

Reforma urbana e autogestão na produção da cidade: história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática

Coletivo Usina¹

Introdução

A luta dos trabalhadores pelo controle da produção, com a autogestão dos espaços de trabalho, se completa com a luta mais ampla pelo controle da vida e dos territórios em que ela se realiza. Isto é, existem afinidades mais do que eletivas entre autogestão na produção e a autogestão territorial. Administradores públicos, pesquisadores e militantes da causa de Economia Solidária, por isso, também deveriam se preocupar com a transformação dos nossos espaços de vida e a construção de uma Cidade Solidária. Do mesmo modo, os movimentos sociais, sobretudo os de luta por moradia, que tanto reivindicaram e ainda reivindicam uma cidade melhor e mais justa, não podem ocultar que um

¹ A Usina é uma assessoria técnica interdisciplinar que apoia os movimentos de luta por moradia e sem-terra na produção de seu espaço construído (habitações, centros comunitários, escolas, praças etc.). Foi fundada em 1990 e atualmente é composta por doze arquitetos, um advogado, uma artista plástica, um filósofo-documentarista, um cientista social e uma assistente social. Participaram diretamente da redação deste texto: Flávio Higuchi Hirao, Isadora Guerreiro, Pedro Fiori Arantes e Sandro Barbosa de Oliveira.

dos pontos de inflexão na luta de classe ainda é o controle dos meios e relações de produção pelos trabalhadores, organizados em coletivos de livres produtores associados. Há, portanto, um enlace entre formas de produção material e reprodução social nas quais o território é palco fundamental de ação para o avanço da agenda solidária e socialista. Daí ser mais que necessária a aliança entre movimentos sociais que reivindicam tanto a reinvenção do mundo do trabalho quanto dos espaços de vida na cidade (e também no campo).

A Comuna de Paris, de 1871, foi a primeira revolução social proletária e urbana da história, um exemplo de reunificação das cisões provocadas pela divisão social do trabalho e da segregação espacial, na qual os operários e o povo parisiense, desapossados de sua cidade e expulsos do centro pelas reformas urbanísticas do barão Haussmann², voltaram com força e reconquistaram-na. Seu legado esteve em propor as primeiras formas de autogestão, simultaneamente de produção e unidades territoriais.³

Portanto, mediados por um tipo de autogestão produtiva e territorial, os agentes podem lutar contra as tendências de “confinamento espacial” e “enclausuramento social”⁴ que incidem

² Haussmann comandou a remodelação de Paris após a revolução de 1848, com o objetivo de modernizar a cidade, ampliar as avenidas, de modo a facilitar a entrada de tropas e o combate às barricadas, e colaborou para instituir um mercado imobiliário em Paris. Ver Berman, Marshal. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

³ Sobre a Comuna de Paris de 1871 ver Lefebvre, Henri. *O fim da história*. Dom Quixote, 1971.

⁴ O sociólogo Louis Wacquant desenvolve estas noções para analisar os fenômenos de guetificação característicos das cidades estadunidenses. Nas cidades brasileiras há similaridades e diferenças quando se observa as favelas e os conjuntos habitacionais produzidos pelos governos de Estados nas periferias, os quais pretendemos problematizar. *As duas faces do gueto*. São Paulo: Boitempo, 2008.

sobre eles, viabilizando pontes e possibilidades de reunir sua diversidade num movimento político amplo em que a construção do poder popular, mediado pela dimensão de apropriação, pode expressar as dimensões material, espacial, simbólica, cultural, social e política ao trazer para a esfera pública os embates e contradições relegadas à esfera privada e ao revelar o espaço socialmente produzido e seus conflitos na produção e circulação, em favor da apropriação social desejada. Neste conflito espacial entre forças homogeneizantes e forças diferenciadoras a luta de classe tende a ser reconfigurada, diante de uma tendência de dominação estatal, por um lado, e de múltiplos conflitos societários, de outro, em que a distinção entre emancipação política e emancipação humana precisa ser retomada e realizada nos processos de lutas sociais de lutas por autodeterminação. A cidade é o palco deste conflito e das possibilidades do seu desdobramento.

Neste texto, dirigido a gestores públicos e militantes da causa da autogestão, da Economia Solidária e do cooperativismo, pretende-se apresentar a questão urbana nas suas potencialidades de entendimento e transformação do contexto social e político que nos encontramos hoje. Será primeiramente apresentada uma introdução ao tema, já inserindo o contexto brasileiro. A partir daí será feita uma reconstituição histórica da luta por Reforma urbana desde os anos 1960 até o momento da redemocratização. Nos anos 2000 há uma profunda modificação deste quadro político, com uma reestruturação institucional na qual os movimentos populares têm uma participação que deve ser melhor compreendida. Chegando ao momento atual, analisamos o principal programa habitacional do governo federal, o “Minha casa, minha vida”, e sua influência no cenário de organização popular e da ação do poder público. Por fim, será apresentada qual foi a alternativa autogestionária de ação da organização popular na produção da moradia, expe-

rimentada ao longo destes anos sobretudo em São Paulo, suas potencialidades e limites na nova ordem estabelecida. A partir deste panorama, poderá se discutir as possibilidades políticas de autonomia dos trabalhadores na produção e gestão do espaço urbano no Brasil hoje.

Conflitos urbanos no Brasil

A problemática urbana e seus conflitos estiveram por um tempo relegados ao segundo plano na história do pensamento e da teoria social, até mesmo ocultadas dos debates de diversas lutas sociais nas sociedades contemporâneas. Seus fragmentos aparecem inicialmente nas artes, poesia e literatura, e sua problematização em “ciências” parcelares, como o urbanismo, a arquitetura, a sociologia, a geografia etc., que procuram compreender o fenômeno mediante seu *modus operandi* inerente, fato que possibilitou uma apreensão parcial do fenômeno e de alguns de seus aspectos mais fundamentais, ainda circunscrito à fragmentação do seu movimento real⁵.

A dinâmica do espaço tende a revelar o conjunto de relações sociais contraditórias e conflituosas. No entanto, esse palco de disputas, lutas e conflitos tem nas cidades seu espetáculo mais dramático. A cidade como local permanente de moradia e trabalho consolidou-se historicamente quando a produção passou a gerar excedente, passando por diversas formas ao longo da história: a cidade como escrita, ao fixar a memória pela arquitetura; a cidade política, de aglomeração de indivíduos e organização da vida pública; a cidade como mercado, como consolidação da divisão do trabalho entre campo e cidade; e por fim a cidade do

⁵ Sobre a crítica às ciências parcelares e à fragmentação urbana ver Lefebvre, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2008; e *O direito à cidade*: São Paulo: Centauro Editora, 2009.

capital, que com a Revolução Industrial modificou as relações de produção ao universalizar a produção de mercadorias mediada pela relação capital e trabalho assalariado⁶.

Desde Engels⁷ estudiosos das cidades e da industrialização perceberam que, ao longo do século XX, cidades e metrópoles se expandiram no ritmo de crescimento das economias em suas sociedades. Neste processo histórico-social, a leitura da paisagem, como forma urbana que revela seus conteúdos e processos sociais, passou a ser uma condição para decifrar os conflitos urbanos. Como uma problemática social, o *urbano* demonstrou inúmeras interpretações e representações, e no Brasil chegou-se a apontar um deslocamento do conflito capital/trabalho para o de movimentos sociais/Estado ao longo dos anos 1980.

Em tal contexto, como identificar os conflitos urbanos, os agentes e mapear os conflitos nas cidades? Quais seriam as possibilidades de superação desta situação que vivemos? No cenário de regiões metropolitanas das capitais brasileiras torna-se cada vez mais necessário compreender os conflitos urbanos, até porque atualmente aproximadamente 85% da população brasileira vive em grandes cidades e metrópoles. As dimensões de trabalho e do viver estão cindidas por causa da distinção entre produção e reprodução social, decorrência da divisão social do trabalho e das formas de dominação da vida social, e o modo de vida urbano avança sob as diversas formas de vida tradicionais e rurais em diversas regiões.

