflexões sobre a prática dos movimentos sociais, junto aos grupos populares e movimentos de moradia, como também aos profissionais que têm investido no fortalecimento da organização popular, em especial ao Serviço Social que historicamente vem buscando construir uma ação comprometida com os interesses e necessidades dos setores excluídos da sociedade.

Para desenvolver a pesquisa adotamos uma perspectiva histórico-crítica, partindo de sucessivas aproximações ao objeto, tendo em vista apreender o movimento do processo real. O conhecimento produzido foi construído e resultante dessas aproximações. A cada momento fomos estruturando as referências necessárias à análise.

É importante salientar que, pelo fato de trabalharmos diretamente com movimentos sociais na área de habitação e de assessorar diretamente a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, trazemos para a pesquisa nossa observação participante, acumulada durante os anos de prática profissional. O objeto de estudo exigiu que adotássemos predominantemente uma análise qualitativa, para que pudéssemos trazer à tona as questões não explícitas e os principais significados históricos do FNMP.

Com relação à bibliografia, privilegamos a produção teórica na área de sociologia urbana, particularmente sobre movimentos sociais e políticas urbanas. A partir dela procuramos identificar as questões teóricas presentes no tema.

Realizamos um levantamento de extensa documentação específica sobre o FNMP e sobre a UMM-SP, que encontra-se nos arquivos da FASE-SP e também nos arquivos particulares de Miguel Reis Afonso, membro e assessor da coordenação da UMM-SP. Foram consultados 78 documentos entre relatórios, atas, boletins informativos, anteprojetos, cartas, documentos políticos de subsídio ao debate interno, etc. Esse material apresenta uma enorme riqueza de dados que foram fundamentais para complementar as entrevistas. Ao consultá-lo, procedemos a sua organização que possibilitou selecionar os dados e elementos mais expressivos para análise.

Registre-se também a existência de muitas matérias de jornais da grande imprensa sobre o tema e sobre o momento de entrega do Projeto de Lei de Iniciativa Popular

ao Congresso Nacional, as quais podem ser encontradas nos arquivos da FASE-SP. Elas são indicativas da repercussão e do impacto da Iniciativa Popular na sociedade.

Para as entrevistas adotamos como critério a identificação dos sujeitos mais significativos envolvidos no processo do FNMP, privilegiando a fala da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Assim, entrevistamos representantes das lideranças da UMM-SP, que participaram dos momentos de elaboração, entrega e negociação do Projeto de Lei do FNMP, representantes dos apoios (assessores e Igreja), um deputado federal, que participou da Comissão Especial de Habitação do Congresso Nacional, e também uma ONG que atua na área de Reforma Urbana e habitação.

No total foram dez entrevistas, distribuídas da seguinte forma:

- 4 representantes da coordenação da UMM-SP;
- 3 assessores da UMM-SP na elaboração da proposta;
- 1 representante da Igreja;
- 1 deputado federal;
- 1 ONG que atua na área de Reforma Urbana e habitação.

Como representantes da coordenação da UMM-SP foram entrevistados:

- Benedito Roberto Barbosa - Dito, como é chamado no movimento de moradia, vice-coordenador da UMM-SP, membro da Pastoral da Moradia do Ipiranga e dos movimentos sociais dessa região, atualmente trabalhando na Prefeitura Municipal de Diadema, localizada na área metropolitana de São Paulo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Nos anexos desta dissertação, encontra-se uma figura da cidade de São Paulo com as divisões regionais, da Prefeitura Municipal de São Paulo e a indicação das cidades vizinhas.

- Evaniza Lopes Rodrigues - assistente social, liderança dos movimentos de moradia da região Leste I da capital, atuante na Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, atualmente coordenadora da UMM-SP.

- Paulo Conforto - ex-coordenador da UMM-SP, liderança originária dos trabalhos do Movimento de Defesa do Favelado - MDF, e também dos trabalhos pastorais da região Leste I da capital, atualmente procurador do Estado do Rio de Janeiro.

- Dalcides Neto - liderança dos movimentos de moradia da região Leste II de São Paulo, oriundo das Comunidades Eclesiais de Base e da Pastoral da Moradia, membro da coordenação da UMM-SP.

Os assessores da UMM-SP entrevistados foram:

- Márcia Aparecida Accorsi Pereira - assistente social, atualmente trabalhando na Prefeitura Municipal de São Paulo, na Secretaria do Bem-Estar Social, região de Pirituba. Na época do processo de elaboração do FNMP e da organização da campanha de coleta de assinaturas, trabalhava na FASE-SP, tendo se destacado como uma das principais assessorias da UMM-SP.

- Leonardo Pessina - arquiteto, membro da organização não governamental CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular. De nacionalidade uruguaia, trabalhou na primeira cooperativa habitacional com autogestão de seu país.

- Miguel Reis Afonso - advogado, trabalhando desde sua formação acadêmica com assessoria jurídica na periferia de São Paulo, em ações coletivas. Foi presidente da COHAB-SP, atualmente é Secretário da Administração da Prefeitura Municipal de Franco da Rocha.

Os representantes da Igreja entrevistados foram:

- Pe. Antônio Luiz Marchioni, conhecido como Pe. Ticão, pároco da igreja São Francisco, em Ermelino Matarazzo, região leste de São Paulo, membro da Pastoral da Moradia da Diocese de São Miguel Paulista.

Foi entrevistado o deputado federal Nilmário Miranda, eleito pelo estado de Minas Gerais, pelo Partido dos Trabalhadores - PT. Esse deputado foi o responsável pelos encaminhamentos no Congresso Nacional do Projeto de Lei do FNMP, assim como pela criação do Fórum Nacional da Habitação.

Entrevistamos ainda Adail Ribeiro de Carvalho, sociólogo, membro da Articulação Nacional do Solo Urbano - Ansur, uma ONG atuante na área de reforma urbana e habitação.

As entrevistas foram gravadas, transcritas e devolvidas a cada um dos entrevistados para sua devida aprovação. Na fase de elaboração do projeto de pesquisa, anterior à qualificação, realizamos uma entrevista preliminar com Leonardo Pessina, assessor da UMM-SP, com o intuito de procurar delimitar o objeto de estudo.

Anexamos à esta dissertação o roteiro norteador de questões das entrevistas. Nele foram considerados os seguintes aspectos: conteúdo das propostas, suas bases e fundamentos; trajetória de lutas e negociações; as relações das esferas governamentais (federal, estadual, municipal); eficácia da proposta; limites, problemas, dificuldades; negociações em torno do projeto; relacionamento com o poder público e demais forças sociais; principais conflitos; concepção de participação popular, parceria e gestão pública.



Contribuíram também na coleta de dados e informações os vários debates realizados pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais, do Programa de Pós-graduação em Serviço Social, da PUC-SP, em especial o debate realizado com Dalcides Neto, liderança dos movimentos de moradia da região Leste II em outubro de 1994, no qual participamos da coordenação da mesa e edição do material para publicação do Caderno nº 1 do referido Núcleo, intitulado “Movimentos Sociais em Estudo e Debate”, PUC/SP, abril de 1996.

Os capítulos dessa dissertação foram estruturados com a compreensão de que o movimento social é o principal eixo condutor do processo investigativo, e a partir dele as reflexões foram desenvolvidas.

No capítulo I, “Democratização, Movimentos Sociais Urbanos e Políticas de Habitação”, a ênfase recai no processo de democratização brasileiro e na participação dos movimentos sociais enquanto novos sujeitos coletivos. Procuramos localizar as lutas por moradia na questão urbana, a falência das políticas governamentais de habitação e a discussão sobre Reforma Urbana.

No capítulo II, apresentamos a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo destacando em sua trajetória histórica as formas de organização, bandeiras de luta, as articulações nacionais e internacionais, bem como as estratégias para a conquista da habitação e as negociações com o Estado.

É no capítulo III que discutimos e analisamos o objeto de estudo da pesquisa, o Fundo Nacional de Moradia Popular, enquanto proposta popular de política habitacional, resgatando a dinâmica de formulação da proposta, o processo de encaminhamento ao Congresso Nacional, como 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular, seus conteúdos propriamente ditos, os debates e negociações em torno do tema e desdobramentos políticos.

Nas considerações finais, tecemos a análise sobre a trajetória e os significados da proposição do FNMP, como também assinalamos as indagações que subsistem desse processo de relacionamento com o Estado, que a cada dia apresenta novos desafios para todos os movimentos sociais empenhados na conquista por morar e viver com dignidade.

O Projeto de Lei de Iniciativa Popular, FNMP, contém várias interfaces. Nesse sentido a presente dissertação é uma abordagem voltada ao resgate histórico do processo de formulação e proposição de um instrumento de política habitacional pelo movimento social e de seus significados mais relevantes. Almejamos que esse estudo venha suscitar novas pesquisas, em diversas áreas acadêmicas, como a economia, o direito, a administração pública, em virtude da importância histórica do tema no processo de democratização brasileiro, ou seja, na inauguração de uma cultura política que tem a participação e a cidadania como valores básicos.

## Capítulo I

### Democratização, Movimentos Sociais Urbanos e Políticas de Habitação

*“A democracia é um sistema de resolução dos conflitos, em que seus resultados dependem do que fazem seus participantes, mas nenhuma força tem sozinha as condições de controlar os acontecimentos.”*

(Adam Przeworski, 1994:28)

## 1. Breve retrospectiva do processo de democratização brasileiro

Esse capítulo pretende colocar as bases das reflexões suscitadas pelo tema da dissertação, em sua abrangência histórica e seus conteúdos. Na aproximação inicial ao objeto em estudo três elementos referenciais o circunscreveram: o processo brasileiro de democratização e seus significados, os movimentos sociais enquanto sujeitos coletivos desse processo, e as políticas de habitação popular dentre as políticas públicas.

Assim, quando nos debruçamos sobre o processo de democratização brasileiro, nosso olhar voltou-se para a compreensão das peculiaridades da democracia brasileira e a participação dos movimentos sociais nesse processo.<sup>2</sup>

O processo histórico de democratização do Brasil é acompanhado pela emergência de movimentos sociais que, a partir da organização de setores socialmente excluídos do crescimento e da vida econômica, entram na cena pública reivindicando direitos sociais e melhores condições de vida.

A partir do golpe militar de 1964, os canais institucionais de representação - os partidos políticos, as câmaras legislativas, os sindicatos, as associações de

---

<sup>2</sup>Para o estudo da fase de redemocratização brasileira consultamos alguns autores que recuperaram a atuação dos movimentos sociais urbanos nos diversos momentos políticos do país a partir da década de 70, entre eles : BRANT, Vinícius C. e SINGER, Paul (org). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis. Editora Vozes. 1983; GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações Populares Urbanas*. São Paulo, Cortez Editora, 1982; GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos sociais e lutas sociais: a Construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo, Edições Loyola, 1995; KOWARICK, Lúcio. *Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979; SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988; FINEP - GAP. *Habitação Popular - Inventário da Ação Governamental*, Rio de Janeiro, FINEP/Projeto, 1983.

moradores - foram bloqueados e uma violenta ação repressiva dos órgãos de segurança gerou o cerceamento dos direitos individuais e coletivos, acarretando a atomização e o isolamento político da sociedade. Especialmente após o Ato Institucional, conhecido como AI-5, as organizações, os sindicatos e as sociedades amigos de bairro, são esvaziadas de seu caráter de representação e de defesa de interesses, criando-se um vazio político de mecanismos de representação.

O início da rearticulação da sociedade civil se dá pelas relações de solidariedade e resistência entre familiares, vizinhos, no local de moradia e de trabalho. Nesse contexto é que se inicia o trabalho da Igreja, das Comunidades Eclesiais de Base - CEBs - e de outros agentes pastorais, alternativa de espaço de participação popular nas discussões dos problemas dos bairros e das condições de trabalho.

O surgimento e crescimento dos movimentos de base somam-se à atuação de outros importantes setores como o movimento estudantil e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), único partido legal de oposição até a reforma partidária. Nas eleições de 1974, a vitória da oposição capitalizou a resistência e o enfrentamento ao regime militar, em meio à crise econômica que já se esboçava desde 1973.

O período do “milagre brasileiro”, de 1968 a 1974, em que a economia do país cresceu a uma taxa média de 10% ao ano, encerra-se com o recrudescimento da inflação, a crise internacional do petróleo e a conseqüente redução da oferta de capitais externos. Foi nesse período que se acentuou ainda mais o processo de concentração de renda. Segundo Langoni (1973), dividindo-se a população em dez grupos de renda, os nove mais baixos tiveram parte de seus rendimentos

transferidos para o grupo de maior renda: a participação do grupo de maior renda aumentou de 39,7% em 1960, para 47,8%, em 1970, sobre a renda total do país.

A segunda metade da década de 70 é rica no surgimento de organizações populares. Formam-se inúmeros grupos pela periferia das cidades, a maioria de caráter informal, que, com o apoio fundamental da Igreja Católica, discutem os seus problemas, passando a reivindicar água, luz, transporte, creche, equipamentos e melhorias para os bairros. Esses movimentos sociais urbanos crescem, se articulam por regiões e pelas cidades, confrontando-se diretamente com os órgãos do governo. Destacaram-se, nacionalmente, o Movimento Contra a Carestia, o Movimento de Transportes Coletivos e as lutas por creche.

Em São Paulo, as primeiras manifestações coletivas na área da habitação ocorrem com o surgimento do Movimento de Loteamentos Clandestinos, que pressionava a Prefeitura Municipal para a regularização dos imóveis e de seus registros, e lutava por aprovar uma série de legislações que coíbiam o lançamento de loteamentos irregulares.<sup>3</sup>

Já os movimentos de favelas surgem no cenário paulistano no final dos anos 70, também apoiados pelas CEBs e Pastoral de Favelas. Inicialmente reivindicavam água para as favelas, em seguida vieram as lutas pela luz, depois por melhorias e projetos de urbanização, e, por fim, as lutas pela posse da terra.

---

<sup>3</sup>Entre as várias dissertações de mestrado sobre o assunto, destacamos LIPPI, Luzia B. “O Movimento de Loteamentos Clandestinos na Zona Sul de São Paulo”, PUC-SP, 1986, e PARDINI, Marília S. “Aproximação às formas de consciência forjadas no cotidiano do movimento social: estudo

Benedito R. Barbosa, em nossa entrevista, lembra o significado das lutas de favelas:

*“... conseguir ligar água e luz nas favelas era um instrumento forte para garantir uma posse, porque naquela época, as favelas não entravam no cadastro oficial da cidade, e tudo mais...”* (Jan/1996)

As lutas por água, luz, melhorias e pela posse da terra foram responsáveis por trazer aos moradores de favelas as primeiras noções de cidadania e de direitos. O não reconhecimento oficial pelos órgãos públicos da situação de moradia em favelas excluía seus moradores até mesmo do direito a ter um endereço, em que pudessem receber correspondência, fornecer-lo no emprego e estabelecer relações de sociabilidade.

Além das lutas urbanas por melhores condições de vida a sociedade civil se articula em torno de temas como as condições de trabalho, a retomada dos sindicatos e a anistia política aos presos e exilados políticos.

No cenário de crise econômica, social e política inicia-se o processo de “distensão”, lento e gradual. Algumas medidas do governo Ernesto Geisel (1974-1978) merecem destaque: a revogação do AI-5, a formulação de nova Lei de Segurança Nacional, a suspensão da censura prévia à imprensa, a revogação dos atos de banimentos a presos políticos no exílio. Vieram as eleições de 1978, e novamente o MDB tem uma expressiva vitória, calcada no descontentamento geral da população.

---

de caso do Movimento de Loteamentos Clandestinos da Zona Sul da Cidade de São Paulo”. PUC-SP, 1988.

A rearticulação e organização da sociedade civil,<sup>4</sup> iniciada na segunda metade da década de 70, ganha impulso nos anos 80, em pleno governo do general João Batista Figueiredo, e em meio a uma conjuntura econômica recessiva: queda da produção industrial, redução das taxas de crescimento da economia, inflação acelerada e um índice de desemprego de 8% em 1981, de acordo com os dados oficiais do IBGE.

Com o acirramento da crise econômica, e a onda de desemprego, a mobilização social tomou dimensões de movimentos de massa, com greves, saques a supermercados<sup>5</sup>, quebra-quebra de trens e ônibus, principalmente em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, rompendo com o isolamento político. A principal manifestação desse período foram as greves operárias do ABC e também de São Paulo, e as mobilizações de massa que apoiavam esses movimentos sindicais e as redes de solidariedade aos fundos de greve. O 1º de maio de 1979, em São Bernardo do Campo, entrou para a história: reuniu 100 mil pessoas, entre operários, funcionários públicos, professores, médicos, estudantes, donas de casa, intelectuais e artistas, que se solidarizavam com a luta dos trabalhadores. Também significativas foram as homenagens ao operário Santo Dias, morto pela polícia durante a greve dos metalúrgicos de São Paulo, nas quais se unificaram as lutas por direitos humanos e as reivindicações sociais.

---

<sup>4</sup> Sérgio Costa em seu artigo “Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil - uma abordagem tentativa”. *Novos Estudos Cebrap*, nº38, São Paulo, 1995, nos mostra que o conceito de sociedade civil é retomado em meados dos anos 70, na Polônia, com o surgimento do Solidariedade e com a crise do socialismo real. A sociedade civil torna-se bandeira política dos grupos dissidentes do Leste que reivindicam liberdade de imprensa, de associação e reunião, participação no poder, pluralismo político e estado de direito, nos termos das democracias capitalistas. No caso das democracias ocidentais a questão está ligada à crise do Estado de Bem-Estar Social e à falência do Estado Keynesiano.



No início dos anos 80 o processo de distensão política passa a ser chamado de "abertura política", conduzida pelo regime militar. Crescem as lutas por anistia política e democratização, além das diversas lutas sindicais e urbanas por melhores condições de vida. Foram conquistas importantes desse período o reajuste salarial semestral, a libertação de presos políticos, a lei de anistia, a reforma partidária, da qual destacou-se o surgimento do Partido dos Trabalhadores - PT, com grande vinculação com os movimentos sindicais e populares. Nesse período tivemos ainda o retorno das eleições para os governos estaduais e municipais e para o legislativo.

Com as eleições para os governos estaduais em 1982, após duas décadas de indicações dos governadores pelo regime militar, ampliou-se o jogo democrático, e a oposição conquistou 10 entre 23 governos estaduais, como os de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Particularmente nos estados em que a oposição foi vitoriosa inaugurou-se uma série de novas práticas institucionais de relacionamento com os grupos organizados da sociedade civil. A situação social e a crise econômica geraram uma forte e organizada pressão popular sobre os governos locais. São dessa época os movimentos de ocupação de terras na cidade de São Paulo.

Segundo Rolnik (1988), a situação econômica agravou-se enormemente nos primeiros anos da década de 80. Em 1983 a dívida externa brasileira foi declarada pelo governo em 72 bilhões de dólares, mas era estimada pelos setores financeiros nacionais e internacionais em 180 bilhões. O governo havia recorrido ao Fundo Monetário Internacional - FMI, e decretado um "pacote econômico" com cortes no

---

<sup>5</sup>Entre as dissertações de mestrado sobre o assunto, destacamos MELO, Sandra M. P. "A lógica dos saques no Brasil: uma aproximação interpretativa", PUC-SP, 1990.

orçamento público, maxidesvalorização do cruzeiro e reajustes salariais abaixo da inflação. O descontentamento popular foi violento.

Nos anos de 1982 e 1983 foram criadas as duas principais centrais sindicais, a CGT - Confederação Geral de trabalhadores - e a CUT - Central Única dos Trabalhadores -, originárias dos CONCLATs - Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras -, que nascem com as diferenças político-ideológicas demarcadas entre um sindicalismo moderado e o chamado novo sindicalismo combativo do ABC.

A conjuntura política a partir de 1982 foi marcada por intensas lutas democráticas. Uma das maiores mobilizações da história do país foi a campanha pelas “Diretas Já”, para presidente, em 1984. Foi a partir dela que se estabeleceu um calendário de lutas políticas que culminou com a Constituinte e as eleições presidenciais.

Em 1985, teve início o primeiro governo civil após 20 anos de ditadura militar. Com a derrota da emenda Dante de Oliveira (que previa eleições diretas), através do Colégio Eleitoral se elegeu a chapa Tancredo Neves/José Sarney. A Nova República, como foi batizado o governo Tancredo/Sarney, iniciou-se com tom de esperanças e transformações. A morte de Tancredo antes da sua posse comoveu o país e abortou as perspectivas de mudanças, já que Sarney durante o regime militar pertencia a Aliança Renovadora Nacional - ARENA, partido da situação e sustentação da ditadura.

Em novembro de 1985 ocorreram as eleições diretas para as prefeituras das capitais e municípios, que deixaram de ser “área de segurança nacional”. A oposição

continuou tendo vitórias expressivas nos principais centros urbanos, e é nessas eleições que o PT, e também o Partido Democrático Trabalhista - PDT, crescem e despontam como partidos nacionais.

Rolnik (1988) aponta que o maior impacto econômico desse período foi o Plano Cruzado, que propunha uma forma heterodoxa de combate à inflação e recomposição do poder de compra dos assalariados. Com o congelamento dos preços, o aumento do salário mínimo, a fórmula de reajuste automático dos salários, através do chamado gatilho salarial, e um forte esquema de mídia, a popularidade do governo atinge níveis altos. No entanto, em meados de 1986, o plano de estabilização econômica começou a apresentar falhas e exigir do governo medidas duras para determinados setores empresariais e agrícolas, que faziam parte do pacto da Frente Liberal, e ações antipopulares, como o descongelamento dos preços.

Face à proximidade das eleições para governadores, deputados estaduais e federais e senadores, a decisão foi a de adiar as urgentes medidas econômicas para uma semana imediatamente após as eleições. A importância das eleições residia no aspecto de que tanto deputados federais como senadores teriam em seu mandato a tarefa de escrever a nova Constituição Brasileira.

O Movimento pela Constituinte iniciou-se logo após a derrota da campanha “Diretas Já” e houve a constatação da necessidade imperiosa de alterações no quadro jurídico-institucional do país. Desde 1985, vários setores da sociedade civil se organizaram, entre eles os *lobbies* agrários, os empresários, a Igreja e também os

movimentos sociais e as forças políticas da oposição, articulando-se em fóruns, associações para debater a forma e o conteúdo da nova Constituição. Criaram-se os Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte em várias cidades do país, que buscavam manter a sociedade organizada durante todo o processo, formulando propostas de participação popular.

No Congresso Nacional, a Assembléia Constituinte foi instalada em março de 1987. A primeira grande campanha foi pelo direito de apresentação de emendas populares<sup>6</sup>. Essa foi uma vitória importante que garantiu o direito à emenda popular, a apresentação de sugestões e audiências públicas nas diversas comissões, e a conquista de espaços e instrumentos de participação institucional. Foi um momento de aprendizado político, de luta política com os *lobbies* organizados.

A promulgação da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, representou a consagração dos direitos civis e de um novo momento no processo democrático. Para os setores populares viabiliza-se a participação e o acesso à gestão das políticas públicas com aprovação da criação de conselhos paritários e deliberativos em várias áreas da política social. Hoje a proposta de criação de conselhos multiplica-se pelo país em diferentes áreas sociais, como saúde, educação e assistência social.

O final dos anos 80 foi marcado pelo estabelecimento de uma nova ordem jurídico-institucional e pelas eleições diretas presidenciais que elegeu Fernando Collor de

---

<sup>6</sup>A análise desse movimento e de suas principais conquistas encontra-se em *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Vários autores, Paz e Terra. 1989.

Melo. As mudanças neoliberais<sup>7</sup> tomaram impulso na década de 90 acompanhando o processo internacional de reestruturação do capitalismo, globalização da economia e mundialização da cultura.

Collor venceu Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 1989, com uma campanha emocional e apelativa. Apresentou-se à população pobre como o salvador dos "descamisados", prometendo levar o país ao Primeiro Mundo com as bandeiras neoliberais. Foram apenas 930 dias de mandato, sendo que as denúncias de corrupção, os desvios de recursos públicos, a utilização do aparelho estatal para fins privados e o tráfico de influências levaram-no ao *impeachment* em 1992.

Apesar da conjuntura dos anos 70 e 80 demonstrarem a intensa e extensa rearticulação da sociedade civil, do ponto de vista econômico foram anos de empobrecimento para os trabalhadores e a população de baixa renda. O "Relatório de Desenvolvimento Mundial - 1990", do Banco Mundial, apontou que o Brasil apresenta a pior distribuição de renda do mundo. Segundo Schilling (1994), os "10% mais ricos" da população recebiam, em 1989, 53,2% da renda nacional, enquanto os "90% mais pobres" recebiam apenas 46,8%.

O processo de democratização brasileiro trouxe à tona velhos temas, com novos significados, decorrentes das relações que passam a se estabelecer entre os atores coletivos presentes na sociedade e desses com o Estado. Direitos sociais, cidadania, participação, parceria passam a ser reivindicados por diversos setores

---

<sup>7</sup>Sônia M. Draibe, em seu artigo "As políticas sociais e o neoliberalismo", Revista USP, nº 17, 1992, nos mostra que o neoliberalismo não constitui um corpo teórico próprio, reproduzindo um conjunto de conceitos heterôgeneos do liberalismo e conservadorismo político e introduzindo novas formulações e propostas sobre a primazia do Mercado sobre o Estado.

sociais e também incorporados pelo Estado, com sentidos diversos e às vezes contraditórios.

Essa breve retrospectiva teve por interesse central evidenciar e recuperar os momentos atravessados pelos movimentos sociais e seus significados no processo de democratização brasileiro. Emergindo na segunda metade da década de 70, caracterizaram-se pelas estratégias de resistência e enfrentamento ao regime militar e às políticas públicas anti-sociais, e pela reivindicação do atendimento de suas necessidades. É da segunda metade da década de 80 em diante que os diversos movimentos sociais começam a desenvolver uma noção de direitos e estratégias de negociação com o Estado e outros setores da sociedade.

O salto de qualidade que se observa nessa conjuntura, nas diferentes lutas é significativo: amplia-se do caráter reivindicativo pelo atendimento de serviços urbanos, para campos propositivos de políticas públicas e de reconhecimento institucional. Os movimentos sociais são sujeitos políticos, que têm direitos, e que intervêm e negociam com outras forças sociais. Esse é o recorte que perpassa o presente estudo.

## **2. Movimentos Sociais Urbanos: sujeitos do processo de democratização**

Na conjuntura dos anos 70 e início dos anos 80, os movimentos sociais urbanos foram reconhecidos como sujeitos<sup>8</sup> coletivos do processo de democratização, seja por suas lutas específicas por melhores condições de vida e atendimento de suas necessidades básicas, seja pelo papel mobilizador de amplas parcelas da população nas manifestações de massa de resistência e enfrentamento ao regime militar.

