

REGINA FÁTIMA CORDEIRO FONSECA FERREIRA

## **AUTOGESTÃO e HABITAÇÃO:**

**entre a utopia e o mercado**

Tese de Doutorado submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à qualificação para o grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior

Rio de Janeiro  
2014

REGINA FÁTIMA CORDEIRO FONSECA FERREIRA

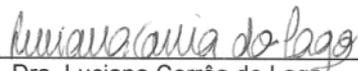
## **AUTOGESTÃO e HABITAÇÃO:**

**entre a utopia e o mercado**

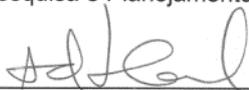
Tese de Doutorado submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à qualificação para o grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.



Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior - Orientador  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



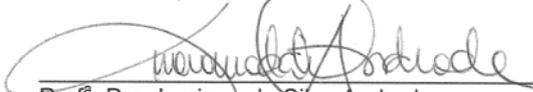
Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana Corrêa do Lago  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Prof.<sup>a</sup> Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda  
Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de Campina Grande



Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana da Silva Andrade  
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – UFRJ

À Maria Ignez (minha mãe) e Jayme (meu pai).  
A Carlos, Pedro e Thiago.  
Aos militantes da reforma urbana.

## AGRADECIMENTOS

Lista amorosa...

Ao professor Orlando Junior, grande orientador, amigo e parceiro desta longa história, a luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia e à cidade.

À professora Luciana Lago, pelo seu apoio, pelas boas críticas e pela interlocução que encontrei no grupo de pesquisa sobre o cooperativismo habitacional e a autogestão no Observatório das Metrôpoles.

Aos professores Gerônimo, Adauto, Luciana Andrade, Lívia, pela imensa contribuição possibilitada pelos seus valorosos e ricos comentários.

Aos professores Luiz César e Ana Lúcia, à Beth e toda a equipe do Observatório, espaço acolhedor de pesquisa e amizades.

À professora Ana Clara Ribeiro (in memoriam), amiga que continua presente, inspirando-nos no movimento do pensamento.

A todos os professores(as) do IPPUR/UFRJ e funcionários(as), cuja dedicação, carinho e militância fazem deste Instituto um lugar especial. Especialmente, agradeço à atenção dos funcionários da biblioteca e de Zuleika, André e Ana Cristina junto à secretaria de ensino.

À professora Maria Elisa Canedo (in memoriam), fonte de inspiração na minha trajetória como urbanista.

À FINEP, pela bolsa de pesquisa que me possibilitou levantar dados sobre a autogestão no Brasil.

Ao Dito, Evaniza, Bartíria, Lurdinha, Marcelo, Jurema, Cláudio, Neidinha, Marli, Leleco, Beto, Gegê, Donizete, Graça, Valdilene, Roseli, Edymar, Landa, Vidal, Zefinha, Cruzinha, Jô, Sidney, Abraão, Lucimara, Marcos, Aldenora, Peixe, pela atenção, carinho e confiança que proporcionaram sempre excelentes papos e pelos seus exemplos de perseverança, luta e esperança que fazem possível manter acesa a chama da autogestão no Brasil.

Ao Marcos Vasconcelos, pela atenção e diálogo sobre autogestão.

A Enrique Ortiz (HIC), Homero (SELVIP), Benjamin Nahoum (FUCVAM), Lucas Peres (COVICIVI), Maria Elena (MOI), que dedicaram parte de seu precioso tempo para compartilhar suas extraordinárias experiências.

À Rafa e Carol, pela parceria e amizade de sempre e, especialmente, pela transcrição das entrevistas, a Allan, pelos mapas e a boa energia e à Marinês, pela versão do resumo em inglês.

Às prof<sup>as</sup>. Maria Amélia Giovanetti e Ana Maria Prestes, pelos ótimos comentários na banca do curso de especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, da FAFICH/UFMG.

À minha turma: Rosane, Mari A., Flavinha, Mari O., Daniel, Léo, Tati, Priscila, Carla, Novoa, Domingues, Luís, Roberto, que fizeram deste doutorado uma terapia maravilhosa e um lugar especial de encontros e novas amizades.

À Márcia e Lelé, grandes amigas e parceiras de sempre na trajetória dos estudos e debates sobre arquitetura, urbanismo e vida.

Aos amigos e amigas que, em diferentes momentos da vida, compartilharam os mesmos sonhos e fizeram (e fazem) parte da minha vida: Sandra Souza, Mauro, Mamado, Cláudio, Ana Cláudia, Lourdes, Rosângela, Alba, Andréa, Cró, Clôdi, Álvaro, Valverde, Cássio, Cleide, Jorge, Ana, Christiane, Gonçalo, Ana Cecília, Freddy, Andreas, Suyá, Patrícia, Thiago, Teté, Vera, Raquel, Flávia e muitos outros.

Aos amigos e amigas que compartilham a caminhada pela reforma urbana: Mércia, Lívia, Aldebaran, João, Adelmo, Zilá, Demóstenes, Tânia, Taciana, Édien, Joísa, Thêmis, Valéria, Cristiano, Fernanda, Sebastian, Karla, Dino, Hilda, Grazia, Letícia, Karina, Patrícia, Néelson, Valério, Sandra, Ricardo, Leonardo, Naza, Kazuo, Chico, Lucimar, Brian, Jair, Helena. A todos os amigos e amigas do movimento de reforma urbana, tantos que nem em 10 teses caberiam nem o nome, nem o tamanho do meu agradecimento pela convivência e aprendizado com vocês.

Aos 'compas' da União Nacional de Moradia Popular, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da Confederação Nacional das Associações de Moradores e da Central dos Movimentos Populares que demonstram que a utopia da apropriação coletiva do espaço e da vida é uma alternativa real.

À minha mãe, guerreira, que me ensinou qual o sentido da vida; a meu pai, que sempre me deu seu carinho e força; à Margarida, Jayme e Luís, pelo fraterno apoio; à Edméa, seu Homero, Homerinho, Thaís, Itamar, Márcia e minhas sobrinhas Ana, Gabi e Laura, pelo convívio carinhoso.

Ao meu companheiro, Carlos, parceiro de longa data de muitas e boas caminhadas e aos nossos queridos filhos, gêmeos, Pedro e Thiago, que fazem da nossa vida, desde os seus nascimentos, um *rally*, pleno de amor e emoção...

... agradeço! Vocês são a melhor parte da vida e é uma aventura maravilhosa conviver com todos(as)!

*“Ao exprimir algo o sujeito não  
apenas comunica algo aos outros  
mas também para si mesmo”.*  
*Eder Sader*

## RESUMO

Na década de 1980 novos personagens entraram em cena. Dentre eles, os movimentos de moradia e reforma urbana, que reivindicavam o direito à moradia e à cidade a partir da perspectiva da participação social e da gestão coletiva dos processos de construção de moradias e cidades. Influenciadas pela experiência uruguaia das cooperativas de moradia por ajuda mútua, as experiências de autogestão na habitação começaram a se proliferar na década de 1980 no Brasil. A eleição de Lula, do Partido dos Trabalhadores, em 2002, colocaria em pauta o programa de reforma urbana que originou o Ministério das Cidades em 2003 e, em 2004, o Conselho das Cidades. O programa Crédito Solidário – o primeiro programa de habitação de interesse social voltado para a autogestão do governo Lula- foi então lançado em 2004. Em 2009, com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, há uma inflexão conservadora na política habitacional. O Minha Casa Minha Vida- Entidades passa a ser o programa que vai atender à demanda por autogestão na habitação. O objetivo geral da tese é discutir em que medida a política nacional de habitação formulada a partir de 2003 para a autogestão viabiliza a produção de habitação de interesse social realizada por cooperativas e associações comunitárias vinculadas aos movimentos de moradia e reforma urbana, buscando identificar que fatores facilitariam e quais bloqueariam a implementação dos programas e discutir em que medida esta política responde à utopia de apropriação coletiva do espaço e realização do direito à cidade, conforme concebida na década de 1980 pelo movimento de reforma urbana. A metodologia utilizada envolveu uma revisão bibliográfica, entrevistas semi-abertas com lideranças nacionais dos movimentos sociais urbanos, levantamento de dados sobre os programas junto à Secretaria Nacional de Habitação, levantamento dos empreendimentos ligados aos movimentos nacionais urbanos, levantamento de dados junto à secretaria do Fórum Nacional de Reforma Urbana, levantamento das resoluções das Conferências e do Conselho das Cidades. O estudo realizado permite concluir que a subordinação destes programas à lógica da produção capitalista da moradia estaria distanciando esses projetos da perspectiva autogestionária e emancipatória reivindicada na sua origem pelos movimentos.

**Palavras-Chave:** Habitação. Autogestão. Movimentos Sociais. Reforma Urbana. Direito à Cidade.

## **ABSTRACT**

In the 1980s new characters came into play. Amongst them, the movements of housing and urban renewal, claiming the right to housing and to the city from the perspective of social participation and collective management through the processes of construction of houses and cities. Influenced by the Uruguayan experience of housing cooperatives for mutual aid, the experiences of self-management in housing began to proliferate in the decade of 1980 in Brazil. The election of Lula, of the Workers Party in 2002, put forth on the agenda, the urban reform program which originated in the Ministry of Cities in 2003 and in 2004, the Council of Cities. The Solidarity Credit program - the first program of social housing concerning the self-management of Lula's government- was then released in 2004. In 2009, with the launching of the program "Minha Casa Minha Vida"( My House, My Life), there was a conservative inflection in housing policy. The "Minha Casa Minha Vida"-Entities, becomes the program that will meet the demand for self-management in housing. The overall aim of the thesis is to discuss the extent to which the national housing policy, which started in 2003 to self-management, enables the production of social interest housing held by cooperatives and community associations linked to the movements of housing and urban reform, seeking to identify those factors which facilitate and those which block the implementation of programs; and to discuss to what extent this policy responds to the utopia of collective appropriation of space and realization of the right to the city, as conceived in the 1980s by the movement of urban reform. The methodology encompassed a literature review, semi-open interviews with national leaders of urban social movements, survey data on the programs for the National Office of Housing, survey of enterprises linked to urban national movements, survey data linked to the office of the National Forum of Urban Reform, analysis of the resolutions of the Conferences and the City Councils. The study concludes by stating that the subordination of these programs to the logic of capitalist production of housing would be away from these self-managed projects and emancipatory claimed by movements in its origin.