⁶ Ver Rolnik, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

⁷ Friedrich Engels, em faz uma análise sociológica da situação e condições de vida dos operários em Manchester, e em sua problematizou em três níveis a questão da habitação. Neste último, ao discutir como Proudhon e a burguesia resolveram o problema da habitação, analisou as possibilidades de como os trabalhadores poderiam resolver o seu problema de habitação. Engels questionou toda a concepção de que o operário haveria de comprar sua moradia, e analisa sua condição social, ao estar à procura de trabalho e residindo em condições insalubres e precárias próximo aos locais de trabalho nas cidades, que nos remete a condição de mobilidade e lugar social.

No Brasil, as primeiras cidades nasceram no litoral e encostas do território durante o antigo sistema colonial, em decorrência da expansão colonialista portuguesa no território ao fixar vilarejos como base de apoio na exploração das riquezas naturais. Foram com estas bases que se organizou a sociedade e a economia, e suas cidades-coloniais e centros comerciais ligados à metrópole. Ao longo da história de formação social do povo brasileiro a questão da terra e de seu acesso aparece como central. Desde as capitânicas hereditárias, no período colonial, que consolidou a estrutura fundiária e familiar intocável; passando pela promulgação da Lei de Terras de 1850 que tornou a terra uma mercadoria, período de muitas revoltas e revoluções populares, ao delinear a consolidação do trabalho assalariado (livre) e a terra um cativeiro⁸; até as lutas por ocupações de terras nos campos e nas cidades ao longo do século XX, chegou-se ao período em que a produção social do espaço (cidade e moradia) e sua lógica de reprodução do capital voraz passou a definir a dinâmica de ocupação, comercialização e valorização imobiliária enquanto urbano em expansão.

Historicamente esse tipo de produção demonstrou uma contradição que residiu na combinação entre o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho com a dependência externa. O processo de industrialização se iniciou na década de 1930, mas se intensificou com a industrialização pesada nas décadas de 1950 e 1960. A cidade de São Paulo, por exemplo, até a década de 1950, não chegava aos limites do que é hoje o centro expandido (local de expansão das fábricas e do comércio no final do século XIX e início do XX). Com a industrialização ela cresceu vertiginosamente e até o ano de 2009 era considerada a quarta maior área urbana do mundo (em extensão e população).

⁸ Ver Martins, José de Souza. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Livraria de Ciências Humanas, 1979.

Os teóricos do modo de urbanização periférico, ao interpretá-lo ao nível da reprodução espacial das contradições entre capital e trabalho, mostraram-no como um tipo de produção capitalista do espaço e não apenas como reflexo da industrialização⁹. Neste processo de industrialização e urbanização periféricas, a força de trabalho brasileira trabalhava mais para manter a dupla exploração: a manutenção da taxa de mais-valia (trabalho excedente) interna e externa, que revelou a condição social da dialética da dependência¹⁰ de cidades em vias de degradação da vida social, em que a produção da riqueza gerou simultaneamente a pobreza.

Sérgio Ferro e Francisco de Oliveira demonstraram, no início dos anos 1970, que o rebaixamento da força de trabalho sustentou uma forma de acumulação que financiou sua expansão, isto é, o subdesenvolvimento, que, ao combinar-se com a dependência externa, produziu o mercado interno. Na dinâmica de produção social do espaço nas cidades brasileiras estaria presente um fenômeno social distinto e peculiar: o da autoconstrução. A autoconstrução está associada à condição social de se construir moradias com as próprias mãos, na qual trabalhado-

⁹ Intelectuais como Lúcio Kowarick, que com a noção de “espoliação urbana” demonstrou que a cidade não é apenas o espaço da reprodução do capital, mas de uma forma específica de sua produção; Francisco de Oliveira, em sua “Crítica a razão dualista”, apresentou o urbano com um dos principais exemplos da combinação entre atraso e moderno; Paul Singer procurou formular uma teoria d’*A economia política da urbanização*; Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Gabriel Bolaffi, e Rodrigo Lefèvre que juntos em *A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial* realizaram uma série de estudos históricos sobre o modo de urbanização periférico, a formação do mercado imobiliário no Brasil e a política de financiamento da moradia pelo Estado.

¹⁰ Em *Dialética da dependência*, Ruy Mauro Marini articula o caráter dependente das economias periféricas com a superexploração dos trabalhadores, como mecanismo fundamental da acumulação capitalista brasileira.

res assalariados constroem suas residências por meio da ajuda mútua. Há neste fenômeno um caráter constitutivo da combinação entre atraso e modernidade, pela qual a expansão urbana no Brasil teria se apoiado na construção clandestina e consentida da moradia. Desde o primeiro ciclo de expansão econômica do país, e com a industrialização, a autoconstrução brasileira casou-se com o processo de expansão de um tipo de capitalismo dependente, por meio da combinação entre rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e a construção das casas das classes trabalhadoras, passando a ser vista como um tipo de “sobretabalho”¹¹.

A industrialização brasileira acompanhada pela urbanização do país confirmou a hipótese de que a autoconstrução se generalizaria nas cidades brasileiras e reforçaria a exclusão da classe trabalhadora do mercado formal de terras e de moradias urbanas. Esta forma de ocupação do espaço urbano passou a ser uma condição necessária para a acumulação capitalista no Brasil, ao incluir como sua componente interna a fragilização do trabalho assalariado, num momento de formação e expansão da classe trabalhadora e do mercado de trabalho.

Do ponto de vista da sua produção capitalista, a cidade é dominada por diversos agentes que atuam de forma estrutural, ativa ou passiva. Proprietários de terras, incorporadoras imobiliárias, construtoras, agentes de crédito, prestadoras de serviços urbanos (como transportes, lixo, saneamento etc) atuam na cidade como num jogo imobiliário em que o território é suporte e

¹¹ Francisco de Oliveira, em 1972, demonstrou esta hipótese e esboçou uma crítica à autoconstrução como sobretabalho. Sérgio Ferro foi um dos primeiros a interpretar os efeitos da autoconstrução no rebaixamento do custo da força de trabalho. Em *Nota sobre o vício da virtude*, 2006, responde a Francisco de Oliveira, demonstrando que este problema não poderia ser totalmente causado pela autoconstrução, mas principalmente pela ampliação do exército industrial de reserva.

produto de seus negócios. Esses agentes, por intermédio da segregação socioespacial¹², procuram definir a produção de suas localidades e os espaços que lhes privilegiem na partição da renda imobiliária, com infraestrutura (água, esgoto, energia, ruas etc.), serviços (escolas creches, bancos, *shoppings* etc.), acessibilidade (metrô, trem, ônibus, calçadas, avenidas etc.) e vizinhos “desejáveis”, enquanto que a localidade dos trabalhadores, em boa parte produzida pela autoconstrução, padece pela precariedade das conquistas do direito à cidade.

Tais localidades são produzidas igualmente pelo Estado e por empresas privadas sob forma de concessão, que distribuem os serviços e equipamentos urbanos de forma desigual. Movidos por mecanismos ideológicos, que preparam o terreno para os incentivos aos negócios imobiliários através de um discurso político de “interesse público”, são expressos nas seguintes ações: legitimar uma política de combate ao comércio informal; expulsão de pobres dos centros e de áreas com potencial de valorização imobiliária, após criminalizá-los; consolidar mecanismos públicos de arrecadação para “reinvesti-los” em determinadas regiões¹³; realizar Operações Urbanas e Revitalização de bairros tradicionais e centrais; incentivos fiscais, entre outros; ao consolidar no discurso e na prática o consentimento da população em geral sobre um tipo de cidade.

