

Movimentos sociais e políticas públicas: Um panorama das lutas por habitação social na área central da cidade de São Paulo

Roberta dos Reis Neuhold

Professora do IFRS

Recebido em: 16/08/2013

Aprovado em: 19/12/2014

O objetivo deste artigo é traçar um panorama dos movimentos de moradia e sem-teto, tendo suas lutas por habitação social na área central da cidade de São Paulo como elemento central. Indaga em que medida essas formas de ação coletiva interferiram nos debates sobre as políticas públicas habitacionais no centro da cidade. A partir de uma matriz metodológica composta de entrevistas, pesquisa bibliográfica e documental, reconstrói a história da formação dos movimentos de moradia e sem-teto e das ocupações de imóveis ociosos naquela localidade. Com isso, conclui que os movimentos protagonizaram projetos inéditos de reforma de imóveis abandonados.

Palavras-chave: área central de São Paulo, movimentos sociais urbanos, movimentos de moradia e sem-teto, ocupação de imóveis ociosos, políticas públicas de habitação

The aim of the article **Social Movements and Public Policies: An Overview of the Struggles for Social Housing in the Central Area of São Paulo** is to outline the housing and homeless movements, stemming from its struggles for social housing in the central area of the city of São Paulo as its central element. It deals with the extent to which these forms of collective action have interfered in the debates on public housing policies in the city center. Based on a methodological matrix composed of interviews, bibliographical and documents research, it reconstructs the history of the housing and homeless movements and the squatting in that locality. With this, it concludes that the movements carried out unpublished projects to reform abandoned sites.

Keywords: São Paulo central area, urban social movements, homeless movements, squatting actions, housing public policies

No final da década de 1970, com as pressões, reivindicações e conflitos resultantes de mobilizações sociais, conceitos como movimentos sociais e sociedade civil, direitos e cidadania, esfera pública e privada adquiriram força no vocabulário das ciências sociais brasileiras. As teorias e modelos que daí emergiram redefiniram contextos intelectuais e políticos, em esforços contínuos para analisar o processo de democratização do país.

No decênio seguinte, os movimentos sociais foram tema de acalorados debates acadêmicos, em pesquisas orientadas, principalmente, para a análise das mobilizações e reivindicações populares urbanas. Eram estudos sobre o caráter classista e gerador de contradições urbanas do Estado, reconhecendo a potencialidade da organização da sociedade civil contra a tradição política autoritária. Continham ainda reflexões sobre as novas práticas de sociabilidade que transformavam o espaço da política e sobre a espontaneidade, autonomia e pluralidade dos movimentos populares.¹

A partir da segunda metade da década de 1990, o centro das análises sobre as ações coletivas deslocou-se para as redes da sociedade civil e para os mecanismos institucionais da democracia participativa.

Vale a pena lembrar que, no Brasil, ainda que tenha abarcado uma série de experiências, o conceito de sociedade civil adentrou no cenário político atrelado à atuação dos movimentos populares urbanos, porém difundiu-se justamente com o declínio dos estudos que os concebiam como alicerce da expansão democrática. Tornaram-se, então, recorrentes as investigações sobre os novos canais de participação política e de comunicação da sociedade civil com as agências públicas, o governo e os partidos políticos.²

O balanço dessa aproximação entre Estado e sociedade civil seria publicado pouco tempo depois, junto com o diagnóstico sobre as profundas dificuldades para a consolidação da democracia brasileira e sobre os esforços de setores populares, com maior ou menor êxito, desprendidos em tal processo. Alguns autores³ passaram a apontar os obstáculos para que os direitos se tornassem referências normativas das relações sociais. Indicavam um momento de imposição do consenso, de substituição da política pela gestão e da pressão e trabalhos de base dos movimentos sociais pela negociação pragmática com o Estado. Outros pesquisadores⁴, contudo, propuseram uma avaliação mais otimista sobre os desdobramentos da década de 1980, com a preocupação analítica centrada na busca de alternativas para a radicalização da democracia. Para eles, a ação dos movimentos sociais não se esgotara, mas ganhara “desafios novos e imensos, que mais uma vez começaram a aprofundar a discussão acerca dos significados de participação, direitos, cidadania e democracia” (FELTRAN, 2005, p. 50).

Não se deve perder de vista o contexto histórico no qual se inserem esses debates, momento em que a esperança democrática, advinda da mudança de regime político, foi acompanhada por crises econômicas, baixos salários, insuficiência dos serviços públicos, elevação do trabalho informal e do desemprego. Dito de outra forma, os direitos “conquistados” durante a década de 1980 mostraram-se frágeis nos anos que se seguiram e sem enraizamentos no cotidiano social e político (TELLES, 1994, p. 44). Esse processo se agravou com o avanço das políticas neoliberais que paulatinamente reduziram as possibilidades de universalização da cidadania.

De fato, se, entre 1980 e 1990, um sistema político democrático se consolidou no Brasil, os direitos civis e sociais não se estenderam igualmente à totalidade da população (KOWARICK, 2002, pp. 9-10). No entanto, e sem querer deduzir os conflitos sociais das condições macroestruturais, diversos setores da sociedade continuaram se organizando na tentativa de traduzir em políticas sociais e em campos institucionais de negociação de interesses e de arbitragem de conflitos os direitos inscritos na Constituição Federal de 1988 (Ibidem, p. 16).

Nos anos 2000, o avanço de forças políticas de esquerda e centro-esquerda em vários países da América Latina⁵, de certa forma, acenou para a retração da agenda neoliberal e maior presença do Estado na economia, com políticas de distribuição de renda, além de políticas sociais em diferentes setores. Entre outros presidentes eleitos na América Latina com plataformas de esquerda ou centro-esquerda, na última década, é possível citar o caso de sul-americanos como Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, no Brasil; Evo Morales, do Partido Movimento para o Socialismo, na Bolívia; Hugo Chávez e Nicolás Maduro, do Partido Socialista Unido, da Venezuela; Rafael Correa, da Aliança País, no Equador; Michelle Bachelet, do Partido Socialista, no Chile; Néstor e Cristina Kirchner, do Partido Justicialista, na Argentina; Tabaré Vázquez e José Mujica, da Frente Ampla, no Uruguai; Fernando Lugo, da Frente Guasú, no Paraguai.

Ao mesmo tempo, também repercutiu em nova inflexão nos debates acadêmicos sobre os movimentos sociais, no que diz respeito aos estudos tanto sobre a ampliação da participação política em canais institucionais quanto sobre as variadas modalidades de ação direta (TATAGIBA, 2010, p. 65). No Brasil, um dos temas emergentes dessa conjuntura foi o da participação na arena político-institucional de diferentes atores que compartilhavam o mesmo projeto político democrático-participativo, para utilizar os termos de Luciana Tatagiba (2010, p. 65), dos governos que ascenderam ao poder. Entre esses atores encontravam-se os movimentos sociais, que passaram a ter a oportunidade de pautar suas demandas a partir de dentro da própria estrutura do Estado. Em outros termos, naquele contexto de vitórias eleitorais de frentes de esquerda, os movimentos sociais tornaram-se potenciais parceiros do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, o que, anos mais tarde, resultou em discussões sobre os reais avanços, no campo dos direitos sociais e na própria configuração dos movimentos, propiciados pela maior proximidade do campo legislativo e executivo do governo.

Este artigo faz uma leitura da trajetória de movimentos populares urbanos à luz desses debates sobre os movimentos sociais, as instituições políticas e as políticas públicas. O texto é construído a partir de princípios teóricos e narrativos, não obstante, como sugeriu Thomas Popkewitz (1997, p. 19), nem sempre seja fácil distinguir um do outro: “a narrativa é sempre um empreendimento teórico”. Seu foco recai sobre os movimentos de moradia e sem-teto e as demandas por habitação de interesse social na área central de São Paulo⁶, a maior e mais populosa cidade da América Latina. O ponto de partida são as articulações que deram origem ao Movimento dos Quintais da Mooca, entre as décadas de 1970 e 1980, e que resultaram nas primeiras políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda em uma região consolidada da cidade. Em seguida, constrói-se um panorama da organização dos movimentos de moradia e sem-teto e de suas divisões para, então, recuperar episódios das ocupações sistemáticas de imóveis ociosos no centro de São Paulo, entre 1997, quando foram iniciadas, até 2007.⁷ Ao final, apresenta-se alguns dados sobre os impactos das ações desses movimentos sociais sobre o desenho das políticas públicas de produção de habitação de interesse social no centro da cidade de São Paulo.

