**Movimentos sociais, Autogestão e a construção da política nacional de habitação**

Regina Fátima C. F. Ferreira[[1]](#footnote-1)

**Introdução**

A falta de moradia para a população de menor renda gera a sua organização que, por sua vez, resulta na ocupação informal do território e construção de plataformas reivindicativas, pautadas junto aos governos. Pode resultar, também, em processos autogestionários envolvendo a produção social da habitação e a geração de trabalho e renda. Assim, o encontro entre a falta de moradia e movimentos sociais urbanos organizados de forma autogestionária vem gerando processos novos na produção das cidades. Argumentamos que este encontro gerou uma política nacional - a política de habitação de interesse social - que incorporou, entre seus programas e ações, alguns que fomentam processos autogestionários de produção social da moradia.

E, desta forma, começamos este artigo, que acumula parte dos resultados de uma pesquisa que vem sendo desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrópoles[[2]](#footnote-2), e parte da experiência vivenciada na luta pela reforma urbana[[3]](#footnote-3), retomada no processo de redemocratização do país, ocorrido ao longo da década de 80.

A moradia ou, melhor, a falta dela, todos conhecem: problema social histórico, experimentado, no caso brasileiro, sobretudo a partir do século XIX, com a promulgação da lei de terras, a abolição da escravatura, a política de imigração e o crescimento das cidades. O desenvolvimento capitalista no mundo e no Brasil e sua consequente urbanização, colocará o problema habitacional no centro da questão urbana, sobretudo a partir do século XX; no Brasil, a partir da década de 30. Passado um século, o problema não só persiste como cada vez mais se amplia, visto que suas causas estruturantes – um sistema econômico que produz e reproduz desigualdades sociais – não foram alteradas.

Quanto à autogestão, é tão antiga quanto o próprio capitalismo. Desde a primeira metade do século XIX, operários ingleses, reconhecendo a exploração que sofriam nas fábricas, reuniram-se para a gestão coletiva dos meios de produção, originando o chamado “cooperativismo revolucionário” (SINGER apud NASCIMENTO, 2004). Muito tempo já se passou e as experiências de autogestão popular continuam presentes em todo o mundo, hoje bastante aglutinadas na chamada “economia solidária”[[4]](#footnote-4).

Na habitação, embora o tema possa ser desconhecido para alguns, cada vez mais ganha visibilidade, a partir de experiências que vêm se multiplicando pelo país, em função dos programas de habitação de interesse social criados, desde 2004, pelo governo federal, para responder à demanda dos movimentos organizados.

Os movimentos sociais urbanos no Brasil têm uma longa história, que acompanha o processo de urbanização acelerada do país, a partir da década de 60. Atuaram, na década de 60, no debate sobre uma reforma urbana que revertesse a lógica de apropriação do solo urbano, baseada na especulação imobiliária e apropriação privada dos investimentos públicos sobre a cidade e implementasse uma política de habitação de interesse social, que desse conta do problema da moradia.

Na década de 70, atuaram centralmente pelo fim da ditadura e de suas políticas anti-sociais; na de 80, pela redemocratização do Estado Brasileiro; e, na de 90 aos dias de hoje, pela participação nos processos decisórios sobre as políticas públicas, pela construção de políticas e programas que garantam o acesso universal à moradia e aos serviços públicos urbanos, à educação e saúde de qualidade.

Assim, à luta pela redemocratização, sucedeu-se a luta por políticas sociais que garantissem os direitos básicos fundamentais da pessoa humana. Na política urbana, os movimentos sociais urbanos focaram na luta pelo cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da cidade presentes na Constituição Federal de 1988 e pela participação social na gestão democrática das cidades. Importa perceber, neste processo, como os movimentos organizados em torno da luta pela moradia e reforma urbana vêm avançando na luta por uma política de habitação popular no Brasil e, principalmente, experimentando processos que caminhem em direção a um projeto coletivo alternativo de sociedade, baseado na autogestão[[5]](#footnote-5) e nos princípios da solidariedade, democracia e justiça social.

Este artigo discute, portanto, o papel dos movimentos sociais na construção da política nacional de habitação. Argumentamos que a demanda por recursos, programas e ações que financiassem a produção habitacional realizada de forma autogestionária por movimentos organizados foi fundamental para a retomada da atuação do Estado, no âmbito nacional, na questão habitacional e urbana.

Num segundo momento, pretendemos dar sequência ao debate sobre a autogestão na produção social da moradia, a partir do mapeamento das experiências autogestionárias que vêm sendo realizadas através dos programas federais criados desde 2004 e da identificação de quais delas estão vinculadas aos movimentos de moradia responsáveis pela demanda que originou estes programas. Este deverá ser objeto do próximo artigo, contribuindo, assim, para o debate sobre o papel da autogestão na política habitacional brasileira e para a crítica à produção de cidades que reflitam tão somente o tratamento da moradia e dos serviços urbanos como mercadorias e não como bens e serviços indispensáveis ao direito humano à vida e à cidade.

**A Autogestão e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**

A aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu respectivo Fundo (FNHIS), em 2005 – a Lei 11.124/2005 - pode ser considerada um marco na nossa história legislativa, já que foi a primeira lei de iniciativa popular aprovada no país. Encaminhada em novembro de 1991 ao Congresso Nacional na 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia à Brasília, com 5.000 participantes e com mais de 1 milhão de assinaturas, a proposta de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) se confunde com a própria história dos movimentos de moradia. Paz (1996) e Maricato (2011) colocam os movimentos de moradia como os responsáveis pela proposta inicial, logo encampada pelo movimento de reforma urbana.