Keywords: Housing. Self-Management. Social Movements. Urban Reform. Right to the City.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 -</b>	Condições de moradia em Londres do século XIX.	37
<b>Figura 2 -</b>	O Morro da Providência, primeira favela do Rio de Janeiro, nos dias atuais.	39
<b>Figuras 3 -</b>	O Cortiço: moradia de ex-escravos e pobres no Rio de Janeiro, nos séc. XIX e XX.	48
<b>Figura 4 e 5 -</b>	Morro da Providência (Morro da Favella) e o bairro de Lins de Vasconcellos, no centro e subúrbio do Rio, respectivamente, no início do século XX.	49
<b>Figura 6 -</b>	IAPI da Penha, no Rio de Janeiro, construído em 1959, com 1248 unidades em 44 blocos, política de habitação social implementada pelo governo de Getúlio Vargas.	50
<b>Figura 7 -</b>	Conjunto habitacional Dom Jaime Câmara, construído em 1969 através do BNH, atravessa dois bairros do Rio de Janeiro, Bangu e Padre Miguel, e tem 7 mil apartamentos distribuídos em 180 blocos.	52
<b>Figura 8 -</b>	Greve dos metalúrgicos em São Bernardo, em 1978, marca o renascimento das lutas operárias pós 1964.	65
<b>Figura 9 -</b>	A Igreja como espaço de organização popular.	66
<b>Figura 10 -</b>	1º Congresso nacional da classe trabalhadora, em agosto de 1983, quando foi fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT).	69
<b>Figura 11 -</b>	5º Congresso da Central dos Movimentos Populares, em Ipatinga, em 2013.	72
<b>Figura 12 -</b>	1º Congresso das Associações de Moradores, em janeiro de 1982, em São Paulo, quando foi fundada a CONAM.	73
<b>Figura 13 -</b>	Mutirão em São João de Meriti, organizado pela Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti, na Baixada Fluminense, em 1988.	74
<b>Figura 14 -</b>	Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a campanha em defesa da Função Social da Moradia, em 2014.	77

<b>Figura 15 -</b>	Movimento Nacional de Luta pela Moradia na Rio + 20, Cúpula dos Povos, em 2012.	78
<b>Figura 16 -</b>	1º Encontro de Movimentos de Moradia por Cooperativismo, Ajuda-Mútua e Autogestão, ocorrido em São Paulo, em 1984.	79
<b>Figura 17 -</b>	O trabalho das mulheres nos mutirões em São Paulo.	80
<b>Figura 18 -</b>	Os mutirões autogeridos fortalecem a organização social e geram outras atividades sociais.	81
<b>Figura 19 -</b>	Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 2005.	85
<b>Figura 20 -</b>	Mutirão do FUNAPS Comunitário: inauguração do Conjunto São Francisco, do Programa de Habitação Social implementado no governo Luiza Erundina (1989-1992).	90
<b>Figura 21 -</b>	Cartilha sobre Autogestão e Moradia, utilizada para a organização popular, na década de 1990, em São Paulo.	90
<b>Figura 22 -</b>	Entrega de assinaturas do Projeto de Lei do Fundo Nacional de Moradia Popular na Caravana à Brasília, em 19/11/1991.	91
<b>Figura 23 -</b>	4ª Conferência Nacional das Cidades, em Brasília, 2010.	92
<b>Figura 24 -</b>	Primeira audiência do Fórum Nacional de Reforma Urbana com um presidente da República, em 2005, após a Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, em 2005.	104
<b>Figura 25 -</b>	Jornada de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, em frente à Casa da Dinda, em 2007.	105
<b>Figura 26 -</b>	Ato em Brasília, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, contra a corrupção nas políticas urbanas: lavagem simbólica da entrada do Ministério das Cidades, em agosto de 2008.	109
<b>Figura 27 -</b>	Jardim Aparecida: construção de 120 casas, em Alvorada,	

	no Rio Grande do Sul, pela CONAM.	137
<b>Figura 28 -</b>	Construção de 60 casas em Alvorada, no Rio Grande do Sul, pela CONAM.	137
<b>Figura 29 -</b>	Edifício Utopia e Luta, no centro de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Edifício com 42 apartamentos, ocupado pelo MNLM e reformado com recursos do Programa Crédito Solidário.	138
<b>Figuras 30 e 31 -</b>	Conjunto João do Vale, em São Luís, no Maranhão, construído pela UNMP.	138
<b>Figuras 32 e 33 -</b>	Conjunto Dom Helder Câmara, em Recife, construído pela CMP.	138
<b>Figuras 34 e 35 -</b>	Bairro Nova União, em Fortaleza do Tabocão, no Tocantins. Projeto Construindo Juntos, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia.	142
<b>Figuras 36, 37 e 38 -</b>	Construção de 70 casas em mutirão, em Jacarepaguá, no Rio de Janeiro, pela UNMP.	160
<b>Figura 39 -</b>	Ocupação de prédio ocioso do INSS, na Cinelândia, no Rio de Janeiro, pelo MNLM (Ocupação Manoel Congo), para moradia de interesse social (42 apartamentos).	161
<b>Figura 40 -</b>	Espaço Cultural no interior da ocupação Manoel Congo.	161
<b>Figura 41 -</b>	Cooperativa Liga Urbana, fundada em 2012 pelo MNLM para promover a sustentabilidade de projetos de habitação de interesse social.	162
<b>Figuras 42 e 43 -</b>	Conjunto Paulo Freire, na zona leste de São Paulo, construído pela UNMP.	162
<b>Figura 44 -</b>	Famelistério de Guise, 1877, construído pelo industrial Jose Godin, na França, inspirado no Falanstério de Charles Fourier.	163
<b>Figura 45</b>	Proposta para a comunidade de New Harmony, em Indiana, nos Estados Unidos, do industrial inglês e socialista utópico, Robert Owen, em 1825.	164

<b>Figuras 46 e 47 -</b>	COVICIVI, Cooperativa de Viviendas Ciudad Vieja, filiada à FUCVAM, Montevideo, Uruguai. Ocupação e recuperação de prédios vazios na área central para moradia, através de grupos organizados pela FUCVAM.	167
<b>Figuras 48 e 49 -</b>	COVICIVI II, Cooperativa de Viviendas Ciudad Vieja II, filiada à FUCVAM.	167
<b>Figuras 50 e 51 -</b>	COVIRAM, Cooperativa de Viviendas por Ayuda Mutua, na área central de Montevideo.	167
<b>Figuras 52 e 53 -</b>	Cooperativa El Molino, em Buenos Aires, da Federacion de Cooperativas Autogestionarias MOI, Movimento de Ocupantes e Inquilinos.	168
<b>Figura 54 -</b>	Mulheres no mutirão para construção de suas moradias.	191

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b>	Processo de concertação social para aprovação dos programas de HIS voltados para associações comunitárias e cooperativas autogestionárias no período 2003-2011	98
<b>Quadro 2:</b>	Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	107

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b>	Empreendimentos do Programa Crédito Solidário contratados por Ano	122
<b>Gráfico 2:</b>	Nº de Unidades Habitacionais produzidas pelo PCS por Estado	125
<b>Gráfico 3:</b>	Total de Unidades Habitacionais por Estado e Total de Unidades em Empreendimentos vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	134
<b>Gráfico 4:</b>	Nº de Empreendimentos por Estado no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – dezembro 2009 a novembro de 2013	148
<b>Gráfico 5:</b>	Nº total de Unidades Habitacionais por Estado no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – dezembro 2009 a novembro de 2013	149
<b>Gráfico 6:</b>	Número de Empreendimentos por Estado e Número de Empreendimentos vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	153
<b>Gráfico 7:</b>	Total de Unidades Habitacionais por Estado e Total de Unidades em Empreendimentos vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	154

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1:</b>	Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário - junho 2005 a agosto 2011	129
<b>Mapa 2:</b>	Distribuição Geográfica e Tamanho dos Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário - junho 2005 a agosto 2011	130
<b>Mapa 3:</b>	Distribuição Geográfica e Tamanho dos Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário na Região Sul - junho 2005 a agosto 2011	131
<b>Mapa 4:</b>	Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário e sua vinculação com os Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – junho 2005 a agosto 2011	135
<b>Mapa 5:</b>	Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – dezembro 2009 a novembro 2013	150
<b>Mapa 6:</b>	Distribuição Geográfica e Tamanho dos Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – dezembro 2009 a novembro 2013	151
<b>Mapa 7:</b>	Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades e sua vinculação com os Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro 2013	156

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b>	Grau de execução dos Empreendimentos do Programa Crédito Solidário - junho 2005 a agosto 2011	122
<b>Tabela 2:</b>	Empreendimentos contratados do PCS por Estado – junho 2005 a agosto 2011	124
<b>Tabela 3:</b>	Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário e Empreendimentos contratados vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – junho 2005 a agosto 2011	133
<b>Tabela 4:</b>	Total de Empreendimentos contratados do PCS vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – junho 2005 a agosto 2011	136
<b>Tabela 5:</b>	Empreendimentos contratados do PMCMV- Entidades por Estado - dezembro/2009 a novembro/2013	148
<b>Tabela 6:</b>	Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades e Empreendimentos contratados vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro 2013	152
<b>Tabela 7:</b>	Total de Empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro de 2013	155