Desde já é necessário esclarecer a opção pelo termo “movimentos de moradia e sem-teto”. Para Barros (2004) e Miagusko (2008), se antes de 1990 os movimentos populares construíam suas identidades a partir dos direitos pelos quais lutavam – eram, por exemplo, os “movimentos de moradia” –, posteriormente, tornou-se crescente sua autonomização a partir da falta de direitos – os “movimentos de sem-teto”. Para Miagusko (2008, p. 57), essa mudança esteve relacionada com o próprio contexto de retração das políticas públicas, de perda de direitos e de encolhimento dos espaços públicos de negociação. No caso dos movimentos que atuam na área central, de fato existem grupos que se identificam por suas carências, entre os quais o Movimento Sem-teto do Centro (MSTC) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central (MTSTRC). Todavia, outros grupos, como o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento de Moradia Região Centro (MMRC), continuam nomeando-se a partir do direito pelo qual lutam. Daí se justifica a opção por denominar, neste trabalho, essas formas de ação coletiva como “movimentos de moradia e sem-teto”, contemplando as contradições pelas quais transitam.

Dos cortiços aos movimentos de moradia e sem-teto na área central: a formação do Movimento dos Quintais da Mooca

No Brasil da década de 1970, os estudos sobre os movimentos sociais estiveram orientados, predominantemente, para a análise de mobilizações populares que ganhavam vulto nos centros urbanos. À época, a luta por direitos e por mudanças nos padrões das relações entre sociedade civil e Estado tornou-se paradigmática depois dos anos de repressão política iniciados com o golpe civil-militar de 1964. Os movimentos sociais passaram então a ser considerados sujeitos centrais do processo de “generalização de uma cultura democrática”, capazes de redefinir o espaço da política com novas práticas e formas de sociabilidade (GESCD, 1998-1999, p. 20).

Na cidade de São Paulo, os movimentos de moradia se inseriram entre os inúmeros movimentos sociais que lutaram por melhorias urbanas. Data de 1987 a fundação da União dos Movimentos de Moradia (UMM), cujo principal objetivo era organizar os diversos e dispersos movimentos das periferias que reivindicavam habitação social⁸ (AMARAL, 2002, p. 108).

Estreitamente relacionada a essa experiência, encontrava-se a construção de moradia por meio de mutirões autogeridos, vista como alternativa às políticas habitacionais insuficientes e de baixa qualidade centralizadas no Estado⁹ (RIZEK, 2002, p. 23). Nesse aspecto, cabe apontar que o modelo central-desenvolvimentista, segundo Nabil Bonduki (2000, pp. 20-23), orientou a organização das cidades desde o Estado Novo até meados da década de 1990, tendo se consolidado com a intensificação

do processo de urbanização. Caracterizado pela centralização da gestão, ausência de participação dos usuários, desarticulação das políticas setoriais, priorização de grandes obras desvinculadas do conceito de desenvolvimento sustentável e concentração de financiamento para os setores de mais alta renda, esse modelo interferiu diretamente na produção pública habitacional. Tal produção baseou-se, prioritariamente, na construção de conjuntos habitacionais nas periferias das cidades marcados pela monotonia arquitetônica, despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio ambiente e ausência de vínculos com o entorno. Esse paradigma de produção habitacional exclui parcelas significativas da população das linhas de financiamento estatal, acirrou as desigualdades urbanas e incentivou a especulação imobiliária por parte do setor privado, sem o controle do Estado para garantir a função social da propriedade urbana.

Enquanto a União dos Movimentos de Moradia reunia milhares de pessoas nas periferias, até o início da década de 1990 a reivindicação por habitação social na área central de São Paulo tinha pouca visibilidade, apesar de os moradores dos cortiços viverem em uma das mais precárias modalidades de habitação da cidade. Maria da Glória Gohn ilustrou bem essa desarticulação:

Esta forma de luta [dos moradores de cortiços] é uma das mais desorganizadas, apesar de ser um dos lados mais espoliativos da questão da moradia popular. Parcela mínima deste contingente está organizada junto com os moradores das favelas, no Movimento Unificado [de Favelas]. Outra parcela, expressiva, engrossa as ocupações de terra. A organização autônoma quase não existe, com algumas exceções, de cortiços em áreas centrais, assistidos por comunidades religiosas, um tanto quanto tradicionais em suas práticas. O exemplo recente do despejo dos moradores dos cortiços da rua da Assembleia, na Bela Vista, região central de São Paulo, demonstra a inexistência de organização, pela facilidade com que o poder público expulsou os moradores da região (GOHN, 1991, p. 66).

O cenário descrito por Gohn no livro *Movimentos sociais e a luta pela moradia*, publicado em 1991, em nada se assemelha ao que a cidade presenciou apenas alguns anos mais tarde, quando os movimentos que reclamavam políticas públicas habitacionais na área central, compostos, sobretudo, por moradores de cortiços, chegaram a reunir mais de seis mil pessoas, em uma única noite, na ocupação de vários imóveis vazios no centro de São Paulo, com o intuito de forçar a interferência do Estado no mercado habitacional. Esses movimentos adquiriram grande poder de mobilização, aliando a ação direta à participação em canais institucionais do poder público, entre os quais conselhos gestores, conferências, orçamento participativo, entre outros (TATAGIBA, 2010, p. 70).

Para compreender a formação desses movimentos, é necessário contextualizar as condições de moradia popular no desenvolvimento da cidade. Já no final do século XIX, os distritos que hoje formam a área central de São Paulo abrigavam não apenas as elites como também constituíram o berço

da “mais antiga modalidade de habitação proletária da cidade”, a saber, os cortiços ou habitações coletivas de aluguel (ANT e KOWARICK, 1988, p. 49). Para o capitalismo nascente, naqueles anos que marcaram os primórdios da industrialização da cidade, os cortiços transformaram-se no tipo de moradia mais viável para reproduzir a classe trabalhadora a baixos custos. No início do século XX, já correspondiam a um terço das moradias da cidade (Ibidem, p. 50).

Esses pequenos cômodos de aluguel, caracterizados por impróprias e improvisadas condições de habitabilidade, eram (e ainda são) ocupados por um elevado contingente de pessoas que compartilham banheiros e tanques, além de exercerem, em um mesmo ambiente, diferentes funções, tais como dormir, cozinhar e se higienizar. Localizados em áreas da cidade com farta oferta de transporte público, de serviços e infraestrutura, os cortiços se tornaram uma das poucas modalidades de habitação passíveis de serem financiadas pelos baixíssimos salários da população pobre que vive no centro de São Paulo.

Existem registros de mobilizações de moradores de cortiços na área central da cidade que remontam a meados da década de 1970. No geral, contestavam taxas de água e luz, demandavam melhores condições de habitabilidade e o fim dos intermediários entre proprietários de imóveis e locatários. Embora incipientes, algumas dessas ações foram sendo articuladas, principalmente por meio de trabalhos de base de pastorais, assessorias técnicas e entidades populares como a Associação dos Trabalhadores da Região da Mooca (ATRM), a Associação em Defesa da Moradia e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Na década de 1970, a igreja de São Rafael patrocinou uma pesquisa¹⁰ sobre as condições de vida nos cortiços ou, como eram chamados, nos “quintais” da Mooca, distrito da área central da cidade com presença significativa de indústrias. Os resultados mostraram que seus moradores eram, predominantemente, formados por migrantes nordestinos que exerciam trabalho remunerado e não qualificado, ganhando menos de dois salários mínimos por mês. Em média, dividiam cada um dos banheiros dos cortiços com mais 15 pessoas, o tanque com 13 e a pia com 35. A pesquisa trazia ainda depoimentos de moradores dos quintais repudiando a sujeira dos banheiros, a dificuldade para conseguir lavar roupas, o entupimento de encanamentos e fossas, os constantes cortes de água e de energia, a insalubridade, a proliferação de doenças, os exorbitantes preços pagos pelos cômodos e a violência dos “intermediários”, que cobravam os alugueis e administravam os imóveis (ATRM, 1993, pp. 8-10).

No mesmo período da pesquisa da paróquia de São Rafael, metalúrgicos da Oposição Sindical criaram a ATRM. A sede dessa entidade foi largamente utilizada na organização de reuniões e assembleias do que, a partir de março de 1984, ficaria conhecido como “Movimento dos Quintais da Mooca”. Formado por moradores de cortiços, sobretudo mulheres, esse movimento apresentou, em

1984, para Mário Covas, prefeito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), a indicação de terrenos vazios, nos distritos da Mooca e Brás, para a construção de habitação social. Também solicitou financiamento para a compra de material de construção civil. Na ausência de resposta, em maio de 1985, ocupou durante cinco dias a Secretaria do Bem-Estar Social (Fabes). Saiu de lá com a promessa de que o governo municipal iria disponibilizar lotes na periferia leste da cidade para produção de habitação. Inicialmente, seriam 200 no Jardim São Francisco, mas depois foram oferecidos somente 96 no Jardim Ivone, onde os integrantes do movimento construíram casas em regime de mutirão (ATRM, 1993).