De fato, a construção da proposta, no final dos anos 80, é fruto de dois processos que marcam a década: a organização social provocada pelo intenso movimento de ocupações informais ocorridos nas grandes cidades; e a possibilidade de apresentação de propostas de emendas populares à Constituinte, conquista da demanda por participação social presente neste momento na sociedade brasileira.

Na década de 80, o agravamento da crise econômica, o aumento do desemprego, a falta de investimentos do Estado em uma política habitacional para a população de renda inferior a três salários mínimos, onde se concentrava (e se concentra) o déficit habitacional, a extinção do BNH[[6]](#footnote-6), em 1986, sem a sua substituição por uma nova estrutura, resultaram no crescimento acelerado das favelas, palafitas, cortiços e ocupações, sobretudo em áreas periféricas.

Sem alternativas, a população ocupou massivamente terrenos nas periferias das cidades e buscou na autoconstrução, sua estratégia de sobrevivência. O passo seguinte à ocupação e autoconstrução foi a ocupação organizada, a construção por ajuda mútua e a autogestão, o que representou um enorme passo no processo político emancipatório da população sem acesso à moradia digna.

Moreira (2009) destaca as ocupações coletivas na década de 80, apoiadas pela Igreja e técnicos progressistas, como a principal estratégia utilizada pelos movimentos para negociar com o Estado em diferentes regiões do país, na luta pela moradia, funcionando como o instrumento para viabilizar junto aos governos municipais e estaduais a desapropriação da terra e o acesso ao financiamento para produção de moradias em mutirão.

Na mesma direção sinaliza Paz (1996) afirmando que, 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 que, associada à ação, pela Pastoral da Moradia, de cadastramento da população sem teto, resultou nas ocupações coletivas.

A emergência dos movimentos sociais urbanos se dá ainda na década de 70, com forte apoio da Igreja Católica, em torno da luta contra a carestia, a insuficiência dos transportes, a falta de creches e unidades de saúde, a regularização fundiária de loteamentos ilegais, conforme lembra Maricato (2011).

Com as eleições diretas para os governos estaduais e municipais em 1982, a falta de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a pressão social por moradia, a solução de vários governos foi recorrer ao mutirão, como uma opção barata. Desta forma, segundo Moreira (2009), surgem as iniciativas pioneiras de produção habitacional por meio de mutirão financiada pelos governos: (i) em São Paulo (governo Franco Montoro): de Vila Nova Cachoeirinha (1982), do Recanto da Alegria (1983), e da Vila Comunitária de São Bernardo (1985); (ii) em Goiás (governo Íris Rezende): Vila Mutirão (1983), em Goiânia e o programa Mutirão da Moradia (1983-1986), que envolveu a construção de 5112 unidades habitacionais e 1321 lotes urbanizados (BARROS, 2011).

Estas iniciativas colocaram na ordem do dia a possibilidade das famílias beneficiárias decidirem sobre as várias etapas da obra, desde o projeto à construção, participando intensamente do processo. No caso de São Paulo, há que se destacar, ainda, a influência exercida pelo cooperativismo uruguaio (baseado nos princípios da autogestão, ajuda mútua e solidariedade), experiência esta trazida pelas assessorias técnicas dos projetos. A influência das experiências uruguaias, baseadas nas cooperativas autogestionárias ligadas aos sindicatos, ainda se faz presente até os dias de hoje, promovendo-se visitas e seminários de intercâmbio entre integrantes dos movimentos de moradia brasileiros e do movimento cooperativista uruguaio.

Em 1988, com a eleição de diversos governos municipais progressistas, de perfil democrático popular, em todo o Brasil, difundem-se experiências autogestionárias na produção de habitação de interesse social. Em São Paulo, o governo de Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores) vai ser protagonista de uma destas experiências emblemáticas, o FUNAPS – Comunitário (ou FUNACOM) que viabilizou 93 convênios com grupos organizados de famílias em associações comunitárias, envolvendo 12.000 unidades habitacionais construídas por mutirão e autogestão.

Este programa ampliou e potencializou a organização autogestionária dos movimentos em São Paulo. Mais do que isso,

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.[[7]](#footnote-7) (PAZ, 1996, p.49)

Assim, surgida inicialmente das discussões da União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior (UMM-SP), a proposta de criação de fundos e conselhos enquanto estratégia popular de solução dos problemas de moradia foi incorporando outros agentes e suas proposições, agentes que já se mantinham articulados em função da proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, formulada por ocasião da elaboração da Constituição, em 1987.

Em 1991 foi realizado, em São Paulo, o 1º Encontro para discutir a criação do FNMP, com a participação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), da Federação de Moradores do Rio Janeiro (FAMERJ), da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), da Coordenação Nacional dos Movimentos de Moradia, da Pró-Central de Movimentos Populares, da UMM-SP, da FASE/SP, da ONG CIDADE, do Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro, de escritórios de assessoria técnica, vereadores, deputados estaduais e federais, assessores parlamentares, da Secretaria de Habitação do Município e de movimentos locais (PAZ, 1996). Em novembro, após ampla mobilização e coleta de assinaturas, o primeiro projeto de lei de iniciativa popular foi apresentado ao Congresso, mostrando a capacidade dos movimentos sociais urbanos de formular políticas e pautar o problema da moradia popular como um problema nacional a ser respondido pelo Estado.