¹² Flávio Villaça em *Espaço intraurbano no Brasil*, 1998, denominou segregação socioespacial a separação e ação das elites por meio de mecanismos políticos, econômicos e ideológicos. O autor formulou também a noção de vetores de expansão, ao estudar cinco capitais brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, entre outras), demonstrando que os vetores de expansão das elites e das classes trabalhadoras no espaço urbano de cidades que seguem uma dinâmica similar são também eles semelhantes, sempre numa mesma direção e opostas espacialmente.

¹³ Como é o caso do Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) no município de São Paulo.

A expansão do urbano, ao tornar o espaço social mercadoria complexa na garantia de maiores lucros, busca localidades onde a terra é mais barata¹⁴, embora ainda não haja infraestrutura. E seu histórico está assentado na ilegalidade como regra que teve, no cortiço, a moradia do escravo liberto, e na favela, a moradia do subproletariado urbano – suas expressões negativas da urbanização periférica. A renda da terra, a valorização e especulação imobiliária tornaram-se expressões de valorização do capital no espaço urbano. E sua produção no espaço expressão da cidade das elites e da cidade dos pobres, ao tornar o espaço urbano um negócio e sua produção um jogo (imobiliário) entre ganhadores e perdedores.

A economia brasileira vive atualmente um clima eufórico pela retomada do crescimento, com um forte investimento na produção capitalista do espaço, na qual predominam grandes construtoras, empreiteiras e políticas públicas subsidiando-as. Das dez construtoras mais lucrativas das Américas, sete são brasileiras¹⁵. As construtoras Norberto Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, MRV, Gafisa, WTorre, entre outras, estão por trás das principais obras de infraestrutura urbana, malhas viárias, hotéis, metroviárias, edifícios comerciais, estádios de futebol para a Copa do Mundo de 2014, entre outros.

Os megaeventos Copa do Mundo de 2014¹⁶ e Olimpíadas 2016 estão inseridos nas estratégias urbanas de consolidação do

¹⁴ Em *A propriedade contra a posse*, Ricardo Baitz demonstra como se expressam as mudanças introduzidas com o Estatuto das Cidades num processo que fragmenta a propriedade em elementos distintos, tais como posse, propriedade, direito de construir e direito de superfície. Esses elementos são trabalhados enquanto uma necessidade do sistema.

¹⁵ A brasileira PDG Realt está em primeiro lugar no *ranking*, com lucro de US\$ 473,9 milhões no ano de 2010. A MRV é outro destaque, no terceiro lugar, com US\$ 380,8 milhões. Há ainda duas empresas dos Estados Unidos e uma do México na lista. Fonte: Economática.

¹⁶ Em diversos meios de comunicação há denúncias de irregularidades em licitações, superfaturamento e falta de transparência nos procedimentos. A

imaginário de um Brasil novo, que retomou o desenvolvimento e pretensamente irá melhorar a vida das pessoas. Mas como toda estratégia que define processos sociais, suas contradições se revelam nos conflitos oriundos da ação do Estado que ocorreram em favelas, como as no município do Rio de Janeiro devido à implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's); nas diversas paralisações e greves de operários nos canteiros de obras dos futuros estádios da Copa pelo país; nos diversos incêndios de favelas no município de São Paulo; nas remoções de favelas e loteamentos irregulares em diversas capitais para obras viárias e de acessibilidade; na construção de anéis viários e rodovias que atravessam comunidades tradicionais.

Parece que tais conflitos se manifestam de forma fragmentária e são aparentemente desconexos entre si, mas uma análise atenta tende a buscar seus nexos de ligação. Diversos agentes se colocam em movimento movidos por interesses e necessidades em torno de lutas pela conquista da terra, de financiamentos públicos, de moradia e projetos habitacionais, alguns de forma mediata e premeditada – empreiteiras, construtoras, agenciadores imobiliários, movimentos de moradia organizados, associação de moradores, assessorias técnicas etc. –, e outros de forma imediata – moradores despejados e/ou removidos, desabrigados de áreas de riscos e/ou favelas incendiadas etc., como formas e resultado da espoliação urbana (renda da terra e lucro imobiliário).

A dinâmica deste processo de dominância imobiliária e financeira não se limita à dimensão da moradia, por haver também as dimensões da produção (construção de fábricas, armazéns, estoques, galpões, habitação etc.); da circulação (transportes e

Copa do Mundo aparece se contrapondo aos problemas sociais que ainda não se resolveram no país. Em fevereiro de 2011, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou irregularidades nas licitações da obra do estádio do Maracanã no Rio de Janeiro.

malhas rodoviárias e ferroviárias); do comércio (lojas, *shoppings*, centros comerciais, hipermercados etc.) e do serviço (público: Poupatempo, repartições etc., e privado: *telemarketing*, telecomunicações, segurança etc.). Todavia, nas cidades brasileiras houve uma distribuição desigual da infraestrutura e equipamentos urbanos, que remete ao funcionamento e intervenção do Estado e das políticas públicas.

Em época de hegemonia imobiliária e financeira na produção capitalista do espaço, a lógica urbana que se impõe é a do processo de valorização do capital no espaço urbano, que demonstra os limites da legalidade do Estatuto das Cidades, uma lei progressista e inaplicável, e que se revela diante da implosão-explosão¹⁷ das cidades brasileiras num processo com pouca ou inexistente participação das populações atingidas pelos impactos das megaconstruções e verticalização vertiginosa, de piora na qualidade de vida e das cidades devido a circulação em massa que ocorre diariamente nas metrópoles, que baseia-se na mobilidade privada do automóvel, e dos mecanismos de valorização imobiliária que expulsa moradores de bairros tradicionais etc. Nestes termos, é importante retomar a história da luta por reforma urbana, o tamanho de sua ousadia e os limites que encontrou para se realizar.

A luta por reforma urbana no Brasil: origens e desdobramentos

A reforma urbana chegou tarde ao debate das Reformas de Base (reformas agrária, educacional, política e fiscal) que ocorriam no Brasil às vésperas do golpe de 1964, durante as mobiliza-

¹⁷ Implosão-explosão das cidades é uma noção usada por Henry Lefebvre em diversas obras para explicitar o que caracterizou como *zona crítica* do processo de urbanização em contraposição à industrialização nas economias centrais do capitalismo, ao transformar a cidade industrial em cidade urbana.

ções populares no governo João Goulart. A reforma urbana não se tornou uma bandeira nesse momento, apesar da situação crítica de moradia nos grandes centros urbanos, dada a urbanização acelerada do Brasil nas últimas décadas.

Em 1963, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) iniciam os debates sobre reforma urbana e habitação. A iniciativa vinha da classe profissional, pois naquele momento ainda não havia movimentos sociais pela melhoria das condições de vida nas cidades, como surgirão nas décadas seguintes. Alguns dos participantes tinham acabado de regressar do Congresso Internacional dos Arquitetos em Cuba – país que havia implementado um programa radical de reforma urbana nos primeiros anos da sua revolução.

Em suas resoluções, encontram-se as de controle sobre a terra para garantir a democratização do acesso à moradia:

dentre os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação, e que a sua plena realização, exigindo limitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstanciaria numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias¹⁸.

No documento ainda estão indicadas as bases para um programa de democracia participativa na produção da cidade: “É de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”¹⁹. O golpe militar, contudo, encerrou a incipiente mobilização por reforma urbana.

¹⁸ Revista *Arquitetura*, n.15, julho de 1963.

¹⁹ *Idem*.

A surpresa foi que, após o golpe, a habitação social tornou-se uma das bandeiras do regime militar. O Estado montava o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o SFH (Sistema Financeiro Habitacional) e estabelecia uma intervenção habitacional em escala inédita. O que antes do golpe parecia ser uma bandeira progressista, tendo em vista a quase ausência de iniciativas públicas, ganha outro sentido no momento em que o governo decide cooptar os trabalhadores através do imaginário da casa própria. Em carta a Castello Branco, Sandra Cavalcanti, futura presidente do BNH, revela quais as intenções que movem o Estado: “Achamos que a revolução [o golpe] vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas”²⁰.