Apesar da obtenção de tais lotes, a demanda por construção de habitação social nos terrenos na área central não foi atendida. Segundo o Movimento dos Quintais da Mooca, o secretário de habitação rejeitou a proposta, afirmando que os terrenos não poderiam ser destinados à população de baixa renda (Ibidem, p. 21). Posteriormente, durante a administração de Jânio Quadros (1986-1989), na prefeitura, o Movimento dos Quintais da Mooca conseguiu 28 lotes no Jardim Santa Etelvina e 50 no Jardim Chabilândia, ambos em Guaianases, zona leste da cidade. Empurrados para os extremos das periferias desprovidas de infraestrutura e serviços básicos, os integrantes do movimento eram obrigados a iniciar novas lutas, agora por asfalto, saneamento básico, escolas, creches, unidades básicas de saúde.

Uma publicação da ATRM descreveu as demandas do movimento e as respostas do poder público do seguinte modo:

Desde quando começamos a lutar por moradia, em 1979, o desejo da grande maioria dos moradores dos quintais aqui na Mooca era conseguir áreas aqui por perto mesmo. Apesar da situação triste dos quintais/cortiços, morar na Mooca só tem vantagem:

- Aqui a maioria não precisa pagar condução pra trabalhar;
- Para as mães é muito mais fácil conseguir trabalhar fora e deixar os filhos nas creches (morando nos bairros longe, a mãe tem que sair de casa às 5 ou 6 horas da manhã, e nessa hora não tem creche aberta);
- Aqui tem mais creches, escolas, postos de saúde, hospitais, água, luz, esgoto, etc.

(...) Quando levamos nossas primeiras reivindicações de áreas nessas regiões centrais, inclusive na época da ocupação da Fabes, os representantes da Prefeitura riam de nossa cara e da "ousadia" de querermos o "filé-mignon", como eles falavam; da ousadia de querermos questionar os privilégios "naturais" das classes mais favorecidas.

E aí nós aceitamos ir pro Jd. Ivone, pra Guaianases... Porque naquele momento não tinha outro jeito – o Movimento de Moradia ainda não tinha muita força. Mas nunca nos conformamos com essa segregação, esse "apartheid", que só é diferente da África do Sul porque não é só de raça, mas, principalmente, econômico, isto é, separa as pessoas e os bairros onde elas moram de acordo com a renda (ATRM, 1993, pp. 39-40).

Em fevereiro de 1988, o Movimento dos Quintais da Mooca ocupou durante 50 dias um terreno abandonado no Jardim Colorado, junto com o Movimento Sem-Terra da Região Leste I.¹¹ Das 800 famílias que participaram da ação, 110 eram da Mooca. Um mês antes, 5 mil famílias ocuparam o terreno da Fazenda da Juta, também na zona leste. Os movimentos conseguiram a garantia, por parte do governo do Estado, de desapropriação do terreno particular do Jardim Colorado, de alojamento em uma área provisória da Eletropaulo para as famílias que não tinham moradia e de compra de 450 lotes na Fazenda da Juta. No mesmo período, foi ocupado um terreno na região de Pirituba, zona oeste, e no município de Guarulhos, Região Metropolitana de São Paulo. Já na região “leste II”, aproximadamente 30 mil famílias ocuparam mais de 200 lotes nos distritos de Itaim Paulista e de São Miguel (Ibidem, p. 31).

As primeiras conquistas do Movimento dos Quintais da Mooca especificamente na área central datam do início da década de 1990, durante o governo de uma frente popular de esquerda, cuja prefeita era Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT). À época, dois cortiços foram desapropriados pelo município para a produção de unidades habitacionais: um localizado na avenida Celso Garcia, Brás, e outro na rua Madre de Deus, Mooca. Nos dois casos os moradores estavam organizados no Movimento dos Quintais da Mooca e construíram as unidades habitacionais em regime de mutirão, com financiamento do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (Funaps) da prefeitura.

Experiências de produção de habitação social na área central: Madre de Deus e Celso Garcia

A história do cortiço da rua Madre de Deus resume bem as condições de vida dos moradores das habitações coletivas de aluguel. Casarão com 54 quartos, cada um com no máximo 12 metros quadrados, abrigava 200 moradores que dividiam dois banheiros, um cano de água fria para tomar banho e quatro tanques para lavar roupa e escovar os dentes (ATRM, 1993, p. 41). A essas condições de habitabilidade somavam-se os atos violentos cometidos pelo administrador do cortiço, acusado da autoria de homicídios, violência sexual e despejos forçados em outros imóveis da região. Segundo relato de moradores, ele sempre portava armas: “costumava chegar de madrugada e estourar lâmpadas a tiros. Mandava capangas armados assaltar os quartos para compensar aluguel atrasado, desrespeitava as mulheres, e muitos outros absurdos” (Ibidem, pp. 41-44).

Os moradores do cortiço decidiram se organizar, tentando localizar o proprietário do imóvel por meio de pesquisas em cartórios e na prefeitura. Na Administração Regional da Mooca, solicitaram a intimação do intermediário e do proprietário. Este último compareceu à audiência e afirmou que mantinha contrato de locação com uma senhora havia 10 anos e que desconhecia o outro intermediário. A locatária era Diana, intermediária de outras 22 “pensões populares”. Paulo foi apresentado como seu sócio e se comprometeu a fazer algumas “melhorias” no cortiço, instalando duas caixas d’água e consertando os banheiros. Entretanto, não apenas não cumpriu o acordo como proibiu a realização de reuniões entre os moradores. Esses acabaram por expulsá-lo, por meio de agressões físicas e ameaças:

Na noite de 28 de maio/1989, Paulo Moretti e mais 3 capangas ficaram na porta dos quartos ameaçando quebrar os aparelhos de som de algumas pessoas. Armou-se uma confusão e foi todo mundo pra delegacia. Na saída da delegacia, ele ameaçou voltar ao quintal naquela noite “porque lá não tinha homem pra ele”. Os moradores ficaram esperando. De madrugada, ele chegou, ninguém sabe com que intenções. Aí os moradores deram-lhe uma surra que ele foi parar no hospital (ATRM,1993, p. 44).

As ações dos moradores direcionaram-se, então, ao poder público. Em carta de junho de 1989, endereçada à prefeita Luiza Erundina, solicitaram recursos do Funaps para desapropriar o casarão que abrigava o cortiço, reconstruí-lo em regime de mutirão, transferir sua propriedade para os moradores e alojar as famílias em local adequado até o término das obras (Ibidem, p. 48). A reivindicação foi atendida e, na rua Madre de Deus, o cortiço e mais um imóvel vizinho foram desapropriados e demolidos para a construção de 45 apartamentos. Já na avenida Celso Garcia, 849, Brás, a prefeitura desapropriou outro casarão encortiçado juntamente com nove imóveis do entorno, erguendo quatro prédios, com 182 unidades habitacionais. Ambos os projetos começaram a ser executados em 1990, sendo concluídos em 1992 (Celso Garcia) e 1996 (Madre de Deus).

A fundação da ULC e a fragmentação dos movimentos de moradia e sem-teto

No mesmo período em que eram produzidas as primeiras unidades de habitação social na área central, grupos de moradores de cortiços da Mooca e de outros distritos (Belém, Brás, Ipiranga, Luz, Mooca, Tatuapé, Vila Formosa) articulavam-se para formar um movimento unificado. Em 15 de junho de 1991, em ato realizado em frente a um cortiço na rua do Carmo, Sé, foi criada a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC). Ela pretendia reunir os movimentos da área central e da região sudeste e leste I para denunciar as condições de vida nos cortiços e reivindicar habitação social no centro.

Em carta de 1991, endereçada ao governo federal e ao poder legislativo municipal, a ULC já solicitava a desapropriação de prédios e terrenos vazios para a produção de habitação social e políticas específicas para enfrentar o problema dos cortiços:

A Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) da cidade de São Paulo, que compreende os movimentos organizados de cortiços, considerando a complexidade desse grave problema habitacional e a quase inexistência de intervenções nessa realidade por parte das autoridades competentes, vem denunciar o drama (...) de um povo.

Nossas propostas:

- Desapropriação de terrenos, prédios vazios, quarteirões de cortiços para programas habitacionais para a população de baixa renda (0 a 5 salários mínimos);
- Repasse das verbas para financiamentos desses programas habitacionais
- Uma política específica para cortiços, criando, inclusive, nas secretarias de habitação um departamento de cortiços com estrutura, recursos e programas (ATRM, 1993, p. 6).