O projeto de lei (o seu substitutivo) foi aprovado somente em 2005, na primeira gestão do governo Lula (Partido dos Trabalhadores), após muita discussão e negociação. Neste processo, retirou-se a possibilidade de associações e cooperativas atuarem como agentes promotores, o que só foi retomado após muitas mobilizações e pressões, através da Lei 11.578/2007.

Ainda que longo tenha sido o processo para a aprovação do SNHIS, o que verificaremos a seguir é que este processo manteve unificados os movimentos de moradia, articulados aos movimentos de reforma urbana, de forma a possibilitar avanços na definição da política nacional de desenvolvimento urbano e na política habitacional. Sujeitos políticos que contribuíram para a formulação da proposta do FNMP integraram a equipe que formulou, entre 1992 e 2000, o projeto Moradia, que seria a base do programa urbano a ser executada pelo governo Lula, em 2003.

**Os movimentos sociais urbanos e a moradia**

A luta pela moradia digna, pela regularização fundiária, pela saúde e saneamento mobilizou milhares de pessoas nas cidades ao longo das décadas de 70 e 80, com o apoio determinante da ala progressista da Igreja Católica. Assim, na década de 80, vão se constituir os principais movimentos sociais urbanos organizados nacionalmente, que permanecerão desde então atuantes. Com foco central na luta pela moradia, será criada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM); a primeira com uma forte incidência nos processos autogestionários vivenciados inicialmente em São Paulo, mas que vão se expandir por todo o Brasil; e, o segundo, com uma tradição na organização de ocupações. Ambos sucederam o Movimento em Defesa de Favelas (MDF), segundo Maricato (2011).

A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil, a Lei 11.124/2005. Sua atuação está centrada na luta pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão para “*assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social”[[8]](#footnote-8)*, junto às áreas de favelas, ocupações, loteamentos, em cortiços, mutirões, ou lado a lado com pessoas sem-teto.

O MNLM foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, realizado com representação de 13 estados. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80. Sua proposta envolve a organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, desenvolvidos por “sem-tetos”, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e o direito fundamental à cidade. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia costuma destacar que sua luta envolve não só a conquista da casa, mas também: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana e relações humanas.

No início da década de 80, com a crescente organização social, as inúmeras entidades e associações comunitárias reuniram-se em torno do 1º Congresso de Fundação da Confederação Nacional das Associações de Moradores, visando a criação de uma entidade que agregasse todas as associações do Brasil. Assim, em 1982, foi fundada a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), tendo como principal função a organização das federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares. A CONAM aponta como suas principais causas: a moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis.

Já a Central dos Movimentos Populares (CMP), fundada em 1993, propõe unificar os diversos movimentos populares, agregando para isto ONGs de mulheres, movimentos de negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros. Teve como base de formação a antiga ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais), criada em 1980.

A UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP constituem quatro movimentos populares urbanos que estão organizados nacionalmente, dialogam entre si e, desde sua origem, na década de 80 e início da de 90, se articulam com outras organizações – ongs, instituições de pesquisa, entidades sindicais e de representação de classe – constituindo-se em redes, em fóruns e em redes de movimentos sociais, interagindo e se complementando.

Em 1987, com o início do processo Constituinte e a possibilidade da sociedade apresentar propostas de Emendas Populares à Constituição, os diversos grupos, associações e movimentos sociais que vinham se organizando em torno de temas como os da saúde, da reforma agrária, do meio ambiente e da reforma urbana puderam formular suas propostas e encaminhá-las ao Congresso Constituinte.

Em torno do debate sobre a cidade, reuniram-se entidades e organizações[[9]](#footnote-9) que discutiram e apresentaram a proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, retomando o debate interrompido na década de 60 pela ditadura militar. Embora a Constituição aprovada tenha incorporado poucos itens da emenda popular, o processo constituinte representou a organização de um movimento nacional, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana[[10]](#footnote-10) (FNRU) que, desde então, mantém-se reunido regularmente, pautando junto aos governos uma plataforma fundada no cumprimento da função social da propriedade e da cidade, na política urbana redistributiva e na gestão democrática e participativa das cidades.

O FNRU, a UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP conectam, como movimentos sociais, conforme define Scherer-Warren (2009) sujeitos individuais e atores coletivos em torno: (i) de identificações comuns - a luta pelo acesso a terra, à moradia e à cidade; (ii) de um campo de conflito e de seus principais adversários – a cidade, com os agentes do capital imobiliário e financeiro, o Estado e a dominação que este exerce através do monopólio do uso da força, o Judiciário conservador, dentre outros; (iii) e de um projeto ou utopia de transformação social - igualdade e justiça social nas cidades democráticas e sustentáveis.

A reforma urbana e o direito à cidade, compreendidos como um conjunto de direitos coletivos fundamentais à existência nas cidades, unificam os quatro movimentos e um conjunto de organizações em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Há um compartilhamento de premissas fundamentais: o problema da moradia, do déficit e da inadequação habitacional, bem como o problema urbano não são problemas isolados, mas parte do mesmo problema, estrutural, consequência de um modelo econômico que tem na reprodução das desigualdades sociais sua própria razão de ser. A superação passa por enfrentar os problemas imediatos na perspectiva de um novo modelo de cidade, que reflita um novo modelo de sociedade.