O debate acadêmico acompanhou esse processo, buscando teorias que compreendessem os vários aspectos envolvidos na questão. Existem muitos estudos e balanços críticos sobre essa produção teórica<sup>9</sup>. Dentre eles, ressaltamos algumas idéias que informam e orientam as análises aqui desenvolvidas.

Inicialmente, a produção sociológica brasileira recorreu a autores europeus como Castells, Borja e Lojkin<sup>10</sup>, que trabalhavam o conceito de movimento social a partir de uma abordagem macro-estrutural das contradições urbanas. Esse conceito foi questionado por muitos autores que, tendo como pano de fundo o cenário de

---

<sup>8</sup>Luiz Eduardo W. Wanderley no artigo “Os sujeitos sociais em questão”, Revista Serviço Social e Sociedade, nº 40, São Paulo, Cortez Editora, 1992, faz distinção entre “atores” e “sujeitos”: o *sujeito* seria aquele que faz a ação, que a dirige, e o *ator* aquele que representa um papel determinado.

<sup>9</sup>No XIX Encontro Anual da Anpocs (1995), no GT Cidadania, Conflitos e Transformações Urbanas, realizado na cidade de Caxambú - MG, Maria da Glória Gohn apresentou o texto “Movimentos, ONGs e lutas sociais no Brasil dos anos 90”, onde se encontra uma recuperação do conceito de Movimentos Sociais na produção sociológica européia e brasileira. Nesta mesma linha, mas focalizando o tema em torno da questão urbana, ver o trabalho elaborado por SILVA, Ana Amélia - *Democracia e Cidades - O caminho das múltiplas temáticas e desafios da cidadania*, texto apresentado no Seminário “La Investigación Urbana en Uruguay”, promovido pelo CIEDUR, março/92.

democratização na América Latina, enfatizavam a análise das relações com o Estado, a cultura política e a construção da democracia, contestando uma visão economicista das contradições urbanas.

Grande parte dos estudos foram históricos e descritivos, mas problematizaram alguns conceitos-chave, entre eles, a relação Estado - sociedade civil; classe social e heterogeneidade; o papel transformador dos movimentos sociais; sua relação com outros atores (Igreja, partidos políticos, profissionais autônomos, etc.); categorias socioculturais, como cotidiano, identidade e subjetividade, imaginário e suas representações; e o conceito de participação e cidadania.

Os chamados novos movimentos sociais foram compreendidos dentro do contexto histórico da redemocratização, das práticas vinculadas à Teologia da Libertação da Igreja Católica, e de novas formas de organização nas comunidades distintas das experiências anteriores (décadas de 50 e 60), como as Sociedades Amigos de Bairros.

Para Scherer-Warren (1987), as reflexões passam a dar ênfase na autonomia dos movimentos sociais perante o Estado, na mudança de valores da sociedade, na superação das formas de alienação, nas transformações do cotidiano. Passamos a ter uma nova matriz analítica, que em linhas gerais, desenvolveu uma crítica às concepções tradicionais de partidos revolucionários, às formas de organização social e às estruturas hierarquizadas.

---

<sup>10</sup>Ver BORJA, J. *Movimientos Sociales Urbanos*. Buenos Aires. Ed. SIAP.1975; CASTELLS, M. *Movimientos Sociales Urbanos*. Ed. Siglo XXI. Madri.1973; LOJKINE, J. *O Estado Capitalista e a*



Segundo Coelho (1993), a nova matriz teórica que se opõe à leitura economicista e determinista dos movimentos sociais e dos processos de transformação social, propõe a relação entre as determinações estruturais do atual processo de acumulação capitalista com as formas espaciais de socialização e apropriação do urbano. Para Lefevre (1969), a dimensão territorial do conflito social passa a sobressair enquanto expressão material das relações sociais, e assim, se articulam a especificidade do conflito urbano e a cultura política com a lógica capitalista de produção da cidade.

Destaque na produção sociológica brasileira, e em nossa formação teórico-prática, foi a concepção de Sader (1988), primeira abordagem do movimento social enquanto novo sujeito social e histórico. O autor buscou relacionar as determinações estruturais com as noções de identidade, cultura, imaginário, subjetividade e autonomia política. Por conseguinte, seu conceito de movimentos sociais engloba a idéia de sujeitos coletivos, com identidades individuais construídas não só pela opressão e exploração do capitalismo, mas também por um fator cultural e histórico; que são diversos entre si, distintos e independentes da organização partidária.

Sader (1988:311) afirma que:

*“O repúdio à forma instituída da prática política, encarada como manipulação, teve por contrapartida a vontade de serem sujeitos de sua própria história, tomando nas mãos as decisões que afetam suas condições de existência. Com isso acabaram alargando a própria noção da política, pois politizaram múltiplas esferas do seu cotidiano.”*

Nesta mesma direção, Scherer-Warren (1987) considera que os novos movimentos sociais não reconhecem e não se enquadram em uma estrutura hierarquizada dos partidos e que por isso recuperam princípios que remontam ao ideário anarquista, como a autogestão, democracia de base, diversidade e individualidade.

Vários autores<sup>11</sup> analisaram os movimentos sociais urbanos em diferentes momentos históricos. Nessa ótica, há uma certa convergência em identificá-los nos anos 70 como os de resistência e enfrentamento ao regime militar, e os anos 80, como os de lutas pela democratização e de negociações com o Estado. Gohn (1995:14) nomeia os anos 80 como “a era da participação”, ponto de pauta da agenda política dos movimentos sociais e também das classes dominantes, seja pela crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado desgastadas pela ditadura e o autoritarismo, seja pela pressão legítima dos movimentos sociais.

A conquista de espaços institucionais de participação e negociação colocou esses sujeitos coletivos como interlocutores qualificados frente ao Estado e à sociedade em geral. Cardoso (1994:83) aponta que a fase de institucionalização começa de forma fragmentada, pelas diversas áreas sociais (saúde, educação, etc.), a partir das eleições estaduais de 1982, culminando com a criação dos conselhos de participação e gestão de políticas públicas setoriais (conselho da mulher, de saúde, do negro, e mais recentemente o conselho da criança e do adolescente, após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente). É com a criação dos espaços

---

<sup>11</sup>Entre eles: BRANT, Vinícius C. e SINGER, Paul (org.). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis, Editora Vozes. 1983; GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações Populares Urbanas*. São Paulo, Cortez Editora, 1982; GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos sociais e lutas sociais: a Construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo, Edições Loyola, 1995; TELLES, Vera da S. *Anos 70: experiência, práticas e espaços políticos*. In *As Lutas Sociais e a Cidade*. São Paulo, Paz e Terra/UNRISD, 1988.

institucionais que novas relações começam a se estabelecer entre os movimentos sociais e as esferas governamentais, que passam a assumir uma postura propositiva. O exemplo mais criativo e inovador tem se dado no âmbito da elaboração do orçamento municipal, chamado de orçamento-participativo, especialmente nas administrações democrática populares.

Com os anos 90, um novo cenário se coloca para os movimentos sociais. Segundo Gohn (1995:15) *“a agenda política das elites dominantes se modifica em função de problemas internos e das alterações que a globalização e as novas políticas internacionais passam a impor ao mundo capitalista”*. Os recém criados canais de participação, conquista dos movimentos sociais, passam a ser absorvidos como estratégia política dos diferentes governos, como espaços de políticas de parcerias com o poder público. Esses novos espaços de interação entre o governo e a população tem gerado ações políticas novas e uma redefinição sobre as esferas pública e privada.

Scherer-Warren (1993), em seu trabalho sobre Redes de Movimentos Sociais, aponta a tendência nos anos 90 de as organizações sociais específicas se articularem em redes temáticas ou políticas. Melucci (1989) introduz também a idéia de rede enquanto uma área de movimento social, formada por grupos que compartilham de identidades e de uma cultura determinada, construídas no cotidiano e que estabelecem articulações políticas que lhes dão visibilidade. Indicativo desse momento, é a criação de uma série de entidades e fóruns nacionais e internacionais, articuladores de ações conjuntas nos espaços públicos, caso da Central de Movimentos Populares - CMP; do Movimento Nacional de Lutas por Moradia -

MNLM; da União Nacional por Moradia Popular; do Fórum Nacional de Reforma Urbana; e das diversas redes internacionais de solidariedade.

Nesse período recente da história dos movimentos sociais enfatizou-se os estudos e debates em torno de um novo conceito de cidadania, distinto da visão liberal. Dagnino (1994:104) destaca que no início dos anos 90 se tem uma nova noção de cidadania:

*“...que organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos sociais de novo tipo, a ampliação do espaço da política, essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. Nesse sentido a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática.”*

Considerar a dimensão da cultura democrática num contexto de desigualdade econômica, exclusão social, e de preconceitos de classe, raça, gênero e geração significa transcender o nível legal/institucional da democracia, para aprofundá-la no conjunto das relações sociais historicamente dadas. Dagnino (1994:108) nos mostra que a nova noção de cidadania presente nos movimentos sociais vai além da noção de conquista de direitos legais, é uma proposta de sociabilidade, de reconhecimento dos sujeitos coletivos no sistema político, e de uma nova cultura de direitos e de democracia.

A principal contribuição dos movimentos sociais tem sido no aprofundamento do processo democrático brasileiro, enquanto reconstrução de espaços de organização e participação na vida cotidiana, e de valores éticos e democráticos. Oliveira (1994) denomina esse processo de construção da sociedade política no Brasil. Nosso entendimento é de que a consolidação dos movimentos sociais enquanto sujeitos políticos da democratização brasileira traz por consequência, mudanças nas relações que se estabelecem entre os indivíduos, na sociedade em geral e destas com o Estado. Neste aspecto reside o potencial transformador dos movimentos sociais.

### 3. Habitação e democratização

*“...a produção da cidade, de seus equipamentos e serviços se faz privatizando o espaço público, submetendo-o aos interesses dos monopólios e do grande capital, sem a necessária atenção aos interesses dos cidadãos e à melhoria de qualidade de vida.”* (Fórum Internacional da Reforma Urbana. 1993)

Hoje o Brasil é um país urbano. A população que mora nas cidades é três vezes maior que a população rural. O Censo 91<sup>12</sup> revela que 75,47% da população vivem nas áreas urbanas e apenas 24,53% habitam as zonas rurais.

A urbanização foi intensificada pela industrialização no pós-guerra, concentrando o parque industrial no eixo sul-sudeste, o que gerou uma intensa migração interna e com isso a formação das metrópoles e de suas periferias.

Segundo Rolnik (1995) as tarefas de instalação da infra-estrutura necessária ao funcionamento do parque industrial e à circulação de mercadorias, como também à implementação da produção de bens e serviços de consumo coletivos e de políticas sociais compensatórias, passaram a ser de responsabilidade do Estado, liberando o capital desses encargos. A consequência disso foi o beneficiamento da acumulação e reprodução do capital em detrimento do atendimento de amplas parcelas da população.

Com isso, o cenário é de acirramento das tensões e contradições e o da politização do espaço urbano. As cidades passam a viver sob a marca da segregação social, da discriminação, das desigualdades sociais e do confronto de interesses.

Nos anos 70, com o chamado milagre econômico, a urbanização é intensificada e marcada pela periferização das cidades de médio e grande portes. Enormes contingentes de migrantes vão para as cidades em busca de empregos gerados pelo desenvolvimento urbano industrial, e, conseqüentemente, da satisfação de necessidades básicas. Crescem as favelas, os cortiços e todas as formas de habitação precária. Entretanto, os governos militares orientam suas políticas para a consolidação das atividades produtivas, concentrando a renda, mantendo baixos os salários, negligenciando as necessidades sociais.

A partir dos anos 80, com a crise econômica, observamos alterações nesse quadro. Temos o recrudescimento da pobreza nos centros urbanos, a periferização se mantém, mas o processo migratório começa a diminuir. Os dados do Censo 91 revelam que há um enfraquecimento da concentração urbana nas grandes cidades e da metropolização, a partir do enxugamento das empresas e da dispersão de pólos industriais.

Apesar disso, a situação social dos principais centros urbanos não chega a ter alterações significativas. O contraste entre os bairros “nobres” e as periferias pobres se mantém, e a cada dia está mais marcado pela proliferação de guetos urbanos,

---

<sup>12</sup>FIBGE, Censo 1991.

onde cada setor social ergue “fortalezas” de segurança: como os condomínios fechados, as favelas dominadas pelo narcotráfico, ambos com regras e leis próprias.

A reestruturação mundial do capitalismo e a globalização da economia têm efeitos sociais sobre as cidades e as chamadas questões urbanas. As cidades passam a ser o espaço onde se concentram os excluídos da nova ordem, que não têm mais a certeza do emprego e das conquistas sociais, disputando novas formas de inserção social. A principal tendência tem sido a do crescimento do mercado informal de trabalho, alternativa de amplos segmentos da população excluída do mercado formal, não mais como uma solução passageira ao desemprego temporário, mas como mecanismo permanente de sobrevivência.

Na nova conjuntura, o papel do Estado na sociedade e nas cidades vem se transformando pela dinâmica e pressão da economia internacional e pelas necessidades impostas ao ajuste econômico. A visão neoliberal que acompanha esse processo propõe a redução do Estado e de sua intervenção na economia e políticas sociais, através da privatização de várias empresas e serviços públicos, da abertura da economia brasileira ao capital internacional, de alterações substantivas do sistema previdenciário e da política salarial.

Segundo Rodrigues (1995), há dois grandes ideários que pensam a cidade: o Desenvolvimento Urbano e a Reforma Urbana. No Desenvolvimento Urbano, os produtores da cidade são apenas os agentes capitalistas: proprietários de terra, promotores imobiliários, indústria da construção civil, o capital financeiro e o próprio



Estado, excluindo-se os trabalhadores de menor renda e os desempregados. A produção e o consumo na cidade deve ser regulamentada pelo mercado.

No ideário da Reforma Urbana, conforme nos mostra Rodrigues (1995), “*a cidade é uma produção coletiva e sua gestão deve ser coletivizada*”. Os trabalhadores - moradores também são considerados produtores da cidade, seja pela sua inserção no mundo do trabalho, e nos locais de moradia, seja através do pagamento dos diversos impostos, e da intervenção de suas organizações específicas no cenário urbano.

É neste contexto urbano que se coloca a necessidade de políticas públicas de habitação, indispensáveis à construção de cidades que sejam o locus da vida plena e digna de seus habitantes.

### 3.1. Política governamental de habitação

*“... no Brasil existem muitos recursos para habitação, mas na verdade esses recursos passam por caminhos que não chegam a população de baixa renda...” (Neto, out./94)*

O Banco Nacional da Habitação - BNH, criado em 1964, foi o principal agente da política habitacional do governo brasileiro até 1984, ano de sua extinção. Funcionou como um banco central dos agentes financeiros, garantindo os créditos e depósitos dos financiamentos do setor imobiliário.<sup>13</sup>

A proposta de política habitacional formulada previa um estímulo à indústria da construção civil, a geração de emprego não-qualificado e a erradicação das favelas, mas sem promover qualquer tipo de articulação entre a produção de moradias e as formas de desenvolvimento e expansão urbana.

Paralelamente à criação do BNH, foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, que englobava todas as instituições financeiras públicas e privadas, orientadas para a captação de poupança. As atividades do Sistema tem

---

<sup>13</sup>Muitos estudos dão conta de analisar a Política do BNH e suas conseqüências. Consultamos particularmente: BOLAFFI, Gabriel - Para uma Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos., In Valladares, L.P. - Habitação em Questão, Rio de Janeiro, Zahar, 1989; ROLNIK, Raquel. *A ação governamental no campo de Habitação*. In Habitação Popular - Inventário de ação governamental, 1984-1986. Rio de Janeiro, FINEP, vol 2, 1988. ROLNIK, Raquel e PAZ, Rosângela. “El Rol Asignado a la Gestión popular en

início com a criação de cooperativas habitacionais abertas, sob a orientação de empresários privados, com o objetivo de captar a poupança da população, que, somada aos recursos de origem governamental, seria utilizada na construção de grandes conjuntos habitacionais.

Durante os anos do “milagre econômico”, os recursos do FGTS, somados aos recursos das cadernetas de poupança, garantiram um fluxo permanente para investimento habitacional. Contudo, os recursos do SBPE e do FGTS são onerosos, pois deviam sofrer correção monetária e render juros para os aplicadores. Assim, progressivamente esses recursos foram sendo dirigidos a empreendimentos de renda média e alta, cujo retorno financeiro era maior.

Outra característica dessa política do BNH foi a gestão centralizada e autoritária, própria da estratégia dos governos militares. Com o argumento de buscar o barateamento e rapidez na construção, realizou projetos uniformizados e padronizados em todo país, sem considerar as diferenças geográficas e culturais de áreas sem qualquer infra-estrutura urbana. O padrão de política habitacional para baixa renda restringiu-se à construção de novas unidades desarticuladas das necessárias condições ambientais e de serviços de infra-estrutura e saneamento.

Esse estilo autoritário de fazer política habitacional vetou qualquer participação das comunidades para quem eram construídas as casas e, muitas vezes, até dos governos locais. Também não levou em conta questões fundamentais como a

---

Las Políticas de Vivienda en Brasil- 1976/1994”. In *Hacia Habitat II: El Rol Asignado a la Participacion*

proximidade do local de moradia com o local de trabalho, o que tem reflexos no alto custo social e econômico para as comunidades e cidades, gerando o isolamento e segregação dos conjuntos populares.

A política do BNH acabou por encarecer o custo das terras urbanas, incentivando a especulação imobiliária e produzindo cada vez mais uma cidade totalmente à margem do mercado.

O BNH fomentou a indústria da construção civil e ampliou enormemente as frentes de trabalho das empreiteiras, mas pela maneira como foi estruturado o SFH, os agentes financeiros é que eram beneficiados pelos rendimentos financeiros do sistema, sob a proteção e a garantia do governo. Eles captavam grande parte dos recursos do FGTS, que ficava 40 dias girando nos bancos privados antes de ser repassado ao BNH.

Segundo Bolaffi (1989) enquanto durou o “milagre”, o BNH estava em boa situação financeira, tendo contratado 3.726.620 financiamentos habitacionais, dos quais 1/4, e menos de 12% dos recursos, foram destinados à favor de interesse social.

Na recessão dos anos 80, a alta inflacionária, a crise econômica, o desemprego, os saques progressivos da poupança e do FGTS diminuíram os recursos para investimentos, o que levou à falência o SFH e o BNH, em 1984.

É somente nos últimos anos de vida do BNH, em plena falência de sua estrutura financeira, quando já se observava políticas municipais e estaduais de urbanização de favelas e a intervenção governamental na autoconstrução e mutirão, que são lançados programas federais que possibilitam investimentos em urbanização de assentamentos populares. É o caso do PROMORAR, que originalmente deveria erradicar favelas, e do programa JOÃO DE BARRO, que apoiava a autoconstrução e o mutirão.

Segundo Azevedo (1993), estima-se que entre 1964/1985, período de vigência do Banco Nacional de Habitação, 73% das moradias construídas não receberam qualquer tipo de apoio ou financiamento do Estado. De 1986 a 1995 esse quadro se agravou com a crise econômica, política e ética por que passou e passa o Brasil.

Com os baixos salários, a elevação dos aluguéis e um Sistema Financeiro de Habitação que não realiza a sua função social, a autoconstrução em lotes adquiridos ou em ocupações de terra tornou-se alternativa possível para grande parcela dos trabalhadores - moradores das cidades brasileiras.

A alternativa da urbanização de favelas e da intervenção governamental na autoconstrução e mutirão, se não foi uma política e prioridade do BNH, foi a principal política dos municípios e estados pressionados pelas tensões sociais de habitação.

O governo Sarney extinguiu o BNH, mas não introduziu novos mecanismos de financiamento para habitação popular. O que se observou foi a redução dos recursos financeiros provenientes do FGTS, que passaram a ser geridos pela CEF.

No governo Collor, com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Urbano, a atribuição da política habitacional passa para o Ministério da Ação Social, revelando uma visão assistencial da questão. Nesse contexto, foi lançado o Programa de Ação Imediata para Habitação - PAIH, que previa o atendimento à demanda popular de menor renda, mas foi comprometido pelo esquema de corrupção (desvio de verbas, apadrinhamento de recursos, obras superfaturadas), presentes na gestão Collor e que levaram ao seu *impeachment*.

Avanço importante foi a participação das entidades da sociedade civil e sindicatos de trabalhadores no Conselho Curador do FGTS, a partir de 1989, que também passou a ser acompanhada indiretamente pelos movimentos sociais urbanos. Hoje a centralização das contas do FGTS possibilita aos conselheiros o acesso às informações sobre os recursos do Fundo, necessárias às decisões de gestão.

Não se pode pensar, no entanto, em fazer política habitacional apenas com os recursos do FGTS. Primeiro, porque em períodos recessivos, o desemprego leva ao aumento dos saques dessas contas, e segundo, há a limitação legal à política de subsídio e à aplicação do recurso a fundo perdido.

O deputado Nilmário Miranda expressa a visão do vazio político deixado pela extinção do BNH:

*“...ruim com o BNH, pior sem ele... . O BNH foi péssimo, aquele modelo determinado de utilizar o Fundo de Garantia, de utilizar recursos públicos, de*

*utilizar poupança... teve mil problemas, mas ele produziu quatro milhões e meio de moradias... Ele tinha uma política...depois dele veio o nada, o mercado e as empreiteiras...” (Nov./1995)*

Apesar do caráter antidemocrático do BNH, com sua falência ocorreu um vazio de política habitacional do país, o que provocou o acirramento de conflitos e a pressão dos movimentos de moradia frente aos governos municipais, estaduais e federal.

### 3.2. Reforma Urbana

O debate da questão urbana insere-se no interior dos movimentos sociais urbanos em meados da década de 80, a partir da atuação de técnicos e assessorias, reatualizando uma discussão que emergiu no campo das reformas de base dos anos 60. Durante o processo da Constituinte é criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e, na seqüência o Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU, que reuniu profissionais, como arquitetos, geógrafos, advogados, engenheiros, sociólogos, assistentes sociais, setores acadêmicos, parlamentares, ONGs, e também movimentos sociais, com o objetivo de elaborar uma emenda popular sobre o tema. Segundo o FNRU a emenda conquistou 160.000 assinaturas em todo o Brasil, enquanto a exigência legal era de 30.000 assinaturas de eleitores.

A Emenda Popular buscava garantir os direitos sociais nas cidades, articulando questões como o acesso à terra, os instrumentos que democratizassem o uso do solo urbano e as formas de gestão democrática das cidades.

A Carta de Princípios do II Fórum Nacional da Reforma Urbana, realizado em São Paulo, em outubro de 1989, expressa as premissas básicas da proposta:

*“a) A função social da propriedade e da cidade, entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano.*

*b) O direito à cidadania entendida em sua dimensão política de participação ampla dos*



*habitantes das cidades na condução de seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado.”*

A primeira premissa condiciona o direito de propriedade ao interesse social, e a segunda revela uma visão de direitos urbanos que engloba o acesso de todos os cidadãos a equipamentos sociais, serviços básicos, e, também, à gestão democrática das cidades e à preservação ambiental e cultural.

Segundo Baldez<sup>14</sup> os pontos fundamentais da proposta referem-se :

*“- definição do direito ao urbano e o respectivo dever do Estado de assegurá-lo; abrandamento do conceito de propriedade, que se submeteria ao estado de necessidade, além de conceber-se a desapropriação, não como garantia da renda fundiária, mas como instrumento de transformação da propriedade; a instituição do usucapião especial urbano; regras de política habitacional relativas ao financiamento da habitação e controle dos aluguéis; democratização dos transportes públicos; e princípios que assegurem a gestão democrática da cidade”.*

De acordo com Rolnik (1995), as resistências enfrentadas no Congresso Nacional foram muitas. Observou-se que a emenda popular enfrentou resistência de grupos vinculados à área de incorporação imobiliária, e de técnicos da administração pública, que defendiam interesses corporativos. No geral, as discordâncias se

estabeleceram sobre a propriedade da terra e sua função social, uso e ocupação do solo, legislação urbanística de loteamento.

Ainda segundo Rolnik, do embate dessas diversas posições resultou que a Carta Constitucional foi incorporada algumas demandas populares na atual lógica do sistema urbanístico, reforçando o papel do Estado e de suas diferentes instâncias, na condução da política urbana. Nesse sentido, no capítulo “Da Política Urbana”, da Constituição Brasileira, apenas dois artigos foram incluídos, e mesmo assim, ainda dependem de regulamentação legislativa. Essa situação foi reafirmada na entrevista com Adail R. de Carvalho:

*“... O capítulo de política urbana, amarra tudo a uma lei posterior, a uma lei que regulamente. Então, está tudo lá, a função social da propriedade, a questão do plano diretor para municípios com vinte mil habitantes, a questão dos instrumentos de punição da especulação imobiliária, como a questão do IPTU progressivo, a utilização compulsória, e a questão até da desapropriação com o título da dívida pública...” (Fev./1996)*

O primeiro (art. 182) define que o município é o responsável pela política de desenvolvimento urbano tendo por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”, sendo o instrumento básico dessa política o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. O segundo artigo (art.183) institui o usucapião especial,

---

<sup>14</sup> O documento *Reforma urbana* é uma publicação da Articulação Nacional do Solo Urbano, de autoria de Miguel L. Baldez, síntese das propostas de Reforma urbana, mas não apresenta data de publicação.

assegurando a todo cidadão o direito de requerer a propriedade da terra onde mora, após cinco anos.

Do ponto de vista da questão urbana, esses artigos são fundamentais porque estabelecem diretrizes de ordenamento territorial, de ocupações de determinadas áreas, de uma estratégia de desenvolvimento urbano e regional. Apesar de constituir-se em avanço importante, essa legislação carece ainda de regulamentação para poder ser aplicada.

Nos municípios, a Reforma Urbana foi amplamente discutida a partir da elaboração das Leis Orgânicas, da discussão dos planos diretores, ou mesmo da política municipal de habitação, particularmente nas administrações democrático-populares eleitas em 1988. Apesar de, em várias avaliações, as lideranças de movimentos sociais urbanos afirmarem que a “Reforma Urbana não colou nos movimentos”, e que “esse é um tema muito técnico”, é preciso reconhecer que o debate teve o mérito de politizar as lutas e reivindicações urbanas, introduzindo novos conceitos sobre a cidade e sua gestão, contribuindo para um ganho de qualidade política obtido pelos diversos movimentos sociais, no final dos anos 80.

Esses processos e debates, na conjuntura de democratização, merecem uma reflexão.

Bobbio (1984) considera a democracia como “um conjunto de regras que estabelece *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com *quais procedimentos*”. Para tanto três condições são fundamentais: o direito a elevado número de cidadãos de

participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, a existência de procedimentos e regras e a possibilidade de opção entre alternativas diversas.