Nos anos que se seguiram à fundação da ULC, divergências internas referentes a projetos políticos, formas de organização, estratégias de luta e de negociação, relações político-partidárias, entre outros aspectos, resultaram em divisões no seu interior. A primeira delas data de 1993, quando os grupos do Brás, Ipiranga e Vila Formosa fundaram o Fórum de Cortiços e Sem-teto, o qual, em 1997, daria início às ocupações de imóveis ociosos na área central. No mesmo ano, uma nova dissidência da ULC originou o Movimento de Moradia do Centro, o MMC. Em 1998, foi a vez do Fórum de Cortiços e Sem-teto dividir-se e uma de suas alas formar o Movimento dos Trabalhadores Sem-teto da Região Central, o MTSTRC. Em 2000, nasceu o Movimento Sem-teto do Centro, o MSTC, também oriundo do Fórum de Cortiços. Em 2003, cerca de 150 famílias desligaram-se do Movimento de Moradia do Centro (MMC) e criaram o Movimento de Moradia Região Centro, o MMRC. Esses movimentos quase sempre se mantiveram ligados a outras entidades articuladoras, como a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), a Frente de Luta por Moradia (FLM) e, no plano nacional, a União Nacional dos Movimentos Populares (UNMP). Até 2004, a UMM reunia quase todos os movimentos que atuavam no centro: a ULC, o MMC, o Fórum de Cortiços e o MTST. Além desses, agrupava centenas de movimentos de moradia e sem-teto das demais regiões da cidade e de todo o Estado de São Paulo. Em 2004, o MSTC desligou-se da UMM e, junto com o MMRC, o MTSTRC e outros movimentos da cidade e da Região Metropolitana de São Paulo, fundou a FLM.

Todos esses movimentos de moradia e sem-teto, cada um a seu tempo e maneira, protagonizaram ações que, em certa medida, deram projeção à questão do cortiço e da habitação social no centro de São Paulo. Como? A partir da participação em passeatas, conselhos, conferências e outros canais institucionais, bem como em ocupações sistemáticas de imóveis ociosos. É sobre essa última forma de ação que o item seguinte se detém.

Antes de prosseguir, porém, convém explicar a opção por nomear as ações dos movimentos de moradia e sem-teto como “ocupações” e não como “invasões”. Se recuperada a etimologia da palavra “invasão” (HOUAISS, 2012), ver-se-á que remete à agressão e usurpação, abrangendo acepções como “ocupação pela força”, “desrespeito, desconsideração, especialmente em relação à vida pessoal de outrem”, embora também se refira a “área ilegalmente ocupada por moradias populares”. Já “ocupação”, além de reportar ao “ato de apoderar-se de algo ou de invadir uma propriedade”, inclui também o modo de aquisição da propriedade “sem dono ou abandonada; apropriação”. Os antônimos da palavra “ocupação” contribuem mais do que as suas próprias acepções para julgá-la mais adequada para refletir sobre o objeto da luta dos movimentos de moradia e sem-teto: entre eles, encontra-se o “abandono”, a “desocupação”, a “ociosidade”, o que se aproxima dos sentidos da ação de “ocupar” propriedades ociosas.

Panorama das ocupações de imóveis ociosos da área central¹²

Tatagiba (2010, pp. 73-74) associa a ampliação dos canais de participação e controle social em São Paulo à ascensão ao governo de frentes de esquerda, representadas na cidade pelo Partido dos Trabalhadores. Esses mesmos canais de participação entram em declínio com a eleição de governos de centro e centro-direita, como nos casos do Partido Progressista (PP), Democratas (DEM) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

De fato, com o término da gestão do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo, em 1992, foram encerrados também os canais de diálogo entre movimentos de moradia e sem-teto e poder público e, conseqüentemente, as perspectivas de produção de habitação social na área central da cidade. Diante desse cenário e do crescente estoque imobiliário ocioso que se formava no centro, os movimentos de moradia e sem-teto passaram a utilizar a ocupação de imóveis vazios como estratégia de pressão.

As “ocupações” consistem na tomada de posse de edifícios e terrenos ociosos, sejam eles públicos ou privados. Em muitos casos, os integrantes dos movimentos de moradia e sem-teto instalam-se nos imóveis e constituem ali moradias provisórias enquanto aguardam o atendimento em programas habitacionais. Ao mesmo tempo, apresentam suas pautas de reivindicação: abertura de canais de diálogo com o poder público; elaboração de políticas habitacionais para garantir a permanência da população de baixa renda na área central; cumprimento da função social da propriedade urbana e da própria cidade, como prevê a Constituição brasileira; garantia do direito à “moradia digna”; e disponibilização de subsídios financeiros para assegurar o acesso das famílias de baixa renda aos programas habitacionais.

Ocupações de terras e de domicílios vagos, no campo e na cidade, nas periferias e nos centros urbanos, não eram inéditas no Brasil. A novidade das ocupações na área central de São Paulo na década de 1990 residia no fato de constituírem ações coordenadas, organizadas e contínuas, com uma pauta de reivindicações pré-definida. Além disso, mobilizavam uma rede de apoiadores: eram organizações não governamentais, universidades e, entre outros atores, assessorias técnicas que produziam “discursos” sobre o direito da população de baixa renda habitar uma área consolidada da cidade. Assim, enquanto ocupavam os imóveis vagos, os integrantes dos movimentos também negociavam com o poder público, reivindicavam programas habitacionais e o controle da sociedade civil sobre essas políticas.

O marco do início das ocupações na área central da cidade de São Paulo pode ser localizado em um casarão no bairro de Campos Elíseos, distrito de Santa Cecília. Datado do final do século XIX, o imóvel servira a diferentes usos: de residência do irmão do aviator Santos Dumont, o “rei do café” Henrique Dumont, a sede de colégio e de entidade filantrópica, foi desapropriado pela Fazenda Pública Estadual, passando para a administração da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social e da Secretaria Estadual da Cultura. Desde 1983, o casarão não era utilizado por seus proprietários.

Na noite de 8 de março de 1997, entre 300 e 500 pessoas entraram no casarão Santos Dumont e lá se instalaram. Alguns dias depois, a União dos Movimentos de Moradia (UMM) anunciou que ações semelhantes seriam recorrentes caso os governos municipal, estadual e federal não atendessem suas reivindicações (FOLHA, 1997a). Enquanto isso, o Fórum de Cortiços e Sem-Teto divulgava que possuía uma lista com 10 imóveis públicos passíveis de ocupação apenas nos bairros de Campos Elíseos e Barra Funda, ambos na área central (FOLHA, 1997b). Em 2 de abril, 100 pessoas despejadas de um cortiço na rua Tomás de Lima, Sé, organizadas pelo Fórum de Cortiços, ocuparam um conjunto de casas, no bairro de Campos Elíseos, de propriedade da Universidade de São Paulo.

Nessas duas primeiras ocupações, não houve confrontos com a Polícia Militar e, a despeito do pedido de reintegração de posse, o acordo com os proprietários veio dias depois: definiu-se que cada família pagaria aluguel de 50 reais¹³ enquanto permanecesse nos imóveis.

Naquele mesmo ano, o Fórum de Cortiços também ocupou um edifício de 14 pavimentos de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na Avenida Nove de Julho, República, em uma ação que mobilizou mais de mil pessoas. Ocorreram ainda outras duas ocupações promovidas pela Unificação das Lutas de Cortiços: em um prédio de 3 e outro de 13 pavimentos, de propriedade de secretarias estaduais. Entretanto, a possibilidade de negociação aberta pelo poder público no casarão Santos Dumont e no imóvel da Universidade de São Paulo não foi observada nesses três outros eventos, sendo que a Polícia Militar passou a agir de forma violenta para evitá-las e os governos reduziram as possibilidades de negociação.

Se, em 1997, todas as ocupações organizadas pelos movimentos de moradia e sem-teto aconteceram em imóveis públicos, nos anos seguintes os edifícios particulares também entraram para a lista de “ocupáveis”. As dissidências internas também deram origem a outros movimentos de moradia e sem-teto.

Em 1998, aconteceram três ocupações: uma realizada pelo Fórum de Cortiços, em um hospital desativado na Bela Vista; outra pelo Movimento de Moradia do Centro (MMC), em um prédio da Caixa Econômica Federal, na Sé; e uma terceira na rua Riachuelo, em um edifício ocupado pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-teto da Região Central (MTSTRC).

Em 1999, houve pelo menos 17 ocupações, além de várias passeatas opondo-se às reintegrações de posse e ações de “limpeza social” na área central (MACHADO, 1999) e reivindicando a construção de unidades habitacionais, bem como a discussão da questão dos cortiços e favelas (OLIVEIRA, 1999).