Apesar da construção em massa de 4 milhões de unidades durante os vinte anos de sua existência, o BNH destinou apenas 18% às famílias que ganhavam menos de 5 salários mínimos e que representavam 3/4 da população²¹. Como se sabe, o dinheiro do Banco vinha do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e foi pensado como uma poupança que retornaria a eles em forma de habitação, sem que o governo tivesse que despender recursos públicos. Entretanto, nem esta alternativa chegou a acontecer, uma vez que não foram os trabalhadores de menores rendimentos os grandes beneficiários do programa, mas as camadas médias e as empreiteiras, que eram, ambas, importantes apoiadoras do regime.

²⁰ Citada em Maricato, Ermínia. *Política habitacional no Regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

²¹ Dados sobre o BNH são apresentados por Gabriel Bolaffi em “Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema”, *In*: Maricato, Ermínia (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1979.

A maioria dos trabalhadores continuou a resolver o problema da falta de moradia através da autoconstrução em loteamentos clandestinos na periferia. Essa “solução”, contudo, foi esgotando-se ao longo da década de 1970, na medida em que as terras escasseavam e encareciam e o Estado instituiu a Lei Lehman (6.766/79) contra loteamentos clandestinos. O acesso à terra, que funcionara até então como um mercado informal, passa a ser feito cada vez mais através de invasões de áreas públicas e de preservação ambiental, com a formação de favelas. No início dos anos 1980, a crise do SFH/BNH por sua vez esgota o que ainda existia de alternativa pública de provisão de habitações.

Ao mesmo tempo, durante a ditadura vão surgindo novas formas de ação popular, especialmente o que se convencionou chamar de “movimentos sociais urbanos”. O regime, ao bloquear os canais institucionais de representação popular, através de uma brutal repressão aos sindicatos, acabou estimulando involuntariamente formas de união popular fora do espaço de trabalho, nos bairros e vizinhanças da periferia. Com o apoio das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), a população começa a cobrar saneamento, educação, saúde, habitação, enfim a resolução de problemas que afetam seu dia a dia. O espaço do cotidiano torna-se então um novo lugar para a política e, não por acaso, as mulheres terão participação fundamental.

Pode-se dizer que, da mesma forma que o governo desloca o bate-boca entre classes para fora da discussão salarial através da repressão a sindicatos e da promessa da casa própria, os movimentos sociais, numa ação paralela, mas de certa forma oposta, deslocam a discussão para o âmbito dos direitos e das políticas públicas. Os trabalhadores urbanos, de forma mais ou menos organizada, percebem que num país de capitalismo baseado em baixos salários é importante ampliar o embate político para além da relação salarial, sem, é claro, abandoná-la, como se viu com o surgimento do novo sindicalismo no ABC paulista e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Por sua vez, o distanciamento entre trabalhadores e Estado é crescente, produzindo uma desidentificação oposta à simbiose do populismo. Um governo militar que chegou à repressão sistemática como política de Estado não tinha mais para a classe trabalhadora as mesmas ambiguidades do pacto social anterior e, por isso, ela procurará libertar-se da sua tutela. Como explica Eder Sader, haverá um “questionamento do Estado como lugar e instrumento privilegiado das mudanças sociais”.²²

Entretanto, o estabelecimento dessa autonomia esbarra em diversas dificuldades. As novas reivindicações são muitas vezes específicas e momentâneas e podem ser facilmente respondidas pela política tradicional, impedindo sua expansão como luta por universalização de direitos e/ou pelo socialismo democrático. Da mesma forma, a falta de tradição democrática dificulta a organização popular autônoma e representativa, favorecendo as práticas clientelistas.

A combinação de povo organizado, por um lado, e esgotamento do BNH e do modelo de autoprovisão de habitação por outro, acaba dando origem a diversos focos dos chamados movimentos de moradia ou sem-teto. O Estado, desde Getúlio e especialmente após 64, criou o mito da casa própria, promessa que agora era cobrada em ocupações de terra e manifestações. Para isso colaborava a crise que o país vivia desde o fim do “milagre” e se acentuava no início da década de 80, devido à dívida externa acumulada e às mudanças no capitalismo mundial.

Neste processo de luta e ocupações, os movimentos por moradia trouxeram a público o problema da falta de habitação e novamente o tema da reforma urbana voltou à pauta. Se até então os trabalhadores resolviam a questão da habitação na clandestinidade e no anonimato, construindo na periferia com poupan-

²² Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ça e trabalho próprios, as ocupações, passeatas e manifestações noticiadas nos jornais rompiam o círculo de ferro que isolava a classe trabalhadora: sua reprodução social precisava ser debatida publicamente e não podia mais ser escondida.

Arquitetos que estavam em sindicatos, universidades e na fundação do Partido dos Trabalhadores também se articulam para retomar a luta pela reforma urbana, ao lado dos movimentos populares. No início dos anos 1980 surgem, vinculadas aos partidos de esquerda e pastorais, as primeiras organizações nacionais da luta pela moradia e reforma urbana: a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e a Articulação Nacional de Solo Urbano (Ansur). Durante o processo de formulação da Constituição Federal de 1988, essas articulações nacionais e seus diversos grupos regionais irão criar um movimento multisetorial de grande abrangência – o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) – que lutou para incluir no texto constitucional instrumentos legais que levassem à realização da função social da cidade e da propriedade no processo de desenvolvimento urbano.

Em 1988 é apresentada uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que conta com a assinatura de mais de 160 mil eleitores em todo o país. Apesar da pressão, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, dedicados à reforma urbana, ficaram 13 anos sem regulamentação. Durante esse período, a Emenda popular foi sendo modificada para então ser aprovada em 2001 como o Estatuto da Cidade – do qual trataremos a seguir, no item 3.

Os três princípios norteadores que orientavam a Plataforma de Reforma Urbana eram os seguintes²³:

²³ Como reconstitui Silva, Eder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação de Mestrado pela UFSCar, 2003.

1) *Função social da cidade e da propriedade urbana.* Fazer prevalecer o interesse comum e social sobre o direito individual e absoluto da propriedade. Trata-se de uma regulação do direito individual, sem infringi-lo. É uma exigência similar a do cumprimento da função social da propriedade rural para a reforma agrária;

2) *Direito à cidade e à cidadania.* O acesso à cidadania é visto de forma integrada ao direito à cidade, com lócus dos serviços e equipamentos urbanos (de educação, saúde, cultura etc) e de direitos complementares: ao lazer, à informação, à liberdade de organização, ao respeito à pluralidade étnica, sexual, cultural e religiosa;

3) *Gestão democrática das cidades.* Torna-se um pressuposto político para implementação dos dois outros princípios. Procura definir uma alternativa para as formas autoritárias e/ou paternalistas de ação do Estado: “uma nova forma de planejar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, feita por meio do reconhecimento e da priorização da participação popular”²⁴. Para tanto reconhece a cidade como palco de conflitos e interesses divergentes a serem mediados e ponderados na construção de prioridades das políticas públicas.

Enquanto era travada a “batalha legal” para o estabelecimento de uma lei constitucional de reforma urbana no Brasil, os movimentos sociais e partidos de esquerda procuraram implementar localmente esses princípios, mesmo na ausência de uma regulação federal. As administrações municipais foram o campo experimental que permitiu a construção de instrumentos de gestão democrática, como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e os Orçamentos Participativos (OPs), que instauraram novas dinâmicas políticas e sociais no planejamento das cidades. A grande referência foi Porto Alegre, mas a cidade que radicalizou

²⁴ *Idem.*

o OP em conferências que chegaram a discutir 100% do orçamento municipal foi Belém do Pará. Também foram instaurados Fundos, Conselhos e Conferências Municipais em vários setores da política pública, combinando instrumentos de democracia participativa e representativa²⁵.