Democracia pressupõe a convivência de diversos interesses, valores, opiniões segundo as regras estabelecidas pela maioria. Faz parte da dimensão democrática o conflito e a luta por dentro das estruturas institucionais, pela satisfação de determinados interesses.

O processo histórico brasileiro está, ainda, muito longe de contemplar tais aspectos. Da transição política iniciada em 1974 à Constituição de 1988 e à eleição presidencial em 1989, muitos passos foram dados no sentido da conquista e consolidação dos instrumentos democráticos. Novas relações se estabelecem entre os sujeitos da sociedade civil e desses com o Estado, especialmente regionalmente, onde se observa várias experiências inovadoras de implantação de políticas públicas com participação da sociedade. Todavia, mantém-se uma cultura autoritária que exclui o cidadão das decisões e da vida política do país.

Segundo Benevides (1991), a representação política no Brasil é marcada pelo coronelismo e clientelismo político, indo além da política oligárquica e do conservadorismo da estrutura agrária brasileira. Todo o sistema político é impregnado pelo “é dando que se recebe”, lei da reciprocidade do favor, que perpetua o privatismo daquilo que deveria ser público, dando a representação política um papel secundário. Isto se dá tanto nas regiões mais pobres do nordeste norte e centro-oeste, como também nas complexas cidades brasileiras do sul e sudeste.

A análise dos movimentos sociais urbanos e das políticas de habitação revela como tal cultura ainda se faz presente na vida política do país. Os recursos públicos são administrados de acordo com interesses privados, as políticas sociais, os programas e projetos são estabelecidos, via de regra, sem a participação dos beneficiários e dos diversos setores sociais. Em geral, no processo decisório sobre as política públicas não está contemplada a participação da população.

Democratização no Brasil é um processo em curso e significa ir além da conquista de instrumentos institucionais e de direitos civis. Implica o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil, pautadas na transparência das informações, na incorporação da participação ativa dos diversos setores sociais no planejamento, fiscalização e controle social da gestão pública. Tem o sentido ainda, de construir e fortalecer as organizações da sociedade civil responsáveis pelo exercício da prática democrática e pela gestação de novos valores culturais.

## CAPÍTULO II

### **União dos Movimentos de Moradia de São Paulo: sujeito de uma história**

*“... Mas o que cria a União mesmo? Não é uma articulação, não foi uma abstração, foi um processo de ocupação na zona leste, que levou milhares de pessoas a ocupar terras na cidade. Até então, ninguém olhava para o povo que pagava aluguel, dos sem terra, dos sem teto....”*  
(Benedito R. Barbosa, jan./1996)

## **1. Um “jeito” próprio de se organizar: características singulares**

### **1.1. Surgimento, organização e bandeiras de luta**

A União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior - UMM-SP, ou “União” como é chamada por seus participantes, começa a ser articulada em 1987, por um grupo de lideranças e apoios institucionais e políticos, a partir das experiências de ocupação de terras dos anos 80, que aconteceram em toda a cidade de São Paulo, em especial na região leste.

A região leste da cidade de São Paulo, com uma população estimada em 3.296.000 habitantes<sup>15</sup>, foi a área de maior expansão urbana, nos finais dos anos 70 e início dos anos 80. O rápido crescimento populacional não foi acompanhado da dotação de infra-estrutura e serviços urbanos básicos, concentrando nesta região a pobreza e carências sociais.

Com uma forte presença da Igreja progressista, através das Pastorais Sociais (saúde, moradia, etc.), que trabalhavam cotidianamente na conscientização e organização popular, desenvolveu-se um processo crescente de aglutinação de pessoas e grupos dos chamados “sem casa” nesta região.

---

<sup>15</sup>Dados da Secretaria das Administrações Regionais - SAR, Prefeitura do Município de São Paulo, 1988.

As pastorais da Arquidiocese de São Paulo atuam nas regiões da cidade com uma divisão geográfica própria. Assim, a denominada região Leste I inclui bairros como o Brás, Mooca, Belém, Sapopemba e São Mateus, e a região Leste II envolve os bairros a partir da Penha, passando por Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Itaquera, até os limites de São Miguel Paulista e Guaianazes. Essa última região foi o principal palco das ocupações de terra. A partir de 1988, a região de São Miguel Paulista passou a ser uma Diocese autônoma, independente da Arquidiocese de São Paulo, mas até hoje usa-se correntemente entre os moradores e movimentos de moradia a denominação de Leste II.

Nos anos de 1982 a 1985, cadastramentos de famílias de sem casa, moradores de favela, cortiço, e aluguel passaram a ser organizados nessas regiões, como uma resposta aqueles que vinham em busca de solução à carência habitacional. A coordenação do movimento local começou a ter a dimensão do problema e da demanda existente.

A partir da região leste, com o apoio da estrutura descentralizada da Pastoral da Moradia, o movimento social se estende para outras regiões da cidade e interior, chegando a reunir, no início dos anos 90, mais de 60 grupos e associações de moradores, num universo estimado pela UMM-SP em mais de 20.000 famílias. Grupos populares de cidades como Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo, Mogi-Guaçu, Osasco, Franco da Rocha, Francisco Morato, Hortolândia, Paulínea, Jundiaí, Carapicuíba, além de São Paulo, passaram a fazer parte da UMM-SP, que inaugurou um novo tipo de organização estadual, diferente das formas e estruturas conhecidas de movimentos sociais urbanos.



Uma história não se faz sem nomes; assim, quando se fala da “União”, é inevitável o destaque de personalidades, protagonistas em todo o processo: desde a sua criação ao seu desenvolvimento. Mesmo que afastados, num período ou outro, elas continuam tendo uma ascendência marcante na forma de se fazer o movimento social, influenciando nos próprios rumos da organização.

Destacamos, em primeiro lugar, a figura do Pe. Antônio Luiz Marchioni - o “Pe. Ticão”, atualmente pároco da Igreja São Francisco, em Ermelino Matarazzo, região de São Miguel Paulista, um dos fundadores da UMM-SP. Conhecido pela sua grande atuação na região leste da cidade, desde o início dos anos 80, e também na Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, na qual tem privilegiado o trabalho de organização da população, desenvolvendo um estilo direto de relacionamento e negociação com as esferas governamentais.

Além dele, tiveram papel importante na criação da UMM-SP lideranças regionais advindas das CEBs e dos trabalhos pastorais, como Paulo Conforto, o “Paulinho”, da Leste I; Dalcides Ferreira Neto, o “Neto”, da Leste II; Rita Aparecida de Ângelos, da Leste I; Adriana Palumbo, da região sudeste. Da cidade de Diadema, região do Grande ABC, sobressai a liderança política da professora Maria Aparecida Tijiwa, conhecida como “Cida”. Em 1987, temos ainda a atuação do vereador Valfredo Ferreira, irmão de Dalcides Neto, oriundo também dos trabalhos pastorais e das ocupações de terra da região Leste II.

Nesse momento de criação da UMM-SP, evidencia-se também a atuação de assessores e apoios profissionais que não são considerados agentes externos, mas “de dentro” dos movimentos sociais, com legitimidade construída no acompanhamento sistemático das questões locais, como as ocupações, enfrentamentos com o aparelho estatal e a repressão policial, manifestações e reivindicações; e assumem papéis de coordenação e direção política, como as de Miguel Reis Afonso, Rildo Marques de Oliveira, Wilson Bueno, todos da área jurídica, e a do atual vereador Henrique Pacheco, do Partido dos Trabalhadores, que durante vários anos desenvolveu trabalhos de assistência jurídica na região oeste da cidade.

A credibilidade da UMM-SP foi sendo construída a partir de sua trajetória nas lutas e mobilizações em torno do direito à moradia. Durante os 10 anos de existência, tem se caracterizado pela utilização de instrumentos de ação direta, como as ocupações de terras, manifestações, passeatas, ocupações de prédios públicos, e pela negociação, com os diferentes governos, do atendimento de suas necessidades e reivindicações, com expressiva capacidade de pressão.

*“... A nossa concepção é de movimento de massas... a União conseguiu reunir pessoas que tinham juntos a mesma concepção... pessoas que tinham uma forte relação de massas, e ao mesmo tempo não estabeleceram no interior desse fórum um processo de disputa pessoal, eu acho que isso também foi muito importante para que a União crescesse e avançasse... a gente conseguiu construir um movimento forte,*

*porque a gente abriu mão da disputa interna...* (Benedito R. Barbosa, jan./1996)

A proposta de construir um “movimento de massas e de lutas”, como afirma a UMM-SP em seus documentos, jornais e boletins, significa buscar uma representatividade das bases sociais organizadas e também de dar à luta um caráter combativo politicamente e de conquista de resultados concretos.

Com uma concepção de movimento de massas e a característica de combinar instrumentos de ação direta com ações de negociação, a UMM-SP desenvolveu uma identidade pragmática, construída na relação com os movimentos de base e o Estado.

Conseqüentemente, sua organização interna apresenta a peculiaridade de combinar as formas conhecidas como assembléia, eleição e coordenação, com a ligação direta com os grupos e movimentos sociais, a chamada “massa”, que lhe permite estabelecer um outro tipo de representatividade e legitimidade. A estrutura da UMM-SP convive com uma certa informalidade e dinâmica própria dos grupos envolvidos, adaptando-se as diferentes conjunturas políticas.

A UMM-SP é organizada em:

- **Plenárias Mensais:** dirigidas por membros da coordenação da UMM-SP. Reúnem representantes de todas as associações, grupos e movimentos de moradia filiados que discutem as lutas nas esferas municipal, estadual e federal, e definem a agenda política a ser encaminhada junto a determinados órgãos, como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, a Secretaria

Municipal de Habitação - SEHAB, a Caixa Econômica Federal - CEF, etc. Essas reuniões são abertas não havendo um controle de presença, nem mesmo daqueles que pagam a contribuição à UMM-SP. Delas participam também as assessorias, parlamentares, padres e agentes pastorais. Em debates específicos são convidados políticos e personalidades, como prefeitos e Secretários de Habitação do município, estado e na esfera federal, o responsável pela política habitacional. A dinâmica dos debates varia conforme segundo os temas postos em questão, podendo ser em pequenos grupos ou em plenário, mas, em geral, procura socializar as informações e abordar os temas referentes às três esferas governamentais. É muito comum parecerem grupos novos, da capital e do interior, que ouviram falar da “União”, dos mutirões, e que vêm em busca de informações, orientações para problemas específicos. As plenárias acontecem todo 2º sábado do mês, na sede da Pastoral do Belém, local de fácil acesso pela sua proximidade à estação do Metrô, e tornaram-se nesses 10 anos uma referência para os movimentos sociais de moradia.

- **Encontro Estadual de Moradia:** realizado uma vez ao ano, discute temas gerais de conjuntura, decide os encaminhamentos das lutas gerais; e define ou altera a estrutura de organização do movimento social. Os encontros estaduais são muito representativos dos diversos grupos e movimentos sociais de moradia vinculados à UMM-SP, onde os diversos grupos e associações se fazem presentes.
- **Coordenação da UMM-SP:** semanalmente se reúne um grupo de lideranças, representantes das regiões, particularmente das regiões Leste I, Leste II, Oeste, Norte, Sudeste, e dos municípios próximos à capital (Diadema, São Bernardo do

Campo, Santo André, Osasco, Franco da Rocha, Carapicuíba, Guarulhos), e de movimentos sociais urbanos específicos como as da luta dos moradores em cortiço e em favelas. Participam, também, ONGs como a FASE, CAAP, e a Associação em Defesa a Moradia - ADM, assessorias técnicas e membros da Pastoral da Moradia. Há uma coordenação eleita nos encontros da UMM-SP, mas na prática funciona com aqueles que têm uma frequência assídua, e uma base significativa em sua região ou movimento específico. Esse talvez seja o principal critério de organização da UMM-SP: quem tem trabalho de base, famílias organizadas, tem legitimidade e representatividade. A coordenação é aberta a participação de todos aqueles que quiserem contribuir.

*“... se você for ver, o pessoal de Diadema não tem nada a ver com o pessoal de Franco da Rocha, são diferentes, e a gente consegue trabalhar com essa diversidade, de grupos, de gente, e tudo mais... e mostrar que fazer movimento popular não precisa estar apegado ao cargo e à forma, é construir o movimento, e que depois as pessoas vão crescer dentro desse processo...”* (Benedito R. Barbosa, jan./1996)

O que se percebe na prática é que o movimento é organizado por regiões e cada região tem autonomia para fazer, decidir e encaminhar suas lutas específicas. A descentralização da UMM-SP é real, as questões regionais não são submetidas à coordenação ou ao coletivo dos movimentos de moradia. Há situações de tensão percebidas quando um movimento ou associação negocia isoladamente com determinado órgão público, mas, se o que está sendo negociado não representa a

negação de princípios ou bandeiras de luta, prevalece a autonomia regional, mesmo que represente uma conquista isolada, que não contemple regiões menos organizadas ou com menos força de pressão. Os diversos movimentos de moradia e associações são diferentes entre si, com trajetórias, influências e características peculiares, mas se encontram na identidade de determinados objetivos e na concepção da construção de um “movimento de massas”.

É interessante observar, também, o modo de funcionamento da coordenação:

- são as regiões que enviam seus representantes, e, com isso, é garantida a representatividade e legitimidade de lideranças calcada no trabalho de base, e com visibilidade pública (todos sabem qual região ou movimento de moradia tem trabalho concreto, conquistas, etc.);
- há sempre dois nomes de lideranças (o coordenador e o vice-coordenador), que são fixos e renováveis de acordo com a necessidade, reconhecidos nas plenárias e encontros estaduais;
- há ainda, um núcleo informal de pessoas, que se reúne esporadicamente, conhecido como “os históricos”. Agrega lideranças, apoios, representantes da Pastoral da Moradia, e assessorias que acompanham a UMM-SP desde o seu início, funcionando como uma retaguarda política e de reflexão sobre os rumos da UMM-SP. Essas reuniões não decidem o encaminhamento das diversas lutas, mas influenciam a tomada de decisões nas reuniões de coordenação e plenárias.

Quanto à comunicação interna, ela se dá principalmente através das lideranças regionais, que acompanham as reuniões de coordenação e levam as informações semanalmente para as bases do movimento. Existe também o *Jornal da União*, um

boletim informativo que veicula as informações sobre as lutas no município, estado e federação, mas sua regularidade depende da disponibilidade de recursos financeiros.

Outro instrumento de impacto nas bases dos movimentos de moradia filiados à UMM-SP são os “*Boletins coloridos*” do Pe. Ticão, responsáveis por um certo “agito” entre as lideranças. São folhas de sulfite coloridas que trazem informações, agenda de plenárias no ano, convocações para atos, assembleias, passeatas, caravanas. Produzidos de uma forma caseira pelo próprio Pe. Ticão, são distribuídos entre os participantes das plenárias mensais. Como Pe. Ticão não participa regularmente das reuniões de coordenação, às vezes esses “*Boletins coloridos*” criam problemas de orientação política, pois chocam-se com decisões tomadas nas reuniões de coordenação. Entretanto, o fato não chega a abalar as relações internas, e eles, na ausência de outros instrumentos mais elaborados, animam a UMM-SP, incentivando lutas e fornecendo subsídios para as discussões.

Quanto aos aspectos de formação de lideranças, foi uma preocupação constante nas entrevistas realizadas. Cada movimento de base e região desenvolve atividades educativas - cursos, seminários - com o apoio de profissionais autônomos, da Pastoral da Moradia, e de entidades com atuação localizada. Mas, em geral, há uma reclamação da necessidade e falta de investimentos nesse campo.

*“... as lideranças que a gente tem, nasceram muito mais na luta do que na formação. Na luta do mutirão assumiram tarefas,*

*coordenaram grupos de trabalho, comissões, mas não tiveram uma formação mais política, e isso é uma carência muito grande...”* (Benedito R. Barbosa, jan./1996)

Algumas ONGs em São Paulo, e também a Pastoral da Moradia, desenvolvem programas de formação voltados a movimentos sociais locais e temáticos. A FASE-SP é uma dessas instituições que realizou de forma mais sistemática um programa específico voltado para movimentos de moradia e para a UMM-SP. Iniciou esse trabalho em meados de 1985, na região sul da cidade, nos mutirões localizados em Campo Limpo e no bairro Grajaú.

Sua visão de formação é processual, ou seja, ênfase na construção de um saber a partir da experiência de organização e reivindicação, combinando o acompanhamento da prática diária da organização do movimento social com momentos de reflexão (em seminários, encontros e cursos). Vale dizer, contudo, que há um certo ressentimento entre os participantes da UMM-SP pelo fato desse trabalho ter sido praticamente interrompido pela crise financeira da FASE, a partir de 1993, com a redução de seus quadros técnicos e dos recursos financeiros. Com isto, a carência de assessorias formativas tem sido uma constante nas diversas regiões e na própria coordenação da UMM-SP.

Com o sucinto quadro da dinâmica interna da UMM-SP, procuramos caracterizar esta organização popular pela sua identidade pragmática, que combina um trabalho



de base e de massa à ações coletivas de impacto na sociedade, e estes à busca de concretização de vitórias, ou resultados práticos, no campo da moradia popular<sup>16</sup>.

Desde as ocupações de terra dos anos 80, a UMM-SP passou a pressionar os órgãos públicos e chamar a atenção da mídia para a falta de programas e projetos que atendessem à demanda não atendida durante os anos de crescimento urbano. Foi nesta história de lutas por moradia, na relação com o Estado, e com a influência da Pastoral da Moradia, e de assessorias técnicas e políticas, que os princípios, propostas, e bandeiras de luta foram sendo concebidos e formulados.

Inicialmente, as reivindicações eram por terra, casa, lotes urbanizados e algumas melhorias. Foi somente na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) que a UMM-SP incorporou as propostas de mutirão e autogestão e passou a assimilar e assumir todo um conteúdo inovador de política habitacional.

Os documentos resultantes do Encontro Estadual da UMM-SP de 1990, especificamente a “Carta de Princípios para uma Política Habitacional”, trazem os elementos que irão fundamentar as propostas do FNMP e a prática da UMM-SP.

São eles:

- “- o direito de morar está acima do direito de propriedade;
- cabe ao trabalhador administrar os recursos destinados à habitação;

---

<sup>16</sup>Silvio Caccia Bava, em artigo para o Boletim *E Agora?*, definiu a UMM-SP como um “movimento de resultados”. Na época, causou uma enorme polêmica pela identificação com a concepção de sindicalismo de resultados, de Luís Antonio Medeiros, da Força Sindical. Posteriormente a UMM-SP assimilou a idéia como positiva.

- os financiamentos de moradia devem ser diretos às associações; cooperativas, sob o controle de um conselho popular de habitação;
- habitação digna, com tecnologia apropriada, de acordo com a realidade e culturas regionais;
- linha de financiamento subsidiada através de recursos a fundo perdido para a população de baixa renda;
- garantia de participação popular na elaboração e execução da política habitacional.”

Retomaremos esses pontos ao discutir o conteúdo do projeto do FNMP, mas, sinteticamente podemos dizer que traduzem uma concepção de direito à moradia que engloba gestão e participação popular, diversidade e qualidade das habitações e também a necessária definição de uma política de subsídio para a população de baixa renda.

Durante os anos de implantação dos mutirões autogestionários na gestão municipal de Luiza Erundina, e no processo de formulação do Projeto de Lei do FNMP, esses princípios evoluem para propostas substantivas de política habitacional. No documento “Bases de uma Política Habitacional: autogestão e participação popular - subsídio para o debate nos movimentos”, de março de 1994, encontramos as propostas que expressam os consensos construídos no processo de crescimento da UMM-SP, entre os quais:

- Fundo Nacional de Moradia Popular;
- programas de habitação popular com autogestão, aplicáveis em áreas de mutirões, favelas, cortiços, etc.;

- participação popular na gestão das políticas de habitação, através de conselhos e outros canais institucionais;
- descentralização das políticas públicas;
- Reforma Urbana e desenvolvimento urbano;
- reforma agrária;
- prioridade para atendimento da população de baixa renda;
- subsídio no financiamento da habitação de interesse social.

Tais pontos resumem os principais eixos em torno dos quais transitam as propostas específicas da UMM-SP, que assumem detalhamentos e formas diversas, conforme as demandas específicas locais e a negociação com o poder público. Mais amplamente, podemos dizer que a prioridade tem sido as propostas de políticas autogestionárias, como o mutirão, e a defesa da participação popular na definição, controle e execução das políticas públicas de habitação.

## **2. Relações políticas: convivência e interlocução com diferentes sujeitos sociais**

### **2.1. ONGs e assessorias técnicas**

Em todo processo de organização popular encontramos sujeitos externos a ela, mas que participam e influenciam a prática cotidiana do movimento social, como apoios da Igreja Católica, militantes políticos, ONGs e assessorias técnicas, intelectuais que agem e interagem na vida social. Tem participado direta e ativamente na construção de um projeto de política habitacional alternativa àquelas oficiais dos gabinetes governamentais, contribuindo, também, nas lutas e negociações. A análise da proposta de Fundo Nacional de Moradia Popular, passa necessariamente, pela compreensão dessas participações, e de como elas se dão nos movimentos de moradia.

Inicialmente, ressaltamos que na dinâmica da organização e ação da UMM-SP, e na campanha do Fundo Nacional de Moradia Popular, participaram as seguintes ONGs:

- ONGs de educação popular como a FASE-São Paulo;
- ONGs de assessoria jurídica: a Associação de Defesa da Moradia - ADM;
- ONGs de assessoria técnica como CAAP - *Centro de Assessoria à Autogestão Popular*, USINA - *Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado*, GAMHA - *Grupo de Assessoria aos Movimentos de Habitação*, AD - *Ação Direta*, TETO - *Assessoria de Movimentos Populares*, entre outras.

Igualmente, assinalamos a atuação de profissionais autônomos, como arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais, psicólogos, que trabalham nessa área

temática, além da atuação de parlamentares e de seus assessores, como a do vereador Henrique Pacheco. Temos também a presença marcante da Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo e da Diocese de São Miguel Paulista, bem como as pastorais de cada região da cidade, que têm fomentado vários movimentos sociais e contribuído na sua organização e formação através de suas concepções e posturas políticas.

Esses sujeitos são muito diferentes entre si, pela sua origem, trajetória e objetivos específicos, mas têm em comum o compromisso com o fortalecimento da UMM-SP, e com os princípios gerais de construção de um movimento autônomo, de massas e com propostas alternativas à política oficial de habitação.

No tocante as ONGs, Fernandes (1994) define a ação das assessorias no campo do chamado “Terceiro Setor” fora da esfera governamental e do mercado. Seria o não lucrativo, o não governamental, atividades e iniciativas de grupos civis organizados em associações, ou entidades sociais, de forma voluntária e/ou profissionalizada, com caráter de instituições privadas, mas com funções de interesse público.

Consideramos bastante polêmico esse conceito: se, por um lado, ajuda a pensar e a entender o “conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos”<sup>17</sup>, por outro, o Terceiro Setor envolve a ação de campos diversos e muitas vezes antagônicos, como a filantropia, a ação caritativa, os movimentos sociais, os trabalhos educativos para a cidadania, e até a cooperação internacional.

---

<sup>17</sup>FERNANDES, Rubem César, in “Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina”, Relume Dumará, RJ, 1994.

O próprio conceito de **Organizações Não Governamentais** é bastante ambíguo, abrangendo as entidades tradicionalmente filantrópicas, em sua maioria com um perfil conservador, como também as instituições voltadas para projetos de desenvolvimento, ambientalistas, com objetivos de construção da cidadania, democracia e justiça social.

Segundo Ilse Scherer-Warren (1994), é a partir da ECO-92 que o termo ONG torna-se popular no Brasil. Sua origem advém das agências de financiamento internacional do Primeiro Mundo, para designar, nos países em desenvolvimento, as instituições responsáveis pela implementação de projetos de apoio às organizações de base.

No período da Constituinte (1987), assistimos à atuação de ONGs lado a lado com os movimentos sociais e sindicais, não apenas apoiando os setores populares e de trabalhadores, mas com voz na cena pública.

Ilse Scherer-Warren (1994) aponta que esse tipo de ONG, afinadas com os propósitos e dinâmica dos movimentos sociais, que têm um projeto político de fortalecimento da sociedade civil, de defesa dos direitos sociais, pela eliminação das diferenças sociais e discriminações e de respeito ao meio ambiente, têm procurado demarcar um determinado campo na sociedade.

Na entrevistas dessa pesquisa aparece o reconhecimento de sua presença e atuação:

*“...eu acho fundamental nesse processo a presença dos técnicos que assessoraram muito próximo e que entenderam e aceitaram essa concepção de construção de*

*movimento de massa,... associado à competência.... A gente teve o apoio logístico da FASE que vem cimentando, ajudando a escrever, teorizar esse processo, essa concepção... também da ADM, das assessorias técnicas...” (Benedito R. Barbosa, jan./1996)*

As chamadas assessorias técnicas são ONGs que apresentam a especificidade de uma intervenção nos projetos de mutirão com autogestão da Prefeitura Municipal ou do Governo de Estado, com predominância do trabalho de arquitetos e engenheiros. Algumas dessas organizações são responsáveis pela formulação da concepção da Política Municipal de Habitação desenvolvida durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992).

Já as ONGs de assessoria jurídica são originárias da prática dos centros acadêmicos das Faculdades de Direito, particularmente da PUC-SP, que desde a década de 70, procurou engajar os estudantes em estágios pela periferia da cidade, enfatizando o atendimento coletivo na área da moradia.

Especificamente a assessoria da FASE se diferencia das outras atuações por ser uma ONG que assessora os movimentos de moradia prioritariamente nos seus aspectos de organização, formulação de propostas e de formação de lideranças, através de um acompanhamento sistemático de suas atividades internas e externas, do desenvolvimento de cursos e seminários e de publicação de materiais de apoio. Em todo o processo do FNMP, a FASE-SP ocupou um importante espaço de apoio institucional:

*“...a equipe local da FASE foi fundamental... desde a questão da infra-estrutura, de fazer boletins, de divulgar propostas, até ajudar a fazer os contatos, ajudar nas discussões...”*(Márcia A. Pereira, jan./1996)

Nos primeiros anos de existência da UMM-SP, foi montada uma Secretaria de Assessorias, que reunia os diversos sujeitos para discussão de questões específicas e formulação de subsídios para a coordenação e o conjunto dos movimentos de moradia. Durante a campanha do FNMP esse espaço foi muito fértil: foram nessas reuniões que começaram a se esboçar as primeiras idéias do que viria a ser o Projeto de Iniciativa Popular.