No mesmo ano, o Fórum de Cortiços, a ULC e o MMC, junto com outros movimentos que atuavam na periferia ligados à UMM, reuniram 6.100 pessoas e, em menos de uma hora, ocuparam seis imóveis na cidade, quatro deles na área central. Esse acontecimento teve ampla repercussão na imprensa e ficou conhecido como a primeira ocupação simultânea – ou “megaocupação” – realizada por movimentos de moradia e sem-teto. Exigia-se, da Secretaria Estadual de Habitação, a construção de 800 unidades habitacionais em regime de mutirão. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) aceitou a reivindicação e marcou a data da assinatura de acordo com a UMM para a construção de 949 unidades habitacionais em regime de mutirão (IZIDORO, 1999). Naquele período, vários imóveis ocupados nos anos anteriores permaneciam habitados por integrantes dos movimentos de moradia e sem-teto.

Por volta do ano 2000, a despeito da repercussão dessas ações e dos imóveis ocupados estarem abrigando milhares de sem-teto, os movimentos de moradia e sem-teto ligados à UMM começaram a defender que as ocupações estivessem orientadas apenas para pressionar o poder público, sem se transformarem em habitação provisória. Argumentavam que elas vinham reproduzindo as espoliantes condições de habitabilidade dos cortiços e desmobilizavam os integrantes dos movimentos. É sabido que, após as ocupações, fazia-se necessária a mobilização coletiva para organizar as regras de convivência e limpar os espaços. Os integrantes dos movimentos de moradia e sem-teto também enfrentavam as condições estruturais dos imóveis. Fechados durante anos, muitos prédios, casarões e galpões acumulavam infiltrações e vazamentos, fiações elétricas desgastadas, ferragens expostas e oxidadas, além de equipamentos abandonados e toneladas de entulho. A descrição da situação do prédio da Rua do Ouvidor, ocupado pelo Movimento de Moradia do Centro (MMC), expõe as dificuldades de, sem os recursos necessários, adaptar para o uso residencial imóveis originalmente construídos para outros fins e de não reproduzir as condições de habitabilidade dos cortiços:

O uso distinto daquele previsto no seu projeto original exigiu adaptações [no prédio da Rua do Ouvidor, ocupado pelo MMC] que, diante da falta de recursos e da urgência de sua implementação, resultaram em ambientes insalubres, delimitados por materiais inflamáveis ou até tóxicos, e que não respondem satisfatoriamente à demanda dos moradores. (...) Nos pavimentos, a ocupação é caótica, com unidades habitacionais de vários tamanhos e que não guardam qualquer relação com o número de moradores. As rotas de circulação são apertadas, confusas e mal iluminadas. Essa ocupação irregular propicia o aparecimento de espaços ociosos, enquanto as próprias moradias são pequenas. As várias funções de uma casa se misturam no mesmo espaço e, muitas vezes, os cômodos são separados por cortinas.

Tamanha é a exiguidade do espaço que varais são erguidos nos corredores e nas varandas. Os banheiros são insuficientes e há filas para utilizar os chuveiros. A situação é agravada pela existência de vasos sanitários e pontos de água quebrados. É nos banheiros que as roupas e louças são lavadas. Apesar da falta de espaço, duas áreas grandes, no segundo e no quarto andares, foram reservadas para as atividades coletivas dos ocupantes em clara sinalização da importância de manter a organização construída no movimento de luta por moradia (SANTOS et alii, 2002, pp. 64-65).

Os riscos de acidentes e de contração de doenças eram grandes, o que ficou ainda mais evidente em 1999, quando, depois de ocupado o antigo Hotel São Paulo, no distrito da Sé, uma criança caiu na caixa d'água do edifício, cuja tampa estava podre. O menino brincava com um colega dentro do prédio que, antes da ocupação pelo Fórum de Cortiços, permanecera fechado por 14 anos; a criança foi tirada com vida do local, mas faleceu logo em seguida. Já em 2003, um incêndio destruiu quatro dos nove andares do prédio da rua Brigadeiro Tobias, ocupado em 2002 pelo Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC). Além dos feridos, uma criança de quatro anos faleceu. Essas foram apenas algumas das inúmeras catástrofes dessas e de outras ocupações.

Segundo as lideranças dos movimentos de moradia e sem-teto, uma das estratégias mais eficazes dos governos para enfraquecer os movimentos de moradia consistia em estender as negociações por longos anos e deixar que o seu próprio instrumento de pressão – as ocupações – se encarregasse de destruí-los. Seria a imagem do Estado que, nas palavras de Miagusko (2008, p. 62), “gesta as inseguranças” e, assim, controla as populações:

– A [ocupação do prédio do INSS na avenida] Nove de Julho não chegou a esse ponto [de ser tomado pelo tráfico de drogas], mas foi se complicando de uma forma que vai ficando difícil... Por que o que é que o governo faz? “Tá bom, vocês ocuparam um prédio público?”. Então, ele vai deixando, quatro, cinco, seis anos, que o povo se cansa de morar naquela situação precária, que não é lugar para se colocar gente para morar porque é a situação de risco, de risco... (...) E ele [governo] aposta no quê? Na população se virar contra o movimento e dizer o seguinte: “Vocês [movimento de sem-teto] nos chamaram, estão dizendo que a gente teria uma casa, e qual a casa que vocês estão dando para gente?”. Foi isso o que o governo fez. (Coordenadora do Fórum de Cortiços: depoimento, 2005)

Por fim, as lideranças dos movimentos de moradia também avaliavam que, ao contrário de meados da década de 1990, quando iniciaram as ocupações sistemáticas de imóveis, haviam sido criados e fortalecidos canais institucionais de negociação com o poder público, existindo, assim, outros meios para reivindicar políticas públicas para a população de baixa renda no centro que não as ocupações:

– Aí nós começamos a pegar o povo despejado e a ocupar prédio público. A gente foi pioneiro nessa questão. Tanto é que as ocupações, hoje, não dão muito resultado. Porque se você pega a CDHU tem o PAC [Programa de Atuação em Cortiço]; a Caixa [Econômica Federal], por mais sacana [que seja], que tenha os problemas, também tem o programa que atende, não é? Na Prefeitura, nós tínhamos Locação Social, Bolsa Aluguel, que o [prefeito José] Serra [PSDB, 2005-2006] acabou. Mas, foram se criando esses programas. (Coordenadora do Fórum de Cortiços: depoimento, 2005)

Foi nesse contexto que se elaborou a proposta do que alguns movimentos chamam de “ocupações-denúncia” ou “ocupações-relâmpago”, sem pretensão de alojar famílias nos imóveis ocupados. Entendia-se que o impacto pretendido era o mesmo quando se ocupava um prédio por dois dias ou por cinco anos. Isso porque só tinha visibilidade o momento da ocupação e o da desocupação; todo o desgaste e violência vivenciados diariamente, quer por alguns dias, quer durante anos, ficavam invisíveis aos olhos da imprensa, do poder público e da sociedade como um todo:

– Porque a gente antes ocupava e continuava naquele prédio insistindo e, depois, (...) a gente mudou, a gente ocupa para negociar, porque o nosso lema é “moradia digna” e, se você ocupa um prédio que tem que ser reciclado, aquilo acaba transformando-se num verdadeiro inferno porque as famílias não vão morar com dignidade. Então, assim, a gente já ocupa com as pessoas sabendo: “Olha, nós vamos entrar hoje e pode ser que saia no dia seguinte porque é só para dar a repercussão para negociar”. (Coordenadora da UMM: depoimento, 2005)

O Fórum de Cortiços e Sem-Teto e a ULC deixaram de realizar ocupações “para morar” em 1999 e em 2002, respectivamente; também o MMC passou longo período sem organizar ações dessa natureza, embora tenha mantido a ocupação de um edifício localizado na Rua do Ouvidor, Sé, durante quase oito anos, quando foram despejados. Esses movimentos passaram a participar de ações conjuntas com a União dos Movimentos de Moradia, mas sem transformar as ocupações em moradias provisórias.

No entanto, essa opção não se tornou um consenso entre todos os coordenadores dos movimentos de moradia. O MSTC, por exemplo, dissidência do Fórum de Cortiços e Sem-Teto, assumiu a coordenação de ocupações inicialmente realizadas por aquele movimento, além de organizar cerca de 20 ações desse tipo entre 2000 e 2007. Em 2004, ele se desligou da UMM para formar, junto com outros movimentos, a Frente de Luta por Moradia (FLM), que continuou tendo as ocupações como estratégia de pressão e de solução emergencial para abrigar os sem-teto.