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIH – Aliança Internacional dos Habitantes  
ANAMPOS – Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais  
ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano  
APSM - Ação de Produção Social da Moradia  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CADÚNICO – Cadastro Único do Governo Federal  
CAO – Comissão de Acompanhamento de Obras  
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social  
CEB - Comunidade Eclesial de Base  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CGT – Central Geral dos Trabalhadores  
CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
COHAB – Companhia de Habitação  
CMP - Central dos Movimentos Populares  
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores  
ConCidades - Conselho das Cidades  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CRE – Comissão de Representantes do Empreendimento  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
FAFEG – Federação de Favelas do Estado da Guanabara  
FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional  
FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro  
FCOC - Frente Continental de Las Organizaciones Comunales  
FCP – Fundação da Casa Popular  
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNA – Federação Nacional de Arquitetos  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNMP - Fundo Nacional de Moradia Popular  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUCVAM – Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua  
FUNACOM – FUNAPS- Comunitário  
FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal  
GIDUR – Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Regional  
GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais  
HIC – Habitat International Coalition (Coalizão Internacional para o Habitat)  
HIS - Habitação de Interesse Social  
IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais  
MCidades - Ministério das Cidades  
MDF - Movimento em Defesa do Favelado  
MDT - Movimento pelo Direito ao Transporte  
MLB - Movimento de Lutas nos Bairros e Favelas  
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia  
MNLM-RJ - Movimento Nacional de Luta por Moradia do Rio de Janeiro  
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana  
MOI – Movimento de Ocupantes e Inquilinos  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONG – Organização Não Governamental  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCS - Programa Crédito Solidário  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PMCMV- Entidades - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAB – Sociedade Amigos de Bairro  
SELVIP – Secretaria Latinoamericana de la Vivienda Popular  
SEPURB – Secretaria de Política Urbana  
SERASA – SERASA/SA Empresa de informação de Crédito  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SICONV – Sistema de Convênios

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPC – Serviço de Proteção ao Crédito

SPU – Secretaria de Patrimônio da União

UMM-RJ - União dos Movimentos de Moradia - Rio de Janeiro

UMM-SP - União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	21
<b>2 HABITAÇÃO COMO UMA QUESTÃO SOCIAL</b>	35
2.1 A habitação como uma questão social	35
2.2 O Estado e a produção capitalista da moradia	40
2.3 O Estado e a questão habitacional no Brasil	46
<b>3 MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO</b>	62
3.1 Movimentos sociais urbanos	63
3.2 Os movimentos de moradia e reforma urbana: o direito à moradia e à cidade	67
3.3 Os movimentos de moradia e a autogestão	88
3.4 A longa trajetória e o concerto social para a aprovação da política e dos programas habitacionais voltados à autogestão	94
3.5 A política nacional de habitação nos governos Lula e Dilma e a autogestão	106
3.6 Organização social, política habitacional e autogestão	111
<b>4 A PRODUÇÃO AUTOGESTIONÁRIA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b>	115
4.1 A produção autogestionária de moradia no período de 2003 a 2013	117
4.1.1 O Programa Crédito Solidário	118
4.1.2 A Ação de Produção Social da Moradia	139
4.1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	143
4.2 Concepções sobre Autogestão e Habitação	163
4.3 Percepções sobre os programas pelos movimentos sociais urbanos	175
<b>5 CONCLUSÃO</b>	192
5.1 Autogestão habitacional: utopia ou mercado?	192

<b>REFERÊNCIAS</b>	205
<b>APÊNDICE</b>	218
APÊNDICE A - Roteiro para entrevista com lideranças dos movimentos sociais urbanos	218

## 1 INTRODUÇÃO

*“[...] não tem escola melhor para você mostrar que a cidade não foi feita pra gente, não tem discurso que dê conta disso, não ter curso nem nada; ‘bora’ fazer procurar o terreno junto e aí a família vai se apoderando de que não há lugar pra ela na cidade.”*

*Marli Carrara*

A autogestão na produção habitacional é resultado de um processo histórico de organização social a partir de uma demanda material concreta: a moradia. Implica na produção de moradias sob a organização dos próprios futuros moradores, que gerenciam as diferentes etapas do processo construtivo.

Experiências de autogestão<sup>1</sup> acompanham a crítica ao processo de produção capitalista que historicamente não garante as necessidades básicas de reprodução de toda a população, nem a plena realização dos seus direitos fundamentais. As experiências de autogestão popular estão presentes em diferentes campos, há mais de dois séculos, tanto na gestão coletiva dos meios de produção, quanto na organização de serviços essenciais tais como a educação, a saúde, dentre outros. Parte destas experiências vem sendo desenvolvida e teorizada no âmbito da chamada “economia solidária”<sup>2</sup>.

A demanda por moradia, serviços e equipamentos urbanos também é historicamente instrumento de organização social e pressão sobre os governos das cidades. A falta de respostas concretas a estas demandas e as intervenções autoritárias sobre o território fazem emergir outra demanda: a da participação social na gestão das cidades, entendendo esta como a possibilidade da população, organizada em seus diferentes segmentos, discutir políticas e programas públicos, monitorar a implementação dos mesmos e avaliar e replanejar as intervenções

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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>)

públicas. Para os seus defensores, a construção da autogestão está diretamente relacionada à construção de cidadania.

O conceito de movimento social surgirá no meio acadêmico, na primeira metade do século XIX<sup>3</sup>, em função dos movimentos em torno de reivindicações de condições básicas de existência, como o acesso à moradia e à alimentação. Desde então, a luta pelas condições básicas de existência, ou seja, pela efetivação dos direitos sociais e humanos fundamentais mobilizam até hoje um conjunto de movimentos sociais organizados. Gohn (2008) define movimento social como sendo a expressão de uma ação coletiva que decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural que tem como elementos constituintes demandas que configuram sua identidade, adversários e aliados; bases, lideranças e assessorias.

A moradia digna, apesar de ser considerada uma necessidade básica e um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos Fundamentais (1948)<sup>4</sup> e na Constituição Brasileira, em 2000<sup>5</sup>, não é garantida para parcela expressiva das populações de menor renda em boa parte dos países do mundo.

No Brasil, a transformação territorial decorrente da passagem do país de rural para urbano resultou numa urbanização acelerada e desigual do território. A taxa de urbanização passou de 31%, em 1940, para 45%, em 1960; 67,7% em 1980; 81,2% em 2000; e 84,36% em 2010<sup>6</sup>. A industrialização acarretou o rápido processo de

---

<sup>3</sup> Segundo Gohn (2008), Lorenz von Stein foi um dos primeiros a utilizar o termo “movimento social”, em 1842, ao postular uma ciência da sociedade para o estudo do socialismo emergente na França.

<sup>4</sup> A moradia, afirmada como uma necessidade básica e como um direito fundamental a todo ser humano, foi reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. O documento das Nações Unidas, um pacto das nações pós-guerra pela liberdade, justiça e paz no mundo, que instituiu o sistema global de proteção, afirma, em seu artigo 25, inciso I, que “*Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.*” Assim, a habitação é incluída como uma das necessidades básicas para alcançarmos saúde e bem estar.

<sup>5</sup> A moradia digna foi incluída como um direito social na Constituição Brasileira, em 2000, no seu artigo 6º: “*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*” A moradia é, assim, um direito de todo cidadão e cidadã e a sua garantia é uma obrigação do Estado Brasileiro. A Constituição Federal incorporou, ainda, no capítulo sobre a política urbana, os conceitos de função social da cidade e da propriedade (art. 182 da CF), considerando a necessidade de que prevaleça o interesse coletivo sobre o individual. O direito individual de propriedade fica submetido ao interesse comum, devendo o Estado regular a cidade de forma a assegurar a todos e todas o acesso à terra urbanizada, a moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, à cultura, ao lazer, ao trabalho.

<sup>6</sup> Censo do IBGE.

urbanização do território, processo este desconectado dos necessários investimentos em infra-estrutura urbana e moradias adequadas. As cidades cresceram reproduzindo no território as desigualdades da sociedade capitalista.

Assim, em 2008, o déficit habitacional brasileiro era de mais de 5,5 milhões<sup>7</sup> e mais de 15,3 milhões de moradias foram consideradas inadequadas<sup>8</sup>. Existe, no país, um expressivo déficit quantitativo e qualitativo envolvendo basicamente a população de menor renda<sup>9</sup>, sem capacidade de compra de uma moradia em condições adequadas, com infra-estrutura urbana, equipamentos públicos urbanos e acessibilidade.

A falta de moradias e de moradias em condições adequadas para se viver de maneira digna sempre representaram um grave problema social, poucas vezes tratado como um problema público prioritário a ser enfrentado pelo Estado, através de uma política pública voltada para as famílias de menor renda.

As políticas neoliberais<sup>10</sup> que incidiram sobre toda a América Latina e no Brasil, na década de 1980, agravaram o quadro de crise habitacional e urbana, decorrente da redução de gastos nas políticas sociais e do desemprego em massa. Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida

---

<sup>7</sup> Segundo estudos da Fundação João Pinheiro (2008) o chamado déficit habitacional quantitativo é de 5.546.310 unidades habitacionais, sendo que 83,5% deste déficit está localizado nas áreas urbanas (4,629 milhões de moradias). O conceito de déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias e engloba aquelas moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das condições ou do desgaste da estrutura física.

<sup>8</sup> Segundo estudos da Fundação João Pinheiro (2008) o chamado déficit habitacional qualitativo reflete a qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinado estoque. O cálculo do déficit de domicílios inadequados considerou: a situação de carência de infra-estrutura - verificada nos domicílios que não contam com, no mínimo, com um destes itens: energia, rede de água com canalização interna, lixo coletado, rede de esgoto ou fossa séptica; situação de forte adensamento - quando é verificada a moradia de mais de três moradores por dormitório próprio (excluídas as situações de aluguel); inadequação fundiária - verificada quando o morador tem a propriedade da casa mas não tem a posse legal do terreno; inadequação em função da depreciação do domicílio - são os que não necessitam ser repostos mas sim recuperados em função da depreciação verificada nos últimos 50 anos; e inexistência de unidade sanitária domiciliar interna. São, no total, 15.307.406 de moradias consideradas inadequadas. Deste número, 10,5 milhões referem-se aos domicílios que não dispõem de um ou mais serviços dos serviços básicos.