A interlocução entre a UMM-SP e as ONGs se dá pela dimensão da solidariedade e complementaridade das ações. São sujeitos com identidades diversas, que se apoiam e produzem novas idéias. Os movimentos sociais têm sua legitimidade construída pelas suas bases sociais e por suas propostas lançadas para a sociedade. As ONGs são organizações que emergem como sujeitos políticos e apontam para a consolidação da sociedade democrática e plural, têm voz própria, e assessoram os movimentos sociais na construção de propostas e alternativas às políticas públicas.



## 2.2. Igreja e partidos políticos

*“...os movimentos devem assegurar a sua independência a partidos políticos, religiões, assessorias técnicas, mantendo um grau de autonomia que possibilite a participação ativa nas decisões, de forma democrática e aberta”.*  
(UMM-SP. *Participação Popular e autogestão*, 1994.)

*“...cada coisa em seu lugar, partido é partido, movimento é movimento, Igreja é Igreja, tem que separar muito bem isso...”* (Neto, out./1994)

A relação da UMM-SP com a Igreja Católica e os partidos políticos pressupõe fundamentalmente a questão do respeito à autonomia. Observa-se, neste sentido o esforço para preservar a autonomia das estruturas específicas desses três sujeitos, o que significa que a UMM-SP não submete suas decisões a outros fóruns que não sejam os seus. Suas plenárias, assembléias, encontros são instâncias soberanas de deliberação. Contudo, há uma estreita relação entre esses sujeitos.

No caso da Igreja Católica, em especial a atuação das CEBs e da Pastoral da Moradia, o relacionamento tem sido, historicamente, de apoio às lutas; de retaguarda política nos enfrentamentos com a repressão policial e o aparelho de Estado. São estruturas independentes e autônomas, que se apoiam e se complementam em situações concretas e objetivas. Exemplo disso é o calendário pastoral cuja programação traz temas relativos à moradia e às condições de vida, ou

mesmo o apoio da estrutura da Igreja (paróquias, missas, reuniões), para divulgação, campanhas de coletas de assinaturas, etc.

Muitas das lideranças formadas nos trabalhos pastorais tendem a assumir posições de comando nos movimentos locais e na coordenação da UMM-SP, assim como vários padres estão engajados nos movimentos de moradia, como é o caso de Pe. Ticão e Pe. Guilherme Reinhard, atual coordenador da Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo. O apoio da Igreja progressista aos movimentos de base faz parte da própria história e trajetória dos movimentos sociais de São Paulo.

Quanto aos partidos políticos, a relação é mais complexa. Na aparência poderia dizer-se que a UMM-SP é vinculada ao Partido dos Trabalhadores. Mas ao nos aprofundarmos nesta observação verificamos que esta afirmação é simplista, não revelando a complexidade das relações envolvidas.

Do ponto de vista ideológico, pode-se dizer que a UMM-SP situa-se no campo da esquerda, coincidindo que várias de suas lideranças são militantes do PT. Todavia, não há no movimento qualquer tipo de submissão às instâncias e decisões partidárias, o que, inclusive, provoca freqüentes tensões que podem ser percebidas em períodos de eleição ou de gestão municipal.

Na eleição presidencial de 1995, a UMM-SP discutiu suas propostas com candidatos de outros partidos o que provocou críticas de setores do PT. Na gestão da prefeita Luiza Erundina, foram muitas as situações de tensão, divergências e até de manifestações.

*“...a União lutou com quem quer que fosse, inclusive o governo petista... porque quanto mais você espera de alguém, maior é o teu grau de exigência em relação a essas pessoas...”* (Paulo Conforto, maio/1996).

Diferentemente de outros movimentos sociais, a discussão sobre partidos e apoios eleitorais é evitada nas pautas de discussões da UMM-SP. Há diferenças internas de correntes políticas e também de lideranças que militam em outros partidos, como o PSDB, PMDB, PSB, PCdoB, e o PPS. Avaliam alguns assessores que esse debate interno não interessa à coordenação, pois levaria a uma divisão e disputa política que fragmentaria a UMM-SP.

É como se houvesse um acordo implícito, entre os líderes, de que o debate e a luta se restringem na busca de resultados, conquistas concretas de moradia, a partir de princípios da cidadania, democracia, autonomia e autogestão. Assim, em alguns momentos, vemos a UMM-SP apoiando abertamente ações do PT, em outros, a sua oposição, em outros criticando, negociando e até apoiando o governador do Estado, como em situações do governo Fleury e do atual governo Covas.

Por sua característica pragmática, que busca vitórias e resultados concretos através da articulação de ações diretas de confrontação, com a negociação com os diversos governos, independente da orientação partidária, a UMM-SP tem recebido críticas, especialmente dos setores da direção do PT e de suas correntes majoritárias. É criticado por não priorizar temas de intervenção geral, como a reforma urbana, reforma constitucional, etc.

Por outro lado, é um fato a forte presença de setores do PT na UMM-SP, e a influência de suas pautas, propostas e prioridades, através de militantes partidário e vereadores, como o vereador Henrique Pacheco, que tem uma relação mais orgânica, ou de outros parlamentares que eventualmente colaboram com a UMM-SP. Os períodos eleitorais são momentos típicos em que observamos o afastamento das lideranças, que priorizam a eleição de seus candidatos.

É interessante registrar também que nessas ocasiões a UMM-SP, enquanto entidade, não define publicamente um apoio a um determinado candidato a prefeito, governador, deputado, vereador, etc. No caso do legislativo, busca identificar todos aqueles que em sua plataforma incluem questões da moradia e as propostas da UMM-SP, para apoiá-los de maneira geral. No caso do executivo, debate com todos os candidatos as suas propostas, procurando que esses assumam publicamente compromissos de execução, caso eleitos. Nas últimas eleições para governador de São Paulo (1994) a UMM-SP preparou um documento com suas propostas e agendou debates individuais com cada candidato na Câmara Municipal de São Paulo, onde compareceram as lideranças e as bases dos diversos movimentos sociais de moradia.

São relações difíceis, mas muito importantes. Os movimentos sociais precisam manter sua independência e autonomia, mas também precisam de aliados e de articulações que permitam às suas propostas ressonância na sociedade, ganhando apoio da opinião pública e maior visibilidade. No caso da UMM-SP, sua posição é de preservação da autonomia do movimento social e de convivência com a pluralidade e diversidade política.

### **2.3. Outros movimentos sociais**

A UMM-SP se relaciona com outros movimentos locais e nacionais que não comungam necessariamente com suas idéias. Como exemplo, temos em São Paulo o movimento de mutirões da zona sul que mantém uma organização própria, independente da UMM-SP. A chamada “zona sul” de São Paulo é identificada pelos movimentos de moradia dos bairros e vilas localizados nas regiões de Santo Amaro, Capela do Socorro, Interlagos e Campo Limpo. Foi nessas regiões que surgiram os primeiros movimentos de moradia da cidade, favelas, ocupações organizadas e as primeiras experiências de mutirão na gestão Montoro/Covas (1982-1985). Na cidade de São Paulo existe ainda o Fórum dos Mutirões, que é um espaço de articulação de todos os mutirões, filiados ou não à UMM-SP.

Em âmbito nacional, a UMM-SP participa, à partir de 1996, da coordenação da Central de Movimentos Populares, depois de um longo processo de aproximações e críticas mútuas. Algumas lideranças da UMM-SP discordavam da entrada na CMP por entenderem que o processo de criação da entidade não tinha sido discutido com as bases dos movimentos e pelas interferências e articulações que foram feitas pela direção do PT. A crítica aos fundadores da CMP e também ao PT era sobre a priorização da montagem de uma estrutura e não de um movimento amplo e de massas.

No campo específico da habitação, a UMM-SP mantém relações políticas com a CONAM - Coordenação Nacional das Associações de Moradores, e com o

Movimento Nacional de Lutas por Moradia - MNLM. É com esse último que a UMM-SP tem enfrentado as maiores dificuldades de relacionamento, atritos, e disputas. Apesar de as diferenças não fazerem parte do escopo deste trabalho, entendemos que merecem algumas considerações, porque interferirão nas lutas pelo FNMP. Nos limitaremos a pontuar as principais convergências e divergências entre os dois movimentos de moradia.

Tanto o Movimento Nacional de Lutas por Moradia como a UMM-SP identificam-se nas propostas de Reforma Urbana e do FNMP, ambos participam do Fórum Nacional de Reforma Urbana, sendo que o MNLM encabeçou a luta pela emenda popular da Reforma Urbana, e a UMM-SP a luta pelo FNMP. É a partir da 3ª Caravana que começa a divergência entre os movimentos de moradia: disputa pela condução do processo e pela hegemonia da representação popular.

*“... a nossa defesa por um trabalho de massa, por um movimento de massa que levasse muita gente e envolvesse muita gente no processo, era muito diferente dos movimentos que não tinham esse tipo de proposta. Naquele momento prá gente, isso significava um movimento que é sério, e que não é sério. Um movimento que é de verdade, e um movimento que é fantasma. Hoje, acho que se refaz essa discussão...”* (Evaniza L. Rodrigues, jan./1996)

O caráter de “massas” da UMM-SP e a crítica contundente aos “movimentos de cúpula” levaram ao distanciamento desses dois movimentos de moradia. As diferenças entre esses dois sujeitos passam pelas concepções de construção do

movimento social, as estratégias de enfrentamento da problemática habitacional, e pela própria forma de organização.

O Fato é que o MNLM tem pouco enraizamento em São Paulo, área de maior inserção da UMM-SP, e, por sua vez, a UMM-SP encontra dificuldades para consolidar uma articulação nacional através da criação da União Nacional por Moradia Popular - UNMP.

Na avaliação de Dito, um dos entrevistados que representa a UMM-SP na executiva da CMP, as dificuldades de articulação precisam ser enfrentadas:

*“... A União tem problemas de aliança... tem uma massa articulada muito forte, muito grande, mas não tem articulação com a sociedade, com os possíveis aliados... é uma via de duas mãos, eles vão precisar ceder e nós também em alguns pontos...”(Jan./1996)*

Com a CMP, tem sido possível avançar esse relacionamento, em cima de uma agenda de lutas comuns, mas com o MNLM, o processo de luta pelo FNMP foi permeado de disputas, deixando muitas marcas de ambos os lados, o que tem impossibilitado a aproximação. Na análise da campanha do FNMP retomaremos essas diferenças.

## **2.4. Criação da União Nacional por Moradia Popular - UNMP**

A UNMP foi criada em julho de 1993, em um Encontro Nacional realizado na cidade de Betim, Minas Gerais. Sua origem está nas divergências com o MNLM, enfrentadas durante o processo da campanha do FNMP, e também pela constatação de que haviam movimentos de moradia de outros estados da federação que se identificavam com as propostas e forma de organização da UMM-SP, particularmente os localizados na cidade de Ipatinga/MG, Rio de Janeiro e no estado do Paraná.

A UNMP surge como um espaço de articulação dos movimentos de moradia em todas as suas expressões: movimentos de sem casa e inquilinos, favelados, encortiçados, mutuários, associações de construção e de moradores e ocupações, respeitando suas formas de luta e autonomia.

Do documento “Relatório do Encontro da União Nacional por Moradia Popular - Ipatinga/MG, 01 à 03/12/95”, extraímos seus objetivos e princípios gerais:

*“...a UNMP é a voz dos movimentos de base para a opinião pública e as autoridades, um espaço de formulação de propostas alternativas à política habitacional no nível local, estadual e federal, enfrentando o neo-liberalismo e as políticas clientelistas e que excluem o trabalhador do acesso à moradia e à participação na definição e execução das políticas e programas habitacionais.*”



*A UNMP defende moradia digna para todos, através de diferentes formas de luta, desde a luta institucional, bem como as caravanas, pressões e ocupações e se coloca contrária a todo tipo de remoção ou despejo, que desaloja as famílias sem uma alternativa satisfatória de moradia”.*

*São princípios da UNMP:*

*A UNMP defende, em sua organização, os princípios de movimento de base, com democracia interna, lutando pela construção de uma cidadania ativa.*

*É princípio fundamental da UNMP a luta pela autogestão dos recursos públicos e pelo controle social das políticas e recursos públicos, com efetiva participação popular.*

*As relações entre os movimentos devem ser solidárias, com respeito à autonomia, sendo ela própria autônoma e apartidária. Defende ainda a proposta cooperativista e é contrária a todo tipo de discriminação, seja ela racial, de posicionamento político, religiosa ou de gênero”.*

O documento mostra como a UNMP reflete o pensamento e as propostas da UMM-SP. Entre elas, ressaltam-se a defesa do movimento de base, autônomo e apartidário, com democracia interna, a luta por moradia digna, seja pela via da luta institucional ou das ações diretas, e as propostas de participação popular, autogestão e controle social das políticas e recursos públicos.

Embora a UNMP expresse legitimidade e credibilidade nacional, tem uma representatividade limitada aos estados de São Paulo, Paraná, a cidade de Ipatinga/MG, e alguns movimentos da Baixada Fluminense.

*“... a União tem uma concentração muito forte na região metropolitana de São Paulo e não consegue dar o segundo passo, que é a articulação nacional...”* (Benedito R. Barbosa, jan./1996)

Talvez a dificuldade dessa articulação esteja relacionada à própria forma de funcionamento da UMM-SP e de suas prioridades. As lideranças que participam da coordenação entendem a importância da criação da UNMP, mas poucas investem nesse trabalho. A maioria prioriza as atividades do seu movimento de moradia e as atividades gerais da União, alegando falta de tempo e de recursos financeiros. O investimento político de construir uma articulação nacional, sem dúvida, requer recursos financeiros, mas anterior a estes estão os esforços e a disposição de constituir um leque de alianças consistente e plural.

## 2.5. Participação na Secretaria Latino Americana de Vivienda Popular - SELVIP

*“...Nós estivemos no Uruguai visitando o pessoal lá da FUCVAM que tem uma federação que agrega várias entidades de movimentos sociais. Uma das coisas que nós vimos de mais importante é a participação dos sindicatos de várias categorias engajadas na questão da luta por moradia...” (Neto, out./1994)*

Durante os anos de 1989 a 1991, os movimentos de moradia ligados a UMM-SP tiveram oportunidade de visitar e conhecer as experiências cooperativistas de construção por autogestão desenvolvidas no Uruguai. Foram “caravanas”, viagens de uma semana, em ônibus alugado, de representantes de diversas comunidades locais acompanhados de assessorias. A Federação de Cooperativas de Vivienda por Ajuda Mútua - FUCVAM, sediada em Montevideu, recebeu e acompanhou os grupos nas visitas a várias cooperativas e também a ocupações de terra.

A primeira viagem, em 1989, exemplifica como as caravanas são momentos de aprendizagem e de crescimento para os seus participantes. A maioria das pessoas nunca tinha saído de São Paulo, outras apenas conheciam a difícil viagem de uma cidade do Nordeste ou de Minas Gerais em busca de trabalho e melhores condições de vida. Os mais jovens, nascidos em São Paulo, apenas tinham “viajado” até o centro da cidade. A seleção e preparação do grupo, a providência dos documentos, a arrumação de sacolas e malas, os alimentos para a viagem, até o momento de passar pela fronteira do país, foram acompanhados de sentimentos de excitação e

expectativa. O contato com outro país trouxe as diferenças culturais, as dificuldades de entender a língua, a estranheza dos costumes e da alimentação. Quando o grupo de aproximadamente 40 pessoas retornou ao Brasil, relatou a emoção de ter estado em um lugar diferente, de ter visto uma solução para os problemas de moradia e de ter sido recebido de maneira solidária e afetuosa.

A criação da SELVIP é precedida por essas caravanas dos movimentos de moradia, e por um Seminário promovido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e UMM-SP, em outubro de 1990, na cidade de São Paulo que entre outros assuntos tratou da necessidade dessa articulação latino-americana.

No Brasil a UMM-SP é a organização que representa a SELVIP - Secretaria Latino Americana de Vivienda Popular, entidade articuladora dos movimentos de moradia da América Latina, criada em 1991, que defende a autogestão como uma alternativa de política habitacional.

Participam da SELVIP os seguintes movimentos sociais latino-americanos:

- MOI - Movimento de Ocupantes e Inquilinos - Argentina
- FUCVAM - Federação de Cooperativas de Vivienda por Ajuda Mútua - Uruguai
- COFASIV - Comissão de Família Sem Vivienda - Paraguai
- CORDENADORIA DOS SEM VIVIENDA - Chile
- FEDEVIVIENDA- Colômbia
- UMM-SP- Brasil

Um dos principais aspectos dessa articulação é a troca de experiências entre os movimentos de moradia dos diversos países sobre a legislação referente à habitação, sistemas construtivos e inovações tecnológicas.

Em seu último encontro realizado em setembro de 1995 na cidade de São Paulo, assumiu como orientação que as entidades participem dos processos preparatórios da Conferência da ONU - HABITAT II, divulgando propostas de participação popular autogestionárias.

Embora a participação nos encontros da SELVIP esteja restrita a um pequeno grupo de lideranças, esta articulação tem uma importância pela dimensão latino-americana que possibilita a construção de uma rede de movimentos de moradia que trocam experiências e conhecimentos, e se apoiam mutuamente na denúncia das situações de arbitrariedade do poder público e de divulgação das propostas e reivindicações populares.

A convivência e interlocução da UMM-SP com diferentes sujeitos sociais, entre eles as ONGs e assessorias técnicas, a Igreja e suas Pastorais, os partidos políticos, os outros movimentos de moradia, os fóruns internacionais, representam a possibilidade de romper o isolamento político, social e cultural, ampliando os horizontes das questões mais imediatas de satisfação de necessidades básicas, para a discussão de questões gerais referentes ao desenvolvimento e projetos para a sociedade.

### 3. Relações com o Estado: estratégias para a conquista da habitação

*“... Nós temos uma íntima relação com o Estado, e temos que torná-lo mais próximo da gente..”.*(Miguel R. Afonso, abr./1996)

As estratégias populares para conquista da habitação estão ligadas ao caráter do Estado brasileiro nas diferentes conjunturas. No contexto pós-64, o Estado capitalista era centralizador e autoritário, expressava os interesses das classes hegemônicas. Contudo, esses interesses apresentam contradições internas que levam a uma certa ambigüidade nas intervenções do Estado.

Com a crescente perda de legitimidade do regime autoritário, estabelece-se uma tensão entre o aparelho estatal e as demandas sociais, que motiva o surgimento de uma diversidade de movimentos sociais que reivindicam o atendimento de suas necessidades, levando o Estado a uma interlocução com os grupos organizados.

Jacobi (1989) afirma que *“a política do Estado capitalista se configura como um conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente as contradições de classe e a intensidade das lutas políticas”*.

Nesse sentido, as diversas tensões e contradições entre as necessidades de reprodução do capital e as necessidades de reprodução da força de trabalho atravessam as políticas sociais dos diferentes governos.

Para os movimentos sociais urbanos, o Estado é seu principal interlocutor, e as estratégias para obtenção da satisfação de suas reivindicações, dependem da conjuntura específica e das respostas dadas pelos diferentes governos (municipais, estaduais e federal). Na década de 70, dizia-se correntemente que “os movimentos sociais estavam de costas para o Estado”, que esse era o inimigo, o que denotava uma visão anti-Estado e anti-sistema político em geral. A partir das eleições de 1982, esta visão e a própria relação com o Estado começam a mudar, tornando-se frequente a discussão sobre cooptação de movimentos sociais ou de lideranças, avançando para o estabelecimento de mecanismos de participação e de negociação com os diversos órgãos governamentais.

No caso da política de habitação popular, apesar dessa ser uma política de responsabilidade das esferas federal e estadual de governos, foram os municípios e também os estados, dos anos 80 para cá, que sentiram e responderam à pressão dos movimentos de moradia.

### 3.1. Ocupações de terra

*“As ocupações de terras ociosas urbanas, ação diretas dos movimentos de moradia, foram a estratégia de luta de maior impacto na década de 80 e somaram-se a ação reivindicativa de pressão e mobilização popular junto aos governos para obter terra e financiamento para a construção de suas casas”*(Rolnik e Paz, 1995)

No início dos anos 80 já não era mais possível a estratégia popular de obtenção da casa própria através da autoconstrução em loteamentos clandestinos ou de iniciativas individuais. O aumento do custo da terra e dos materiais, a legislação mais rigorosa contra os loteamentos clandestinos, as áreas livres cada vez mais distantes do centro das cidades, o inchaço das favelas, levaram a população a organizar ocupações coletivas de terra.

Observa-se, nesse período, um movimento intenso de pequenas ocupações de terra na região sul da cidade. A prefeitura de São Paulo cadastrou 61 ocupações, envolvendo 10 mil famílias, no período de 1981 a 1984. Segundo Bonduki (1992), na época, a principal ocupação, foi a da Fazenda Itupú, área de 28 alqueires, onde 3 mil famílias organizadamente entraram no terreno, resistiram à repressão policial e mobilizaram os meios de comunicação e opinião pública. A partir da zona sul da cidade as ocupações estendem-se para outras regiões, em especial para a zona leste.



Entre os anos de 1984 e 1987 ocorreram 250 ocupações de área na zona leste, envolvendo 20.000 famílias<sup>18</sup>, a maior parte delas conduzidas pelo florescente movimento dos "Sem Terra", que a partir do trabalho pastoral de cadastramento de famílias organizava grupos de discussão e de pressão sobre os órgãos públicos. Além da atuação da Igreja, configura-se a ação de grupos militantes ligados ao PCdoB que historicamente atuam em bairros da zona leste.

Fato marcante ocorreu no primeiro semestre de 1987, quando, em ação policial violenta, efetuou-se o despejo das famílias da área do Jardim Nazaré (Itaim Paulista), sendo morto o pedreiro Adão Manoel da Silva, membro do movimento de ocupações. A grande imprensa divulgou o fato e abriu a discussão sobre as motivações presentes nas ocupações e as respostas dadas pela Prefeitura e Governo do Estado.

São períodos de conjuntura difíceis; pois em 1987 estamos no governo Jânio Quadros, na Prefeitura de São Paulo, e, no governo estadual, temos a gestão de Orestes Quécia, cujo Secretário de Segurança Pública é Luiz Antônio Fleury Filho, que será seu sucessor. A reação do Estado às ocupações tiveram como característica a intransigência e repressão, com pouco espaço para a abertura de negociações.

Os movimentos de ocupação tiveram um grau de vitória pequeno, sendo a maioria desalojada ou transferida, mas representaram, nos anos 80, a denúncia de falta de

---

<sup>18</sup>Este dado foi apresentado por Dalcides Neto, no debate realizado pelo Núcleo de Estudos e Pesq. sobre Movimentos Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUC/SP, outubro, 1994.

políticas públicas para o setor e as dificuldades de acesso à terra, como também a abertura de negociações com os governos estaduais e municipais.

Cabe destacar também a importância do trabalho de aglutinação, organização e conscientização das famílias que participavam das ocupações, desenvolvido pela Igreja e militantes de partidos políticos, como o PT e o PCdoB. Em geral, as ocupações organizadas tiveram, em relação às ocupações espontâneas, um maior saldo de vitórias, e mesmo em situações de despejo se mantinha a organização das famílias. Debates, palestras sobre a função social da terra, a especulação imobiliária, a propriedade privada, o BNH, o FGTS, etc., passaram a fazer parte do universo de compreensão de trabalhadores, que inicialmente apenas queriam conquistar sua casa, e que, em muitos casos, tornaram-se lideranças de ponta de vários movimentos sociais urbanos.

É a partir das ocupações que os diversos movimentos de moradia começam a pensar a criação da “UNIÃO”, no intuito de unificar os esforços de reivindicação e negociação com o Estado.

### **3.2. Pressão e negociação**

A conjuntura da segunda metade dos anos 80 acena uma nova relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Se, de um lado, observa-se o agravamento das condições de vida na cidade, com desemprego, inflação, etc., de outro, estamos em pleno processo de democratização brasileiro, com a realização de eleições municipais e estaduais, e o início dos debates para elaboração da nova Carta Constitucional.

Para os movimentos de moradia inaugura-se no âmbito municipal e estadual, a possibilidade de negociação e discussão de suas reivindicações. Embora isso só seja possível com a pressão dos movimentos organizados, com manifestações aos diversos órgãos públicos. Debater projetos, programas, alternativas de atendimento, é uma conquista dos movimentos sociais, através de sua pressão e organização.

Alguns governos propiciam o diálogo, outros fecham as portas a ele, o que força a UMM-SP a ter estratégias radicais, como as ocupações de terra. É o que vamos observar durante esses anos: negociação com os governos, mas as ocupações de terra não param, diminuem de intensidade mas são retomadas sempre que a UMM-SP não encontra outra alternativa junto aos poderes públicos.

No governo Covas/Montoro (1982-1985) inicia-se um diálogo que resultou no surgimento de projetos habitacionais de melhoria em favelas, mutirões de guia e sarjetas, e também alguns mutirões com autogestão de caráter experimental. A

postura da UMM-SP é ainda de desconfiança, mas começa a perceber a importância de ser reconhecida como um sujeito coletivo que quer participar das decisões daquilo que deve ser feito, e como deve ser feito. Finda a gestão, os movimentos de moradia firmam um acordo com o governador que previa a continuidade dos programas de mutirões, a ocupação da área chamada Fazenda da Juta (região leste), por 5.000 famílias, e, por fim, o repasse de 40% das 4.500 casas construídas por empreiteiras para os movimentos de moradia<sup>19</sup>.

A gestão do prefeito Jânio Quadros (1986-1989) foi um retrocesso para esse relacionamento. O autoritarismo, a repressão às mobilizações e manifestações populares, os programas de desfavelamento e remoções de favelas de áreas centrais para conjuntos habitacionais padronizados em periferias distantes, caracterizaram tal gestão municipal. Foram inúmeros os conflitos entre ocupantes de terra e a recém criada Guarda Metropolitana.

O relacionamento no governo Quéricia (1987-1990) foi marcado por enfrentamentos, negociações e ocupações. Inicia-se com forte repressão policial e com o fim dos acordos firmados por Franco Montoro. Apesar da tensão social, é preciso registrar que no governo Quéricia foi aprovada a lei que destina 1% do ICMS recolhido no estado para Habitação, o que iria garantir aos movimentos sociais de moradia recursos vinculados para a política estadual de habitação.

O governo Fleury (1991-1994) inicia-se num clima de pressão popular muito forte. Já no mês de maio de 1991, a UMM-SP realiza uma caravana ao Palácio dos

---

<sup>19</sup>Essas informações estão contidas em TIJIWA, Maria A. “Uma História em Movimento”. In *Direito à Moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo. FASE-SP. UMM-SP. Edições Paulinas, 1992.