De outro lado, como veremos, os movimentos populares de luta por moradia, além de avançarem na conquista do novo marco legal, passaram a defender uma nova modalidade de provisão habitacional pós-BNH: os mutirões autogeridos, que foram sobretudo testados na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) na cidade de São Paulo. A política habitacional realizada diretamente pelos trabalhadores, com seus assessores técnicos, indicava um caminho de desmercantilização da cidade e a produção de moradias de melhor qualidade. O mutirão habitacional, naqueles anos, representou um símbolo da conquista da cidade pelos trabalhadores, como parte da implantação do projeto democrático-popular da esquerda brasileira. O exemplo de mobilização do mutirão era visto como expressão concreta e alegoria dos trabalhadores construindo sua própria história.

O Estatuto da Cidade: a lei de reforma urbana e sua inaplicabilidade

Os anos 2000 foram marcados por importantes conquistas no quadro normativo e institucional, com destaque para a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Apesar de contemplada na Constituição Federal de 1988, a reforma urbana não contava com instrumentos legais que

²⁵ Os limites do “participativismo” para mudar estruturalmente o rumo das políticas públicas são discutidos por Ermínia Maricato em “Nunca fomos tão participativos”. In: *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 2011.

permitissem sua efetivação – algo que faltava à lei que regulamentaria os dois artigos que abordavam, de forma genérica, o tema.

A aprovação do Estatuto foi considerada um dos principais marcos da luta pela reforma urbana no Brasil. A conquista de uma das leis mais progressistas do mundo, em conjunto com a recém chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência, fez com que o início dos anos 2000 fosse cercado por um clima de otimismo na luta pela reforma urbana.

O Estatuto disponibiliza instrumentos legais que podem ser utilizados contra a especulação imobiliária, induzindo a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos. O principal instrumento com esta função é o IPTU Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos em caso de não cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto contempla instrumentos de regularização fundiária, reconhecendo os assentamentos precários como parte da cidade e possíveis de serem consolidados. Os principais instrumentos nesta área são as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem).

O Estatuto também abarca uma série de instrumentos de democratização da gestão urbana, contemplando a reivindicação dos movimentos sociais na participação nos processos decisórios sobre o espaço urbano. Assim, é prevista na Lei a formação de conselhos, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, a gestão orçamentária participativa, entre outros. Seguindo o princípio da descentralização da Constituição Federal de 1988, o Estatuto confere aos municípios a aplicação direta de seus instrumentos. Para isso, os municípios devem aprovar suas leis locais que regulamentem os instrumentos do Estatuto, principalmente o Plano Diretor (que define o conceito de função social da cidade e da propriedade), e as leis específicas, como o IPTU Progressivo.

Em que pese a campanha por Planos Diretores Participativos, empreendida pelo Ministério das Cidades para todo o território brasileiro, o que se verifica na prática é a realização de planos pouco participativos, assim como ausência da regulamentação necessária à aplicação local dos instrumentos do Estatuto. Os princípios progressistas contidos na Lei Federal são, na maioria das vezes, apagados na correlação de forças locais.

Após dez anos contando com o Estatuto, o território das cidades brasileiras sequer iniciou uma mudança de rumo, como se esperava. Os instrumentos mais progressistas, como o IPTU Progressivo, praticamente não são utilizados; quando muito, os Planos Diretores listam o IPTU Progressivo em seu texto, sem no entanto dar parâmetros suficientes para sua aplicação (nota: remete-se a aprovação destes parâmetros para leis específicas, que nunca são aprovadas).

Se por um lado evita-se a todo preço o IPTU Progressivo, por outro se investe pesado nas Operações Urbanas Consorciadas, um dos instrumentos do Estatuto da Cidade extremamente benéfico para o mercado imobiliário – e problemático para a reforma urbana. Este instrumento possibilita áreas de exceção de legislação na cidade, nas quais os padrões de verticalização são flexibilizados e incentivados, tendo como contrapartida benefícios de infraestrutura urbana dentro da mesma área (o que acarreta na sua auto-valorização). Tais processos são mediados através de negociações de títulos emitidos pelo poder público denominados Cepacs, que conferem à terra urbana um novo estatuto, de caráter abstrato e virtual, que acompanha de perto as novas exigências de um mercado imobiliário financeirizado.

A década de 2000 não foi marcada apenas pela aprovação do Estatuto da Cidade. Para além das conquistas no âmbito legal, houve uma importante alteração da estrutura institucional do Estado na questão habitacional, cujo principal marco é a criação do Ministério das Cidades. Nas palavras de Ermínia Maricato,

“o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicos de diversas origens”²⁶. Com a criação do Ministério das Cidades se preenchia um vazio institucional presente no governo federal desde a extinção do Banco Nacional de Habitação.

Um importante componente do Ministério das Cidades é o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que teve sua origem vinculada a um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Segundo Ermínia Maricato (2011), “ela instituiria, se seguisse a proposta inicial, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação de recursos repassados por meio do Fundo Nacional”.

Assim se formou um sistema que articulava planos, conselhos e fundos de habitação, em todos os níveis de governo, o que efetivaria a proposta de descentralização. Na esfera federal, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que daria início a uma nova fase para o planejamento habitacional no Brasil, e que tinha no FNHIS uma de suas principais apostas.

Assim que foi concluído, o PlanHab, e junto com ele todo o sistema de habitação recém formado, foi deixado de escanteio, em razão da postura do governo frente a uma nova conjuntura econômica marcada pela crise mundial de 2008. Esta postura incluía a política habitacional, não aquela proposta pelo PlanHab, com seus conselhos e fundos locais; era preciso uma política habitacional de salvamento do mercado imobiliário, para

²⁶ Maricato, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 2011.

o que se criou um novo programa, o “Minha casa, minha vida” (MCMV).

Neste percurso, percebe-se que a organização popular em torno de marcos de institucionalização pela reforma urbana trouxe à tona contradições entre a luta direta e a formalização interna ao Estado, demonstrando claramente o papel do mesmo dentro do sistema. Tal mediação entre os interesses do capital imobiliário e financeiro, por um lado, e por outro a aparência de atendimento social fica clara com o MCMV, do qual trataremos agora.

A privatização da política habitacional com o “Minha casa, minha vida”

Desde o final do BNH, em 1986, o governo federal não havia implementado de forma consistente um programa de financiamento e produção habitacional com a mesma dimensão que os militares no pós-golpe de 1964. Foi a crise mundial de 2008, articulada com a pressão das construtoras habitacionais brasileiras, que levou o governo Lula a fazer um pacote de salvamento dessas empresas e anunciar, no primeiro semestre de 2009, o programa “Minha casa, minha vida”. O programa já está em sua segunda fase, com a meta de construção de 3 milhões de moradias e fundos públicos na ordem de 100 bilhões de reais – o BNH construiu 4 milhões em 20 anos.

O MCMV, ao mesmo tempo em que injeta um recurso sem precedentes desde a redemocratização brasileira na produção habitacional, o faz como antirreforma urbana, por ser uma ação que está sob controle da iniciativa privada, mais do que dos órgãos públicos e movimentos sociais. O governo federal tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anticíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que provavelmente faria a oposição – um conjun-

to de obras diretamente de interesse do capital. Contudo, o que apresentaremos nesse tópico é um programa habitacional que colabora com a mercantilização da cidade, a ampliação da renda da terra, a predação do trabalho e o aumento da segregação urbana e social.

O MCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes dos setores imobiliários e da construção, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com outros setores da sociedade civil. O Ministério das Cidades teve participação lateral e o Plano Nacional de Habitação, entregue alguns meses antes do anúncio do pacote, foi ignorado em sua quase totalidade, bem como o Estatuto da Cidade, que não é um elemento definidor dos investimentos. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo mais importante do Ministério, sequer foi consultado a respeito do pacote. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – que até então deveria concentrar todos os recursos da política habitacional, de modo a uniformizar os critérios de acesso, bem como seu Conselho – e o PlanHab foram dispensados do programa.