<sup>9</sup> 89,6% do déficit habitacional quantitativo está concentrado nas famílias com renda de até 03 salários mínimos. Se ampliarmos a renda familiar para até 05 salários mínimos, este percentual sobe para 96,6% do déficit (Fundação João Pinheiro, 2008).

<sup>10</sup> Entre as políticas neoliberais deste período, destacaram-se: a redução do papel do Estado nas políticas sociais de educação, saúde e moradia, dentre outras políticas; a privatização de serviços e empresas públicos; a desregulamentação dos mercados; a flexibilização da legislação trabalhista; e o congelamento dos salários.

de recursos materiais para a “compra” de uma moradia (significativa parcela da população, considerando seu alto custo), ocupou áreas inadequadas para a habitação - com a conivência do Estado - e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto”, iniciando processos de organização em torno da luta pela moradia que, pouco a pouco, levaram à construção da demanda pelo direito à moradia e à cidade.

A autogestão habitacional nasceu como uma das estratégias de construção de alternativas da população organizada, sem condições materiais para acessar sua habitação através do mercado. A partir de processos coletivos de construção sob a forma de mutirão<sup>11</sup>, que possibilita a redução dos custos com a mão de obra fornecida por parentes e vizinhos, a população foi construindo sua casa - tijolo por tijolo -, satisfazendo sua necessidade básica de reprodução e iniciando o processo de organização social. Sistemáticamente, à luta pela moradia, segue-se a luta pelo acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana - condições indispensáveis para a integração socioespacial e o exercício do direito à cidade.

Assim, no Brasil, os movimentos sociais urbanos se reorganizaram durante o período da ditadura militar, na década de 1970, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo a Igreja progressista um forte papel neste processo (SADER, 1988; GOHN, 2008; JACOBI, 1989).

Na década de 1980, os movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) ampliando a luta pela terra e pela moradia para a luta pelo direito à cidade, constituindo o movimento nacional de reforma urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que se mantém organizado até os dias atuais. A plataforma do movimento de reforma urbana está fundada historicamente nas lutas pelo acesso universal aos serviços urbanos, através de políticas urbanas redistributivas, e nas lutas pela apropriação criativa do espaço urbano. A rede de reforma urbana invoca o caráter político emancipatório das suas lutas através da realização de processos autogestionários nas cidades e da participação social nos processos de planejamento e gestão

---

<sup>11</sup> Mutirão é a forma de construção onde parcela da mão de obra necessária é dada pelos próprios futuros moradores, que se organizam durante os finais de semana e nos horários livres para realizar a preparação do terreno e a edificação das casas.

municipal, buscando materializar o que Harvey (2004) anunciou como a utopia de espaço e de processo. A utopia da forma espacial estaria representada pelas moradias autogestionárias, com seus espaços internos de uso coletivo e integradas à cidade e suas múltiplas possibilidades. A utopia de processos sociais dar-se-ia pela organização popular em torno da luta pela moradia e pela cidade, materializada na construção democrática do espaço de moradia e na discussão das políticas públicas urbanas nas esferas públicas.

A concepção do direito à cidade, conforme enunciada na década de 1960 por Lefèbvre (2008), envolvendo não só o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida, mas também o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade, influenciou a trajetória do movimento de reforma urbana, organizado desde o processo de redemocratização e construção de uma nova Constituinte (1987). Durante este período, a atuação deste movimento resultou na aprovação de marcos legais significativos como a inclusão, em 2000, do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição Federal do Brasil e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, considerado como uma referência para a regulação do uso do solo e a implementação de uma política fundiária urbana.

As conquistas legais, no entanto, não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intra-urbanas, metropolitanas e regionais. As lutas dos movimentos de moradia e reforma urbana tanto por políticas de habitação de interesse social voltadas para grupos autogestionários quanto pela radicalização da participação social nos processos de formulação e gestão das políticas urbanas, inserem-se neste contexto.

A atuação dos movimentos sociais urbanos para a garantia do acesso à moradia digna e a demanda por recursos, programas e ações que financiassem a produção autogestionária da habitação manteve os movimentos unificados desde o processo de redemocratização e foi fundamental para a retomada dos investimentos do Estado na política habitacional e na inclusão de associações e cooperativas como agentes proponentes e executores da política nacional de habitação.

Neste sentido, percebe-se um atuação dos movimentos de moradia e de reforma urbana na mediação junto ao Estado para a construção e implementação de uma política de Estado de habitação de interesse social.

Assim, como resultado desta mediação e depois de um longo processo de pressão social - que remonta o início da década de 1990 - o governo federal veio a atender, em 2004, à demanda de criação de programas e fundos públicos para a produção de habitação de interesse social através de grupos e entidades organizadas pelos movimentos sociais urbanos.

No centro desta demanda estava a crítica à lógica de mercantilização do espaço urbano e a construção coletiva do direito à cidade, entendido não só como o direito aos bens e serviços urbanos fundamentais à vida: moradia, transporte, trabalho, educação, cultura, saúde, lazer; mas também como o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade por seus habitantes (LEFVBRÈRE, 2008; HARVEY, 2004).

A produção de habitação de interesse social através da autogestão de grupos organizados da população sem moradia tem como ponto de partida, segundo os movimentos sociais urbanos do Brasil e da América Latina, a construção de processos emancipatórios dos sujeitos sociais envolvidos nesta produção. A participação na gestão da produção da moradia é, assim, para os movimentos, elemento chave para a organização social e a construção de cidadania.

A produção habitacional através de mutirão (ou seja, utilizando a mão de obra de futuros moradores) já foi, no entanto, objeto de críticas históricas: Oliveira (1981; 2006) destaca que, ao se envolver no processo de construção das suas moradias, dando parte da mão de obra necessária à edificação, os futuros moradores estariam rebaixando ainda mais o custo da habitação, elemento que compõe a cesta básica que define os salários dos trabalhadores. Assim, a gestão dos processos de produção habitacional e a construção da moradia seriam um sobretrabalho para seus futuros moradores que, nas suas horas de descanso, teriam que dar continuidade à jornada de trabalho para realizar a sua reprodução social, retirando do custo da produção (do salário, do custo da força de trabalho) o custo da moradia. Para Oliveira, a luta que organiza a população deve ser a luta para a inserção no mercado de trabalho e, assim, a inserção no mercado imobiliário.

Esta crítica foi rebatida, no entanto, por defensores dos processos de produção social moradia. Para Ferro (2006), o mutirão não é responsável pela redução do custo da força de trabalho porque este custo já é infinitamente mais baixo, em função do exército de reserva mantido pelo modo de produção capitalista. Ferro (2006) destaca ainda que, se os trabalhadores comprassem suas casas,

estariam pagando a parte correspondente a mais valia da mercadoria habitação, o que corresponderia provavelmente a um valor mais alto do que a perda de salário que o mutirão e a autoconstrução eram acusados de provocar. Oseki destacou em debate com Oliveira<sup>12</sup>, o potencial do mutirão e da autogestão como nichos de contrapoder e Fix, no mesmo debate, saiu em defesa do mutirão apontando-o como um instrumento para o questionamento de como as políticas urbanas e o mercado imobiliário tratam a questão da moradia: da forma como se universaliza a moradia como uma mercadoria, uma vez que a casa produto desta universalização é, além de segregada da cidade, de maior precariedade (seu espaço é o mais reduzido possível e seu material construtivo, de péssima qualidade).

O mutirão enquanto estratégia para construção de moradias vem perdendo espaço nos projetos financiados com fundos públicos a partir de 2005. Mas, as críticas ao modelo autogestionário de produção de moradias sociais estão presentes até os dias atuais, permitindo um debate virtuoso sobre a perspectiva de realização - ou não - da utopia de espaço e processo.

O objeto de nossa tese é a autogestão na habitação. Pretende-se investigar a política habitacional voltada para a produção de unidades habitacionais de forma autogestionária, que tem como sujeito deste processo grupos organizados em associações comunitárias, cooperativas habitacionais e outras entidades, articuladas por movimentos nacionais de moradia e reforma urbana.

A eleição de Lula para presidente em 2002 gerou uma grande expectativa quanto às possibilidades de se avançar na direção da implementação de processos autogestionários nas cidades. De fato, em 2003, teve início o processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A 1ª Conferência das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com representação dos diversos segmentos sociais que atuam na cidade.

Já a construção de uma política habitacional voltada à autogestão foi um processo lento, onde os movimentos sociais foram quebrando, pouco a pouco, as resistências tanto do poder legislativo, quanto do poder executivo, a partir da sua

---

<sup>12</sup> Na Conferência apresentada por Francisco de Oliveira no seminário de pesquisa "Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: balanço crítico de experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza", realizado na FAU-USP em outubro de 2004 e transformada em artigo na revista *Novos Estudos*, número 74 (2006).

atuação nas esferas institucionalizadas (Conferências, Conselhos, audiências públicas), mas, sobretudo, a partir da atuação nas mobilizações nacionais (Caravanas pela Moradia, Jornadas de Lutas), pressionando para que a autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS) viesse a se estabelecer definitivamente na agenda pública.

Em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário; em 2008, foi lançada a Ação de Produção Social da Moradia; e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; este último, o principal programa hoje em funcionamento. Como resultado da implementação destes programas, é possível identificar, desde 2005, experiências de provisão habitacional lideradas por associações, cooperativas e grupos populares, em vários estados brasileiros.

Os programas públicos de produção de habitação de interesse social voltados aos movimentos sociais urbanos vêm possibilitando uma desmercantilização parcial da produção da moradia (considerando os recursos públicos aportados, bem como a mão-de-obra dos próprios futuros moradores que, em muitos casos, compõe parte da mão de obra total utilizada), o que necessariamente não representa uma alteração na lógica de produção capitalista da casa e da cidade, tão pouco uma perspectiva emancipatória dos grupos envolvidos no processo de produção social da moradia.