Bandeirantes, com a presença de 7.000 pessoas, participantes de movimentos sociais dos sem teto, favelas e cortiços. Em agosto desse ano, a UMM-SP obtém a primeira vitória estadual: o governador assina, na presença de 3.000 pessoas, um convênio com a UMM-SP, para a construção em mutirão e autogestão de 3.040 unidades habitacionais.

Foi no governo municipal de Luiza Erundina (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores, que observa-se avanços na relação política entre governo local e movimentos sociais. A administração municipal assume um perfil democrático-popular, impulsionando a política habitacional de interesse social, apoiada nos movimentos de moradia e em suas propostas alternativas. O maior sucesso da experiência da política habitacional local foram os mutirões com autogestão, desenvolvidos através do programa conhecido como FUNAPS - Comunitário<sup>20</sup>, que priorizaram as necessidades dos setores populares, estabelecendo programas inovadores e uma nova relação com os movimentos de moradia. Pela sua importância e influência na elaboração do FNMP, destacaremos seus principais aspectos no próximo capítulo.

No que concerne à esfera federal, o relacionamento dos diversos movimentos de moradia é mais difícil, seja pela própria distância de Brasília, seja pelo fechamento do aparelho estatal ao diálogo com os setores populares. Como já dissemos, com a extinção do BNH não se estabeleceu uma nova política habitacional para o país,

---

<sup>20</sup>O FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - foi criado no ano de 1979, pelo governo do prefeito Reinaldo de Barros, na gestão da prefeita Luiza Erundina passou por transformações jurídicas que viabilizaram o atendimento coletivo e o acesso das associações aos recursos, passando a se chamar FUNAPS Comunitário.

embora em cada governo tenham sido anunciados programas específicos e pontuais que não tiveram continuidade.

*“...nós nunca conseguimos um bloco do governo federal, e se a gente colocar na ponta do lápis quanto que nós já fomos para Brasília, daria para construir algumas dezenas de casas... quer dizer, é um poder extremamente autoritário, por mais que ele apareça com uma outra capa...”* (Pe. Ticão, fev./1996)

As lideranças da UMM-SP sabendo que os recursos do município e do estado eram limitados, levam o movimento a buscar uma estratégia de pressão sobre o governo federal por uma política global de habitação e pela liberação de recursos.

Já se tornou uma característica da UMM-SP a realização de “Caravanas da Moradia”. Trata-se basicamente da viagem por transporte coletivo rodoviário, dos movimentos de moradia da cidade de São Paulo, interior e também de outros estados, reunindo milhares de pessoas, que dirigem-se ao governo federal para apresentar suas reivindicações de moradia e políticas habitacionais de interesse social.

*“Quando em 1988 organizamos a primeira Caravana até Brasília éramos poucos, mas tínhamos em mente a necessidade de denunciar a situação de miséria e a enorme carência de moradia.”* (Paulo Conforto, jul./1993)

A 1ª Caravana realizou-se em agosto de 1988, e contou com 300 pessoas de São Paulo, e de uma pequena delegação de Pernambuco. O mérito da viagem foi a abertura de canais de negociação com os órgãos federais, como a Caixa Econômica Federal - CEF, que se comprometeu em implantar o Programa de Habitação Popular, o Prohap-Comunidade, primeira linha de financiamento direta da CEF para as associações de moradores.

*“...o único recurso que nós pegamos do governo federal foi quando Sarney ainda era presidente. Nós conseguimos um projeto de 150 unidades em Diadema, num lugar chamado “Buraco do Cazuza”, que foram feitas por autogestão, mas nada mais para o movimento popular...” ( Neto, out./1994)*

A 2ª Caravana já contou com maior participação. Realizada em 1989, teve a presença de outros estados e 30 ônibus de São Paulo. Cobrou-se da CEF os compromissos assumidos no ano anterior, obtendo o primeiro projeto piloto do Prohap-Comunidade, que foi implantado na cidade de Diadema/SP. Nesta caravana, foi denunciado o descaso das autoridades com a administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e teve como consequência uma mobilização da sociedade e maior fiscalização da destinação dos recursos.

A 3ª Caravana realizou-se em agosto de 1990; foi uma convocação conjunta da UMM-SP e dos movimentos de moradia organizados na então Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR, sendo um grande evento divulgado pela imprensa nacional. Participaram cerca de 3.000 pessoas de vários estados, que organizaram

uma grande passeata e um ato público de protesto ao então Presidente Fernando Collor, em frente ao Congresso Nacional, denunciando a ausência de uma política habitacional para o país. Foi nesta caravana que lançou-se a idéia do Fundo Nacional de Moradia Popular.

A 4ª Caravana, no dia 19 de novembro de 1991, foi a maior e mais importante de todas elas, pois, 5.000 pessoas de todo o Brasil estiveram em Brasília para entregar o 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o Fundo Nacional de Moradia Popular.

A esta caravana seguiram-se outras nos anos subseqüentes; passaram a agendar audiências nos diversos Ministérios Públicos e também no Banco Central e CEF, apresentando propostas e reivindicações gerais e específicas dos diversos movimentos de moradia. Procurou-se também manter audiências nas instâncias legislativas (Câmara e Senado), a fim de acompanhar a tramitação dos projetos relativos à habitação, em especial o FNMP.

A prática de realização de caravanas passa a integrar o estilo de fazer política da UMM-SP. Revela mais uma vez sua identidade pragmática, combinando a pressão por liberação de recursos financeiros e pelo estabelecimento de uma política de habitação.



### **3.3. Proposições para uma política habitacional**

A partir de 1988 os movimentos sociais em geral, e particularmente a UMM-SP, envolveram-se intensamente nos processos de proposição de alternativas de políticas públicas e de legislações que contemplassem os interesses populares. Sinais desse período foram os debates realizados no decorrer do Congresso Constituinte de 1988, que resultaram em conquista de espaços e instrumentos de participação institucional.

A UMM-SP avança significativamente: amplia-se seu caráter reivindicativo pelo atendimento das necessidades imediatas, para a proposição de políticas públicas e de seu reconhecimento institucional, enquanto sujeito político que intervém e negocia com outras forças sociais.

Nesse contexto, a UMM-SP apoia a elaboração da Emenda Popular de Reforma Urbana, que objetivava garantir os direitos sociais nas cidades, articulando questões como o acesso à terra, os instrumentos que democratizassem o uso do solo urbano e as formas de gestão democrática das cidades. A UMM-SP passa a integrar o Fórum Nacional de Luta pela Reforma Urbana.

Sem dúvida, é a proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, enquanto política pública de interesse social, a principal experiência gestada pelos movimentos de moradia, como uma alternativa à política oficial.

A nova postura propositiva passa a ser incorporada nos vários níveis de relacionamento da UMM-SP com os governos. Assim, a cada manifestação pública passamos a observar que além de apresentar suas reivindicações imediatas, propõe diretrizes, programas e projetos alternativos aos implementados pelos órgãos governamentais.

*“... nós temos que entrar dentro aparelho do Estado. Quer dizer, ter uma autonomia da organização, e entrar mesmo. Eu acho, que o que vai mudar a sociedade é quando a população se organiza e tem as rédeas, vamos chamar assim, do recurso financeiro do país. Eu acho, que nós vamos ter a democracia plena quando tivermos essa democracia econômica...”*

*“...Mesmo a gente não tendo o Fundo Nacional, nós precisávamos ter periodicamente informação... onde está indo esse dinheiro, mesmo que seja do Fundo de Garantia e nós não temos essas informações, essa transparência. Eu acho, que o papel da sociedade civil é ter um pouco o que alguns países da Europa tem: aqui vai se fazer uma obra, vai começar tal dia, custa tanto, vai ser tal empreiteira, e vai terminar tal dia. Acho que é isso que nós precisamos...”* (PE. Ticão, fev./1996)

A visão expressa por Pe. Ticão, ainda que não possa ser generalizada para a maioria das lideranças da UMM-SP, representa uma orientação política que vem sendo disseminada pelos movimentos sociais urbanos. É a idéia de que preservada a autonomia da organização popular, se busque a participação efetiva na destinação

das verbas dos orçamentos públicos, e o controle social, através da informação e fiscalização da aplicação desses recursos.

As características singulares de organização da UMM-SP, sua identidade pragmática, são responsáveis pelas conquistas de projetos habitacionais junto às diferentes esferas de governo. Sua trajetória, das ocupações de terra, às negociações com o Estado, à proposição do FNMP, demonstra a constituição de um sujeito político com força de mobilização e intervenção em várias dimensões da cena pública, que tem amadurecido na convivência e interlocução com outros sujeitos sociais e com o Estado.

## **CAPÍTULO III**

### **Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP: proposta popular de política habitacional**

*“... não queremos apenas construir casa,  
mas queremos construir uma legislação  
no país para atender a população de uma  
maneira geral...” (Pe. Ticão, fev./1996)*

## **1. Experiência dos mutirões com autogestão em São Paulo: alicerce para a proposta de FNMP**

*“... O mutirão aqui de São Paulo serviu como parâmetro para o Fundo. Esse é um ponto fundamental. Vinha vindo desde a história do Uruguai, Cachoeirinha, Vila Remo, o mutirão do Mário Covas. Foram experiências que sem elas não teria havido este grande movimento. A União compra a idéia do mutirão e passa a lutar por isso junto a administração petista. Surgiram novas lideranças que estão espalhadas por aí...”* (Márcia A. A. Pereira, jan./1996)

Como já vimos, as ocupações de terra, ocorridas no início dos anos 80, foram responsáveis por uma enorme pressão sobre os governos locais. Além das respostas repressivas, como os despejos com muita violência policial, ocorreram também respostas positivas como os primeiros mutirões habitacionais.

Já nas primeiras experiências de mutirão com autogestão no governo de Franco Montoro e do prefeito Mário Covas (1983-1986), se observa o estabelecimento das diretrizes dos mutirões autogestionários.

Ao longo desses anos, várias experiências de produção de habitação, que contavam com a força de trabalho da população organizada em mutirão e com a gestão das associações de moradores, foram realizadas com sucesso no município de São Paulo.

Vila Nova Cachoeirinha, Vila Arco Íris, Parque Fernanda, Grajaú, Colégio Adventista são algumas áreas localizadas em bairros periféricos de São Paulo, que na primeira metade da década de 80 foram palco de intervenções do poder público e das associações de moradores para a construção de moradias através de ajuda mútua e autogestão. Implantou-se, ainda, na cidade de São Bernardo do Campo, o projeto da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, oriundo do Fundo de Greve dos Metalúrgicos, que negociou junto ao governo de Estado os recursos para a construção de 50 moradias.

Essas experiências tiveram como modelo o Cooperativismo Uruguaio, cuja forma de construção por ajuda mútua e autogestão passou a ser alternativa para os setores da população organizados em sindicatos de trabalhadores. O contato da população com essas práticas ocorreu através da presença do engenheiro Guilherme Coelho, que, no início dos anos 80, visitou as cooperativas do Uruguai, trazendo um filme que era passado nas comunidades locais. Posteriormente, observou-se a atuação do Laboratório de Habitação do Curso de Arquitetura da Faculdade de Belas Artes de São Paulo - LAB-HAB, especialmente na zona sul da cidade, assessorando grupos de favelas e os projetos conveniados na gestão Covas/Montoro. Há também a presença no município de São Bernardo do Campo do arquiteto Leonardo Pessina, de origem uruguaia, que através da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, assessorava associações que negociavam com o governo estadual.

Dois conceitos operacionais, adotados por esse movimento social, são básicos para compreendermos o significado da proposta: a autogestão e a ajuda mútua.

Segundo Bonduki (1992), autogestão implica a criação de uma alternativa de gestão e organização popular, sendo as decisões tomadas autonomamente pela associação que congrega os participantes daquele mutirão, a qual gerencia todo o processo de construção. Ronconi (1993) destaca que a autogestão “é a forma de gestão do empreendimento feita por aqueles que o executam”. Pessina (1994) complementa que a autogestão é entendida como um processo pelo qual se repassam os recursos públicos para comunidades organizadas, associações, movimentos sociais e sem terra, cooperativas, que passam a gerenciá-los de acordo com normas estabelecidas.

Já o conceito de ajuda mútua, mais popularmente conhecido como mutirão é a forma de organização em que todos ajudam todos a construir um determinado equipamento ou unidades habitacionais. É, no entanto, muito polêmico. Para seus críticos, tal sistema explora a mão-de-obra do trabalhador em seus horários de folga do trabalho semanal, que deveriam ser destinados ao descanso e lazer.

Para seus defensores, como Bonduki (1992), o raciocínio de exploração da mão-de-obra é incorreto, pois considera que todo o trabalho investido reverte ao futuro proprietário. Esse valor é incorporado à moradia, sendo superior ao que seria ganho no mercado de trabalho. Segundo Ronconi (1993) o valor do trabalho incorporado à obra corresponde a 30% do valor total da edificação da unidade, mas aponta que deve ser contabilizado também o valor da administração do mutirão, exercida diretamente pela associação ou cooperativa.

Com esses dois conceitos e com a influência da experiência uruguaia é que arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, começam a desenvolver a metodologia própria de construção e organização comunitária. As primeiras experiências se dão no início do processo de democratização e em plena conjuntura econômica recessiva. Foram elas as responsáveis pelas bases do que viria a ser a Política Municipal de Habitação implantada na gestão da prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores.

Nessa gestão, observa-se uma clara tendência de incorporar à administração municipal a proposta dos mutirões autogestionários. A prefeita em sua trajetória política sempre manteve vínculos com os movimentos de moradia, participando ativamente da organização do MUF - Movimento Unificado de Favelas, desde o período em que foi vereadora, apoiando as ocupações de terra e também os mutirões da zona sul. Com sensibilidade ao movimento social, Luiza Erundina levou para trabalhar em cargos diretivos do executivo municipal profissionais com formação prática em projetos construtivos com autogestão, comprometidos com os movimentos sociais. É o caso do Superintendente de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - HABI, Nabil Bonduki, e de seu auxiliar direto Reginaldo Ronconi, responsável pela coordenação do programa intitulado FUNACOM - FUNAPS Comunitário, e também de membros da equipe de assessores como Leonardo Pessina e da assistente social Maria Inês Beltrão, com atuação no primeiro mutirão da gestão Montoro/Covas, localizado na Vila Nova Cachoeirinha, região norte da cidade.



O FUNAPS passa, então, por modificações jurídicas, vindo a se denominar FUNAPS Comunitário, ou FUNACOM, viabilizando o estabelecimento de convênios com grupos organizados de famílias em associações de moradores de construção por mutirão e autogestão. Passa a incorporar, também, a idéia de que o projeto e as obras sejam assumidos por assessorias técnicas contratadas diretamente pelos movimentos de moradia. Foram feitos 93 convênios com associações comunitárias estimando-se cerca de 12.000 unidades habitacionais a serem construídas.

*“... o mutirão garante a participação...  
a população tem em mãos o  
comando... É isso que faz crescer...”*  
(Márcia A. A. Pereira, jan./1996)

Essa talvez seja a principal característica do programa desenvolvido em São Paulo: a comunidade comanda todo o processo nos seus aspectos construtivos, administrativos e econômicos, discute suas necessidades, se organiza em grupos e comissões de trabalho, contrata os profissionais, define com eles o projeto, administra os recursos, gerencia a obra, define as regras de trabalho e de utilização dos espaços, enfrenta os problemas e divergências internas e responde por toda a prestação de contas.

Na visão de Paulo Conforto, um dos entrevistados, é preciso ir além da administração da obra, sob pena de ao término dos trabalhos cada um se voltar para dentro de sua casa e não se envolver com os problemas da comunidade.

*“... então, a discussão, durante o processo de luta,  
de uma nova concepção de vida por parte de toda*

*comunidade é fundamental, sob pena da gente simplesmente ajudar a pessoa a conseguir sua moradia e não construir uma nova pessoa, com solidariedade, com sensibilidade, com vontade de lutar por questões mais gerais, e não tão individuais...” (Maio./1996)*

As condições contratuais previam que os recursos poderiam ser gastos da seguinte forma<sup>21</sup>: 82% dos recursos, com materiais de construção; 10%, com mão-de-obra especializada; 4%, com o pagamento de assessoria técnica; e 4% com o canteiro de obras e equipamentos.

As casas podiam ser de até 60 metros quadrados, e foi possível observar que, pelo fato de cada associação ter autonomia para contratar a sua assessoria técnica, a qual discutia todos os detalhes com a comunidade, os projetos arquitetônicos foram diversificados, respeitando as condições ambientais, rompendo com o padrão tradicional dos conjuntos habitacionais, onde todos os conjuntos são iguais, não importando as características da população, do terreno, clima, etc.

O processo de discussão dos projetos arquitetônicos entre a população e as assessorias técnicas foi muito criativo. Cada participante podia opinar sobre a casa, como deveria ser a disposição dos cômodos, quantos quartos, etc. Um exercício concreto e emocionado de participação, de decisão dos rumos da vida cotidiana.

---

<sup>21</sup>Sobre esse assunto ver ALMEIDA, Marco A. e MUÇOUÇA, Paulo S. *Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. Pólis. São Paulo. 1991.

Foi importante também a mudança de qualidade verificada nas unidades habitacionais construídas, especialmente na garantia da compra de materiais de construção de primeira linha, isto sem comprometer os custos da obra. Segundo as lideranças, os custos das casas foram de US\$ 100 por metro quadrado, enquanto os custos das casas populares construídas por empreiteiras eram estimados em US\$ 300 por metro quadrado.

O gerenciamento do recurso pelas associações levou a um ganho significativo nos custos finais das obras, seja pelo emprego da mão-de-obra da comunidade, pela economia nos custos administrativos e ou pela ausência de taxas de lucro como nas empreiteiras.

Com todos esses aspectos, o que se observa nos 4 anos de implementação do programa é que os movimentos de moradia da cidade e as lideranças emergentes, apreendem um novo conhecimento. Na prática, começam a dominar todo o processo construtivo e também a organização necessária para levar a cabo tal empreitada. Aprendem a lidar com os técnicos e assessores, com a máquina da prefeitura, com a parte burocrática dos contratos e das prestações de contas, e negociam com os órgãos públicos com argumentos e propostas, e, mais do que tudo, passam a acreditar e se empolgam com a possibilidade real de mudar suas vidas.

As experiências de mutirão, as influências do sistema uruguaio e o programa FUNACOM apontaram para as lideranças e assessorias da UMM-SP a matriz do que viria a ser o Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular:

- que seja dada prioridade de atendimento à população de baixa renda;
- diversidade de Programas e Projetos Habitacionais,
- o reconhecimento das associações de moradores e cooperativas habitacionais como agentes promotores dos programas;
- a definição de recursos específicos e de uma política de subsídio para as famílias de menor renda;
- a formação de um Conselho Nacional de Moradia representativo e deliberativo, com a competência de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

Esses pontos são a espinha dorsal do Projeto de Iniciativa Popular, reflexo de uma experiência bem-sucedida, mas limitada ao espaço e aos recursos locais.

*“... hoje, sem dúvida nenhuma, os mutirões são modelos de política habitacional... são eles que são, de fato, o mote do projeto do Fundo...”*  
(Benedito R. Barbosa, jan./1996)

*“... com a tremenda vitória dessa realização [mutirão], o movimento fez uma avaliação política muito correta: de que estava ali lançando uma semente, mas que os recursos municipais eram absolutamente insuficientes para poder dar a esse trabalho o caráter de massa...”*(Paulo Conforto, maio/1996)

*“... o movimento parte com essa bandeira (FNMP), calcada na realidade comprovada de que se poderia realizar, para vender para todo país essa proposta...”*(Paulo Conforto, maio/1996)

*“... o FUNAPS é um exemplo de legislação... é uma experiência, foi uma semente..., ajudou a ter uma inspiração, que no fundo era conquistar uma legislação...”*(Pe. Ticão, fev./1996)

As falas de alguns dos entrevistados destacam a importância da vivência concreta de uma alternativa de política habitacional, que, mais do que dar certo, apontava para a necessidade de sua generalização nacional. Os recursos financeiros do município eram insuficientes para atender toda a demanda nesses quase 30 anos de ausência de programas voltados à população de baixa renda. Mais do que nunca era preciso enfrentar a responsabilidade federal para a definição e implantação de uma política para o setor.

## **2. Resgate da dinâmica de formulação da proposta**

O FNMP foi o primeiro projeto de iniciativa popular, resultado de uma ampla campanha entre os vários movimentos de moradia, que recolheu mais de 800 mil assinaturas em todo o país, entregues ao Congresso Nacional na IV Caravana dos Movimentos à Brasília, realizada em 19 de novembro de 1991.

A Constituição Brasileira, de 5 de outubro de 1988, determina em seu artigo 61, parágrafo 2º, que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído por cinco Estados, com não menos do que 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Essa foi uma conquista do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, organizado a partir de 1995, em vários estados, e que reuniu dezenas de entidades representativas de segmentos da sociedade civil.

Para Benevides (1991), a aprovação, na Constituição de 1988, dos instrumentos jurídicos, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, significa a combinação de formas de democracia direta com a democracia representativa. Tais mecanismos de democracia direta pretendem assegurar a participação do povo nas decisões políticas.

Segundo a autora, o termo democracia direta provoca alguns equívocos, seja pela sua carga histórica, seja pela polêmica conceitual. No caso brasileiro, ela adota o termo democracia semi-direta no sentido de complementaridade entre representação tradicional (eleição do executivo e legislativo), e formas de participação direta (votação em questões de interesse público), que propicia equilíbrio entre a representação e a soberania popular, estando as autoridades sujeitas ao controle popular.

A Iniciativa Popular é o instrumento constitucional que viabiliza a participação direta da sociedade, no sentido de apresentação de propostas de interesse de amplas parcelas da população, aperfeiçoando os mecanismos de representação política.

É a partir da aprovação desse mecanismo jurídico-institucional, que nasce a luta por uma legislação de habitação nacional que atendesse às demandas populares, e fosse apresentada diretamente pelos movimentos sociais. Os cidadãos estariam exercitando, desse modo, seu direito constitucional.

A idéia inicial foi lançada pelo Pe. Ticão na Caravana de 1989, preocupado em manter viva a mobilização em torno da questão da moradia. Essa é uma característica da liderança da Igreja reconhecida por todos os movimentos sociais de base: lançar propostas de lutas que mantenham acesa a mobilização popular. No caso, Pe. Ticão já pensava que a campanha de coleta de um milhão de assinaturas seria um excelente instrumento de mobilização. Todavia, nesse momento não se tinha ainda o conteúdo da proposta, apenas uma palavra de ordem.

Outro aspecto que influenciou Pe. Ticão foi o contato na região leste com o movimento de saúde, e a conquista do Sistema Único de Saúde - SUS, conforme suas próprias palavras:

*“... nós somos inspirados pelo movimento de saúde.... ele deu esse salto com o SUS... foi toda uma luta que o movimento popular de saúde desencadeou, que conseguiu uma legislação oficial, que o atendimento da saúde fosse um direito para todos...”(fev./1996)*

As experiências bem-sucedidas dos mutirões com autogestão em São Paulo, a aprovação do mecanismo constitucional de Iniciativa Popular e o exemplo da legislação nacional de saúde foram os ingredientes básicos para fomentar a idéia do Fundo Nacional de Moradia Popular.

Durante o ano de 1990, a idéia é discutida pelos técnicos e assessorias da UMM-SP, que estudaram alternativas e possibilidades. Nesse momento, poucas lideranças dos movimentos de moradia participavam, mas nas plenárias mensais e reuniões da coordenação já se iniciavam os primeiros debates.

Desde o primeiro instante se observa também a participação de grupos populares da cidade de Ipatinga/MG que conhecendo a experiência dos mutirões de São Paulo, se encantam com a idéia e começam a implantá-los em sua cidade em parceria com a administração local. É com a realização do 1º Encontro que a discussão é aberta à contribuição dos diversos movimentos de moradia.



## 2.1. Primeiro Encontro: proposta de criação do FNMP

*“... só foi possível o Fundo por uma conjunção de fatores, que eram a Constituinte, a administração petista aqui e a questão desse movimento de massa estar desabrochando, não mais como reivindicação, mas como proposta...”* (Márcia A. A.Pereira, jan./1996)

Os fatores apontados por esta entrevistada são os principais condicionantes que levam à formulação da proposta do FNMP. Os instrumentos de democracia semi-direta aprovados na Constituinte e a gestão do PT em São Paulo, propiciando a implantação de uma Política Municipal de Habitação com prioridade para os mutirões com autogestão, mas com capacidade limitada de recursos financeiros, somaram-se a um movimento social de moradia emergente dos anos 80, com grande representatividade e pragmatismo em suas estratégias de luta e negociação.

No dia 23 de março de 1991, na Câmara Municipal de São Paulo, foi realizado o 1º Encontro para discutir a criação do FNMP. Participaram: CONAM, a Federação de Moradores do Rio Janeiro - FAMERJ, ANSUR, Coordenação Nacional dos Movimentos de Moradia, Pró-Central de Movimentos Populares, UMM-SP, FASE SP, CIDADE, Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro, escritórios de assessoria técnica, vereadores, deputados estaduais e federais, assessores parlamentares, Secretaria de Habitação do Município, movimentos locais.

As principais decisões desse encontro foram<sup>22</sup>:

- a criação de comitês locais (municipais e estaduais) com a finalidade de divulgar e discutir com os movimentos sociais de habitação as várias propostas para a criação do FNMP;
- a formação de uma comissão, pelas entidades presentes e movimentos sociais, com o critério de representatividade de cada movimento: proporcionalidade de 1 (um) por 250 (duzentos e cinquenta) dos participantes de cada movimento. O objetivo da comissão é de receber as propostas de conteúdo que vêm dos comitês, para elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, e sistematizá-las;
- a realização do 2º Encontro, nos dias 25 e 26 de maio de 1991, para discussão e aprovação da proposta, e desencadear o processo de coleta de 1 milhão de assinaturas.

Nesse encontro vários aspectos referentes à definição do projeto não foram consensuais, e ficaram por ser aprofundados e discutidos nos próximos encontros.

Foram eles:

- **as faixas de renda a serem atendidas:**

As propostas se diferenciavam entre tetos de atendimento que variavam de 3, 5, e 10 salários mínimos, e atendimento a todas as faixas de renda, segundo as regras estabelecidas no Fundo.

---

<sup>22</sup>UMM-SP.. *Boletim Informativo*. Texto mimeo. São Paulo. Abril, 1991.

- **a origem dos recursos:**

Esse foi o ponto mais complexo de discussão, concentrando-se a polêmica na utilização ou não do FGTS. Os argumentos de assessorias contrárias à utilização do FGTS eram os de que esse recurso teria de ter obrigatoriamente retorno financeiro, impossibilitando uma política de subsídio, e por seus objetivos, até certo ponto contraditórios, de indenizar o trabalhador demitido e financiar a habitação.