Não se trata de um paradoxo, pois o MCMV foi antecedido e se inspirou na política privatista de habitação dos governos do PSDB em São Paulo e na presidência de Fernando Henrique Cardoso. Nos programas de Empreitada Integral da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) e no PAR (Programa de Arrendamento Residencial), o protagonismo da provisão habitacional já havia sido transferido do Estado para as empresas privadas. Elas compram terras, projetam, decidem onde e como construir e vendem o produto para o governo, que então o refinancia para população de baixa renda. Esse modelo de oferta de mercado é o defendido pelo Banco Mundial, e foi aplicado em larga escala no México e no Chile, antes de aportar no Brasil.

O PAR seguiu existindo no governo Lula, mas nunca emplacou como uma política pública de governo, até o momento da crise de 2008. Com a crise global, as construtoras pressionam o governo por recursos para evitar sua bancarrota. O governo decide ampliar o investimento em habitação para baixa renda como medida dita “anticíclica”. O PAR era a referência de “modelo de negócio” na provisão de interesse social e se tornou a base para a concepção do MCMV²⁷. O que assistimos foi um PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional, de 1995) do setor da construção civil.

Para entender essa operação de salvamento custeada com recursos públicos, é preciso mencionar que, a partir de 2005, as principais empresas construtoras e incorporadoras abriram seu capital na Bolsa de Valores, capturando bilhões de reais em poucos meses. O que significa que um setor da economia que era historicamente de propriedade de empresários nacionais passou a se internacionalizar e a desnacionalizar. Com a abertura na Bolsa e a injeção de capital, as empresas tiveram que se expandir, tanto geograficamente quanto para faixas do mercado até então inexploradas, pressionadas por uma lógica de reprodução financeira. Isso significa uma ampliação do circuito imobiliário, antes concentrado, para outras cidades e a entrada das empresas no chamado “setor econômico” (de 6 a 12 salários mínimos de rendimento familiar). O crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção, houve falta de determinados insumos e de mão de obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigên-

²⁷ A ponto dos técnicos do governo chamarem este último de “PARecido”. É assim importante reconhecer que o MCMV tem origem no modo como o Banco Mundial e os tucanos entendiam a reestruturação do modelo de provisão habitacional pós BNH.

cias em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito. A crise mundial, portanto, embora venha a agravar a situação, não está na origem dos limites para o crescimento do setor e dos problemas mencionados. As empresas de habitação tiveram naquele momento uma queda vertiginosa em suas ações (caíram para um décimo do valor de poucos meses antes). O pacote surge como salvação para o setor que estava entrando em crise profunda, por fatores internos e externos. No primeiro semestre de 2009, o setor da construção civil lidera disparado (58% acima do segundo colocado) a alta na Bolsa de Valores, impulsionado pelo anúncio do pacote habitacional. As empresas que mais se beneficiaram foram as voltadas ao mercado econômico (Tenda, MRV e Rodobens), que apenas nos dois meses após o anúncio do pacote tiveram ganhos especulativos de até 126% em suas ações na Bolsa, refletindo a expectativa de ganhos futuros. O despejo de subsídios públicos e semipúblicos deve colaborar não apenas para ativar o setor como para restituir o valor de troca de terrenos e de imóveis construídos e vacantes desde o ano anterior. Novamente, o Estado estende sua rede de proteção para que a mercadoria não caia fora da circulação e possa dar o seu “salto mortal” da realização do valor.

Para se ter uma ideia do direcionamento às empresas privadas, 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão – o que poderia ser um campo para a ampliação da Economia Solidária²⁸.

²⁸ A construção civil é um espaço de produção que pode ser apropriado com relativa facilidade pelos trabalhadores em autogestão, pois tem baixo componente de capital fixo e pouco conhecimento concentrado nos níveis de

O MCMV também não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores, muito mais concorridos, e restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento.

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Desse modo, em vez de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas.

O pacote habitacional e sua imensa operação de *marketing* retomam a “ideologia da casa própria” que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. A promessa de casa própria, como marco da chamada “integração” social, já se viu, pode ser utilizada como substitutiva da emergência histórica do trabalhador como sujeito que controla a mudança social (seu sentido e alcance). Seja por coerção, cooptação ou consentimento, a promessa da casa própria pode promover um contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema.

Evidentemente que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do

gerência. Há, por parte dos trabalhadores, um saber fazer que não foi totalmente apropriado pelo capital e que pode ser mobilizado, amparado por poucos técnicos aliados, para empreendimentos cooperativistas e associativistas de livres produtores. Sobre isso ver Ferro, Sérgio. *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo, Cosac Naify, 2006.

trabalho. Ela cumpre um papel de amortecimento diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego. Para os políticos, esta operação de *marketing* se faz necessária para amplificar os dividendos eleitorais, pois grande parte do pacote ocorre no plano do imaginário, dada a disparidade entre a promessa e o atendimento previsto. E, para o capital imobiliário, ela também é um excelente negócio.

O volume de recursos públicos ou do FGTS destinados a subsidiar a operação dá a entender que se trata de uma imensa operação de transferência de renda e de salário indireto. A taxa de subsídio é alta para a faixa de 0 a 3 salários, que deve pagar 10% de seu rendimento ou o mínimo de 50 reais por mês, com juros zero, por um período de 10 anos. Mesmo que o desenho da transferência de renda seja positivo, é preciso compreender quais as intermediações sobre o recurso e seu resultado *qualitativo*, pois não se trata de uma transferência direta, como no caso do cartão Bolsa-Família. Enquanto o trabalhador recebe uma casa com *apenas* 35 m² de área útil (modelo proposto pela Caixa), provavelmente nas periferias extremas, a empreiteira pode receber por essa casa-mercadoria até 65 mil reais, ou 1,85 mil reais por m².

Tal como é desenhado pelo pacote, o subsídio, neste caso, tem a família sem-teto como *álibi social* para que o Estado favoreça, na partição da riqueza social, uma fração do capital, a do circuito imobiliário (construtoras, incorporadoras e proprietários de terra). Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a chancela social da habitação popular.

Como já mencionamos, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus pro-

ponentes. Os municípios não têm um papel ativo no processo a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local, quando muito. Não são fortalecidas as estruturas municipais de gestão, projetos e controle do uso do solo, muito menos a qualificação do espaço urbano.

Municípios têm sido pressionados a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. As companhias habitacionais e secretarias de habitação tornaram-se balcões de “aprovações” e doações de terrenos à iniciativa privada. Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficou refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por preços de mercado – cada vez mais elevados. O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas.

Não há nada no MCMV, por exemplo, que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade²⁹. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infraestrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos.

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o MCMV não o formula a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das

²⁹ A segunda fase do programa MCMV, lançada em agosto de 2011, prevê recursos para reformas de imóveis em áreas centrais, mas ainda não há casos de implementação.

ideologias dominantes. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral³⁰.

Programas de reforma urbana sensatos já foram formulados no Brasil nos últimos 50 anos mas, a despeito dos esforços de movimentos populares e de técnicos progressistas, poucos se tornaram efetivos. Essa impossibilidade da reforma urbana no Brasil só pode ser entendida num contexto mais amplo, descrito por Florestan Fernandes como a impossibilidade de um programa de reformas em nosso país³¹. O MCMV é a consumação da privatização de mais um braço da política pública, como já tem ocorrido noutras áreas, e, no caso das cidades, representa ao fim não apenas a impossibilidade da reforma urbana mas uma antir-reforma, no sentido de ter ampliado a mercantilização, a segregação socioespacial e a insustentabilidade das cidades brasileiras.