**Movimentos Sociais, Reforma Urbana e a Política Nacional de Habitação**

A partir da Constituinte, teremos, portanto, uma atuação articulada e contínua de movimentos de moradia, entidades de classe, associações comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa, em torno do debate sobre a cidade, apontando propostas efetivas na direção da reforma urbana; organizações e entidades estas aglutinadas em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

O capítulo da Política Urbana na nova Constituição ficou restrito há apenas dois artigos, mas a Emenda Popular de Reforma Urbana teve um papel fundamental na inclusão, neste capítulo, da função social da propriedade e da cidade e acabou por influenciar diretamente as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais que foram elaboradas, logo em seguida, nos estados e municípios. Na efervescência do processo de redemocratização e com as eleições municipais de 1988, vários municípios foram ganhos por partidos progressistas que absorveram parte dos técnicos comprometidos com a reforma urbana e com os excluídos da cidade dita formal, que puderam implementar as propostas discutidas pela Emenda Popular de Reforma Urbana.

Assim, diversas prefeituras e governos estaduais experimentaram, na década de 80 e 90, experiências democráticas, de ampliação da participação na gestão, com a instituição de conselhos de políticas públicas, a discussão do orçamento municipal[[11]](#footnote-11) com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), a elaboração de forma participativa dos planos diretores[[12]](#footnote-12) - tornados obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes pela Constituição de 88, assim como instituíram os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia (como o exemplo da experiência do FUNAPS Comunitário, da Prefeitura de São Paulo).

Em paralelo às experiências locais, desenvolvidas por prefeituras progressistas, o movimento de reforma urbana desenvolverá uma forte atuação para a regulamentação do capítulo da política urbana através de lei federal (o Estatuto da Cidade, que só virá a ser aprovado em 2001), tendo como bandeiras a radicalização da participação social na gestão das cidades – a chamada democracia participativa -, a inversão de prioridades dos investimentos públicos em direção às áreas mais carentes das cidades (favelas, assentamentos informais, periferias não urbanizadas) e a regulação do uso do solo de forma a coibir a especulação imobiliária e capturar a mais valia gerada pelos investimentos públicos nas cidades.

Os movimentos de moradia e suas assessorias, entidades profissionais e organizações do campo da reforma urbana formularão a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), em 1991, visando garantir investimentos para a moradia popular e viabilizar, no plano nacional, recursos permanentes para a autogestão na habitação social. A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular será uma das principais bandeiras das Caravanas e Marchas organizadas pela UNMP, MNLM, CONAM, CMP e FNRU durante todo o período entre a apresentação da iniciativa popular de lei na Câmara (1991) e a data de sua aprovação, em 2005. Depois, serão mais dois anos até a alteração que possibilitou o acesso direto ao Fundo pelas associações e cooperativas populares.

A proposta do Sistema Nacional de Habitação, do FNMP e dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano estará presente no Projeto Moradia, do Instituto Cidadania, em 2000, base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula, em 2003, coordenado por vários integrantes do campo da reforma urbana[[13]](#footnote-13), que participaram da construção da Emenda Popular de Reforma Urbana e do FNRU*.*

A ação dos movimentos de moradia e de reforma urbana, desde a Constituinte, combinam ações de mobilização social (caravanas, marchas, jornadas, atos em espaço público, ocupações, encontros e cursos de formação) com ações no campo institucional (participação em Conferências Legislativas, audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas).

As ações de mobilização social são consideradas centrais, e não se dissociam da estratégia de atuação no campo institucional. A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal (hoje, já na sua terceira gestão consecutiva) e a consequente ampliação dos canais institucionais para a participação social na gestão das políticas, ampliou-se também a atuação dos movimentos sociais urbanos nas esferas institucionais (os quatro movimentos populares estão, por exemplo, fortemente representados no Conselho das Cidades, bem como as entidades profissionais e de pesquisa e as organizações não governamentais do campo da reforma urbana).

Dessa forma, há uma clara intenção em combinar diferentes formas de incidência como estratégia para avançar na direção do empoderamento popular, do fortalecimento comunitário e do acesso a terra urbanizada, ao saneamento ambiental e à moradia digna, demanda de significativa parcela da população e elementos concretos de organização popular.

A chegada ao poder executivo federal por um partido que incorporou parte da agenda da reforma urbana no seu programa de governo tem possibilitado inúmeros avanços na direção do reconhecimento do problema urbano – a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e, em 2004, do Conselho Nacional das Cidades, após um amplo processo de Conferências das Cidades já demonstra este reconhecimento.

Assim, muito se avançou na construção das macropolíticas urbanas. Após a aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), Lei 11.124/2005, foi aprovada, em 2007, a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental, Lei 11.445/2007; em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010; e, mais recentemente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587/2012. Somado ao Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, aprovado em 2001, podemos dizer que o Brasil conquistou um arcabouço legal bastante avançado no âmbito da política urbana. A implementação destes marcos legais, contudo, ainda é bastante frágil e tão pouco suficiente para alterar de fato a realidade excludente das cidades brasileiras.

A retomada da política habitacional e a criação de um programa voltado para a autogestão, após longo período de ausência da atuação do governo federal, foram alguns dos temas centrais nas audiências realizadas com o Ministro das Cidades, a Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência, após as Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana.