Nesta perspectiva, a questão central neste estudo é refletir sobre a possibilidade de se considerar as casas produzidas por entidades comunitárias (associações, cooperativas, entre outras), organizadas pelos movimentos sociais urbanos com financiamento público federal, como expressão da utopia do direito à moradia e à cidade, tal como idealizado pelo movimento de reforma urbana nas décadas de 1970 e 1980, a partir da inspiração Lefbvrèriana. Indaga-se se os empreendimentos e a organização social resultantes destes projetos têm correspondido à utopia que gerou a autogestão e o ideário do direito à cidade.

A hipótese inicial é que, embora a coalizão em torno da reforma urbana tenha viabilizado a aprovação da lei 11.124/05 (que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e a criação de programas específicos para o financiamento da produção de moradias por entidades organizadas, a subordinação destes programas à lógica da unidade habitacional como uma mercadoria, individualizada, de grande valor de troca, estaria distanciando esses projetos da perspectiva autogestionária e emancipatória reivindicada na sua origem pelos movimentos, e limitando as

experiências à produção da unidade habitacional parcialmente desmercantilizada, sem garantir necessariamente um processo que implique na unidade e organização do grupo no momento pós ocupação e que reflita o ideal e a utopia do direito à cidade.

Embora a produção de habitação de interesse social realizada pelos movimentos urbanos tenha pouco impacto na quantidade de unidades de habitação de interesse social produzida quando comparado com a produção do mercado, a produção de HIS autogestionária estaria se constituindo em um processo de legitimação dos próprios movimentos junto à sua base na sua atuação em torno da política urbana, em geral, e da política de habitação, especificamente. Há que considerar, ainda, que a inserção dos movimentos nos programas públicos habitacionais tenderia a deslocar o foco da atuação dos movimentos para a produção específica da moradia, diminuindo em parte sua autonomia com relação ao Estado.

Nesse contexto, o objetivo geral da tese é, portanto, discutir em que medida a política nacional de habitação formulada a partir de 2003 para a autogestão viabiliza a produção de habitação de interesse social realizada por cooperativas e associações comunitárias vinculadas aos movimentos de moradia e reforma urbana, buscando identificar que fatores facilitariam e quais bloqueariam a implementação dos programas e discutir em que medida esta política responde à utopia de apropriação coletiva do espaço e realização do direito à cidade, conforme concebida na década de 1980 pelo movimento de reforma urbana.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Discutir a questão da habitação tanto como um problema social, tendo o Estado um papel central na formulação de uma política pública específica que dê conta do problema, quanto como um elemento em potencial de organização e inserção social;

- Resgatar a longa trajetória realizada pelos movimentos sociais urbanos, desde a década de 1980, para a construção da política nacional de habitação e a incorporação de grupos, associações e cooperativas como agentes promotores da política habitacional;

- Identificar a produção habitacional que vem sendo feita a partir dos programas federais criados desde 2004 para a autogestão e discutir os principais

gargalos existentes hoje na implementação dos programas habitacionais voltados para a autogestão;

- Identificar as concepções de autogestão habitacional que os movimentos de moradia e reforma urbana no Brasil defendem, bem como suas percepções quanto ao que vem sendo posto em prática a partir dos programas existentes e a correspondência ou não com o ideário da autogestão.

Esta tese está organizada em três movimentos, que correspondem aos movimentos do pensamento da própria autora<sup>13</sup>.

No primeiro movimento buscou-se identificar como a questão habitacional se constitui como um problema social, ou seja, não como um problema individual, mas de uma coletividade, o que tornou obrigatória a intervenção do Estado. De fato, o problema habitacional inaugurou historicamente a intervenção do Estado nas cidades, papel antes praticamente restrito à iniciativa privada. A fragilidade ou a inexistência desta intervenção - de forma proposital (ou não) - resultou na ocupação humana de áreas impróprias ou distantes dos centros e de suas infra-estruturas. Destacou-se que o problema da moradia envolve fundamentalmente o problema da terra. Sem terra em área urbanizada, com a adequada infra-estrutura, dificilmente o Estado pode atender à demanda por moradia de interesse social.

Ainda no primeiro movimento, procurou-se identificar como a falta de condições adequadas à vida humana acaba por motivar processos de organização social que podem gerar inclusão e transformação, para além da provisão habitacional. O trabalho neste capítulo envolveu basicamente uma revisão bibliográfica sobre o tema, bastante explorado por autores clássicos como Topalov (1996), Azevedo (1982), Bonduki (1998), Gohn (2008), bem como entrevistas com lideranças que vivenciaram e vivenciam as experiências autogestionárias em programas de moradia.

---

<sup>13</sup> Busquei, ao iniciar o doutorado, refletir sobre minhas práticas e sobre os vinte e cinco anos vivenciados na luta pela reforma urbana; especialmente, procurei refletir sobre a política pública voltada para a habitação e a ação empreendida pelos movimentos populares para a conquista do acesso à moradia digna. Assim, venho tentando associar prática e reflexão. A tese dialoga com minha atuação profissional como arquiteta e urbanista na questão urbana, bem como com minha militância no movimento de reforma urbana desde o fim da década de 1980. Dialoga, também, com a pesquisa sobre Habitação e Autogestão, coordenada pela Professora Luciana Lago, do Observatório das Metrópoles, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ), em que participo; e com a pesquisa sobre a Implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, coordenada pelos professores Orlando Junior, Aduino Cardoso e por esta autora.

O segundo movimento foi o de reconhecer e resgatar a construção de dois significativos movimentos sociais no Brasil, o movimento de moradia e o movimento de reforma urbana, a partir justamente da carência histórica de moradia e de infraestrutura urbana para a população mais desprovida de condições materiais. Ao resgatar a origem destes movimentos, procurou-se identificar o papel estratégico que tiveram na construção da política nacional de habitação hoje em vigor e, particularmente, na política habitacional destinada à autogestão.

Assim, buscou-se fazer uma revisão bibliográfica sobre a temática dos movimentos sociais no Brasil, especialmente sobre os movimentos de moradia e reforma urbana.

Sobre as lutas em torno da política de habitação de interesse social, a autogestão e o Conselho das Cidades, tomou-se como referência para nossa análise: (i) a experiência pessoal da autora como conselheira das cidades e militante do movimento de reforma urbana; (ii) uma breve revisão bibliográfica sobre a autogestão na produção da moradia; (iii) o levantamento das deliberações das Conferências das Cidades (2002, 2005, 2008 e 2010); e das resoluções do Conselho das Cidades, no período compreendido entre 2003 e 2010, quando finalizou a terceira gestão do ConCidades, realizado por esta autora dentro do grupo de pesquisa sobre avaliação e monitoramento do Sistema Nacional Desenvolvimento Urbano da rede Observatório das Metrôpoles; (iv) o levantamento dos documentos referentes às Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, realizado junto à secretaria executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Construiu-se, assim, o percurso que resultou na política habitacional vigente e a trajetória empreendida para a criação dos programas voltados à autogestão. Este último item foi objeto de monografia defendida pela autora, em 2011, dentro do curso de Especialização sobre Democracia, República e Movimentos Sociais, da Universidade Federal de Minas Gerais, no âmbito do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, da Secretaria Geral da Presidência da República<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> O tema da monografia: “Movimentos de Moradia e Reforma Urbana: o conselho das cidades e o ‘concerto social’ para a produção autogestionária da habitação”.

Entrevistas semi-abertas junto a lideranças nacionais dos movimentos de moradia e do movimento de reforma urbana complementaram as informações necessárias para o resgate dos movimentos de moradia e reforma urbana.

O terceiro movimento para esta tese envolveu, primeiramente, o esforço de identificar o que vem sendo produzido no país, desde 2003, dentro do que vem sendo chamado de autogestão habitacional. Assim, mapeou-se os “empreendimentos”<sup>15</sup> contratados pelos programas nacionais (Crédito Solidário, Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e Programa Minha Casa Minha Vida Entidades), identificando-se sua vinculação com movimentos de moradia e reforma urbana organizados nacionalmente. Para este mapeamento, foram realizadas duas visitas à Secretaria Nacional de Habitação, que gentilmente cedeu os dados sobre os empreendimentos contratados. Para a identificação da vinculação com os movimentos sociais, utilizou-se como base as informações fornecidas por representantes das coordenações nacionais dos quatro movimentos, Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central dos Movimentos Populares (CMP) e Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM).

Na direção de compreender o que é a autogestão no Brasil e as diversas concepções dos diferentes movimentos de moradia sobre o tema, realizou-se entrevistas com lideranças nacionais dos quatro movimentos organizados nacionalmente, envolvidos com os programas Crédito Solidário, Ação de Produção Social da Moradia e Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV- Entidades). Nestas entrevistas, buscou-se identificar os objetivos pretendidos por cada movimento com a participação no programa, a metodologia utilizada por cada um para a constituição e seleção do grupo beneficiário, os processos de formação empreendidos, a existência ou não de um padrão de gestão da obra. Buscou-se, também, identificar os principais problemas que estas lideranças estão encontrando nos programas; qual a sua percepção dos resultados obtidos e, principalmente, sua avaliação sobre os mesmos, considerando o ideário que levou à reivindicação da autogestão na política habitacional pelos movimentos de moradia e reforma urbana.

---

<sup>15</sup> Os projetos habitacionais contratados junto à Caixa Econômica Federal, responsável pela implementação dos programas do governo federal, são denominados de empreendimentos habitacionais.

Tendo como referências o quadro teórico construído sobre a autogestão, as diferentes representações dos movimentos de moradia e reforma urbana no Brasil e as entrevistas realizadas com lideranças nacionais e regionais, buscou-se analisar se a implementação dos programas Crédito Solidário e PMCMV-Entidades corresponde às representações formuladas originariamente pelas lideranças quando demandaram o financiamento direto para as associações e cooperativas para a produção de habitação de interesse social de forma autogestionária.