*“...o FGTS é um grande engodo, junta o tema do desemprego, da indenização da demissão, com o financiamento da moradia. São coisas impossíveis de juntar. O FGTS tem que ter um retorno de 3% ao ano, correção monetária, e na moradia você tem que dar subsídio. É um grande engano...”(Pessina, maio/1996)*

Além dessa questão foram debatidas propostas e sugestões sobre a origem dos recursos que não eram necessariamente antagônicas ou excludentes. Entre elas, temos a de inclusão de percentuais do orçamento federal; de recursos do não-pagamento da dívida externa, sendo que alguns defendiam a conversão e outros a suspensão do pagamento da dívida externa; porcentagem do FINSOCIAL; imposto de renda das pessoas jurídicas, como o desconto de 0,5% a 1%, taxaço dos contratos de empresas que realizam serviços e obras públicas; taxaço dos consórcios; 20% das loterias federais; porcentagem dos fundos de pensão, imposto de grandes fortunas e também financiamentos internacionais. Essas propostas

diversificadas foram se transformando no processo de discussão culminando seu fechamento no 2º Encontro.

- **a composição do Conselho Nacional de Moradia Popular:**

Como veremos adiante, a proposta do projeto prevê a formação de um conselho responsável pelo gerenciamento do Fundo. A forma de composição, o peso de cada setor da sociedade nesse conselho mereceu muitas discussões até o final do processo. Nesse encontro foram apresentadas propostas que incluíam representantes das entidades representativas dos movimentos; representantes das Centrais Sindicais; representantes da Secretaria Nacional de Habitação; representantes das administrações municipais; representantes do agente operador (CEF); representantes do Congresso Nacional; e representantes de entidades civis ligadas à questão habitacional.

- **quanto aos agentes promotores da habitação popular:**

Houve propostas complementares, ou seja, que os agentes promotores da habitação pudessem ser as organizações comunitárias, as organizações sindicais, as cooperativas habitacionais populares, as prefeituras municipais e governos estaduais, desde que criados conselhos que tivessem a participação dos movimentos sociais. A novidade estava em que as organizações comunitárias e sindicais fossem incluídas como possíveis agentes promotores da habitação.

Esse primeiro Encontro foi responsável pelo começo das discussões, tornando público o debate, para além dos limites da UMM-SP. Os vários grupos, comunidades, movimentos sociais iniciaram o estudo de cada um desses aspectos e encaminhavam propostas para o comitê responsável pela sua sistematização. Foi estabelecida a data de 4 de maio de 1991, para o recebimento das propostas, mas o prazo foi prorrogado até o encontro seguinte.

A partir de então o processo foi marcado por uma significativa participação dos movimentos locais e setores técnicos nas discussões sobre seu conteúdo, na elaboração de textos e subsídios, na divulgação do projeto, na organização de cursos, plenárias e encontros, além de ser pautado sistematicamente em todas as reuniões semanais da coordenação da UMM-SP e plenárias mensais.

A fala de Evaniza Lopes Rodrigues, liderança da Leste I, mostra como foi rico o debate nas bases do movimento:

*“... A discussão passou por todos os níveis nos mutirões, tinha dias, eu me lembro, que a gente suspendia obras, para discutir o projeto do Fundo, a gente fez questionários, fez roteiros, para discutir em cada grupo de base...”*

*“... a gente conseguia trazer aquela discussão, que seria em tese, altamente especializada, técnica, para coisas não só do cotidiano do mutirão, mas muito na perspectiva de experiências que poderiam ser ampliadas...”*

*“... a campanha do Fundo foi bastante interessante na base, porque chegou com aquela discussão de política habitacional, a gente fez mil cursinhos de como funcionava a política habitacional no estado, no governo federal, no município, e que isso não contemplava a gente...”*

*“... a discussão era: como seria uma estrutura de política habitacional que contemplasse os interesses, as propostas do movimento. Então, nessa época, já se avançava a discussão da autogestão, da participação, de conceitos que até o momento a gente não tinha. Antes a gente só queria casa...”(Jan.1996)*

O que mais nos chamou a atenção na primeira fase de discussão da proposta do FNMP foi a fertilidade do próprio tema e seu potencial mobilizador, que conseguiu motivar os grupos para discutir e dar idéias. É fato que as pessoas já estavam aglutinadas e mobilizadas em torno dos mutirões que aconteciam pela cidade de São Paulo, e por isto mesmo se dispunham a avançar na discussão de alternativas junto ao governo federal.

A UMM-SP não trabalha com a idéia de “*quanto pior melhor*”, no sentido empregado por alguns setores da esquerda, que vêm nos momentos de crise social a possibilidade da politização da população. Nos momentos de ascensão do movimento popular, especialmente quando vitórias materiais são obtidas, a UMM-SP busca desenvolver a capacitação de seus quadros militantes.

## **2.2. Segundo Encontro: lançamento da campanha do Fundo**

Realizado nos dias 25 e 26 de maio de 1991, no colégio Caetano de Campos em São Paulo, contou com a presença de delegações de 9 estados - São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Piauí, e Santa Catarina - e também de nomes de expressão como Lula e Luiza Erundina, que participaram da sua abertura.

Além da UMM-SP, participaram representantes de outros movimentos de moradia ligados a Coordenação Nacional do Movimento Nacional de Luta por Moradia e da Pró-Central de Movimentos Populares.

O momento foi importante por ter sido possível deliberar os principais pontos que estariam contidos no Projeto de Lei e por desencadear oficialmente o processo de coleta de assinaturas, que já estava ocorrendo nos bairros de São Paulo. Além disto, foi nesse encontro que começou a articulação do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular.

Nesse Encontro exarcebaram-se as diferenças entre os diversos movimentos de moradia, em seus aspectos de conteúdo e de disputa pela hegemonia da direção. O regimento aprovado previa que todas as deliberações fossem votadas no plenário, entre os participantes do encontro. Como a maioria do plenário era de grupos ligados à UMM-SP, que já vinham trazendo uma proposta de projeto de Fundo amadurecida em seus fóruns específicos, esta força política ganhou praticamente todas as votações.

As diferenças de conteúdo referiam-se à contraposição entre Reforma Urbana e FNMP. As lideranças e técnicos, que participaram mais diretamente da recente luta na Constituinte pela Emenda Popular de Reforma Urbana, avaliavam o projeto do FNMP como limitado, por não contemplar todos os aspectos da Reforma Urbana. Já a UMM-SP, suas assessorias, o movimento de moradia da cidade de Ipatinga afirmavam que o FNMP era o caminho para enfrentar os problemas de habitação popular. A fala de alguns entrevistados ilustra as diferenças e tensões presentes no debate:

*...”eles [MNLM e a CMP], vieram com uma proposta que era mais parecida com a Reforma Urbana.... só que a União já tinha uma proposta discutida... Não era uma proposta de Reforma Urbana como eles queriam, que dava conta de todos os aspectos, mas era uma proposta no plano habitacional...”* (Márcia A. A. Pereira, jan./1996)

*“... política habitacional para nós é insatisfatório em relação à questão urbana. Mas, havia o envolvimento dos setores populares, e a gente achava que era uma oportunidade até de potencializar a discussão da Reforma Urbana...”* (Adail R. Carvalho, fev./1996)

*“...o Fundo de Moradia não é efetivamente a proposta melhor para a questão da Reforma*



*Urbana, porém, é um potencializador da mobilização. Foi basicamente isso...* (Adail R. Carvalho, fev./1996)

*“...as entidades de caráter nacional, com raríssimas exceções, não apostaram na concretização do Fundo... o desprezo, a forma com que esses companheiros trataram a perspectiva do Fundo, foi muito grande....”* (Miguel R. Afonso, abr./1996)

A Reforma Urbana e o FNMP não são propostas que se opõem. A Emenda Popular de Reforma Urbana representa as diretrizes gerais defendidas pelos movimentos de moradia e entidades da sociedade civil, para a construção justa e democrática das cidades. O Projeto do FNMP é uma proposta operativa, inserida nas diretrizes gerais, que responde às demandas mais imediatas por habitação.

É a partir deste momento que as diferenças de propostas e de concepção de movimento social começam a surgir, com críticas pesadas de ambos os movimentos de moradia. Mas apesar disso, a avaliação de todos foi a de que o Encontro fora um sucesso por ter elaborado uma proposta e lançado publicamente a campanha de assinaturas.

### **3. Processo de encaminhamento do FNMP ao Congresso Nacional como 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular**

Para os movimentos de moradia organizados em todo o país, o ano de 1991 ficou marcado pela 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia, a qual entregou no Congresso Nacional o Projeto de Iniciativa Popular, que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular.

#### **3.1. Campanha de coleta de assinaturas**

*“...nosso slogan era que a gente ia escrever a lei...”*. (Evaniza L. Rodrigues, jan./1996)

Milhares de pessoas de todo o país participaram da campanha de coleta de um milhão de assinaturas. Esse foi um número simbólico, definido a partir da exigência legal como meta política dos movimentos de moradia.

Em São Paulo, a campanha de coleta de assinaturas se alastrou por todos os bairros, com forma e intensidade diferenciadas, e as reuniões de coordenação da UMM-SP eram um termômetro da campanha. A cada reunião, os representantes regionais davam informes sobre a coleta em seus bairros e se fazia um balanço de quanto cada região havia coletado.

Evaniza Lopes Rodrigues conta como foi organizada a coleta de assinaturas nos grupos de base:

*“...um dia o grupo ia à feira, com vinte, trinta, quarentas pessoas..., ou ia num domingo para a porta da Igreja, falava na missa. No domingo seguinte, retornava à missa, o pessoal tinha que levar o título... saia de porta em porta, e isso foi uma das coisas mais organizadas...*

*... outra coisa era individualmente, o pessoal levar para casa as folhas de assinaturas e ter como meta, estar devolvendo aquelas folhas dali um “x” de tempo, um mês, dois meses...*

*... o grupo que arrecadasse mais assinaturas, ele ganhava um vídeo cassete. Até hoje, não teve o tal do videocassete, mas foi uma coisa assim, de pique do pessoal, vamos recolher, vamos recolher, e de fato, se conseguiu as assinaturas...”*  
(Jan./1996)

As formas de organização surgiram dos próprios participantes, que, com criatividade e empenho, mantinham a disposição e mobilização. As atividades de coleta foram as mais diversas, de casa em casa, entre os vizinhos, entre os participantes dos diversos movimentos de moradia, “mutirões” pelas feiras e comércio, plantão nas Igrejas e festas dos bairros. Criou-se um clima de “gincana” entre os grupos, de competição entre quem recolhia mais assinaturas e, ao mesmo tempo, de solidariedade em torno de um mesmo objetivo.

O apoio da estrutura da Igreja, no caso de São Paulo, foi também fundamental para se obter o grande número de assinaturas. Passou pelo apoio do Cardeal D. Paulo Evaristo Arns, das pastorais e paróquias espalhadas pela cidade e interior.

*“... o retorno das Igrejas, das paróquias, foi decisivo nesse projeto... nós fizemos mais de cem mil folhas. Eu me lembro, fui num encontro, no Sagrado Coração de Jesus, numa quadra, era um encontro estadual de comunidades de base. Olha, aquele pessoal foi o pessoal que deu mais retorno, depois nós mandamos as folhas de assinaturas para as paróquia, o pessoal escrevia pedindo. Foi de uma riqueza extraordinária...” (Pe. Ticão, fev./1996)*

A iniciativa coletiva mais marcante da UMM-SP talvez tenha sido a montagem de uma “barraquinha” ou “casinha”, como o movimento chamava, na Praça da Sé, onde, diariamente, nos meses que antecederam a 4ª Caravana, os diversos grupos e movimentos da UMM-SP se revezavam em plantões de coleta de assinaturas que eram bastante criativos. Cada grupo ficava lá o dia inteiro, apresentando teatrinho de bonecos, música, fazendo festas, conversando, explicando a proposta e recolhendo assinaturas.

Esse trabalho contou com um aliado: o jornal *Notícias Populares*, conhecido por ter um público popular, “comprou a idéia” e passou a noticiar diariamente, passo a passo, a campanha, encontros e eventos promovidos pela UMM-SP.

A animação e disposição da UMM-SP foi responsável por 80% das assinaturas levadas na Caravana em Brasília.

*“... o povo sabia por que estava assinando aquele abaixo-assinado... Eles queriam casa pra eles, em regime de mutirão...”* (Márcia A. A. Pereira, jan./1996)

Os movimentos de moradia que divergiam da UMM-SP afirmavam que era preciso dar mais tempo para as discussões, mas diferentemente de outros estados, a UMM-SP vivia um clima favorável de mobilização, embalada no ritmo dos mutirões e da administração petista, e suas principais lideranças tinham a clareza de que o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, seria um fato político nacional de grande repercussão.

### 3.2. Caravana de entrega do Projeto de Lei ao Congresso Nacional

*“... a entrega do Fundo no Congresso Nacional serviu para, num dado momento, trazer à tona a discussão da política habitacional no país... A entrega desse projeto conseguiu dar a dimensão, de que alguma coisa tinha que ser feita, e que apesar de muitas deficiências, estava trazendo uma proposta para isso...”* (Paulo Conforto, maio/1996)

A Iniciativa Popular deu visibilidade à problemática habitacional. Estimou-se que 5.000 pessoas de todo o Brasil compareceram ao ato de entrega das assinaturas, que foi noticiado pelos principais jornais, entre eles, *O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, Folha da Tarde, Jornal do Brasil, O Globo, Jornal de Brasília, Correio Brasiliense, Diário Popular, Notícias Populares*. As redes de televisão deram cobertura em seus jornais, com destaque no Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão.

O editorial do jornal Folha de S. Paulo, de 21/11/91, enfatizou a relevância da iniciativa democrática que repercutiu em todo Brasil, embora não tenha discutido o mérito da proposta. Transcrevemos trechos do artigo, pela sua importância na formação da opinião pública:

*“... Num país em que a noção de cidadania ainda mal engatinha, e em que a sociedade como que se acostumou a ver no Estado uma entidade distante e inatingível, este dispositivo - e o seu exercício inaugural - adquirem importância mais do que evidente....*

*... A iniciativa abre espaço para que a população assuma o papel de agente do processo legislativo, pode, portanto, incentivar o desenvolvimento da consciência e da prática política do país, para além de estimular formas mais participativas de organização social...*

*... o projeto recém apresentado ao Congresso simboliza, assim, a estréia de uma prática política que, pelo seu potencial catalisador de avanços sociais, só pode contribuir para o fortalecimento do regime democrático no país. Que o exemplo seja seguido.”*

A ênfase do editorial foi dada ao significado da iniciativa para o fortalecimento do regime democrático, admitindo que o exercício da cidadania é ainda uma noção com pouco enraizamento na sociedade brasileira. Mas talvez o fato mais importante seja o reconhecimento da população de seu papel como “agente do processo legislativo”, o que historicamente foi negado aos setores populares pelas classes dominantes.

*“...fizemos uma rifa enorme, era uns dez mil números de rifa para uma única cesta básica!...” (Evaniza L. Rodrigues, jan./1996)*

Foi uma viagem longa e cansativa, mais de 15 horas para aqueles que saíram de São Paulo com destino à Brasília, em ônibus alugados com recursos arrecadados durante meses entre os participantes de cada movimento de base, através de "vaquinhas", rifas, festas, bingos, sorteios. Ao mesmo tempo a viagem foi permeada de emoções, com brincadeiras, cantorias, encontros e namoros.

Concentrados na frente do Congresso Nacional os participantes da Caravana assistiram seus representantes, escolhidos na noite anterior, empurrarem carrinhos de pedreiro que transportavam os pacotes com as folhas de assinatura, pela rampa do Congresso, entregando oficialmente o Projeto do FNMP ao Presidente da Câmara. A emoção tomou conta de vários participantes, que pela primeira vez estavam em Brasília, diante da casa legislativa que poderia aprovar um projeto elaborado pelos movimentos sociais.

Entre discursos, aplausos, e muita música, o então Presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro, saudou entusiasmado a iniciativa e prometeu tramitação especial na Câmara de Deputados.

Na noite de véspera à entrega das assinaturas, foi feita uma assembléia para organizar o ato de entrega e demais audiências. As disputas entre o MNLM e a UMM-SP vieram à tona pela coordenação política do ato, quando se concluiu a contagem das assinaturas e verificou-se que o maior número de assinaturas era de São Paulo. Mais uma vez acirrou-se o clima de disputa e de divergências políticas.



São Paulo, Piauí, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina foram os estados responsáveis pelo quorum mínimo exigido por lei de 5 estados. Entretanto, 18 estados participaram do processo de coleta - São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Maranhão, Pará, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Distrito Federal - que até aquela data atingiram aproximadamente o número de 830 a 850 mil assinaturas; número estimado, pois a contagem foi feita manualmente, e muitas folhas não estavam completas.

A Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, na ausência de regulamentação da matéria, buscou junto ao Tribunal Superior Eleitoral formas de possibilitar a conferência das assinaturas, por amostragem informatizada, o que se tornou inviável, pois o Tribunal possuía apenas o cadastro de 1/3 do eleitorado nacional, estando o restante distribuído entre o SERPRO e os órgãos estaduais da Justiça Eleitoral.

Na visão de Miguel Reis Afonso, a quantidade de assinaturas exigida por lei deveria ser revista.

*“... é um absurdo, um milhão de assinaturas para apresentar um projeto, nenhum outro grupo no Brasil até hoje apresentou... A Bandeirantes começou um abaixo-assinado para acabar com a Voz do Brasil. Ela conseguiu, depois de um mês, vinte mil assinaturas. Nós conseguimos cerca de seiscentas mil assinaturas em cinco meses. Só São Paulo. Então, era cerca de cem mil por mês...”*  
(Abr./1996)

A exigência desse número de assinaturas para apresentação de Projeto de Iniciativa Popular pode ser exagerada ou inviabilizadora da participação dos diversos setores da sociedade, mas, por outro lado, é um requisito que tem o mérito de selecionar temas de interesse de amplos setores sociais. A campanha do FNMP revela a força e capacidade de mobilização dos movimentos de moradia e que inauguram uma prática cidadã.

Ao apresentar o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o conjunto dos movimentos de moradia mostrou à sociedade brasileira sua capacidade propositiva e fez emergir o tema da habitação popular como uma questão nacional, que atinge a grande maioria dos moradores das cidades.

#### **4. Conteúdos do Projeto de Lei de Iniciativa Popular**

Durante a elaboração da proposta popular diversas idéias foram discutidas: muitos debates, reuniões, assembléias, estudos de aspectos técnicos, elaboração de subsídios, cartilhas explicativas, num esforço coletivo de construir consenso entre os participantes para a unidade em torno do projeto.

Pela leitura do Projeto de Lei (em anexo) percebe-se a preocupação em responder às demandas imediatas das várias lutas travadas pelo movimento social, fruto do amadurecimento político dos diversos movimentos de moradia.

Seus principais aspectos são:

- **prioridade de atendimento:**

O projeto estipulou que fossem atendidos aqueles com renda igual ou inferior a 10 salários mínimos, moradores em precárias condições de habitabilidade, como favelas, cortiços, palafitas, áreas de risco, etc. Muitos discordaram achando que o teto era muito alto (especialmente a base mais pobre dos movimentos sociais e das regiões mais carentes do país que entendiam que a prioridade seria até 5 salários mínimos). Outros criticavam, dizendo que o teto era baixo para regiões metropolitanas, e que com sua limitação não se estabeleceria um novo sistema financeiro de habitação no país.

- **diversidade de programas habitacionais:**

A idéia central foi a de estabelecer um leque de programas que rompessem com os clássicos conjuntos habitacionais populares padronizados, construídos pelo BNH, em períodos passados, e que contemplassem as diferenças regionais e culturais.

Assim, foram incluídas nos programas habitacionais as várias formas de produção de moradia, como a construção de moradias novas, a urbanização de favelas, lotes urbanizados com infra-estrutura, intervenção em cortiços e em habitações coletivas de aluguel, aquisição de material de construção, reforma e recuperação de unidades habitacionais, aquisição de imóveis para locação social, regularização fundiária, construção e reformas de equipamentos comunitários, vinculados a projetos habitacionais, e serviços de assistência técnica e jurídica.

- **reconhecimento das associações de moradores e cooperativas habitacionais como agentes promotores de habitação:**

Tal aspecto é a maior novidade do Projeto de Iniciativa Popular. Tradicionalmente, as políticas habitacionais excluem o beneficiário da habitação de sua execução direta. A postura adotada sempre foi individual e passiva: o futuro morador se inscreve individualmente e espera pacientemente que lhe seja entregue sua moradia, sem que possa participar do processo de construção.

O projeto reconhece as associações de moradores e cooperativas habitacionais como um dos possíveis agentes promotores, viabilizando a participação do beneficiário da habitação e abrindo a possibilidade da criação de programas de autogestão. Com isto, o sujeito/cidadão, que passa a participar ativamente, deixa de ser uma idealização, para ser uma realidade na vida cotidiana.

- **recursos financeiros e política de subsídios:**

Essa foi, sem dúvida, a discussão mais técnica no processo de elaboração. O consenso referia-se à necessidade de um alto grau de subsídio por parte do Estado, para a população de baixa renda que não tem qualquer tipo de acesso à moradia.

A maior polêmica referia-se aos recursos do FGTS. Como já explicitamos, anteriormente, alguns técnicos eram contrários a sua utilização, mas no debate com a população e outros especialistas, venceu a postura de que esse é um fundo do trabalhador e que deve ser utilizado para a habitação.

Leonardo Pessina chegou a formular uma proposta de um imposto específico para habitação, nos moldes da Lei Uruguaia, mas não encontrou espaço para sua discussão pois seria mais uma carga tributária sobre o trabalhador.

*“... No Uruguai é assim, 1% a cargo do patrão e 1% a cargo do empregado, mas foi descontado do imposto da previdência, não foi imposto a mais. Se pagava 8% de previdência, passava a se pagar 7%, e 1% foi para a habitação. Isso gera uma*

*massa de grana a fundo perdido, que permite ter uma política de subsídios. O reajuste da prestação era a partir do aumento dos salários, e os juros eram diferenciados pelo tipo de moradia. A lei Uruguaia coloca 4 tipos de moradia: a econômica, a média, a confortável e a luxuosa. As duas primeiras são consideradas de interesse social. Têm prioridade na lei econômica, com ajuda mútua, com propriedade cooperativa. E ela tem 2% de juros ao ano, as outras têm 6%. Isto é, um juros muito baixo, é um tipo de subsídio...” (Maio,1996)*

A forma uruguaia de subsídio traz alguns elementos para reflexão: a legislação é para todos, ou seja, os diversos seguimentos sociais podem ter acesso ao financiamento; a contribuição mensal vale para o trabalhador e para o empregador, que é especificamente destinada à política habitacional, não tendo outros fins como a cobertura para o desemprego; e, por fim, o grau de subsídio depende da renda do trabalhador e do tipo de moradia. A resistência popular em discutir propostas como esta foi consequência dos cruéis efeitos da crise econômica sobre a maioria da população.

A proposta resultante foi um misto de recursos, ou seja, juntam-se recursos a fundo perdido (oriundos de dotações orçamentárias, doações, etc.), e recursos onerosos (como o FGTS), de maneira que se garanta o subsídio com critérios e forma cautelosos. Ao final dos debates, decidiu-se que constituiriam recursos do FNMP:

- dotação orçamentária da União;
- contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiras

ou nacionais;

- convênios de financiamentos de organismos internacionais;
- 60% dos recursos do FGTS, cuja aplicação seguiria as normas estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS;
- 20% da receita bruta de loterias;
- contribuições dedutíveis da declaração de Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas, até o limite de 1%, como incentivo fiscal.

- **Conselho Nacional de Moradia Popular:**

A formação de um Conselho Nacional de Moradia Popular, representativo e deliberativo, é pensado com a competência de estabelecer as diretrizes, critérios e fiscalização da aplicação dos recursos do FNMP. É a incorporação da idéia de que a sociedade, com suas diferentes forças, tem que assumir esse papel, participando das decisões e fiscalizando as ações.

A composição do Conselho foi uma questão polêmica. Na visão da UMM-SP, os movimentos de moradia deveriam ter maioria, e, sendo esta instância paritária entre governo e sociedade civil, ficava a pergunta: como dividir vagas com outros setores, como os empresários da construção civil? Como veremos, o impasse se resolveu num outro tipo de formulação não-paritária, mas sim tripartite. Registramos aqui como foi apresentada a composição do Conselho, em seu projeto original.

- 10 representantes de entidades do movimento popular, nomeados em seus fóruns específicos;
- 4 representantes das centrais sindicais;

- 1 representante do Ministério da Ação Social ( na época era o órgão responsável pela área de habitação);
- 1 representante da Caixa Econômica Federal;
- 1 representante do Ministério Público Federal;
- 1 representante do Congresso Nacional;
- 1 representante do Banco Central.

Percebe-se que essa composição tem uma formulação que favorece os movimentos de moradia, excluindo setores importantes da área de habitação como as prefeituras, governos estaduais, COHABs, empresários da construção civil, etc. Reflete o estágio político do movimento social, em um determinado momento, que vêm com uma herança da desconfiança e descrédito no Estado e na iniciativa privada.

A proposta popular apresenta dimensões política, social, técnica e financeira. Política, por estabelecer a criação de um conselho de gestão e por definir as associações como agentes promotores. Social, por priorizar o atendimento à população de baixa renda. Técnica, por apresentar uma diversidade de programas. Financeira, por definir uma política de subsídios.

Ao analisarmos o conjunto das propostas detectamos que elas indicam uma descentralização dos programas, dos recursos e de sua gestão, articulando as esferas municipais, estaduais e federal.



*“... onde houvesse um debate sobre política habitacional, o movimento era convidado... Nos diversos estados onde se promovia uma discussão sobre política habitacional, eram chamadas várias forças, entre elas o movimento popular, porque tinha efetivamente uma proposta...”* (Paulo Conforto, maio/1996)

A apresentação de um Projeto de Iniciativa Popular desse teor credenciou os movimentos de moradia como sujeitos ativos no debate sobre a política habitacional no país. Os movimentos de moradia passam a estabelecer uma interlocução com outros sujeitos políticos. Rompem os limites do movimento social, da comunidade local, do bairro, para debater suas idéias e propostas com setores sociais de interesses diversos e até mesmo antagônicos.

## **5. Debates e negociações: criação do Fórum Nacional de Habitação**

O Comitê Pró-Fundo, organizado a partir do 2º Encontro, foi o responsável por coordenar o debate e as negociações com os vários setores da sociedade civil: representantes do poder público da área de Habitação (federal, estadual e municipal), e organizações representativas dos setores empresariais da construção civil. Participaram desse Comitê a UMM-SP, a Coordenação Nacional dos Movimentos de Luta por Moradia, a CONAM, a Pró-Central de Movimentos Populares, o Comitê Pró-Fundo de Minas Gerais e a CUT.