De fato, desde o governo Lula, podemos considerar que o Estado passa a ter novamente um papel central como promotor do desenvolvimento urbano. Foi aprovada a Política Nacional de Habitação, no âmbito do Conselho das Cidades, em 2004, e elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), a partir de amplo debate que envolveu, não apenas o Conselho das Cidades, mas o conjunto da sociedade, através de Seminários Regionais e oficinas temáticas, ao longo de 2007 e 2008. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado, em 2007, teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano (habitação e saneamento). A urbanização de favelas, bandeira histórica do movimento de reforma urbana, foi alçada como a principal ação prevista no PAC Habitação.

A demanda dos movimentos de moradia e de reforma urbana por um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias foi finalmente atendida através do Programa Crédito Solidário, criado em 2004, para responder aos movimentos de moradia. Desde então, a autogestão na moradia entrou na pauta do governo federal, não sem pressão contínua dos movimentos sociais que representam as associações e cooperativas, através de jornadas, marchas, audiências e da atuação no Conselho das Cidades.

Desta forma, já foram construídos três programas de HIS, voltados para a autogestão. O primeiro, o Programa Crédito Solidário, lançado em 2004, utilizou recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Foi pioneiro ao gerar novas demandas para a Caixa Econômica Federal, agente operador acostumado a trabalhar apenas com construtoras.

O segundo programa idealizado foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), lançada em 2008 após a modificação da Lei do SNHIS (através da Lei 11.578/2007) que garantiu o acesso das associações e cooperativas ao FNHIS. Este programa teve como base proposta do FNRU (que constituiu um grupo de trabalho específico para a formulação de um programa de autogestão para a habitação de interesse social). Para este programa, houve apenas uma seleção, em 2008, quando 61 empreendimentos foram selecionados, sendo 34 deles vinculados aos movimentos nacionais (UNMP, CONAM, CMP, MNLM[[14]](#footnote-14)). Para esta seleção foram previstos 100 milhões de reais. No entanto, a Ação de Produção Social da Moradia não conseguiu sair do papel. Poucos projetos foram, de fato, contratados e o primeiro (e, provavelmente, único) empreendimento construído foi o “Projeto Construindo Juntos”, que teve 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011, construídas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, na cidade de Fortaleza de Tabocão, no Estado do Tocantins[[15]](#footnote-15).

Por último, o terceiro programa, lançado em 2009, foi o Programa Minha Casa Minha Vida que ganhou – por demanda e pressão dos movimentos de moradia – uma modalidade voltada para a autogestão: o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. É hoje o principal programa que está atendendo a autogestão. No PMCMV – Entidades foram previstos 500 milhões para a autogestão em área urbana.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, representou uma vigorosa retomada da ação do Estado no subsídio à habitação. Superou, em termos de recursos, os cenários mais otimistas discutidos no PLANHAB. No entanto, o PMCMV foi construído de forma externa ao Conselho das Cidades; a discussão no âmbito do ConCidades iniciou-se apenas no dia do lançamento do programa.

O PMCMV teve como objetivo principal responder à crise econômica mundial de 2008 (desencadeada pela crise imobiliária nos Estados Unidos), reaquecendo o mercado imobiliário no Brasil. É um programa do governo que responde a uma demanda do empresariado da construção civil. O governo priorizou a construção de casas populares feitas diretamente por construtoras e empresas imobiliárias. Com isto, desconsiderou o papel que os governos municipais e estaduais tem tido nestes empreendimentos, bem como o papel desses na implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano.

É inegável que muitos foram os avanços desde os últimos 25 anos, com a redemocratização do Estado Brasileiro. Vários destes avanços só foram possíveis em função dos acúmulos resultantes dos inúmeros debates produzidos no âmbito da sociedade civil organizada em associações, confederações, fóruns e redes e, principalmente, da pressão exercida pelos movimentos sociais organizados junto aos poderes executivo, legislativo e, mais recentemente, judiciário.

Sintetizamos, assim, no quadro abaixo, alguns dos avanços mais recentes no âmbito da política habitacional e urbana e as diferentes estratégias utilizadas pelos movimentos sociais urbanos na busca pela ampliação do acesso ao direito à cidade.

**Quadro: Avanços na Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana**

| **PERÍODO** | **AVANÇOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL** | **ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA** |
| --- | --- | --- |
| 1985 - 1994 Nova República  Sarney (1985-1989)  Collor (1990-1992 - PRTB)  Itamar (1993- 1994) | - Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal (1988). | - Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília |
| - 1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FNMP (1991). | - Formulação da proposta e 4ª Caravana à Brasília (1991)/Lobby no Congresso, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular |
| 1995 – 2002  Governo FHC(PSDB) | - Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal (2000). | - Formulação de proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília |
| - Aprovação do Estatuto da Cidade (2001). | - Formulação de proposta/Lobby no Congresso |
| 2003 - 2010 Governo Lula (PT)  2003 - 2010 Governo Lula (PT) | - Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ConCidades (2004). | - Participação de membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/ Atuação nas eleições – Plataforma da Reforma urbana e do Direito à Cidade |
| - Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades. | - Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH |
| - Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS). | - Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005) |
| - Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006. | - Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005), Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação do FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005) |
| - Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, PDP’s (2006) | - Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos da Campanha dos PDP’s por todos os estados. |
| - Aprovação da Lei 11.447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007). | - Atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com o FNRU.  - Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana, Audiências com Ministro das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP) |
| - Aprovação da Lei 11.578/2007 que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS | - Atuação no Conselho das Cidades  Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP |
| - PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007) | - Atuação no Conselho das Cidades |
| - Ação de Apoio à Produção Social da Moradia  (2008) | - Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. |
| - Plano Nacional de Habitação/PLANHAB (2008) | - Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB |
| - Aprovação da Lei 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008) | - Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades |
| - Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social (2009) | - Atuação no Conselho das Cidades |
| - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, (2009) | - Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil |
| 2011 – Atual  Governo Dilma (PT) | - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2, previsto na Lei 12.424/2011, que altera a lei 11.977/09 (2011) | - Atuação no Conselho das Cidades, audiências com SGP |
| - Aprovação da Lei 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) | - Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso |

A implementação das políticas nacionais urbanas e de suas respectivas leis, no entanto, está muito aquém dos anseios e apostas feitas pelos movimentos de moradia e de reforma urbana. As instâncias de participação, a exemplo dos Conselhos relacionados à política urbana, ainda são bastante pautadas pelos governos e carecem de maior poder deliberativo. No âmbito estadual e municipal, em muitos casos, os conselhos ainda são inexistentes.

Os instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade não estão sendo implementados pelos governos municipais. A pesquisa sobre a “Avaliação Nacional da Implementação dos Planos Diretores Participativos” revelou que se por um lado a grande maioria dos planos procurou incorporar os conceitos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, por outro “*evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos*” (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, p.34) [[16]](#footnote-16). A implementação dos instrumentos de reforma urbana, previstos nos Planos Diretores, é fundamental para a garantia de terra urbanizada para moradia popular em áreas próximas às ofertas de trabalho, com mobilidade urbana e equipamentos públicos (creche, escola, posto de saúde, praças, entre outros) que garantam qualidade de vida.

A aprovação da Lei 11.124/2005 prevê a criação de um Sistema Nacional de HIS, estabelecendo como condições para acesso a recursos pelos estados e municípios a existência de: (i) uma política de HIS; (ii) um plano que implemente a política; (iii) um órgão responsável pela execução da política e do plano; (iv) um fundo, com recursos próprios; (v) um conselho gestor do fundo, com responsabilidade sobre o controle social da política, plano e programas. A grande maioria dos programas habitacionais existentes, no entanto, não é discutida no âmbito do SNHIS: os recursos não passam pelo FNHIS, nem são aprovados pelo seu Conselho Gestor, que está integrado ao Conselho das Cidades[[17]](#footnote-17).

Assim, os principais programas habitacionais do atual governo, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC Habitação - e o Programa Minha Casa Minha Vida estão sendo implementados independentemente da existência ou não de um plano de habitação no âmbito local e estadual; seus recursos não integram o FNHIS, originariamente concebido para ser o Fundo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. As deliberações sobre investimentos e regras de financiamento não estão submetidas, dessa forma, às instâncias de participação com ampla representação social. Cardoso, Aragão e Araújo (2011) ressaltam que “diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.4).

O Programa Minha Casa Minha Vida traz um componente inédito: o subsídio do Estado para as famílias de baixa renda. No entanto, ao financiar diretamente os agentes promotores, limita o papel dos governos municipais e estaduais, que se restringem a apresentar a demanda. O resultado vem sendo a produção de unidades habitacionais em locais bastante distantes das áreas centrais, dos equipamentos públicos e das ofertas de emprego, gerando novos (velhos) problemas para a sociedade e para o Estado[[18]](#footnote-18).

**Autogestão e o direito à moradia e à cidade**

A aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a aprovação de uma alteração a esta lei, possibilitando que associações e cooperativas habitacionais autogestionárias acessassem ao FNHIS manteve viva a luta por uma política nacional de habitação que focasse no público onde está concentrado o déficit e a inadequação habitacional.

Desde a Emenda Popular de Reforma Urbana, em 1987, passando pela iniciativa popular de lei do FNMP, em 1991, à aprovação do Estatuto da Cidade (em 2001) e da Política Nacional de Habitação no Conselho das Cidades - esfera pública de gestão democrática com ampla participação social - longo vem sendo o caminho na garantia dos direitos básicos fundamentais, ainda tão distantes da população.

A criação de diversos programas de habitação de interesse social autogestionários só foi possível em função da articulação entre movimentos de moradia e organizações do campo da reforma urbana, organizados em rede, atuando em diferentes instâncias: (i) nas esferas públicas institucionalizadas (Conferências das Cidades, Conselhos das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, audiências públicas, entre outros); (ii) através de mobilizações nacionais (Caravanas à Brasília, Marchas e Jornada Nacionais de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade); (iii) e através da difusão da reforma urbana e do direito à cidade em amplos processos de formação (oficinas, encontros, seminários e reuniões em torno de temas específicos).

Sem a confluência dessas diferentes estratégias, somada à demanda crescente por moradia e autogestão e à atuação de um conjunto de técnicos identificados e comprometidos com o ideário da reforma urbana, não seria possível a retomada da política nacional de habitação, o investimento pesado do Estado em urbanização e provisão habitacional e a construção de programas específicos voltados para a autogestão.

Os intensos processos sociais vivenciados na luta pela moradia e acesso à cidade vêm produzindo resultados interessantes, ainda que insuficientes. Dentre eles, destacamos:

1. a ampliação dos processos de participação na gestão das cidades;
2. a ampliação da capacidade de organizações, redes e fóruns formularem propostas de políticas e programas públicos urbanos, visando a universalização dos serviços urbanos e do acesso a terra e à moradia;
3. a diversificação das estratégias de atuação de movimentos populares, organizações, redes e fóruns, conjugando ações mobilizatórias com incidências nas esferas públicas de gestão;
4. a ampliação da organização social e o aprendizado dialético entre o fazer político e a prática cotidiana de transformação das condições materiais.