Espera-se, assim, ao final, poder resgatar parte da história recente sobre a política nacional de habitação de interesse social, vinculada a processos de autogestão nas cidades, bem como refletir sobre o rumo dos programas públicos de autogestão habitacional, conquistados pelos movimentos sociais urbanos.

A ideologia da casa própria valorizou a concepção da casa como mercadoria: inserir-se num programa público de habitação é a possibilidade de fazer parte desta ideologia. Mas, além de constituir-se como uma mercadoria numa sociedade capitalista, a casa é um bem fundamental para a experiência de vida humana. O seu valor, pela sua natureza, é essencialmente um valor de uso ainda que tenha um valor de troca cuja centralidade na sociedade capitalista é inquestionável.

O acesso à moradia não garante, no entanto, necessariamente o acesso à cidade e a inclusão social. Não são poucos os exemplos de beneficiários de programas públicos de HIS que, em pouco tempo, passaram adiante sua propriedade, vindo a ocupar novamente áreas impróprias. Mudar esse quadro representa também mudar a realidade social dessas pessoas e as suas possibilidades de realização enquanto indivíduo, pertencente a uma coletividade.

O que dizer, então, das experiências oriundas dos movimentos organizados? Reproduzem a ideologia da casa própria ou se contrapõe à concepção da casa como mercadoria? Pode-se identificar nas experiências de produção habitacional através da autogestão elementos que sinalizem outros resultados para além da redução do déficit habitacional, resultados esses que caminhem na direção da inclusão social e da realização do direito à cidade?

A produção habitacional autogestionária passa praticamente invisível pelas estatísticas, pela mídia, para o conjunto da sociedade. A sistematização dos dados sobre a autogestão habitacional ainda é um campo novo, já que somente a partir de 2005 tem-se um programa público nacional que fomenta experiências por todo o Brasil. Espera-se contribuir, ainda que de forma singela, para a visibilidade desta

produção enquanto resultado de uma política pública construída com a participação direta de grupos organizados em torno da luta por moradia e, ainda, contribuir para reduzir a lacuna existente quanto a informações sobre a autogestão habitacional.

Tem-se a expectativa, também, de poder quebrar com alguns sentidos comuns, quando se fala em produção habitacional através da autogestão como, por exemplo, a descrença nos movimentos sociais - os movimentos organizados não teriam capacidade de gerir uma obra e construir suas casas -; e, na direção oposta, a crença de que, por ser dirigida pelos movimentos sociais, estas experiências são boas, revolucionárias, e visam a emancipação dos sujeitos.

Espera-se, ainda, que as reflexões produzidas nesta tese possam, de alguma maneira, servir de instrumento para outros movimentos (e reflexões), que caminhem na direção da construção de cidades mais democráticas e solidárias.

## 2 A HABITAÇÃO COMO UMA QUESTÃO SOCIAL

*“Não é a solução do problema da habitação que resolve a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação.”*  
F. Engels

Neste capítulo pretende-se construir as bases teóricas que deverão alimentar a reflexão a ser realizada a partir do diálogo com a realidade prática da autogestão no Brasil. Têm-se como objetivos, através de uma revisão bibliográfica: (i) contextualizar o surgimento da habitação como uma questão social e como o problema habitacional se constitui enquanto um problema público a ser enfrentado pelo Estado; (ii) identificar o lugar da habitação na cidade e como ela é fundamental para a reprodução da força de trabalho – como condição essencial à vida – e para a acumulação do capital – como mercadoria de alto valor; (iii) identificar como o Estado capitalista atua para garantir as condições mínimas de reprodução social e para garantir as condições para a acumulação capitalista; (iv) identificar qual foi o papel do Estado na produção de habitação de interesse social no Brasil e como as lutas sociais atravessam a institucionalidade do Estado e são por ele neutralizadas em função dos interesses de classe presentes na ação do Estado.

### 2.1 A habitação como uma questão social

A habitação como uma questão social vai aparecer na literatura no século XIX, quando as condições precárias e subhumanas vivenciadas nas cidades pós revolução industrial evidenciaram o problema da moradia e da falta de infraestrutura das cidades. A industrialização levou para as cidades massas de camponeses, desprovidos dos meios de produção e dos bens de consumo essenciais à existência humana. Engels (1985), ao analisar a situação da classe trabalhadora na Inglaterra em 1845, no capítulo sobre “As Grandes Cidades”, descreveu a realidade das cidades inglesas e da habitação do proletariado:

Todas as grandes cidades possuem um ou vários “bairros de má reputação” – onde se concentra a classe operária. É certo que é frequente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinha, melhor ou pior. Estes “bairros de má reputação” são organizados em toda a Inglaterra mais ou menos da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade; a maior parte das vezes são construções de dois andares ou de um só, de tijolos,

alinhas em longas filas, se possível com porões habitados e quase sempre irregularmente construídas. Estas pequenas casas de três ou quatro cômodos e uma cozinha chamam-se de cottages e constituem vulgarmente em toda a Inglaterra, exceto em alguns bairros de Londres, as habitações da classe operária. Habitualmente, as próprias ruas não são planas nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos nem canais de escoamento, mas em contrapartida semeadas de charcos estagnados e fétidos (ENGELS, 1985, p.38).

As casas são habitadas dos porões aos desvãos, são tão sujas no exterior como no interior e têm um tal aspecto que ninguém as desejaria habitar. Mas isto ainda não é nada comparado às habitações nos corredores e vielas transversais onde se chega através de passagens cobertas, e onde a sujeira e a ruína ultrapassam a imaginação; não se vê, por assim dizer, um único vidro inteiro, as paredes estão leprosas, os batentes das portas e os caixilhos das janelas estão quebrados ou descolados, as portas quando as há – são feitas de pranchas velhas pregadas umas às outras (ENGELS, 1985, p.39).

Mais tarde, em 1872, Engels tratará com maior profundidade a questão da habitação, publicando uma série de artigos no jornal *Volksstaat* onde critica veementemente as propostas de socialistas burgueses alemães (inspirados, especialmente, no francês Proudhon), reformadores sociais e filantrópicos para a solução do problema da moradia.

As condições deploráveis dos cortiços que abrigavam a população pobre das principais cidades pós revolução industrial também foram detalhadamente descritas por Mearns - um pastor inglês - em 1883, e publicadas com destaque pelo jornal vespertino inglês *Pall Mall Gazette*:

Paredes e tetos estão negros com as acreções da imundície que sobre eles se foi acumulando ao longo dos anos de abandono. Imundície que transpira pelas fendas do forro de tábuas, escorre pelas paredes, está em toda a parte. O que atende pelo nome de janela é apenas metade disso, entuchada de farrapos ou tapada com tábuas que impedem a entrada da chuva e do vento; o resto é tão encardido e escuro que só a muito custo deixa a luz entrar e permite a quem está de fora enxergar alguma coisa. (MEARNS, 1883, p. 4, apud HALL, 2009, p. 20)

Cada quarto, nessas podres e fétidas moradias coletivas, aloja uma família, muitas vezes duas. Um fiscal sanitário registra em seu relatório haver encontrado num porão, o pai, a mãe, três crianças e quatro porcos! Noutra, um missionário encontrou um homem com varíola, a mulher na convalescença de seu oitavo parto, e as crianças zanzando de um lado para o outro, seminuas e cobertas de imundície. Aqui estão sete pessoas morando numa cozinha no subsolo e ali mesmo, morta, jaz uma criancinha. Em outro local estão uma pobre viúva, seus três filhos e o cadáver de uma criança morta há treze dias. Pouco antes, o marido, um cocheiro, se havia suicidado. (MEARNS, 1883, p. 5, apud HALL, 2009, p. 20)

Hall (2009), em sua pesquisa sobre a história do planejamento no século XX<sup>16</sup>, relata que os escritos de Mearns foram os escritos mais influentes em toda a história da reforma social britânica. As descrições de Mearns causaram um impacto

<sup>16</sup> Que originou o livro "Cidades do Amanhã".

profundo, levando diretamente à nomeação da Comissão Real para a Moradia das Classes Trabalhadoras, em 1884. Para o redator Stead do jornal Pall Mall Gazette, Mearns e suas descrições dos horrores dos cortiços e da cidade inglesa na década de 1880 teriam sido responsáveis – em função da Comissão Real - pelo nascimento da legislação social moderna. O relatório da Comissão Real para a Moradia das Classes Trabalhadoras, o Levantamento de Booth – primeiro levantamento social moderno -, fizeram a imprensa inglesa da época concluir que a questão habitacional era o problema central de Londres nos anos 80 do século XIX e que seria necessária a intervenção do Estado para afastar-se a ameaça de revolução (Hall, 2009).

Figura 1 – Condições de moradia em Londres do século XIX.



Fonte: Gravura de Gustave Doré/1872.

A desordem das cidades do século XIX, onde a urbanização ainda era um fenômeno novo, resultado da revolução industrial, levou à observação, análise e debate de inúmeros estudiosos - pensadores políticos, religiosos, filantrópicos, médicos, dentre outros - que formularam “diagnósticos” e propuseram “remédios”, que viessem a reverter as condições deploráveis em que viviam o operariado. Condições estas que colocavam em risco não só o operariado, mas também o conjunto dos habitantes da cidade: as constantes epidemias decorrentes da falta de

saneamento e infraestrutura urbana começavam nos bairros operários e estendiam-se para todos os demais, ainda que arejados e com edificações adequadamente higiênicas.

Assim, surgiram os reformadores sociais, que viam na habitação o “remédio social” que viria a formar o novo homem, preparado para o trabalho nas indústrias modernas (Topalov, 1996):

A ideia de que existem “problemas urbanos” é recente. Tem sua origem nos começos do século XX com os reformadores de moradias e os primeiros urbanistas, os filantropos e os assistentes sociais, que tinham de enfrentar a realidade das grandes metrópoles do mundo industrial. Mudar a cidade para mudar a sociedade e, particularmente, o povo, essa era sua visão estratégica (TOPALOV, p. 23, 1996).