Em 27/3/92 o Gabinete-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional emite parecer ao presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, argumentando que a matéria de iniciativa popular, por não estar regulamentada conforme o disposto na Constituição Federal, opina pela impossibilidade de acolhimento do projeto e sugere que seja submetida a mesa a indicação do nome do deputado Nilmário Miranda para exercer, em relação ao Projeto de Lei de Iniciativa Popular, os poderes ou atribuições conferidas ao Autor da proposição. Essa foi uma saída acolhida pelo conjunto dos movimentos sociais.

Segundo Leonardo Pessina, durante o ano de 1992, pouco de concreto aconteceu com o FNMP, mas ele "*mexeu com o vespeiro*", isto é em pontos nevrálgicos e com outros setores da sociedade, particularmente com os empresários da construção civil, que reagiram à proposta. Em dezembro de 92, por iniciativa do deputado Nilmário Miranda, foi realizada a primeira reunião do Fórum Nacional de Habitação,

com a participação dos movimentos de moradia, empresários, secretários estaduais e entidades governamentais e não-governamentais.

O objetivo era a discussão dos principais projetos sobre Habitação em tramitação naquele momento no Congresso Nacional. Mas o mais importante foi a apresentação e confrontação de propostas, como da CBIC - Confederação Brasileira da Indústria da Construção, do Fórum de Secretários Estaduais, articulado pelo deputado paulista, então secretário estadual, Arnaldo Jardim, e também da Caixa Econômica Federal. A presença do governo federal foi mais de acompanhamento das discussões.

A partir de fevereiro de 1993, o Fórum ganhou uma importância pelo seu grau de representatividade. Foram quatro meses de reuniões, duas vezes por mês em Brasília, com discussões intensas, entre os representantes dos quatro setores. Pelos secretários estaduais destacava-se a atuação de membros da diretoria da Secretaria Estadual de Habitação de São Paulo, a CEF com representantes de nível técnico, e a CBIC se fez presente apresentando propostas e intervindo ativamente no debate.

Os movimentos de moradia mantinham seu fórum próprio, o Comitê Nacional Pró-Fundo, integrado basicamente pela União, pela Central de Movimentos Populares, MNLM, CONAM e a CUT. Todos esses segmentos faziam-se representar no Fórum Nacional de Habitação. A UMM-SP delegou a responsabilidade à Paulo Conforto, na época seu coordenador, e ao assessor Leonardo Pessina.

Um primeiro problema a ser enfrentado foi o limite constitucional, que determina que um projeto legislativo não pode vincular receita/despesa, além das áreas da saúde e educação, que já estão consagradas na Constituinte. A iniciativa de criação de fundos, ou de onerar o orçamento, é do poder Executivo, não do Legislativo. Outro problema que limitava o projeto era a da definição, também constitucional, de que só o Executivo pode propor a criação de órgãos, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Moradia. A saída foi elaborar um projeto de lei que, mantendo os conteúdos da proposta popular, autorizava a criação, por parte do executivo, de um determinado órgão, no caso o Conselho Nacional de Moradia.

No mês de maio de 1993, o Fórum chega a uma proposta e elabora um documento apelidado de “Frankenstein”. Esse documento foi o produto do debate entre as várias propostas, estando nele contidos os pontos consensuais e também as divergências, ou os pontos que não foram passíveis de acordo, por isso, o nome “Frankenstein”.

É com esse documento que o Projeto do FNMP evolui para uma proposta de reformulação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ainda com limites, na medida em que não trata do sistema financeiro habitacional na sua globalidade, mas somente dos aspectos referentes aos programas de interesse social. A proposta foi considerada um avanço pelos diversos setores sociais, um aperfeiçoamento do Projeto do FNMP.

A CBIC apresentou propostas de reformular todo o sistema financeiro, mas os outros setores (especialmente os secretários estaduais e movimentos de moradia) optaram por trabalhar com a faixa de renda até 10 salários mínimos. A avaliação

dos movimentos de moradia era de que, se entrasse em todas as faixas de renda, haveria uma confrontação de interesses muito diversos, e de que, naquele momento, não se teria condições de enfrentamento.

Assim, foi acordado um leque de programas, como na proposta do FNMP, rompendo-se com a tradição de conjuntos habitacionais, que respondiam a uma realidade habitacional brasileira, a das favelas, cortiços, e situações precárias de moradia. Outros dois pontos foram também afirmados: a prioridade para baixa renda, e a formação de um Conselho Nacional de Habitação.

Segundo Leonardo Pessina o debate sobre a composição do Conselho foi muito rico:

*“... as propostas eram opostas, o movimento propunha representação majoritária da sociedade civil, do movimento, e a CBIC, o governo, a Caixa Econômica propunham representação majoritária do governo ...”*(Maio/1996)

A formulação da composição do Conselho avançou para uma proposta tripartite de representação, contemplando três setores. Um setor seria o governamental, em seus três níveis: municipal, estadual, e federal, sendo que assim, a correlação política poderia variar conforme os períodos eleitorais. O segundo setor seria o dos produtores e financiadores de habitação, no qual estariam representados os empresários, as COHABs e os agentes financeiros. Por serem consideradas como agentes promotores, as associações de moradores e cooperativas também poderiam ser incluídas nesta categoria. Um terceiro setor seria o dos beneficiários

dos programas, representados pelos movimentos de moradia e pelas centrais sindicais.

*“... você rompia aquela coisa da paridade entre o poder público e a sociedade civil que te mete na encrenca, por você estar junto com os empresários, e de repente você ficar com 1/4... com essa representação tripartite, dependendo do momento político, você pode se aliar com os prefeitos, ou pode ter alianças com o governo federal, caso ele seja um governo progressista. Era muito mais real. Representava realmente os três setores que participavam da política habitacional, tanto da elaboração, quanto da execução dos programas...”* (Leonardo Pessina, maio/1996)

Pela primeira vez chegou-se a uma proposta de Conselho que não separa de maneira estanque a sociedade civil e o Estado, mas contempla o jogo de forças e de alianças presentes na sociedade<sup>23</sup>.

A avaliação dos resultados desse processo de debates é muito positiva. Representantes dos movimentos de moradia reconhecem que pela primeira vez estabeleceu-se um diálogo entre grupos tão diferentes e que foi possível chegar a acordos.

---

<sup>23</sup>GRAMSCI desenvolveu a concepção de Estado Ampliado: “...por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil...na noção de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil... neste sentido, poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção.” Ver: GRAMSCI, Antonio. *Obras Escolhidas*. São Paulo. Martins Fontes. 1978.

*“... deu para se notar que todos os setores, independentemente dos interesses que estavam lá representando, percebiam que, se não houvesse uma política habitacional, todo mundo acabava sendo prejudicado. E dada a gravidade do problema no nosso país, tem espaço para desenvolvimento de diversas propostas...”*

*... os empresários perceberam que o mutirão não era um adversário, muito pelo contrário... se houvesse uma política habitacional, as diversas frentes para atuar nesse programa poderiam estar sendo contempladas...*

*... o movimento teve que discutir outros aspectos do projeto, que não haviam sido aprofundados, e toda essa discussão levou a um crescimento do movimento, uma qualificação maior na própria elaboração da proposta final do projeto...” (Paulo Conforto, maio/1996)*

A interlocução entre sujeitos e interesses tão diversos foi de uma riqueza extraordinária. Em comum tinha-se a compreensão da necessidade de definição de uma política habitacional para o país. Tanto um lado, como o outro, teve que se abrir para ouvir argumentos e considerar novos ângulos da questão.

A crítica mais freqüente foi em relação ao distanciamento que se estabeleceu entre os debates e a base do movimento social. Poucas lideranças tiveram a oportunidade de ir a Brasília e participar do processo, delegando-se a tarefa para o

coordenador da UMM-SP e as assessorias. Os informes chegavam com frequência nas plenárias e reuniões de coordenação da UMM-SP, mas não eram suficientes para manter o envolvimento das pessoas e socializar todas as discussões e o próprio amadurecimento da proposta.

O documento, produto desse Fórum, é encaminhado à Comissão Especial da Habitação, da Câmara dos Deputados, criada em maio de 1992, na qual o deputado Hélio Rosas do PMDB seria o relator; e o deputado Nilmário Miranda, o subrelator. Essa foi uma articulação paralela do Deputado Nilmário Miranda, para viabilizar a tramitação da proposta no Congresso, e os mecanismos parlamentares, como as audiências públicas.

*“... nós notamos o seguinte: existiam dezenas de projetos de habitação, e todos tinham tramitação individual. Então nós pensamos: vamos fazer uma Comissão Especial, juntar todos num só. Apesar que o Fundo de Moradia não pode ser juntado, tem tramitação especial. O Fundo ficaria sendo, na minha visão, um paradigma, um espelho, um projeto-base, apesar de que não era ele que estava sendo discutido...”(Nilmário Miranda, nov./1995)*

Em outubro foi realizada a audiência com os movimentos de moradia, que comparecem em Brasília com uma pequena caravana. Após a audiência, o próximo passo foi aguardar a entrega do parecer do relator da Comissão. Como o documento demorou a ser elaborado, os deputados Eduardo Jorge (PT) e Nilmário Miranda tomaram a iniciativa de produzir um ‘Relatório Alternativo’, que refletia



basicamente o documento do Fórum Nacional de Habitação. O objetivo foi provocar uma reação do deputado Hélio Rosas.

Finalmente, em março de 1994, o parecer do relator foi entregue à Comissão Especial de Habitação, sendo objeto de muitas discussões no Fórum Nacional da Reforma Urbana, e na coordenação da UMM-SP, onde foram apresentadas contribuições e emendas.

Nem todos os consensos, acordos, estavam contemplados. Dois aspectos apresentavam diferenças em relação ao que foi proposto pelo Fórum Nacional de Habitação, o primeiro referia-se à ampliação da faixa de renda de 10 para 12 salários mínimos e o segundo alterava a composição do Conselho, de tripartite para paritária. Apesar disso, o relatório foi considerado pela UMM-SP e movimentos de moradia um grande avanço.

A expectativa era que esse relatório produzido pelo relator da Comissão especial de Habitação, passasse por um processo de negociação política e que fosse enviado para ao plenário. Tal não ocorre durante todo o ano de 1994, ano de calendário eleitoral e de prováveis mudanças na composição do parlamento, o que encerra os trabalhos da Comissão Especial da Habitação.

## **6. “Mudança dos Ventos”: a experiência em questionamento**

*“... foi uma frustração muito grande... vinha num crescente, vinha numa coisa tão forte, que só poderia, na cabeça das pessoas,*

*chegar e culminar com a aprovação do projeto..."* (Evaniza L. Rodrigues, jan./1996)

Começo de 1995. Posse do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (PSDB). Todas as expectativas estavam voltadas para as primeiras medidas de um governo que, em seu programa de campanha, falava em prioridades sociais.

Paralelamente ao processo do FNMP, tramitava no Congresso desde 1991, o Projeto de Saneamento, um substitutivo a dois outros projetos existentes, fruto de uma ampla negociação com diversos setores da sociedade. O projeto tramitou durante 3 anos, passou por várias Comissões, sem receber alterações, para, finalmente, ser aprovado no Senado em 17 de dezembro de 1994. Foi para sanção presidencial, do então presidente Itamar Franco, que deixou para Fernando Henrique Cardoso sancioná-la. Em 4 de janeiro de 1995, o presidente veta o projeto na sua íntegra.

Segundo o deputado Nilmário Miranda o recado de FHC com esse veto foi o seguinte:

*"... política pública, isso é o executivo quem faz, e não abre mão, ou seja, o legislativo não se meta nisso. Então, moradia, desenvolvimento urbano, saneamento, isso é do governo..."* (Nov./1995)

Da interpretação do deputado pode-se depreender que é prerrogativa do Executivo a proposição de projetos de lei que implicam a criação de políticas públicas, a criação de despesas e de instituições e órgãos, como, no caso, do saneamento e da habitação. O papel do Legislativo é o de representar a sociedade, apreciar os

projetos enviados pelo Executivo, propor modificações através de emendas. Mas, face à ausência de determinadas políticas sociais, a sua proposição pelo Legislativo ou pela Iniciativa Popular significa um movimento legítimo, de buscar alternativas para a grave situação social, e de pressão para que o Executivo assuma seu papel. Cada setor da sociedade se organiza, prepara uma proposta de lei e luta pela sua aprovação.

O Projeto de Saneamento e o do FNMP têm semelhanças pois prevêm a criação de fundos públicos e partem de um mesmo princípio geral, ou seja, de que, sendo políticas públicas, devem ter uma estrutura própria, um planejamento a longo prazo, pois envolvem contratos de 20 a 30 anos, e não depender da gestão de determinado ministro ou de emendas fisiológicas no orçamento federal.

Mas parece que a decisão do presidente FHC vai além da visão de que política pública quem faz é o Executivo. Em março de 1995, a UMM-SP participa da Caravana à Brasília promovida pela Central de Movimentos Populares, e, em audiência com o ministro do Planejamento, José Serra, fica claro que o governo é contrário à constituição de fundos que vinculem verbas do orçamento federal.

Desse momento em diante uma nova conjuntura se inicia, com outras prioridades, como a reforma tributária e a reforma da previdência social. Conjuntura desfavorável à tramitação e aprovação seja do Projeto de Iniciativa Popular, seja do Relatório do deputado Hélio Rosas.

O Ministério de Planejamento cria a Secretaria de Políticas Urbanas e a Diretoria Nacional de Habitação, considerada por todos os setores positivamente por colocar o tema urbano num lugar central do governo federal. Entretanto, as propostas de política urbana, em especial as de habitação, apresentadas até então, tinham se limitado a definir diretrizes gerais, não incorporando aos principais aspectos da proposta do FNMP, e também os instrumentos jurídicos urbanísticos indicados na Reforma Urbana. A gestão dos recursos continua centralizada no governo, que disporá dos recursos de acordo com seus interesses, e não a partir da discussão com sociedade. Com a “mudança dos ventos”, as propostas de constituição de Fundos Públicos dirigidos a determinadas políticas sociais parecem ir na contramão das reformas do Estado na perspectiva neoliberal.

A estratégia adotada pelo governo federal para a área habitacional tem sido a de propor uma série de programas de aplicação dos recursos do FGTS, sem alterar as regras do sistema financeiro habitacional e por serem apenas recursos do FGTS, não está previsto qualquer tipo de subsídio a programas voltados para segmentos de baixa renda.

Esse talvez seja o aspecto de maior divergência numa conjuntura de neoliberalismo. Por um lado, a visão dos movimentos sociais é a de que a habitação popular tem que ser altamente subsidiada pelo Estado, por outro, a do governo federal é a de que a política de habitação deve ser regulada pelo mercado ou por programas municipais e estaduais.

Apesar dessas mudanças, o Projeto de Iniciativa Popular não pode ser arquivado como qualquer outro, tem de continuar tramitando, mas se a maioria dos deputados não quiser, ele não entra em pauta, podendo ficar parado muitos anos.

As entrevistas expressam críticas presentes na UMM-SP sobre a postura assumida pelo governo federal, sob a presidência de FHC:

*“... eles não queriam, e não querem, abrir mão do poder que têm na gestão desses recursos, e o projeto propõe a formação de um Conselho. Querem continuar com a proposta fisiológica, e o Conselho vai propor a distribuição de recursos, com critérios objetivos...”*

*...O dinheiro público é usado como moeda para aprovação de planos, no é dando que se recebe, que não se compatibiliza com uma proposta democrática de gestão de recursos...”* (Paulo Conforto, maio/1996)

Depreendemos dessas falas a compreensão da UMM-SP de que o governo federal tem um projeto político de gestão centralizada, que exclui os setores populares das decisões sobre a definição da Política Habitacional e da destinação dos recursos públicos. A proposta de formação de um Conselho Nacional de Moradia Popular têm por definição a intenção de que a sociedade civil participe ativamente da tomada de decisões.

Outra crítica muito freqüente em relação ao governo federal, refere-se a proposta de subsídio para as camadas de menor renda. Na avaliação de vários entrevistados, esse ponto foi considerado como um bloqueio ao prosseguimento do projeto:

*“...a questão do subsídio parece muitas vezes uma palavra proibida, não como nós entendíamos, uma possibilidade efetiva de redistribuição de renda...”*  
(Paulo Conforto, maio/1996)

É comum ouvirmos na UMM-SP a afirmação de que “*nós queremos pagar pela casa*”, visão de que habitação é um bem que deve ser remunerado pelo seu valor. Mas junto com esta idéia vem a de que a população não tem condições de pagar por esses custos, sendo necessário subsídio governamental para as faixas de menor renda. Está aí embutida uma concepção de que o subsídio não é uma doação assistencial do Estado, mas um instrumento de distribuição de renda na sociedade. Cabe ao Estado patrocinar a inclusão dos setores excluídos do mercado, garantindo o acesso à bens e serviços.

As entrevistas revelam também críticas e decepção com relação ao Congresso Nacional, pela falta de prioridade de tramitação do Projeto de Iniciativa Popular, pelo descompromisso político com as demandas populares, e pela vinculação com os interesses dos setores empresariais e do mercado.

*“... um mecanismo desse de democracia semi-direta fica mesmo esvaziado. É um total descaso, porque um milhão de assinaturas é muita coisa... é um mecanismo que não está sendo respeitado... Agora, pra quê esses mecanismos então ? O que é*

*essa democracia também? Porque na verdade, se foi aprovado por um colégio de 500 deputados, eles deviam pelo menos ter uma vontade política, um respeito com o milhão de assinaturas... Eles passam o que eles querem...”* (Márcia A. A. Pereira, jan./1996)

*“... o Senado e a Câmara Federal já são privatizados, o símbolo da privatização nacional... Só são socializados nesse país a miséria os desfalques dos Bancos, isso o povo paga ...”* (Pe. Ticão, fev./1996)

*“...nós subestimamos as condições políticas, não tínhamos nenhuma grande força dentro do parlamento e depois veio a campanha presidencial....”* (Leonardo Pessina, maio/1996)

O Congresso Nacional não conferiu prioridade à Iniciativa Popular, conforme previsto na Constituição, prevalecendo a vontade do executivo de barrar qualquer proposição que interferisse na política econômica do governo. No entanto, os movimentos sociais tem dificuldades em atuar por dentro das instâncias legislativas, pressionando ou mesmo fazendo *lobbys*, seja pela falta de tradição, de recursos financeiros, ou seja pela falta de domínio do funcionamento da casa legislativa. Há uma fragilidade dos movimentos sociais em travar uma luta institucional no interior do Congresso Nacional.

Essas críticas ao executivo e legislativo são acompanhadas de avaliações das estratégias adotadas pela UMM-SP referentes à sua capacidade de negociação, articulação e de influência na opinião pública.

*“... hoje avaliando, nós poderíamos ter aberto muito mais essa discussão, e ter cedido uma grande parte do projeto, para que ele fosse aprovado, porque, aí, nós teríamos uma referência de lei, os recursos não ficariam fechados como estão... de maneira fisiológica... Depois ele poderia ser melhorado. Hoje é o princípio da negociação...”* (Pe. Ticão, fev./1996)

Essa avaliação não é compartilhada pelo conjunto das lideranças da UMM-SP, que acreditavam que o projeto pudesse ser aprovado na sua íntegra. Mas percebemos que tem ganho espaço o reconhecimento de que os movimentos de moradia poderiam ter cedido um pouco mais durante as etapas de discussão com as outras forças sociais, o legislativo e também o executivo, obtendo assim a aprovação de uma legislação, que embora não fosse a ideal, seria a referência para uma nova política habitacional. Amplia-se a postura de abertura para a negociação política e também a visão de que as conquistas sociais se dão dentro do processo histórico.

*“... faltou o apoio, dinheiro, recurso, nesse esquema de comunicação. O que movimenta a sociedade é a possibilidade de você influenciar mais ou menos, a opinião pública sobre uma posição tua...”* (Benedito R. Barbosa, jan./1996)

Outro aspecto refere-se ao investimento na formação de opinião pública. A campanha do FNMP, especialmente no ato de entrega das assinaturas no Congresso Nacional, teve ampla cobertura da imprensa, mas os movimentos de



moradia não tiveram e não tem uma política de comunicação dirigida ao público externo, que sensibilize e conquiste maior apoio da sociedade.

*“... essa experiência nossa é muito rica... ela transcende muito tudo que se imaginou em termos de organização popular... você construiu a cidadania de algumas pessoas...”* (Miguel Reis Afonso, abr./1996)

Entre os participantes dessa experiência, da campanha de assinaturas ao momento de entrega no Congresso Nacional, percebe-se um crescimento e amadurecimento pessoal. Fala-se da importância de ter uma legislação, uma política de habitação, da participação do povo nesse processo, com maior intimidade e propriedade.

Mesmo não tendo conquistado a criação do FNMP e do Conselho Nacional de Moradia Popular, esse movimento social deu origem a várias campanhas de constituição de fundos e conselhos nos municípios e estados, como soluções dentro dos limites da gestão local. São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Piauí são alguns estados com experiências recentes de criação de instrumentos políticos e administrativos.

A proposta foi se disseminando e se reproduzindo pelos movimentos de moradia dos diversos estados, e, ao analisarmos as diferentes leis, verificamos que em geral mantêm a espinha dorsal do projeto do FNMP, com a transcrição até de alguns de seus artigos.

Soma-se a isto o fato de que várias prefeituras, especialmente as de perfil democrático-popular como Ipatinga, Belo Horizonte, Santos, Diadema, Porto Alegre, etc, passaram a desenvolver programas voltados ao atendimento de demandas populares.

Trata-se de um saldo extremamente positivo desse processo, mas ao mesmo tempo pode-se considerar ter sido um fator para os movimentos de moradia retrocederem no enfrentamento com o governo federal.

*“... o Movimento Popular Urbano refluíu... devia estar fazendo ocupações, devia estar na fase de radicalização social, de enfrentamento, e não está...”* (Dep.Nilmário Miranda, nov./1995)

É possível também um outro tipo de leitura desse momento das organizações populares, no sentido de “voltar-se para o local”:

*“... nós devemos continuar invadindo terras? Eu acho que nós temos que repensar muito o movimento. O movimento dos sem terra rural é uma questão de vida ou morte. Ou eles fazem isso, ou não têm alternativa...”* (Pe. Ticão, fev./1996)

*“... não sei se é porque nós já apanhamos muito, nós não temos esperança que venha recursos do Fernando Henrique, nós apostamos é aqui mesmo em São Paulo...”* (Neto, out./1994)

O tratamento das questões no nível local e regional, sem dúvida, é um caminho que já vem sendo visualizado desde meados da década de 80, por permitir a participação e fiscalização mais diretas da população. Mas pressupõe que o governo federal descentralize efetivamente a gestão e os recursos, ficando com as responsabilidades normativas.

A experiência de proposição do FNMP, as negociações com outros setores da sociedade, seus encaminhamentos junto ao Congresso Nacional e a postura neoliberal do poder executivo, demarcam para o conjunto dos movimentos de moradia, as bases conjunturais para o relacionamento com o Estado. Por não se estabelecerem políticas públicas e regras democráticas claras que viabilizem o acesso de todos os cidadãos, os movimentos sociais irão continuar combinando as estratégias de negociação com a pressão e ação direta.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**Analisando a trajetória e os significados da proposição do  
FNMP**

## **Analisando a trajetória e os significados da proposição do FNMP**

A proposição de um Projeto de Lei por Iniciativa Popular contém importantes significados para os movimentos sociais urbanos. Ao optar pelo caminho do resgate histórico da experiência, o presente estudo objetivou desvendar a relevância da iniciativa e de seu caráter inaugural no processo democrático brasileiro.

Nascida na UMM-SP, foi fruto da combinação de fatores num determinado momento histórico, como a experiência dos mutirões autogestionários da administração petista em São Paulo, da constatação do limite dos recursos municipais e estaduais, da ausência de uma política federal para a área de habitação e da possibilidade de utilização de um mecanismo constitucional como instrumento de reivindicação e mobilização.

A ausência de uma política específica de habitação é, sem dúvida, o principal motor para que a energia produtiva dos movimentos de moradia se volte à elaboração de uma proposta que busque a inclusão desses sujeitos coletivos e políticos na tomada de decisões e na alocação e destinação dos recursos e investimentos públicos.

A experiência de proposição do FNMP, e especialmente sua não aprovação, revelam também fragilidades e limitações. Os movimentos de moradia apresentam,

ainda, muitas dificuldades de superar as divergências internas e de se relacionar e negociar com outros sujeitos da sociedade que tem interesses diferenciados.

O projeto de FNMP é uma proposta instrumental que responde a interesses de certos setores da sociedade, numa conjuntura de crescimento da população urbana e de pressão da demanda por habitação. Nesse aspecto se diferencia da luta por Reforma Urbana, uma proposição que se apresentou muito abstrata e genérica, não se materializando em soluções imediatas para os movimentos de moradia.

Assim, a proposta do FNMP não é uma política urbana, no sentido de regular a vida nas cidades, nem uma proposta de política habitacional para a sociedade como um todo. É um projeto de Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social, que atende as necessidades e demandas da população de baixa renda e dos movimentos de moradia.

Quando a UMM-SP tomou a iniciativa de elaborar a proposta, discutindo com as bases do movimento social e com os técnicos da área de habitação, rompeu com a imagem de que os setores populares não teriam condições de formulação e proposição. Os movimentos sociais de moradia se credenciam para o debate público sobre políticas sociais, tornam-se interlocutores do governo federal e assumem o papel de sujeitos do processo legislativo. Colocar-se como interlocutor, e ser reconhecido assim, é o principal ganho político de todo o processo.

Dessa forma, a relação com a esfera pública deixa de ser pensada entre a oposição Estado e movimentos sociais, ou a dicotomia cooptação - autonomia, para se

traduzir em espaços de manifestação, proposição, interlocução e negociação coletiva dos diversos interesses. A construção de uma esfera pública politicamente ativa, ou o processo de publicização através da participação e do controle social, é condição básica para o aprofundamento da democracia.

Com relação ao conteúdo do projeto vale ressaltar os aspectos inovadores. Primeiro o reconhecimento das associações de moradores e cooperativas enquanto agentes promotores da habitação, o que significa admitir a capacidade desses sujeitos de gerenciar e administrar a produção de unidades habitacionais. Os futuros moradores e as organizações populares deixam de ser vistos como espectadores passivos a quem se destinariam os programas habitacionais, passam a ser sujeitos da política de habitação.

Junto com isso, o projeto inova quando prevê a abertura para uma multiplicidade de alternativas de programas, e não apenas os tradicionais conjuntos habitacionais. De acordo com a situação, com as condições ambientais e também com a opção dos futuros moradores, se estabeleceria a melhor solução habitacional. Esse é o caminho para romper a guetificação dos assentamentos populares.