Para a FLM, a modificação do caráter das ocupações coincidiu com o momento em que lideranças dos movimentos de moradia se aproximaram do poder público, ocupando cargos no poder executivo e legislativo. Assim, os movimentos teriam perdido a autonomia de organizar protestos e de fazer pressão. Essa aproximação teria coincidido com a chegada de partidos populares, como o Partido dos Trabalhadores, ao governo. Como muitos integrantes dos movimentos eram próximos ou até mesmo filiados aos partidos, acabaram atuando diretamente no poder executivo e legislativo, deixando de pressioná-lo por meio da ação direta.

Das ocupações de imóveis vazios às políticas públicas habitacionais

Ao longo de uma década, foram ocupados mais de 60 prédios e terrenos ociosos, públicos e privados, na área central da cidade de São Paulo (Tabela 1). Eram casarões, prédios e terrenos abandonados, hospitais, ruínas de edifícios inacabados, instalações industriais e hotéis desativados, galpões, alguns vagos durante décadas, com dívidas e impostos acumulados, que passaram a ser objeto de denúncia dos movimentos de moradia por não cumprirem sua função social.

Tabela 1. Quantidade de imóveis ociosos ocupados na área central da cidade de São Paulo, de acordo com o ano de realização da ação e a participação dos movimentos de moradia e sem-teto (São Paulo, 1997-2007)

Ano	MOVIMENTO DE MORADIA E SEM-TETO								
	ULC	Fórum de Cortiços	MMC	MTSTRC	Novo Centro	MSTC	MMRC	UMM	FLM
1997	2	3	-	-	-	-	-	0	-
1998	0	1	1	1	-	-	-	0	-
1999	2	6	1	2	3	-	-	3	-
2000	0	0	0	0	0	1	-	0	-
2001	2	0	2	1	0	2	-	0	-
2002	1	0	0	2	0	3	-	2	-
2003	0	0	0	1	0	3	1	0	-
2004	1	0	0	4	0	7	2	1	-
2005	0	0	1	0	0	0	0	2	4
2006	0	0	0	1	0	2	0	2	0
2007	0	1	0	1	0	2	1	0	1
TOTAL	8	11	5	13	3	20	4	10	5

Fonte: Pesquisa bibliográfica, documental e de campo (NEUHOLD, 2009).

Observações:

- Algumas ocupações foram realizadas por determinado movimento de moradia e sem-teto e, devido a divisões internas, passaram, posteriormente, para a coordenação de outro movimento. Na tabela, considerou-se como autor apenas o movimento que realizou o ato da ocupação.

- A autoria das ocupações simultâneas foi atribuída às “entidades” FLM e UMM (às quais são vinculados os movimentos de moradia) quando não se obteve informações sobre os movimentos que as realizaram ou quando tais movimentos não atuavam na área central. Quando se encontrou referência aos movimentos de moradia e sem-teto da área central, a autoria foi atribuída a eles e não à “entidade”.

- Quando a mesma ocupação foi realizada por diferentes movimentos que atuam no centro, computou-se como uma ocupação por movimento. Entretanto, para contabilizar o total de ocupações, utilizou-se como critério a quantidade de imóveis ocupados e não de movimentos que participaram das ações.

Entre os imóveis ocupados até 2009, 11 deles haviam sido transformados em habitação social, sendo 8 deles por meio de empreendimentos públicos e 3 a partir de empreendimentos privados. Nesse último caso, incluem-se três imóveis ocupados por movimentos de moradia e sem-teto reformados para uso residencial, mas que não atenderam os membros de movimentos de moradia, tendo sido comercializados pela iniciativa privada.¹⁴ Quanto aos empreendimentos públicos, o Programa de Arrendamento Residencial, da Caixa Econômica Federal (PAR/CEF), o Programa de Atuação em Cortiços da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (PAC/CDHU), ligado à Secretaria Estadual de Habitação, e os programas municipais, como os da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab), foram responsáveis pela produção de habitação social em pelo menos seis imóveis ocupados por movimentos de moradia e sem-teto.¹⁵ Foram ainda ocupados dois conjuntos em construção da CDHU que mais tarde atenderam membros dos movimentos de moradia e sem-teto¹⁶.

Destaca-se que, no período analisado, embora a produção pública de unidades habitacionais na área central tenha sido insuficiente se comparada com a demanda existente e com o estoque imobiliário vago naquela região, é reconhecido o seu caráter inovador no sentido de oferecer soluções habitacionais adequadas para a população de baixa renda (SÍGOLO e SILVA, 2007, p. 61), bem como de garantir o uso residencial de imóveis ociosos.

Em balanço sobre a produção pública de habitação social na área central da cidade de São Paulo, Sígolo e Silva (2007) identificaram que, entre 1990 e 2006, concluiu-se ou estava em andamento a construção de 5.002 unidades habitacionais, em um total de 37 empreendimentos. Essa produção incluiu tanto a reforma e reciclagem de imóveis vazios¹⁷

quanto a construção de novas edificações. Desse total, apenas dois empreendimentos tiveram início antes de 1997, quando se iniciaram as ocupações de imóveis vazios na área central da cidade. Ainda assim, essas duas experiências foram demandas apresentadas para a prefeitura pelo Movimento dos Quintais da Mooca, movimento que mais tarde participaria da formação da Unificação das Lutas de Cortiços.

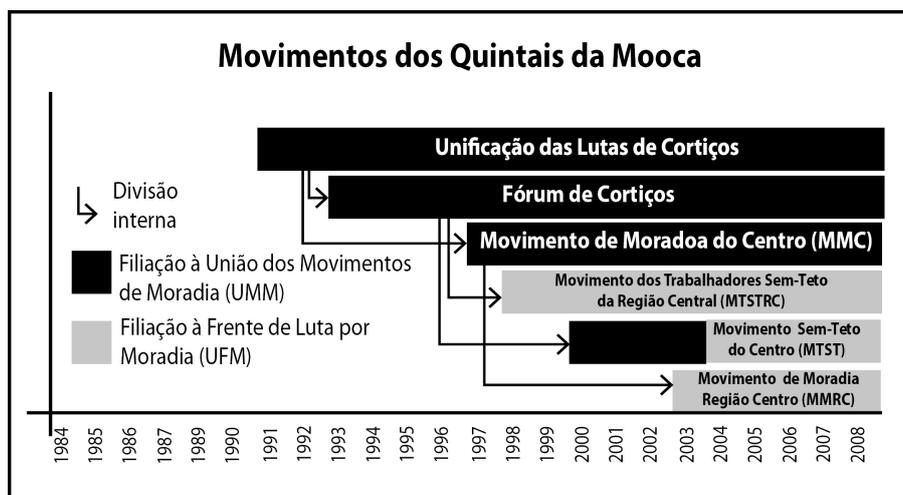
Considerações finais

Das primeiras mobilizações do Movimento dos Quintais da Mooca aos inúmeros movimentos de moradia e sem-teto criados a partir da década de 1990, dos protestos no distrito da Mooca às ocupações de dezenas de imóveis abandonados em todo o centro da cidade de São Paulo, este artigo recuperou episódios de ações populares para propor algumas reflexões sobre o seu impacto no desenho das políticas habitacionais.

Inicialmente, a organização do Movimento dos Quintais da Mooca, a formulação da demanda por habitação de interesse social em áreas consolidadas da cidade e as vitórias obtidas em relação a essa bandeira foram apresentadas para mostrar os antecedentes do repertório de ação dos movimentos de moradia e sem-teto que ganharam visibilidade a partir de meados da década de 1990.

Em seguida, traçou-se um panorama da constituição dos movimentos de moradia e sem-teto que atuam na área central da cidade de São Paulo entre as décadas de 1990 e 2000. Apesar da luta centralizada no território e da capacidade de convocação e mobilização desses movimentos, reuniram-se evidências sobre sua fragmentação interna, com frequentes conflitos e divisões que resultam na formação de novas organizações (Figura 1). Depois do pioneiro Movimento dos Quintais da Mooca, que em 1991, junto com outros movimentos dispersos pela cidade, participaria da fundação da Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), foram formados outros tantos movimentos, entre os quais o Fórum de Cortiços e Sem-teto, o Movimento de Moradia do Centro (MMC), o Movimento dos Trabalhadores Sem-teto da Região Central (MTSTRC), o Movimento Sem-teto do Centro (MSTC) e o Movimento de Moradia Região Centro (MMRC). Parte deles manteve-se articulada à União dos Movimentos de Moradia (UMM), enquanto outros se organizaram para formar a Frente de Lutas por Moradia (FLM) (Figura 1).