A ideia defendida por reformadores, filantropos e socialistas, como solução para a questão habitacional, era que cada operário se tornasse proprietário de sua casa, passando de uma classe de não possuidor para uma classe de possuidor, fosse pela abolição do aluguel, pela construção de casas operárias junto à fábrica ou, ainda, pelos programas de auxílio mútuo.

Coube a Engels (1872) rebater veemente todas estas propostas. Para ele, a moradia era uma mercadoria como as demais e, enquanto tal, sua produção visava o lucro e o retorno do investimento, seja através de sua venda, ou da venda de seu uso (o aluguel). Para Engels, a moradia, como mercadoria, tem um valor de uso e um valor de troca. Seu valor de uso está associado ao fato de ser um bem básico, necessário à reprodução da força de trabalho. Mas, como mercadoria, tem um custo de produção alto, visto que, para a produção de uma casa, é necessária a propriedade privada de uma terra (o que implica na renda da terra, preço pago aos proprietários), além do custo com os materiais de construção e a mão de obra. São necessários grandes investimentos de capital e um período mais longo para a produção, que só vai se realizar se o lucro for compensatório, resultando num valor alto para a mercadoria moradia, inacessível à população trabalhadora. Se o preço da casa aumenta, o salário deveria também aumentar, já que a moradia é um dos itens que integram a composição do salário. Mas isto não ocorre, porque significaria a diminuição dos lucros, afetando o processo de acumulação do capital. Assim, para Engels: “há no modo de produção capitalista uma contradição entre as necessidades de reprodução da força de trabalho e as de acumulação de capital, responsável pela crise da habitação” (ENGELS apud GUIMARÃES, 1986, 125).

O problema da habitação para Engels era insolúvel nas sociedades capitalistas: a questão central não era a falta de moradia e as más condições das existentes, mas a forma como a riqueza era distribuída no modo de produção capitalista. A questão da moradia, assim como as demais questões sociais, para Engels, somente seriam resolvidas quando se eliminasse o modo de produção capitalista, que lhes deu origem.

De fato, quase dois séculos depois, o retrato traçado por Engels das cidades da época não é muito diferente da realidade que se encontra em boa parte das grandes cidades do mundo. O diálogo estabelecido no século XIX entre pensadores marxistas e reformadores sociais é ilustrativo das questões que são estruturais no debate sobre habitação e que não foram resolvidas até hoje. O problema da moradia, desde o século XIX, está presente em todas as cidades do mundo, ainda que diferentes intervenções tenham sido implementadas desde então, seja através de iniciativas das classes detentoras do capital, dos trabalhadores, da população sem teto organizada ou do Estado.

Figura 2 - O Morro da Providência, primeira favela do Rio de Janeiro, nos dias atuais.



Fonte: Acervo e foto Regina Ferreira/2014.

Os programas públicos existentes destinados à habitação de interesse social não conseguiram avançar na eliminação do déficit habitacional e da precariedade da moradia e das condições dignas de vida na cidade. Reforçaram, no entanto, a concepção da moradia como mercadoria, visto que boa parte dos programas

destinaram-se ao acesso à propriedade individual da habitação. Reforçaram, assim também, a ideologia da casa própria e a ideologia que sustenta a complexa rede de relações econômico-sociais da sociedade capitalista, permitindo o consentimento das classes trabalhadoras à dominação das classes detentoras do capital.

O que se destaca na literatura de diferentes épocas, há quase dois séculos, é que a habitação se universalizou enquanto um “problema” urbano da sociedade capitalista, onde a intervenção do Estado é estratégica e fundamental, seja na promoção de uma política pública que garanta as condições mínimas de reprodução social, seja na garantia das condições para a acumulação na cidade. A habitação é, portanto, uma “questão” que continua na ordem do dia.

## **2.2 O Estado e a produção capitalista da moradia**

Abordou-se, no item anterior, que mais que um problema conjuntural, a falta de moradia ou a sua precariedade está diretamente relacionada à emergência da grande indústria e à transformação econômico social decorrente da revolução industrial. O solo e suas benfeitorias são mercadorias na economia capitalista contemporânea (HARVEY, 1980), ou seja, são bens comercializáveis, podem ser vendidos e comprados. Por essa razão, o acesso à moradia e ao solo urbano passam a ser mediados pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada. E, como qualquer mercadoria no contexto capitalista, a moradia e o solo urbano têm valor de uso e valor de troca.

Como valor de uso, a moradia garante abrigo, privacidade, relações afetivas entre pessoas, local de trabalho. Os valores de uso servem diretamente como meios de existência (MARX apud HARVEY, p.132, 1980). Mas, em função de seu valor de uso para alguns, a moradia tem também valor de troca: posso alugá-la ou vendê-la. As casas passam a ser valores de troca para os consumidores, como uma poupança. Para loteadores, construtores e incorporadores, o solo e a moradia têm fundamentalmente valores de troca, valores estes que estão em relação com os valores de uso destas mercadorias.

Mas, a terra e a moradia não são mercadorias quaisquer, são mercadorias especiais, conforme assinala Harvey (1980): (i) têm localização fixa não podendo deslocar-se livremente; (ii) são mercadorias das quais nenhum indivíduo pode dispensar; (iii) mudam de mãos relativamente com pouca frequência; (iv) têm uma grande probabilidade de vida; (v) um alto valor de mercado em função de seu uso se

estender por um longo período de tempo, o que acaba implicando na necessidade de financiamento (por essa razão, as instituições financeiras têm um papel muito importante no funcionamento do mercado de imóveis, garantindo o crédito necessário para a compra dos mesmos); (vi) têm usos diferentes e numerosos: abrigo, um meio para lucrar e aumentar a riqueza, uma localização relativa que é acessível aos lugares de trabalho, oportunidades de varejo, serviços sociais, equipamentos de lazer, entre outros.

Os valores de uso, prossegue Harvey, refletem um misto de necessidade e reivindicações sociais, idiossincracias, hábitos culturais, estilos de vida e são estes conjunto de valores de uso que se tornam valores de troca. Há diversos agentes no mercado de moradia - os usuários de moradia, os corretores de imóveis, os proprietários, os incorporadores e a indústria da construção, as instituições financeiras, as instituições governamentais - e cada grupo tem um modo distinto de determinar o valor de uso e o valor de troca. Os usuários consomem os vários aspectos da habitação conforme seus desejos e necessidades. Os usuários proprietários estão relacionados com o valor de uso, mas vêm na casa um potencial de riqueza, um valor de troca. Os corretores de imóveis operam para obter valor de troca, para obter lucro através da compra e venda. Os proprietários olham a casa como valor de troca; os proprietários do solo têm direito à renda, parte do valor de troca. A renda da terra pode determinar o uso, o que implica que os valores de troca podem determinar o uso. Os incorporadores e a indústria da construção de moradias estão envolvidos no processo de criar novos valores de uso para outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios. As instituições financeiras estão interessadas em obter valores de troca por meio de financiamentos de oportunidades para a criação ou aquisição de valores de uso; suas decisões estão orientadas para a lucratividade e evitar risco. As instituições governamentais atuam de "n" maneiras no mercado de moradia: produzindo valores de uso através da provisão de moradias públicas ou subsidiando o financiamento à população de menor renda; auxiliando instituições financeiras, incorporadores e a indústria da construção na obtenção de valores de troca ao isentar impostos; produzindo valores de troca ao definir o uso do solo através de zoneamentos e índices construtivos; contribuindo para os valores de uso e de troca da moradia ao modificar o entorno com a oferta de equipamentos comunitários, serviços e vias de acesso. Harvey (1980) destaca, portanto, que há uma diversidade de agentes e interesses intervindo

sobre a construção da moradia (e da cidade). Cada agente busca atingir seus objetivos, seja relativo à sua existência e reprodução social na cidade (valor de uso), seja relativo às possibilidades de ganhos materiais e acumulação de riqueza (valor de troca).

Dentre este conjunto de agentes, o Estado, com suas instituições governamentais, pode ter um papel central seja para garantir os valores de uso, ou seja, a reprodução social na cidade com bem estar urbano ou, então, proteger e beneficiar os valores de troca, a acumulação da riqueza na produção da moradia e da cidade. O Estado tem, portanto, um papel relevante e estratégico na atuação junto aos agentes envolvidos na produção habitacional com seus diferentes interesses.

Harvey (1980; 2006), Castells (1983), Poulantzas (2000), são alguns dos autores marxistas que, na década de 70, avançaram no debate sobre uma teoria marxista do Estado, fazendo renascer o interesse pelo Estado. Partiram da interpretação materialista de Estado de Marx e Engels como “uma forma independente”, que surge da “contradição entre o interesse do indivíduo e o da comunidade”, contradição que se baseia na estrutura social e, em particular, nas classes já determinadas pela divisão social do trabalho, onde uma classe domina todas as outras. Assim, “todos os conflitos dentro do Estado [...] são formas meramente ilusórias, nas quais os conflitos reais das diferentes classes lutam entre si” (MARX; ENGELS, 1974 apud HARVEY, 2006, p.79). O Estado tem o papel de transformar os interesses de classe num interesse geral ilusório, possibilitando que as ideias das classes dominantes sejam universalizadas. O Estado, enquanto entidade política, tem que manter a aparência de árbitro neutro entre todos os interesses.

Harvey (2006), em ensaio de 1976 sobre a teoria marxista do Estado, apresenta as bases teóricas para o entendimento do papel do Estado nas sociedades capitalistas, mostrando como o Estado desempenha, necessariamente, certas tarefas básicas mínimas no apoio do modo capitalista de produção. O Estado atua na regulação da competição, na regulação da exploração do trabalho (legislação do salário mínimo e da quantidade máxima de horas de trabalho, além de desempenhar um papel importante no provimento de bens públicos e infraestruturas sociais e físicas, pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro (HARVEY,

2006). As políticas de Estado afetam, portanto, direta e profundamente tanto a produção quanto o consumo e a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo (HARVEY, 2006).