Autogestão na produção da cidade

Ao longo deste percurso histórico aqui descrito, permaneceu latente – primeiro como alternativa, hoje como resistência a um processo que parece inelutável – a produção da cidade através da autogestão. A partir da organização dos movimentos sociais, como vimos, a classe trabalhadora recusa o papel de “demanda habitacional” para lutar pelo protagonismo no processo de produção de seu espaço. Este ato de negação historicamente

³⁰ Aqui glosamos o texto de Gabriel Bolaffi sobre o BHN, “Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema”, *op. cit.*

³¹ Ver Fernandes, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. Um bom comentário sobre essa hipótese de Florestan é realizada por Júnior, Plínio de Arruda Sampaio. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.

determinado (e que implica necessariamente os limites políticos já levantados) tem diversas consequências diretas, alcançadas de acordo com o nível de organização que as comunidades conseguem colocar em prática, além do contexto político que foi se transformando ao longo destas décadas.

Primeiramente em relação ao resultado final. A produção capitalista do espaço o entende da mesma maneira que todos os seus produtos: como mercadoria. Isso significa que os parâmetros de produção e circulação da casa e do ambiente urbano seguem a lógica própria da mercadoria, que é *meio* no processo de valorização do capital. Na prática as casas são feitas com materiais de baixo custo, são padronizadas independentemente de sua localização, têm áreas pequenas, localização periférica e implantação urbana de baixa qualidade, normalmente afastadas de infraestrutura e sem áreas coletivas. Nestes termos, não faz parte da equação nenhum parâmetro de *qualidade*, principalmente aqueles que se referem ao acesso à cidade.

No aspecto da circulação, a casa passou por momentos diversos ao longo dos períodos descritos, principalmente no que se refere ao direcionamento da demanda realizada pelo Estado. Independente deste aspecto – que já é um dado importante, demonstrando o papel estatal – as casas e seus bairros são produzidos de maneira abstrata, para o uso “padrão” desenhado para a classe trabalhadora. As médias sociais utilizadas pelo capitalismo são aqui radicalizadas, quando se fala do uso destes espaços.

Para além da sua forma final e uso, a *produção* da mercadoria – que é a base a partir da qual se conformam forma e uso – é marcada pelo trabalho abstrato, pelos baixos salários, pela heteronomia na organização da produção e, por fim, pelo afastamento obrigatório entre produtor e produto. Como a produção de qualquer outra mercadoria, não há relação de identidade entre os dois – que não será do trabalhador em última instância – nem

entre o morador e sua casa, que é entendida apenas como mercadoria a ser consumida.

Ainda como processo que se dá inserido historicamente no capitalismo, o mutirão por autogestão pretende apontar a inversão da relação de identidade e pertencimento do trabalhador e seu espaço na medida que encara a produção do mesmo como resistência à forma de produção vigente. Desta maneira, a produção da cidade passa a ser ferramenta de formação política tendo como base o momento produtivo, mas vai além dele, pois deixa de existir *consumo* do espaço construído para passar a ser possível de fato o *uso qualificado* do mesmo, inclusive de forma coletiva. Isso não significa que o espaço produzido através da autogestão não possa *se transformar* em mercadoria e entrar no mercado imobiliário como qualquer outra. Qualquer produção está sujeita a isso no mundo capitalista. O que é importante ressaltar aqui é que, independente disso ocorrer *a posteriori*, a produção dela não foi pautada pelos mesmos termos da forma mercadoria e isso tem significados diversos na forma final do produto e no seu uso (se realizado pelo próprio produtor). Ou seja, mesmo na condição de mercadoria “transformada” ela traz as marcas desta qualificação, que pode ser entendida como resistência se permanecer nas mãos dos trabalhadores.

É necessário aqui diferenciar esta forma de produção de que falamos – o mutirão por autogestão – da autoconstrução, que também envolve a relação direta entre o morador e a produção de seu espaço. Nesta última, há uma série de características que fazem com que a potencialidade de fortalecimento político se perca: o acesso irregular à terra, a falta de financiamento público, a necessidade de poupança individual da família, a falta de acompanhamento técnico, a falta de projeto (o que pode gerar uma série de desperdícios), a desvinculação com qualquer coletivo, a falta de qualidade urbana (acesso a equipamentos e serviços) e a insegurança de permanecer no local. O mutirão por autogestão,

se permanece com a relação de produção direta do morador, busca outro processo em vários níveis: legalidade no acesso à terra, inclusive com luta pela reforma urbana, acesso aos fundos públicos, luta pelo direito à moradia, assistência e acompanhamento técnicos, projeto e planejamento de obra, qualidade urbana e fortalecimento político da comunidade. Neste sentido, o mutirão por autogestão se afasta da autoconstrução na medida em que é uma luta por direitos, por um lado, e um fortalecimento político coletivo, por outro, se constituindo como uma experimentação prática de outra formação político-social.

Há um significado político importante no caso específico da produção da casa e da cidade pela autogestão pois se trata justamente do espaço de reprodução da forma capital. Ao instaurar um sinal negativo nesta forma de reprodução se estabelece um obstáculo – físico, mas também simbólico – de difícil passagem. Ficam marcadas de maneira muito intensa as potencialidades do espaço liberado da forma capital, como experiência de socialização e apropriação da cidade.

A formação política deste processo pode ser intensa se bem direcionada pelo movimento social e pelos técnicos. Inicia-se na conquista da área e do financiamento, que normalmente vem a partir de lutas diretas. Neste momento o grupo inicia um processo de reflexão sobre o espaço que deseja: é fundamental sua participação ativa no projeto físico de implantação, desenho e escolha da tecnologia das unidades habitacionais e espaços coletivos, como maneira de desalienação do trabalho e autonomia sobre sua forma de vida. Além disso, aqui se desenvolvem experiências de coletivização importantes: primeiro, na discussão do desenho da unidade habitacional, que deve ter uma quantidade limitada de tipologias. Aqui é fundamental olhar para o outro, entender suas necessidades e procurar soluções que atendam a todos. Esta experiência se torna ainda mais relevante na discussão dos espaços coletivos: tendo o terreno uma limitação física, devem ser

escolhidas as melhores formas de utilizá-lo. Mais vagas de estacionamento ou mais área de lazer? Ruas de pedestres ou de carros? Grandes espaços públicos e/ou pequenos espaços coletivos? Quais programas de serviços, comércios, lazer, cultura, educação são possíveis? Afinal, qual espaço urbano queremos?

A etapa seguinte, de produção, envolve o maior desafio. Aqui, além de discussões, são necessárias ações coletivas e organizadas, muito bem comunicadas e decididas entre todos. A vida coletiva é colocada em prática como um experimento, ou seja, expõe todas as fragilidades deste coletivo, assim como suas potencialidades. Se este processo não for bem direcionado politicamente, pode fazer com que as fragilidades se agigantem e as potencialidades se percam. No entanto, do contrário, os obstáculos superados coletivamente são muito mais decisivos do que aqueles muito bem resolvidos individualmente, e a comunidade se fortalece. E isso é fundamental pois, em seguida, ela vai habitar e administrar um espaço coletivo e esta experiência se torna uma realidade, ainda que de pequena dimensão se comparada à cidade.

Fica clara a importância da presença do movimento social engajado e atuante para além das conquistas imediatas, de técnicos que encarem sua atuação para além da própria técnica e de um poder público comprometido com as causas sociais. Sem esta aliança, esta tríade, as possibilidades de se alcançar o fortalecimento político desejado neste tipo de experiência são exíguas. Como esta composição é bastante difícil e está sujeita a mudanças constantes ao longo dos processos (que demoram alguns anos), pode-se imaginar que esta forma de produção não compõe parte considerável dos números da habitação popular hoje em dia, sendo poucas as que conseguem de fato alimentar as potencialidades do processo político³².