Figura 1. Formação e divisões internas dos movimentos de moradia e sem-teto que atuam na área central da cidade de São Paulo (1984-2008)



A seção seguinte do artigo lançou luz sobre uma das estratégias de ação dos movimentos de moradia e sem-teto que reivindicam habitação de interesse social na área central da cidade de São Paulo: as ocupações de imóveis ociosos. Nesse momento, exemplificaram-se as estratégias dessas organizações para incluir suas demandas na agenda pública. Explicitaram-se, também, as divergências quanto às formas de atuação que, ao longo do tempo, favoreceram as divisões internas dos movimentos de moradia e sem-teto já representadas na Figura 1. Em termos gerais, como mostra Tatagiba (2010, p. 70) e corroboram as entrevistas com as lideranças dos movimentos de moradia e sem-teto, no centro do litígio entre os movimentos esteve, além de outros fatores, as divergências quanto à estratégia de atuação e quanto às vantagens e desvantagens da aproximação dos movimentos sociais em relação ao governo.

Por fim, sugere-se que os protestos dos movimentos de moradia e sem-teto contribuíram de forma significativa para questionar a prerrogativa de que as políticas públicas habitacionais devem ser concentradas nas periferias.

Isso não significa, todavia, que suas reivindicações tenham sido reconhecidas como legítimas e seus membros, para utilizar as palavras de Vera Telles (1994, pp. 91-92), vistos como sujeitos de “interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas”. Nas sentenças do poder judiciário, ainda que por vezes as reintegrações de posse tenham sido adiadas, quase sempre prevaleceu o direito de propriedade dos donos dos imóveis, à revelia do não cumprimento da sua função social. Quanto ao poder público, este, não raro, tentou excluir as possibilidades de acordos políticos amplos, forçando o desaparecimento político dos conflitos e trabalhando em prol da “democracia consensual” da qual fala Jacques Rancière (1996).

No que diz respeito à organização das ocupações de imóveis ociosos, os movimentos de moradia e sem-teto também se depararam com diversos problemas que envolveram desde os riscos presentes na entrada em imóveis antigos, fechados por muitos anos, sujos e insalubres, à violência, ao medo e à tensão durante as ocupações e as reintegrações de posse, fortemente marcadas pela repressão policial, passando por um cotidiano de provisórias condições de habitabilidade, de acusações de invasão de propriedade, de lutas, muitas vezes inglórias, contra o tráfico de drogas, vivendo de promessas de uma moradia digna que, quando se efetiva, demora muito tempo para se concretizar. Todos esses fatores, somados às divergências internas em torno das estratégias de reivindicação e de negociação a serem adotadas e do caráter que as ocupações deveriam assumir – moradia temporária para famílias de sem-teto ou apenas instrumento de pressão? –, acabaram resultando em inúmeras divisões no interior dos movimentos de moradia e sem-teto. Uma das faces perversas dessa situação expressou-se na disputa entre os próprios movimentos de moradia e sem-teto para garantir o atendimento dos seus integrantes em programas habitacionais, distanciando-se da perspectiva de uma luta conjunta para a democratização do acesso às políticas sociais. Fragmentou-se, assim, a reivindicação em torno de uma questão comum: o direito à moradia no centro da cidade de São Paulo.

Ainda assim, convém ressaltar que uma das “novidades” trazidas por esses movimentos remeteu à reivindicação não “apenas” do direito à moradia, mas, antes, do direito à moradia digna em uma área consolidada da cidade. Dito de outra forma, eles contrariaram a lógica das políticas habitacionais direcionadas para a população de baixa renda baseada historicamente na produção de moradias novas nos bairros periféricos.

Seria possível sugerir que, no limite, os movimentos de moradia e sem-teto operaram o que Jacques Rancière (1996) identificou como um elemento próprio da ação política: o deslocamento de fronteiras, a contestação dos lugares estabelecidos. Isso porque as lutas que empreenderam questionaram a ordem urbana que estabelece possibilidades (dísparas) de acesso aos bens, serviços e espaços da cidade, definindo quem é e quem não é cidadão. Nesse sentido, obtiveram importantes conquistas, a começar pela criação de programas habitacionais e de recuperação de edifícios há muito tempo abandonados. Além disso, é necessário destacar que, antes das ocupações, não havia no poder público municipal, estadual ou federal profissionais ou setores específicos que tratassem de questões relacionadas aos cortiços. Essa situação foi, em parte, revertida, com programas direcionados especificamente à produção de unidades habitacionais na área central ou à melhoria das condições de habitabilidade dos cortiços, tais como o Programa de Arrendamento Residencial, da Caixa Econômica Federal (PAR/CEF), e o Programa de Atuação em Cortiços da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (PAC/CDHU).

De fato, depois da experiência nos cortiços da Rua Madre de Deus e Celso Garcia, no início da década de 1990, os programas de habitação social na área central, no âmbito das agências públicas estaduais e municipais, só foram colocados em prática a partir de 1998 e de 2001, respectivamente. Por sua vez, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal, em convênio de cooperação técnica com a prefeitura, respondeu pela reforma de sete edifícios na área central, somando 717 unidades habitacionais entre 2001 e 2007¹⁸ (SÍGOLO e SILVA, 2007, p. 29). Todos esses empreendimentos tiveram suas experiências-piloto em imóveis ocupados pelos movimentos de moradia e sem-teto ou atenderam a demandas apresentadas por eles. Houve ainda edifícios reformados ou reciclados pela iniciativa privada para o uso residencial, além daquela parcela reabilitada para abrigar órgãos públicos, museus, bibliotecas, espaços culturais etc. Antes dessas experiências, não houve políticas direcionadas à produção de habitação de interesse social na área central da cidade; apenas nas periferias.

Entende-se, assim, que os movimentos de moradia conseguiram expor as suas demandas, viabilizar a inclusão de parcela dos seus integrantes em diferentes linhas de atendimento habitacional e protagonizar projetos inéditos de reforma e reciclagem de imóveis ociosos na área central.

Notas

¹ No primeiro caso, ver Francisco de Oliveira (1977) e José Álvaro Moisés (1978). Quanto às novas práticas de sociabilidade, ver Sílvia Caccia-Bava (1983), Eder Sader (1988), Lúcio Kowarick (1984), Maria Célia Paoli e Eder Sader (1988) e Vera Telles (1987).

² Ver Leonardo Avritzer (1994, 1997), Sérgio Costa (1994, 1997) e Evelina Dagnino (2002).

³ Ver Vera Telles (1994), Francisco de Oliveira (2000) e Oliveira e Cibele Rizek (2007).

⁴ Ver Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1998-1999) e Evelina Dagnino (2000, 2002).

⁵ Entre outros presidentes eleitos na América Latina com plataformas de esquerda ou centro-esquerda, na última década, é possível citar o caso de sul-americanos como Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef, do Partido dos Trabalhadores, no Brasil; Evo Morales, do Partido Movimento para o Socialismo, na Bolívia; Hugo Chávez e Nicolás Maduro, do Partido Socialista Unido, da Venezuela; Rafael Correa, da Aliança País, no Equador; Michelle Bachelet, do Partido Socialista, no Chile; Néstor e Cristina Kirchner, do Partido Justicialista, na Argentina; Tabaré Vázquez e José Mujica, da Frente Ampla, no Uruguai; Fernando Lugo, da Frente Guasú, no Paraguai.

⁶ Para os fins deste trabalho, denomina-se “área central” ou “centro” o anel central da cidade de São Paulo composto pelo núcleo histórico (distritos da Sé e República) e por mais 10 distritos (Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari e Santa Cecília).

⁷ O artigo é resultado de uma pesquisa que analisou a ação dos movimentos de moradia ao longo de uma década, entre 1997 e 2007, – daí os dados corresponderem a esse período. Para mais informações, ver Neuhold (2009).

⁸ A habitação social supõe a interferência do Estado no mercado habitacional que, assim, produz habitação por meio de autarquias e regulamenta as relações entre locadores e inquilinos.

⁹ Ver Simões Jr. (1991) e ATRM (1993).

¹⁰ Ver ATRM (1993, pp. 8-10).

¹¹ Na divisão administrativa de São Paulo, a região “leste I” inclui as subprefeituras da Penha, Ermelino Matarazzo, Itaquera e São Mateus e a “leste II”, Itaim Paulista, Guaianases, São Miguel Paulista e Cidade Tiradentes. Os movimentos de moradia reportam a essa divisão administrativa – “leste I” e “leste II” – para nomear a sua organização. Junto com os distritos de Aricanduva, Vila Prudente e Mooca, a região leste I e II formam a “macrozona” conhecida como “zona leste”. Para os fins deste trabalho, quatro distritos da da Mooca (Belém, Brás, Mooca e Pari) são considerados parte da área central da cidade.

¹² Construiu-se o panorama das ocupações organizadas pelos movimentos de moradia e sem-teto a partir de dados coletados por meio de entrevistas, pesquisa bibliográfica e documental. Essa última utilizou como fontes atas, boletins e outras publicações dos próprios movimentos de moradia e sem-teto, além de artigos publicados ao longo de uma década em dois jornais de grande circulação: a *Folha de São Paulo* e *O Estado de S. Paulo*.