Por outro lado, inúmeras limitações podem ser visualizadas nos processos em curso, indicando a enorme fragilidade dos espaços institucionais para o real compartilhamento da capacidade decisória no processo de formulação de políticas e programas e na alocação de recursos; e a tensa relação de cooptação que se estabelece muitas vezes entre representantes dos poderes públicos e representantes societários.

Os programas de habitação de interesse social voltados à autogestão existentes hoje vêm responder a uma demanda construída desde a década de 90, a partir das experiências inovadoras realizadas em várias capitais brasileiras. Representam um reconhecimento do papel que a população organizada pode desempenhar na produção social da moradia e na construção do direito à cidade.

Longe de desconsiderar as conquistas efetuadas, urge, no entanto, um balanço crítico coletivo que reoriente a agenda e amplie a capacidade de pressão dos movimentos de moradia e reforma urbana para uma mudança de rumo na atual política urbana. Tal mudança deve levar:

1. à implementação integrada dos diversos programas urbanos, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e os diversos planos (de habitação, saneamento, mobilidade e, em escala municipal, os planos diretores), com o devido controle, avaliação e monitoramento social, efetivado através das instâncias de participação;
2. à retomada da implementação do Plano Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação, condicionando a liberação de recursos para os diversos programas nos estados e municípios à existência e funcionamento: de uma política habitacional e fundiária, dos planos de habitação e dos Conselhos das Cidades e/ou Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social;
3. à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em boa parte incorporados aos Planos Diretores Municipais, de forma a viabilizar uma política fundiária que assegure terra urbanizada para HIS, em áreas próximas ao centro, com oferta de equipamentos comunitários e serviços urbanos e de forma a coibir a especulação imobiliária em torno de imóveis ociosos;
4. à subordinação dos Programas Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento às diretrizes estabelecidas nos planos diretores e sua incorporação ao SNHIS e às suas exigências.
5. à ampliação dos recursos para os programas autogestionários, fomentando a assistência técnica e agilizando os processos de habilitação e contratação de projetos.

Num momento onde verificamos uma série de conflitos em torno do direito à moradia e onde proliferam as disputas pelo território urbanizado, é estratégico unificar cada vez mais movimentos populares, ONGs, entidades de classe e instituições de pesquisa para a crítica sobre a apropriação privada que vem ocorrendo sobre as cidades e o papel que o Estado vem desenvolvendo neste processo, pressionando pela ampliação de processos que culminem com a organização social, o acesso a terra, à moradia e à cidadania.

**Referências Bibliográficas:**

BARROS, Luís T. **Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia**. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOLETIM FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. A reforma urbana e o pacote habitacional. Rio de Janeiro: FNRU, nº 59, ano 5, março de 2009.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate.** São Paulo, nº 82, ano 22, maio/junho 2009.

CARDOSO, Adauto L., ARAGÃO, Thêmis A., ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, XIV, 2011. Anais do XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios. **Proposta**. Rio de Janeiro, nº 117, ano 32, p.35 - 39, jul/set 2008.

FERREIRA, Regina F. C. F. A Reforma Urbana, o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores In: **Políticas Públicas e Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles-IPPUR e Letra Capital Editora, 2011, p. 45-52.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. **Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica?** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

LAGO**,** Luciana C. do Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **@metropolis** Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, 2010. Disponível em: http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-anteriores/11/86-pagina-inicial

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

COMUNICADOS DO IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, nº 118, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.

MOREIRA, Fernanda A. **O lugar da autogestão no governo Lula.** 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NASCIMENTO, Cláudio. **A Autogestão e o “Novo Cooperativismo”.** Texto para discussão. MTE: Brasília, 2004.

PAZ, Rosângela D. O. da. **Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo.** 1996. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

PROPOSTA. Habitação: uma questão política. Rio de Janeiro: FASE, nº 116, abr/jun 2008.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do Pacote Habitacional** in: LE MONDE, Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46. Acessado em dezembro 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; NASCIMENTO, Carla, FERREIRA, Regina Fátima C. F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. In FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2008, p. 273-294.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos e MONTANDON, D. T. (org.) **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: FASE, Observatório das Metrópoles e OXFAM, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das ações coletivas às redes de movimentos sociais.** *Controle social e democracia.* Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-35).

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na américa latina -caminhos para uma política emancipatória? **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p.505-517,Set./Dez.2008. Acesso: http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591, acessado em 28/07/2011.