Outro aspecto inovador é a constituição de um conselho de gestão tripartite, onde os diversos interesses estariam representados e deliberando as diretrizes e alocação dos recursos. Altera-se a visão dual de que de um lado está a sociedade civil e de outro o Estado, com interesses necessariamente antagônicos.

A proposta popular expõe os elementos centrais de uma política de habitação articulada ao processo de democratização: a descentralização dos recursos, o respeito as características regionais e locais, e ao projeto arquitetônico e urbanístico, utilização de tecnologias adequadas e com qualidade, participação da população em todas as etapas do processo.

Entretanto, o fato de o primeiro Projeto de Iniciativa Popular, previsto na Constituição brasileira como elemento de democracia direta, não ter prioridade de tramitação legislativa revela que o Congresso Nacional continua operando com as regras e o ritmo das políticas clientelistas e de favor. A democracia conquistada na lei ainda está longe de ser implementada. O aparente desinteresse do Executivo, a atitude de discordância em relação à proposta do FNMP interferiram diretamente no Legislativo. O governo federal ao não romper com a política do “é dando que se recebe”, influe para que o Legislativo não caminhe sem esperar pelos sinais do Executivo.

A proposta do FNMP alteraria essa forma de administrar a coisa pública. A política habitacional a ser implantada teria regras claras e transparentes, definidas por um Conselho composto de todas as forças sociais que atuam na área de habitação, numa perspectiva de gestão e controle popular. Essa seria a perspectiva de parceria para a relação Estado - Sociedade Civil. Não um apoio incondicional ao governo, nem a cooptação das forças da oposição, mas uma explicitação das diferenças, e a negociação entre os diversos projetos para a área.



Acesso às informações, transparência no processo e nos critérios de atendimento, abertura para críticas, participação nas decisões e gestão, controle social são alguns dos elementos reivindicados pelos movimentos sociais para o estabelecimento de relações de parceria com o Estado.

O desdobramento da luta pelo Fundo e Conselho de Moradia pode ser observado nos diferentes estados e municípios do país, seja pela discussão e aprovação de fundos e conselhos locais, seja pela ampliação de alternativas de programas que envolva a participação do beneficiário.

A repercussão dessa experiência é emblemática. Externamente aos movimentos de moradia provocou o debate com outros sujeitos, os empresários da construção civil, o Fórum de Secretários Estaduais de Habitação, Centrais Sindicais, o setor financeiro, e também ganhou visibilidade na sociedade em geral através da veiculação do tema na grande imprensa.

Mas foi internamente aos movimentos de moradia que se pode observar a contundência dessa experiência. A vivência de participação em todas as etapas do processo, na elaboração, na agenda de debates, nas atividades de coleta de assinaturas, na barraquinha da Praça da Sé, nas festas, caravana, negociações, enfim, em todas as ações estratégicas, levou a construção de um sujeito coletivo que intervém na cena pública enquanto espaço de disputa por projetos de democratização.

O significado da palavra participação nesta experiência, e para seus participantes é o de “co-mandar”, incluindo necessariamente a idéia de participar das decisões, coresponsabilidade do Estado e sociedade civil, lado à lado, convivendo com as diferenças, tensões e disputas na busca da reversão de um modelo de cidade que exclui e reproduz desigualdades.

O tema da participação popular se apresenta como a possibilidade de construir uma democracia substantiva para o país. Seus conteúdos e processos específicos trazem a possibilidade do surgimento de uma consciência da necessidade de ampliação da cidadania e da afirmação de valores éticos democráticos.

A experiência de proposição do Projeto de lei de Iniciativa Popular constitui uma referência para todos os movimentos de moradia ao apontar o exercício da cidadania, a gestação de uma nova cultura política democrática numa sociedade complexa, heterogênea, e desigual como a brasileira.

Os horizontes e caminhos foram esboçados pelos movimentos sociais. Sujeitos de sua história, sabem que com participação direta dos interessados e uma política pública que propicie o acesso aos recursos financeiros é possível enfrentar o problema da falta de moradia da maioria da população urbana.

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. *Crise e mudança social: a nova cara do Brasil*. OIT - Organização Social do Trabalho. Brasília. 1994.

ABREU, Haroldo. *A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático*. Revista Proposta nº59. Rio de Janeiro. FASE. 1993.

ADLER, Max. *El Socialismo y los Intelectuales*, Siglo XXI Editores, 1980.

ALMEIDA, Marco A. e MUÇOUÇA, Paulo S. *Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. São Paulo. Pólis. 1991.

ANSUR. "Solo Urbano". Jornal informativo bimensal da Associação Nacional do Solo Urbano. São Paulo. 1996.

BALDEZ, Miguel L. *Reforma Urbana*. Articulação Nacional do Solo Urbano. Rio de Janeiro. s.d.

BAVA, Silvio C. *Ausência da Política Resulta em Ocupação*. Folha de São Paulo - 26/04/1987.

\_\_\_\_\_. *A luta nos bairros e a luta sindical*. In *As Lutas Sociais e a Cidade*. São Paulo, Paz e Terra / UNRISP, 1988.

BAVA, Silvio C. e PONTES, Lúcia. "As ongs e as políticas públicas na construção do Estado democrático". Revista Serviço Social e Sociedade, nº 50. São Paulo. Cortez Editora. 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria M. *A cidadania ativa, referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo. ed. Ática. 1991.

- BLAY, Eva A. *et al.* *A luta pelo Espaço*. Petrópolis. Editora Vozes. 1979.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. São Paulo, Paz e Terra. 1984.
- BOGUS, Lúcia; WANDERLEY, Luiz E. (org). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo. Cortez. 1992.
- BONDUKI, Nabil, e ANDRADE, Carlos R. M., e ROSSETTO, Rossella - *Arquitetura e Habitação Social em São Paulo*", SP., *II Bienal Internacional de Arquitetura e Urbanismo*. IAB, USP. Escola de Engenharia de São Carlos. 1992.
- BONDUKI, Nabil. *Construindo Territórios de Utopia*. Rio de Janeiro. FASE. 1992.
- BORJA, J. *Movimientos Sociales Urbanos*. Buenos Aires. Ed. SIAP.1975.
- BRANT, Vinícius C. e SINGER, Paul (org). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis. Editora Vozes. 1983.
- CARDOSO, Ruth. "A trajetória dos movimentos Sociais". In *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo. Brasiliense. 1994.
- CASTELLS, M. *Movimientos Sociales Urbanos*. Ed. Siglo XXI. Madri.1973.
- CHAUÍ, Marilena. *Política e Cultura Democrática: o público e o privado entram em questão*. Folha de São Paulo. 116/06/90.
- COELHO, Franklin Dias. *Estratégias Urbanas e Movimentos Populares*. Texto mimeo. Rio de Janeiro. FASE. 1993.
- COSTA, SERGIO. "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil - uma abordagem tentativa". *Novos Estudos Cebrap*. N°38. São Paulo. 1995.

DAGNINO, Evelina (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo. Brasiliense. 1994.

DRAIBE, Sônia e WILNÊS, Henrique. *Welfare State, crise e gestão da crise um balanço da literatura internacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº6. 1988.

DRAIBE, S. *Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino- americano*. Lua Nova, nº31. CEDEC. 1993.

\_\_\_\_\_ “As políticas sociais e o neoliberalismo”. São Paulo. Revista USP, nº 17. 1992.

DURÃO, Jorge E. S. “Assessorando o movimento popular”. *Movimento popular*. São Paulo. Pólis, Nº01. Abril. 1989.

ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo. Ed. Perspectiva. 1977.

EVERS, Tilman. *Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais*. São Paulo. CEBRAP. vol.2. Out. 1984.

FASE-SP. “ O que é autogestão”. Cartilha. São Paulo. FASE. Outubro. 1994.

\_\_\_\_\_ “Fundo Nacional de Moradia: a participação popular na construção de uma Política Habitacional”. São Paulo. FASE. Março. 1993.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Relumé-Dumará. Rio de Janeiro. 1994

FIGUEIREDO, Ricardo B. *Engenharia Social - Soluções para áreas de risco*. São Paulo. Makron Books.1994.

FINEP - GAP. *Habitação popular - inventário da ação governamental*, Rio de Janeiro. FINEP/Projeto. 1983.

FÓRUM INTERNACIONAL DA REFORMA URBANA. “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”. *Direito à Cidade e Meio Ambiente*. Fórum Brasileiro da Reforma Urbana. Rio de Janeiro. 1993.

GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações Populares Urbanas*. SP. Cortez Editora. 1982.

\_\_\_\_\_. “Movimentos, ongs e lutas sociais no Brasil dos anos 90”. XIX Encontro Anual da Anpocs. GT Cidadania, Conflitos e Transformações Urbanas. Caxambú. 1995.

\_\_\_\_\_. “Cidade, ONGs e Ações Coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo. Fundação SEADE, vol.9, Nº2. 1995.

\_\_\_\_\_. *História dos movimentos e lutas sociais: a Construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo. Edições Loyola. 1995.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1978.

GRAMSCI, Antonio. *Obras Escolhidas*. São Paulo. Martins Fontes. 1978.

GUATARRI, Felix. “As Novas Alianças Movimentos Sociais / Movimentos Alternativos”. *Revista Desvios*. São Paulo. Brasiliense. nº5. Março. 1985.

HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1972.

IANNI, O. “O mundo do trabalho”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo. Fundação SEADE, vol.8, No1. 1994.

JACOBI, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo. Cortez Editora. 1989.

JUNIOR, José M. Nery. *Plataforma Nacional da Habitação Popular*. São Paulo. Ansur. Texto mimeo. 1994.

KREIN, J.D. *Reestruturação produtiva: o mundo do trabalho em transformação*. In Ponto de Vista, No8, jan., 1995.

KOWARIK, Lúcio (org). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1988.

KOWARICK, Lúcio. *Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1979.

\_\_\_\_\_. "Cidade e Cidadania: cidadão privado e subcidadão público". *São Paulo em Perspectiva*. Fundação SEADE, vol.5, No2. 1991.

LANGONI, Carlos C. *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro. Expressão e Cultura. 1973.

LEFEVRE, Henri. *O direito a cidade*. Editora Documentos. São Paulo. 1969.

LIPPI, Luzia B., "O Movimento de Loteamentos Clandestinos na zona sul de São Paulo", PUC-SP, mestrado. 1986.

LOJKINE, J. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. Martins Fontes. São Paulo. 1981.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.

MELUCCI, Alberto. "Um objetivo para os Movimentos Sociais". *Revista Lua Nova*. nº17. São Paulo. Cedec. 1989.

\_\_\_\_\_. "Movimentos Sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento". *Novos Estudos*. nº40. São Paulo. Cebrap. 1994.



OLIVEIRA, Francisco de. "Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do século XXI". Rio de Janeiro. FASE. 1994.

PARDINI, Marília S. "Aproximação às formas de consciência forjadas no cotidiano do movimento social: estudo de caso do Movimento de Loteamentos Clandestinos da zona sul da cidade São Paulo". PUC-SP, mestrado. 1988.

PAZ, Rosangela. " Como criar Conselhos de Habitação Popular na sua cidade". Cartilha. FASE-SP. UMM-SP. Junho. 1993.

PT. "Política habitacional popular para o município de São Paulo: contribuição ao debate". Partido dos Trabalhadores. São Paulo. s.d.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro. Relumê-Dumará. 1994.

RIBEIRO, Ana Clara T. *Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas*. IPPUR/UFRJ (mimeo), 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando A. S. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. RJ, Civilização Brasileira, 1994.

RODRIGUES, Arlete M. "Globalização e Espoliação". *Por onde passa a luta pela Reforma Urbana?* Ansur. São Paulo. 1995.

ROLNIK, Raquel. *A ação governamental no campo de Habitação*. In Habitação Popular - Inventário de ação governamental, 1984-1986. Rio de Janeiro. FINEP.vol2. 1988.

ROLNIK, Raquel e PAZ, Rosangela. "El Rol Asignado a la Gestión popular en Las Políticas de Vivenda en Brasil- 1976/1994". In *Hacia Habitat II: El Rol Asignado a la*

*Participacion Popular en las Políticas de Vivenda en America Latina*. CYTED. El Salvador. 1995.

RONCONI, Reginaldo. "Pressupostos para o entendimento de uma política habitacional". Texto mimeo. São Paulo. Setembro.1993.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1988.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo. Editora Hucitec.1993.

SCHERER-WARREN, I. *Organizações Não-Governamentais na América Latina, seu papel na construção civil*. São Paulo em Perspectiva. Fundação Seade, vol. 8, No3. 1994.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América latina*. SP. Brasiliense. 1987.

\_\_\_\_\_. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo. Loyola. 1993.

SCHILLING, Paulo. *Brasil: A Pior Distribuição de renda do Planeta. Os Excluídos*. São Paulo. CEDI/koinonia. 1994.

SILVA, Ana Amélia - *Democracia e Cidades - O caminho das múltiplas temáticas e desafios da cidadania*. Seminário "La Investigación Urbana en Uruguay". CIEDUR. Texto mimeo. Março/92.

SILVA, Ana Amélia (org) . *Moradia e Cidadania: um debate em movimento*. São Paulo. Pólis. 1994.

SOUZA, João Carlos. *Na luta por habitação: a construção de novos valores*. São Paulo. Educ.1995.

TASCHNER, Suzana P. *Favelas: Fatos e Políticas*. In Revista Espaço e Debates, nº18. São Paulo. 1986.

TELLES, Vera da S. *Anos 70: experiência, práticas e espaços políticos*. In As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo. Ed. Paz e Terra/UNRISD. 1988.

TOURRAINE, Alain. *Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina*. Campinas. Unicamp. 1989.

VÁRIOS AUTORES. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Paz e Terra. 1989.

VÁRIAS ENTIDADES. "Carta de Princípios". II Fórum Nacional da Reforma Urbana. Texto mimeo. São Paulo. 1989.

WANDERLEY, Luiz E. W. "Os sujeitos sociais em questão". Revista Serviço Social e Sociedade, nº 40. São Paulo. Cortez Editora. 1992.

WEFFORT, Francisco C. *Por que democracia?* São Paulo. Editora Brasiliense. 1984.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

### 1. ARQUIVOS SOBRE A UMM-SP

BARBOSA, Benedito, *et al.* “Bases de uma Política Habitacional: autogestão e participação popular. Subsídios para o debate nos movimentos”. Texto mimeo. São Paulo. s.d.

CONFORTO, Paulo. “Uma reflexão sobre o processo de organização da União Nacional por Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Julho. 1993.

\_\_\_\_\_ “União pela Moradia”. Texto mimeo. São Paulo. Julho. 1993.

FASE-SP. “Subsídio para a Secretaria de Assessorias da União dos Movimentos de Moradia”. Texto mimeo. São Paulo. Janeiro. 1991.

\_\_\_\_\_ “Uma contribuição para a avaliação da atuação da União dos Movimentos de Moradia”. Texto mimeo. São Paulo. s.d.

\_\_\_\_\_.”Contribuição para a definição da natureza da assessoria”. Texto mimeo. São Paulo. s.d.

FASE-SP e UMM-SP. “ Dossiê da União dos Movimentos de Moradia”. São Paulo. Dezembro. 1993.

PALUMBO, Adriana, *et al.* *Direito à Moradia: uma contribuição para o debate.* São Paulo. FASE-SP. UMM-SP. Edições Paulinas. 1992.

SILVA, Flávio J. R. “Parâmetros para nossa relação com o movimento de moradia: suas virtudes e seus limites”. Texto mimeo. FASE. São Paulo. Abril. 1993.

UMM-SP. “Alternativas habitacionais e qualidade de vida urbana: reflexões sobre a trajetória de lutas da UMM”. Texto mimeo. São Paulo. 1992.

\_\_\_\_\_ “ Participação popular e autogestão: a nossa política habitacional é assim!”. Cartilha. FASE-SP. UMM-SP. Maio. 1994.

\_\_\_\_\_ “Pauta do 2º Encontro Estadual de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Maio. 1993.

\_\_\_\_\_”Construir a União Nacional por Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Maio. 1993.

\_\_\_\_\_ “Convite: plenárias mensais da moradia”. Carta mimeo. São Paulo. 1996.

\_\_\_\_\_ “Projeto: apoio a participação da UMM-SP na Secretaria Latino Americana por Vivenda Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Julho. 1994.

\_\_\_\_\_. “Conclusões do II Seminário de Cooperativismo Habitacional e Autogestão da Secretaria Latino Americana por Vivenda Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Setembro. 1995.

\_\_\_\_\_ “Ata do V Encontro Latino Americano de Moradia Popular da Secretaria Latino Americana por Vivenda Popular-São Paulo /Brasil”. Texto mimeo. São Paulo. 1995.

\_\_\_\_\_.JORNAL DA UNIÃO. Publicação Bimensal.

\_\_\_\_\_ “BOLETINS COLORIDOS”. Publicação de Pe. Ticão. Mensal.

\_\_\_\_\_ “Documento de São Paulo: contribuição ao debate”. Texto mimeo. São Paulo. 1991.

UNMP. “Relatório do Encontro da União Nacional por Moradia Popular - Ipatinga/MG, 01 à 03/12/95”. Texto mimeo. São Paulo. 1995.

UNMP. “FAX UNIÃO: informativo quinzenal da União Nacional por Moradia Popular”. nNº2. São Paulo. Abril.1996.

UNMP. “FAX UNIÃO: informativo quinzenal da União Nacional por Moradia Popular”. nº3. São Paulo. Abril.1996.

## **2. ARQUIVOS SOBRE O FNMP**

ABC, Assoc. Bras. de Cohabs. “Pontos Básicos a se observar no projeto de lei”. Abril. 1992.

AFONSO, Miguel R. e CONFORTO, Paulo. “Proposta para um Fundo de Habitação Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Março. 1991.

AFONSO, Miguel R. e OLIVEIRA, Rildo M.. “Porque um Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Setembro. 1991.

AFONSO, Miguel R. *et al.* “Justificativa ao Ante-Projeto de Lei de Iniciativa Popular para a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. Maio. 1991.

AFONSO, Miguel R. “Relatório da reunião do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Maio.1992.

ANSUR-RJ. “Fundo Nacional de Moradia Popular: Crítica”. Texto mimeo. Rio de Janeiro. Agosto. 1991.

CAAP. “Política de Habitação no Brasil”. Texto mimeo. São Paulo. s.d.

COMITÊ NACIONAL PRÓ-FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR. “Carta convite para Plenária”. Texto mimeo. São Paulo. Maio.1991.

\_\_\_\_\_. “Relatório da reunião do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Agosto.1991.

\_\_\_\_\_. “Reunião da Coordenação Geral realizada em 03/09/91. Texto mimeo.s.d.

\_\_\_\_\_ “Boletim do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Dezembro 1991.

\_\_\_\_\_ “Ata da reunião do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. Belo Horizonte.MG. Março.1992.

\_\_\_\_\_. “Ata da reunião do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. Rio de Janeiro. Junho.1992.

\_\_\_\_\_. “Comparativo entre as propostas de projeto de lei do movimento popular(FNMP) e do Fórum Nacional de Secretários de Habitação: principais diferenças”. Texto mimeo. s.d.

\_\_\_\_\_. “Ata do seminário do Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Agosto.1992.

FASE-SP. “Texto-subsídio para o debate sobre a criação do Fundo Nacional de Habitação”. Texto mimeo. São Paulo. Março. 1991.

\_\_\_\_\_.”Informações sobre a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Maio. 1991.

\_\_\_\_\_.”Pontos para serem definidos na próxima reunião da UMM sobre a constituição do Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Março. 1991.

\_\_\_\_\_ “O 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular: - Uma Conquista dos Movimentos de Moradia”. Texto mimeo. São Paulo. Fev. 1992.

\_\_\_\_\_ “Proposta de Seminário sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Julho. 1992.

\_\_\_\_\_ Relatório: “Sobre a participação da Fase no Seminário do Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo. Agosto. 1992.

FORUM NACIONAL DE HABITAÇÃO. “Contribuição ao Projeto de Lei do Novo SFH”. Texto mimeo. Brasília. Maio. 1993.

\_\_\_\_\_ “Minuta da discussão sobre a proposta de Sistema Nacional de Habitação e da Habitação de Interesse Social”. Texto mimeo. s.d.

\_\_\_\_\_ “Informe das reuniões dos dias 21,22,23, em Brasília. Texto mimeo.

FORUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. “Carta aberta à Comissão Especial de Política Habitacional”. Texto mimeo. Brasília. s.d.

\_\_\_\_\_ “Fórum Fax”. Brasília. Dezembro. 1994.

JUNIOR, José de S. P. Estudo. “Projeto de Lei nº 2710 de 1992, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e Conselho Nacional de Moradia Popular”. Câmara dos Deputados. Assessoria Legislativa. Brasília. Julho. 1992.

LOPES, João M. “Fundo nacional para a moradia popular”. Texto mimeo. São Paulo. Março. 1991.

MARICATO, Ermínia. “Carta a companheira Márcia”. Texto mimeo. São Paulo. Agosto. 1991.

MIRANDA, Nilmário. “Simpósio Nacional de Habitação”. Texto mimeo. Brasília. Fevereiro. 1993.



MIRANDA, Nilmário e JORGE, Eduardo. "Relatório Alternativo". Texto mimeo. Brasília. Dezembro. 1993.

NILTON, *et al.* "O Fundo Nacional e a dívida externa". Texto mimeo. São Paulo. s.d.

PAIVA, Mozart V. Parecer do gabinete-Geral da Mesa. Câmara dos Deputados. Brasília. 27/03/92.

PARHEM, Luciana B. Estudo. "Projeto de Lei nº 2710/92 - de iniciativa popular". Câmara dos Deputados. Assessoria Legislativa. Brasília. 26/06/92.

PEREIRA, Márcia A. "Considerações sobre a criação do FNMP:- contestando o discurso da companheira Ermínia Maricato". Texto mimeo. São Paulo. Agosto. 1991.

\_\_\_\_\_ "Os Movimentos de Moradia e a Construção da Utopia Coletiva". Texto mimeo. São Paulo. Setembro. 1991.

\_\_\_\_\_ "O FNMP e os fundos municipais". Texto mimeo. São Paulo. s.d.

PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES. "Fundo Nacional de Moradia e a I Caravana Nacional dos Movimentos Populares". Texto mimeo. Brasília. Novembro. 1991.

ROSAS, Hélio. "Substitutivo ao PL nº311/88 e Apensos. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e dá outras providências". *Comissão Especial da Política Nacional de Habitação*. Câmara dos Deputados. Brasília. Outubro. 1994.

TICÃO, Pe. "A moradia hoje". Texto mimeo. São Paulo. Novembro. 1992.

UMM-SP. "Carta Convite". Texto mimeo. São Paulo. Março. 1991

\_\_\_\_\_. *Boletim Informativo*. Texto mimeo. São Paulo. Abril. 1991.

\_\_\_\_\_.” Fundo Nacional para a Moradia Popular : considerações iniciais”. Texto mimeo. São Paulo.s.d.

UMM-SP -Secretaria de Assessorias. “Por uma política habitacional voltada aos interesses populares”. Texto mimeo. São Paulo.Abril. 1991.

\_\_\_\_\_. “Perspectivas dos movimentos em relação à questão da moradia”. Texto mimeo. São Paulo. Setembro. 1991.

\_\_\_\_\_ “Regimento Interno do Encontro Nacional de Moradia”. Texto mimeo. São Paulo. Maio. 1991.

\_\_\_\_\_.” Roteiro para a discussão do conteúdo do Fundo Nacional de Moradia Popular”. Texto mimeo. São Paulo.s.d.

\_\_\_\_\_” Breve estudo de comparação entre os projetos do FNMP e o projeto do Fundo Nacional elaborado pelo Fórum de Secretários de Habitação”. Texto mimeo. São Paulo.s.d.

UMM-SP et al. “Fundo Nacional de Moradia Popular: texto base para discussão”. Texto mimeo. São Paulo. Abril. 1991.

UMM-SP et al. “Projeto de Lei nº2.710, de 1992, de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular”. Brasília. Novembro. 1991.

UMM-SP et al. “Projeto de Lei de Iniciativa Popular que dispõe sobre o Fundo Nacional para Moradia Popular - exposição de motivos”. s.d.

### **3. ARQUIVOS SOBRE OUTROS MOVIMENTOS SOCIAIS**

CONAM. “História de lutas”.Entrevista. Texto mimeo. São Paulo. Julho. 1992.

VIEIRA, Ronnie B. "Relatório referente ao processo de unificação dos movimentos de moradia do Brasil". Texto mimeo. São Paulo. Dezembro. 1990.

MNLM. "IV Encontro Nacional dos Movimentos de Luta pela Moradia: resoluções". Texto mimeo. Brasília. Novembro. 1995.

CMP. "Propostas de Políticas Públicas". Texto mimeo. São Paulo. Março. 1995.

# **ANEXOS**

## Roteiro de Entrevistas

### 1- Identificação do entrevistado:

- nome, atividade profissional, inserção no movimento de moradia, participação no processo do FNMP.
- qual sua participação na luta pelo FNMP?

### 2- Como surgiu a idéia de criar um FNMP?

### 3- Conte um pouco deste processo:

#### - anterior à campanha de assinaturas:

as reuniões de elaboração, as discussões no movimento de moradia, com especialistas, a formatação e aprovação da proposta, as negociações com outros movimentos de moradia, Igreja, partidos políticos, etc.

#### - a campanha de assinaturas:

a organização, os comitês, a infra-estrutura, os apoios, a imprensa, as negociações com outros movimentos sociais e entidades.

#### - a caravana de entrega das assinaturas:

a organização, a viagem, as audiências, a infra-estrutura, as divergências com os outros movimentos sociais, o relacionamento com a imprensa e parlamentares, as negociações.

#### - o processo desencadeado após a entrega das assinaturas:

os comitês, as audiências, negociações, disputas, o Fórum Nacional de Habitação, o processo institucional, a Comissão Especial de Habitação, as caravanas seguintes, situação atual de tramitação do projeto.

4- Quais os principais pontos da proposta?

- concepção de política habitacional, concepção de participação e gestão popular, alcance da proposta, níveis da política de habitação (municipal, estadual, federal).

5- Quais as principais limitações do projeto?

6- Qual o papel, contribuição, participação dos diferentes sujeitos?

7- Avaliações:

- porque o projeto não tramitou no Congresso?
- quais os interesses opostos ao FNMP?
- qual o interesse do executivo e legislativo?

8- Qual o significado de um projeto de iniciativa popular?

9- Como fica a expectativa da população que se mobilizou para a campanha?

10- Quais as perspectivas?

**Deputados:**

- Qual é a participação do legislativo em relação à definição de políticas sociais?
- Identificar a ação partidária na área específica de habitação.