¹³ Tanto no casarão Santos Dumont quanto nas casas da USP, definiu-se que as famílias pagariam aluguel de 50 reais (em 1997, cotado a cerca de 50 dólares). O imóvel da USP seria leiloado e os integrantes do Fórum de Cortiços e Sem-teto teriam prioridade na compra.

¹⁴ Localizam-se na (1) Rua do Gasômetro, 660, Brás (ocupado pela ULC); (2) Avenida Duque de Caxias, 401, Santa Cecília (MSTC); (3) Rua Aurora, 579, República (MSTC).

¹⁵ Os imóveis localizam-se na (1) Rua Pirineus, 117/119, Santa Cecília (ocupado pelo Fórum de Cortiços e recuperado pelo PAC/CDHU); (2) Rua Ana Cintra, 123, com Avenida São João, Santa Cecília (MSTC; PAC/CDHU); (3) Rua São Francisco, 113 (Hotel São Paulo), na Sé (Fórum de Cortiços; PAR/CEF); (4) Rua Brigadeiro Tobias (Fórum de Cortiços; PAR/CEF); (5) Avenida Celso Garcia, 787 (ULC; PAR/CEF); (6) Rua Riachuelo, 275, Sé, (MTSTRC, em programa de locação social da Cohab).

¹⁶ Na Rua Canindé, 85, no Pari, ocupado pelo MMC, MSTC e ULC, e na rua Coronel Antonio Marcelo, 522, Brás, ocupados pelo MMC, MST e ULC.

¹⁷ A reforma de um imóvel preserva o seu uso original, enquanto a reciclagem envolve a modificação da função para a qual foi construído. Nesse segundo caso, incluem-se edifícios que, por exemplo, eram, originalmente, sedes administrativas do poder público, galpões e hotéis e que passaram por uma obra de melhoramento ou reparos para ser utilizado como habitação.

¹⁸ Apesar de existirem alguns empreendimentos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDHU) e da Prefeitura em bairros populares consolidados, a produção de habitação de interesse social até o final da década de 1990 concentrou-se nos bairros periféricos. Por isso, Sígolo e Silva (2007, p. 29) sugerem que, apenas a partir de 1998 e de 2001, seja possível falar em programas de habitação de interesse social na área central promovidos pela CDHU e pela Prefeitura, respectivamente.

Referências

- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. (2002), “Habitação: Avaliação da política habitacional”. Observatório dos direitos dos cidadãos: Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 4, São Paulo, Pólis/PUC SP.
- ANT, Clara [e] KOWARICK, Lúcio. (1988), “Cem anos de promiscuidade: O cortiço na cidade de São Paulo”. Em: KOWARICK, Lúcio (org). As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 49-71.
- ATRM. (1993), A luta dos quintais e cortiços da Mooca. São Paulo, Associação dos Trabalhadores da Região da Mooca, mimeo.
- AVRITZER, Leonardo. (1994), Sociedade civil e democratização. Minas Gerais, Del Rey.
- _____. (1997), “Um desenho institucional para o novo associativismo”. Lua Nova, nº 39, pp. 149-202.
- BARROS, Joana da Silva. (2004), Moradores de rua, trabalho e pobreza: Interrogações sobre a exceção e a experiência política brasileira. Dissertação (mestrado), FFLCH, USP.
- BONDUKI, Nabil. (2000), Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo, Liberdade.
- BRASIL. (1998), Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília
- CACCIA-BAVA, Sílvio. (1983), Práticas cotidianas e movimentos sociais. Dissertação (mestrado), FFLCH, USP.
- COSTA, Sérgio. (1994), “Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: Uma abordagem tentativa”. Novos Estudos, nº 38, pp. 38-52.
- _____. (1997), “Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: Notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil”. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), nº 43, pp. 3-25.
- DAGNINO, Evelina. (2000), “Cultura, cidadania e democracia: A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. Em: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina [e] ESCOBAR, Arturo (orgs.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 61-102.
- _____. (2002), Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. (2005), Desvelar a política na periferia: Histórias de movimentos sociais em São Paulo. São Paulo, Humanitas.
- GOHN, Maria da Glória. (1991), Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo, Loyola.
- GESCD [GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA]. (1998/1999), Dossiê Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa”. Ideias: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Vol. 5, nº 2/Vol. 6, nº 1, pp. 7-122.
- HOUAISS, Antônio. (2012), Grande dicionário da língua portuguesa. São Paulo, Objetiva.
- KOWARICK, Lúcio. (1984), “Os caminhos do encontro: As lutas sociais em São Paulo na década de 70”. Presença, nº 2, pp. 65-78.
- _____. (2002), “Viver em risco: Sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano”. Novos Estudos Cebrap, nº 63, pp. 9-29.

- MIAGUSKO, Edson. (2008), Movimentos de moradia e sem-teto de São Paulo: Experiências no contexto do desmanche. Tese (doutorado), PPGS, FFLCH, USP.
- MOISÉS, José Álvaro. (1978), Classes populares e protestos urbanos. Tese (doutorado), FFLCH, USP.
- NEUHOLD, Roberta dos Reis. (2009), Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: A luta por políticas públicas habitacionais na área central de São Paulo. Dissertação (mestrado), FFLCH, USP.
- OLIVEIRA, Francisco. (1977), “Acumulação monopolista, Estado e urbanização: A nova qualidade do conflito de classe” Em: MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena; OLIVEIRA, Francisco de [e] SOUZA, Sergio de (orgs). Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro, Cedec/Paz e Terra, pp. 65-76.
- _____. (2000), “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: O totalitarismo neoliberal” Em: OLIVEIRA, Francisco de [e] PAOLI, Maria Célia (orgs). Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis/Brasília, Vozes/Nedic, pp. 55-81.
- _____. [e] RIZEK, Cibele Saliba. (2007), A era da indeterminação. São Paulo, Boitempo.
- PAOLI, Maria Célia [e] SADER, Eder. (1988), “Sobre ‘classes populares’ no pensamento sociológico brasileiro: Notas de leitura sobre acontecimentos recentes”. Em: CARDOSO, Ruth (org). A aventura antropológica. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 39-68.
- POPKEWITZ, Thomas S. (1997), Reforma educacional: Uma política sociológica. Porto Alegre, Artes Médicas.
- RANCIÈRE, Jacques. (1996), O desentendimento. São Paulo, 34.
- RIZEK, Cibele Saliba. (2002), Os sentidos da cidade na sociologia brasileira: Da civilidade ao seu avesso. Relatório substantivo parcial. Projeto temático “Cidadania e Democracia: o pensamento nas rupturas da política”. São Paulo, Fapesp, mimeo.
- SADER, Eder. (1988), Quando novos personagens entraram em cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SANTOS, André; PICCINI, Andrea; YUHASZ, Daniel; COMA RÚ, Francisco; VITALE, Letizia; SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de; SALINAS, Renata [e] FREITAS JÚNIOR, Roberto de Gouveia. (2002), Laboratório de projeto integrado e participativo para requalificação de cortiço. São Paulo, FAU-USP.
- SÍGOLO, Leticia Moreira [e] SILVA, Helena Menna Barreto. (2007), Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo. Relatório de pesquisa, Lincoln Institute of Land Policy.
- SIMÕES JR., José Geraldo. (1991), Cortiços em São Paulo: O problema e suas alternativas. São Paulo, Pólis.
- TATAGIBA, Luciana. (2010), “Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo: Primeiras reflexões”. Colombia Internacional, nº 71, pp. 63-83.
- TELLES, Vera da Silva. (1987), “Movimentos sociais: Reflexões sobre a experiência dos anos 70.” Em: KRISCHKE, Paulo [e] SCHERER-WARREN, Ilse (orgs). Uma revolução no cotidiano: Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (1994), “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. Pólis, nº 14, pp. 43-53.

Fontes da imprensa

FOLHA. (1997a), “Entidade intensifica invasões”. Folha de S. Paulo, Cotidiano.

_____. (1997b), “Fórum lista ‘ocupáveis’”. Folha de S. Paulo, Cotidiano.

IZIDORO, Alencar. (1999), “Sem-teto conseguem acordo para 949 casas”. Folha de S. Paulo, Cotidiano.

MACHADO, Cassiano Elek. (1999), “Inauguração atrai do presidente ao pipoqueiro”. Folha de S. Paulo, Acontece.

OLIVEIRA, Marcelo. (1999) Sem-teto invadem Prefeitura de SP” Folha de S. Paulo, Cotidiano.

ROBERTA DOS REIS NEUHOLD (robertaneuhold@usp.br)

é professora do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS, Brasil). É doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP, Brasil), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da USP, bacharel e licenciada em ciências sociais pela USP e em pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar, Brasil).