SILVA, Jéssica M. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário.** 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

1. Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrópoles -IPPUR/UFRJ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Na pesquisa “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”, coordenada pelos professores Luciana Corrêa do Lago e Adauto Lucio Cardoso, no âmbito do INCT/Observatório das Metrópoles. [↑](#footnote-ref-2)
3. A autora foi coordenadora do Departamento de Planejamento Físico-Territorial da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores nesta cidade (1989-1992); foi educadora do Programa Direito à Cidade da FASE – Solidariedade e Educação; é integrante da coordenação nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana. [↑](#footnote-ref-3)
4. A economia solidária pode ser definida, na dimensão econômica, como *“um jeito de fazer a atividade econômica de produção, oferta de serviços, comercialização, finanças ou consumo baseado na democracia e na cooperação, o que chamamos de autogestão: ou seja, na Economia Solidária não existe patrão nem empregados, pois todos os/as integrantes do empreendimento (associação, cooperativa ou grupo) são ao mesmo tempo trabalhadores e donos”.* (Definição do FBES, Fórum Brasileiro de Economia Solidária, acessada em 03/12/2011 no endereço eletrônico http://cirandas.net/fbes/o-que-e-economia-solidaria) [↑](#footnote-ref-4)
5. Nascimento (2004) define que o direito à experimentação é o fundamento da autogestão: a autogestão é um método e uma perspectiva de transformação social que se constrói a partir de experiências concretas de agir coletivamente; é produto da experiência de vitórias e de derrotas. [↑](#footnote-ref-5)
6. O governo Sarney extinguiu o BNH, mas não introduziu novos mecanismos de financiamento para a habitação popular. [↑](#footnote-ref-6)
7. A matriz do projeto: prioridade de atendimento à população de baixa renda; diversidade de Programas e Projetos Habitacionais; reconhecimento das associações de moradores e cooperativas habitacionais como agentes promotores dos programas; definição de recursos específicos e de uma política de subsídio para as famílias de menor renda; formação de um Conselho Nacional de Moradia representativo e deliberativo, com a competência de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo. A sistematização da experiência da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) no período de 1990 a 1994 e a construção da proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular encontra-se detalhada na dissertação de Paz (1996). [↑](#footnote-ref-7)
8. Extraído do site [*www.unmp.org.br*](http://www.unmp.org.br) em 21/09/2011. [↑](#footnote-ref-8)
9. As entidades e organizações que assinaram a Emenda Popular de Reforma Urbana foram: Movimento em Defesa dos Favelados (MDF), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Coordenação Nacional dos Mutuários e Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), conforme Maricato (2011). [↑](#footnote-ref-9)
10. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é hoje uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Constitui-se de uma Coordenação Nacional e de diversos Fóruns Regionais, Estaduais e locais, autônomos entre si. Compõe a coordenação nacional: MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Instituto Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião **-** Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrópoles, Habitat para Humanidade Brasil, ActionAidBrasil, Terra de Direitos, CENDHEC - Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul. [↑](#footnote-ref-10)
11. As experiências de Orçamento Participativo das Prefeituras de Porto Alegre e de Belo Horizonte, ambas do Partido dos Trabalhadores, foram emblemáticas, tendo sido objeto de várias dissertações e teses, além de estudos comparativos com outras experiências internacionais. [↑](#footnote-ref-11)
12. Nos Estados do Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, desenvolveram-se experiências inovadoras de planejamento participativo, nas primeiras prefeituras ganhas pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais de 1988. Angra dos Reis, Santos, São Paulo, Santo André, Diadema estabeleceram processos participativos tendo como referência a plataforma da reforma urbana. A articulação e debate entre representantes tecnicopolíticos destas prefeituras resultou na “Carta de Angra”, documento que estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a política urbana visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e serviu como referência para gestões comprometidas com a reforma urbana, do final da década de 80 à de 90. [↑](#footnote-ref-12)
13. Coordenaram o Projeto Moradia do Instituto Cidadania: André Luiz de Souza, Ermínia Maricato (integrou a ANSUR, foi Secretária de Habitação do governo de Luiza Erundina, em São Paulo, e Secretária Executiva do Ministério das Cidades, enquanto o Ministro Olívio Dutra esteve à frente desta pasta), Evaniza Rodrigues (integrante da Coordenação Executiva da União Nacional por Moradia Popular, UNMP, e do FNRU), Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki (foi Superintendente de Habitação Popular da Prefeitura Municipal de São Paulo, quando foi implementado o FUNAPS Comunitário e coordenador do PLANHAB, da Secretaria Nacional de Habitação, em 2008) e Pedro Paulo M. Branco. O Instituto Cidadania é uma organização não governamental, que foi coordenada por Lula quando ainda era candidato, com o objetivo, dentre outros, de desenvolver propostas para o país, a serem implementadas quando ele fosse eleito presidente, o que se concretizou em 2002. [↑](#footnote-ref-13)
14. Segundo dados levantados, em julho de 2011, junto ao Ministério das Cidades e às coordenações nacionais dos movimentos: UNMP, CMP, CONAM e MNLM, pela pesquisa “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”, coordenada pelos professores Luciana Corrêa do Lago e Adauto Lucio Cardoso. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dados extraídos do site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)), que não informa mais nenhum empreendimento concluído. Desde o lançamento do Programa Minha Casa minha Vida – Entidades, em 2009, não foram feitas novas seleções, considerando que as condições previstas no PMCMV-Entidades são superiores às da APSM. [↑](#footnote-ref-15)
16. Para maiores detalhes da pesquisa nacional sobre a implementação dos planos diretores municipais, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), através do Observatório das Metrópoles, em convênio com o Ministério das Cidades, no período de 2007 a 2011, ver em <http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/>. O balanço final está sistematizado em Santos Junior e Montandon (2011). [↑](#footnote-ref-16)
17. Os membros do Conselho Gestor do FNHIS são das mesmas organizações presentes no Comitê Técnico de Habitação do ConCidades. [↑](#footnote-ref-17)
18. A partir de dados levantados em algumas regiões metropolitanas do país, Cardoso, Aragão e Araújo (2011), apontam que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade. [↑](#footnote-ref-18)