³² Ainda que, muitas vezes, sejam empreendimentos premiados como “best practices” – o que demonstra a contradição entre uma “boa” prática inseri-

Na América Latina os mutirões por autogestão têm origem na experiência uruguaia, de meados da década de 1960³³. Ali, eles foram fruto de um contexto político de grande desemprego e organização da população, que deu origem à Fucvam (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), uma central de cooperativas habitacionais que desenhou na prática as primeiras experiências de relacionamento entre população organizada, técnicos e poder público. Devido ao contexto uruguaio e à sua história de organização política, ali se desenvolveu uma formalização institucional destes agentes que não ocorreu em nenhum outro país da América Latina: além da centralidade da própria Fucvam, os técnicos também se organizaram em torno de uma entidade única para todo o país, o CCU (Centro Cooperativista Uruguaio) e o poder público federal tem uma lei desde 1968 para a produção cooperativa, que hoje tem tamanho superior ao do mercado privado³⁴.

Outros países latino-americanos estão seguindo os passos dados pela experiência uruguaia, entre eles Argentina e Venezuela, cada um de uma forma diferente, com contextos políticos e de organização popular muito distintos.

Já no Brasil a experiência uruguaia teve um desenvolvimento próprio, principalmente a partir da década de 1980 com a redemocratização e a luta pela reforma urbana, como vimos. Neste momento há uma reordenação das forças populares em torno da

da no sistema e uma “boa” prática que signifique fortalecimento político.

³³ Baravelli, José Eduardo. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006. Orientador: Prof. Dr. Reginaldo L. N. Ronconi.

³⁴ Segundo dados apresentados pela CCU na “Oficina Latino Americana de Assessorias Técnicas: Habitação Popular, Reforma Urbana e Autogestão” ocorrida entre os dias 3 e 5 de Junho de 2011 em São Paulo.

formação do Partido dos Trabalhadores (PT), por um lado, e por outro da formação de movimentos de moradia em luta pela reforma urbana. A União Nacional dos Movimentos Populares (UNMP), que congrega vários movimentos locais, foi importante para trazer para São Paulo (através da UMM) a experiência uruguaia de autogestão na produção habitacional, no bojo do primeiro governo municipal do PT (gestão Luiza Erundina, 1989-1992).

A experiência foi interrompida e combatida nos governos municipais e estaduais conservadores que se seguiram à gestão Erundina. A década de 2000 trouxe a possibilidade da retomada dos mutirões paulistanos pela segunda gestão do PT (Marta Suplicy, 2001-2004) e a nacionalização da política de provisão habitacional por autogestão por meio de programas como o Crédito Solidário, o PSH e o Operações Coletivas. Dentro do “Minha casa, minha vida” também foi criado um subprograma dirigido a entidades sem fins lucrativos, mas que corresponde a apenas 2% do total do MCMV – cuja tendência hegemônica, vimos, é a privatização da política habitacional.

O que há de novo é que a autogestão aqui é mobilizada pelas organizações populares de forma pragmática e “desencantada” do sentido político imaginativo anterior. Quase todos os movimentos convergem para uma tendência de produção de massa (que privilegia aspectos quantitativos em números de unidades e tempo de execução) que não deixa de ser similar a do modelo imposto pela aliança entre governo e construtoras. Nesse contexto, vão deixando de lado a prioridade na autogestão, que é lenta e tem dificuldades próprias da construção democrática de base. O MCMV parece contentar trabalhadores e empresários em torno de um novo grande consenso “democrático”, ou de “conciliação de classes” como chegou a afirmar o próprio ex-presidente Lula³⁵.

³⁵ Foi assim que Lula, na abertura do 81º Encontro Nacional da Indústria da Construção (ENIC), no Rio de Janeiro, em 2009, apresentou aos empresá-

O mutirão por autogestão hoje, nesses termos, ou tornou-se uma farsa ou, quando mantém seus princípios fundamentais, lembra a luta quixotesca contra os moinhos de vento, empreendida por pequena parte de técnicos e militantes. Em época de fim das utopias, é necessário resgatar historicamente o sentido político dessa atuação e procurar rearticular forças de resistência. É um momento de recrudescimento que pode ou não anteceder um momento de transformação: esta resposta está na responsabilidade daqueles que sobrevivem arduamente a este processo e têm o desafio de fazer essa rearticulação.

Conclusão

O Brasil atual vive um novo ciclo de crescimento econômico, obras urbanas de todos os tipos e, no campo, a expansão do agronegócio. As cidades que estão nascendo dessa aplicação desconjuntada de recursos e realização de obras incongruentes são cada vez mais inviáveis e inabitáveis. Contudo, as grandes obras urbanas e seus canteiros, verdadeiros mananciais de extração de mais-valia, estão mais uma vez na base do novo “milagre econômico” brasileiro.

Ao mesmo tempo, aquelas utopias que na redemocratização indicavam a cidade como palco da luta popular e de sua ação direta, parecem ter sumido como miragens. A autogestão territorial pela classe trabalhadora, produzindo cidades melhores e mais justas, tornando o urbano um lugar de vida em vez de mercadoria, fez parte de um ciclo histórico que parece ter sido encerrado sem ter cumprido todas as suas promessas. Hoje a autogestão e sua organização em movimentos sociais não faz mais parte do imaginário da classe trabalhadora. A derrota se deu também no plano simbólico. Antes, o mutirão e a reforma urbana, como

rios o “Minha casa, minha vida”.

ações dos trabalhadores tomando em suas mãos a transformação da vida e da cidade, eram símbolos do projeto democrático-popular para o Brasil. Hoje, podem não fazer mais sentido: afinal a sociedade de mercado e um “capitalismo popular” parecem ser o novo horizonte de todos que querem ascender a tudo que é prometido. Mesmo para os direitos da cidadania, a chave do acesso não é mais pela mobilização social, no bairro, na comunidade, mas pelo mercado, formal ou informal, subsidiado ou não, que atende a todos (que podem pagar) sem restrição. São os estandes imobiliários da Tenda e Cia., os *shoppings*, os condôminos fechados, a TV a cabo, o carro zero a prestação que chegam nas periferias com a nova promessa de felicidade para as camadas populares. Soma-se a isso o atual ufanismo promovido pelos grandes eventos que o Brasil receberá, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Assim, parecem ser cada vez menores e mesmo residuais os espaços para o aprofundamento de práticas autogestionárias e antimerchantis na produção da cidade e da vida. As formas solidárias de resistência e imaginação parecem cada vez mais relegadas a situações temporárias, quando muito, ou a políticas públicas compensatórias. Houve um momento em que a autogestão dos trabalhadores, encarnada no mutirão, na gestão democrática das cidades, nas reformas urbana e agrária, apontava o futuro de um país novo que se inventava após o fim da ditadura. Hoje estas parecem ser bandeiras “arcaicas” do Brasil de capitalismo acelerado, turbinado pela financeirização da economia, as exportações de *commodities*, a predação do ambiente natural, as descobertas de novas bacias de petróleo, a precarização dos serviços públicos e da proteção social, as políticas de “pacificação” social pela força militar, grandes e violentos canteiros de obra etc.

O objetivo desse texto não é apenas lamentar o recuo ou derrota das organizações populares diante das formas cada vez mais sofisticadas de mercantilização da vida, do espaço e do ima-

ginário, mas reconhecer que estamos diante da necessidade urgente de reinventar as formas de lutas, suas táticas e estratégias. O Brasil em crescimento econômico – apesar de taxas muito mais modestas do que a China e mesmo vizinhos latino-americanos – vai deixando um rastro de predação e violência que vemos apenas parcialmente. Traz em si a ideia de uma nova normalidade capitalista no país, de uma nova “ordem e progresso” nas cidades brasileiras – mesmo que nos levem a situações cada vez mais caóticas e inviáveis.

É tarefa de todos nós, que reconhecemos as incongruências desse novo ciclo desenvolvimentista predador, que promove uma bomba relógio urbana, social e ambiental prestes a explodir, nos mobilizar tanto para compreender o que mudou e o que permanece no Brasil atual quanto para descobrir como restituir o sentido da transformação social, em direção a uma sociedade mais justa e solidária, com cidades mais acolhedoras, funcionais e democráticas.