Uma função chave do Estado, prossegue Harvey (2006), consiste em organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores (padrões mínimos de vida e condições de trabalho, por exemplo) que talvez não sejam do interesse econômico capitalista, mas que refletiriam na obediência genérica das classes subordinadas.

É nesta perspectiva que as políticas que, simultaneamente, apoiam a ideologia dominante e proporcionam benefícios materiais são duplamente apropriadas. A política estatal relativa à posse da casa própria pela classe trabalhadora é um exemplo de uma política que atende a esta dupla função – de reprodução da ideologia e de melhoria das condições de vida. Tem, simultaneamente, uma função ideológica - difusão do princípio do direito de propriedade privada - e econômica - possibilitar padrões mínimos de abrigo e abrir um novo mercado para a produção capitalista (HARVEY, 2006).

Castells (1983), no clássico “A Questão Urbana”<sup>17</sup> recolocou a problemática urbana no centro do debate das sociedades contemporâneas, destacando o papel central do Estado em todo o processo de urbanização e elaborando uma teoria que integrasse a análise do espaço com a das lutas sociais e dos processos políticos. A questão da moradia é para o autor como sendo primordialmente a de sua crise: a falta de moradia é “[...] uma defasagem necessária entre as necessidades, socialmente definidas, da habitação e a produção de moradias e de equipamentos residenciais” (CASTELLS, 1983, p. 183 e 185).

Para Castells (1983), já estava dada a incapacidade da economia privada em subvencionar as necessidades mínimas de moradia, o que exigiria a intervenção permanente dos organismos públicos, a nível local e a nível global:

Esta intervenção não é única e insere-se no interior da política do Estado, em particular, de sua política econômica. Assim, diferentes soluções e iniciativas serão propostas, com relação ao mesmo problema, segundo as variações da conjuntura histórica. As formas da moradia, a situação e os ritmos do mercado imobiliário variarão igualmente, mas sempre no interior de certos limites definidos respeitando as regras fundamentais da economia

---

<sup>17</sup> “A Questão urbana”: livro que se tornou um clássico dos estudos sobre urbanismo e ciências sociais. Foi concebido e escrito na França, de 1969 a 1971, e publicado, pela primeira vez, em 1972. No Brasil, foi publicado em 1983.

capitalista, em particular no que concerne à propriedade imobiliária e o teto dos aluguéis e dos preços. (CASTELLS, p. 198, 1983)

Poulantzas (2000) faz uma reflexão sobre o Estado que amplia as possibilidades de compreensão da complexa rede de relações que se dão entre os diferentes agentes que formulam e implementam a política habitacional.

Em sua obra histórica, Poulantzas buscou responder a clássica pergunta da teoria política sobre qual a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais. Para Poulantzas, o moderno Estado capitalista tem um papel fundamental para a unificação dos interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder, ao mesmo tempo que atua para desorganizar as classes subalternas e assegurar o consentimento das massas populares.

Na definição do autor, o Estado não é uma entidade de direito próprio, com vontade própria, mas uma relação social:

[...] o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, com uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado (POULANTZAS, 2000, p. 130).

Para entender o Estado é preciso vê-lo *“como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros”*. (POULANTZAS, 2000, p. 138 e 139) Por poder, Poulantzas define como sendo a capacidade de uma, ou de determinadas classes sociais, em conquistar seus interesses específicos.

É nesta perspectiva relacional que são produzidas as diferentes políticas públicas, formas institucionais que viabilizam o equilíbrio de forças entre diferentes agentes. Na sua análise sobre o Estado, Poulantzas procurou demonstrar como as lutas políticas de classes e seus resultados são mediados e condensados por meio de formas institucionais específicas, ainda que estas não reflitam o Estado capitalista. O Estado serve, nesta perspectiva, para organizar as classes dominantes e para desorganizar as classes dominadas, o que não significa necessariamente a imposição de uma linha estratégica global para o exercício do poder de Estado, seja

em função da natureza desunificada do aparato do Estado, seja em função das lutas de classe que atravessam o Estado e que o tensionam<sup>18</sup>.

O Estado, para Poulantzas (2000, p.37), atua balizando todo o campo das lutas, incluindo as relações de produção, a organização do mercado e das relações de propriedade, a instituição do domínio político e a instauração da classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes.

Não produz um discurso unificado, mas vários, que tomam diferentes materialidades nos diversos aparelhos de acordo com a classe a que se destinam. Estas materialidades (políticas públicas, serviços públicos, obras, entre outros) e discursos vêm a atender às diferentes classes. Assim, muitas das lutas populares materializam-se efetivamente na melhoria das condições de vida e conquistas de direitos, ainda que representem a manutenção do consentimento, sem o qual o Estado não mantém o equilíbrio de forças e a hegemonia das classes dominantes:

[...] a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo do equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas. Eis aí um dado essencial, sem o qual não se pode perceber a materialidade da relação entre o Estado e as massas populares, se fosse considerado o binômio repressão-ideologia (POULANTZAS, 2000, p. 29).

O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência e, sim, lançando mão diretamente tanto da ideologia, que legitima a violência (e contribui para organizar um consenso de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público) quanto de medidas materiais concretas, que representam a melhoria das condições de vida da população em geral.

A ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe.

---

<sup>18</sup> Jessop (2009) destaca a importância desta contribuição de Poulantzas, que representa o reconhecimento que as classes dominadas e suas lutas estão presentes no próprio sistema estatal bem como estão à distância dele.

Assim, para Poulantzas, o Estado está para além da concepção instrumentalista de algumas teorias marxistas de Estado, que reduzem o Estado à dominação política no sentido em que cada classe dominante produziria seu próprio Estado, à sua medida e à sua conveniência, e manipulá-lo-ia à sua vontade, segundo seus interesses. Para este autor, “[...] o Estado não é uma coisa ou uma entidade com essência instrumental intrínseca que deteria um poder quantificável, mas que reflete as relações de classes e forças sociais” (POULANTZAS, 2000, p.149-150).

### **2.3 O Estado e a questão habitacional no Brasil**

A política e os programas habitacionais implementados pelo Estado refletem as relações de classe e forças sociais presentes em determinado momento histórico. A intervenção do Estado no Brasil na “questão” da habitação acompanha os diferentes estágios do país na inserção no modo de produção capitalista.

Até praticamente o período escravocrata (1888), a solução habitacional foi a senzala (TASCHNER, 1997). Metade da população brasileira, em 1840, era constituída de escravos. Na cidade, despontavam os sobrados como sendo a habitação da elite, sendo as casas térreas o lugar dos pobres, escravos libertos, oficiais mecânicos e mulatos. Os negros habitavam as senzalas, que, no caso das residências urbanas, ficavam localizadas no pavimento térreo dos sobrados. O percentual da população urbana em 1872 (data do primeiro censo brasileiro) era de 5,9%, segundo Oliven (1989 apud TASCHNER, 1997). A moradia era, portanto, predominantemente rural.

Maricato (1996) destaca que, antes de 1850:

a terra não exigia ‘cauteladas jurídicas’ nem da Coroa Portuguesa e nem do Império Brasileiro, sendo a ocupação ou posse, práticas legítimas para adquirir a propriedade; após essa data o Estado passa a regular o acesso a terra. Antes de 1850, “a terra era praticamente destituída de valor” (ausência de mercado imobiliário e abundância de terras devolutas) enquanto que o escravo sim era mercadoria que contava entre os bens do seu proprietário, não como capital, mas como renda capitalista (MARTINS, 1979 apud MARICATO, p. 16,1996).

O ano de 1850 é marcado pelo fim do tráfico de escravos, e pela promulgação da Lei de Terras nº 601, que passa a determinar que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas mediante compra e venda. Dessa forma, afastava-se a possibilidade dos trabalhadores tornarem-se proprietários e garantia-se a sujeição do trabalhador “livre” aos postos de trabalho, antes ocupados por escravos

(MARTINS 1979; BALDEZ 1987 apud MARICATO, p.17, 1996). A ação do Estado, através de instrumentos legais, possibilitou a transformação do solo em mercadoria, favorecendo a acumulação de riqueza na cidade.

O “problema” da habitação surge no Segundo Império (1840-1889) em consequência da abolição da escravatura, da crise da lavoura cafeeira, do início do processo de industrialização e do crescimento da população urbana. A afluência cada vez maior do campo para a cidade de escravos libertos, a expansão urbana da cidade sem o adequado planejamento e sem a previsão de saneamento, e a grande afluência de imigrantes estrangeiros depois de 1850 (em 1840 tem-se a expansão do café no Estado do Rio de Janeiro e em 1850 a proibição do tráfico de escravos), ampliou consideravelmente a demanda por habitação. O desenvolvimento da lavoura cafeeira proporcionou a acumulação necessária para o desenvolvimento da indústria e o início do processo de urbanização do país. Este período foi marcado pela eclosão de epidemias, tal qual na Inglaterra um século antes, gerando inúmeras mortes e as primeiras intervenções do Estado na direção da higienização e combate aos focos de doenças, que atingiam indistintamente pobres e ricos.

Assim, no final do século XIX, a moradia começa a ser enunciada enquanto uma questão social no Brasil, tal qual como na Inglaterra no século XVIII, com o desenvolvimento do capitalismo e o conseqüente crescimento das cidades:

Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam então a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos, tanto brasileiros como estrangeiros. Eram os despejados das decadentes fazendas, como as de café no Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas. Com o enorme crescimento das cidades através dessa população, surge o problema de seu alojamento, ou seja, surge o problema da habitação enquanto questão social (VILLAÇA, 1986, p.14).

A questão da moradia, neste período, ainda não era objeto de intervenção direta do Estado na provisão habitacional, estando a oferta de moradia restrita à oferta, pelo capital rentista, de vagas em cortiços<sup>19</sup>, que eram cubículos pequenos, sem banheiro, alugados por baixíssimo preço a ex-escravos e imigrantes pobres; e vagas em casas de cômodos, que eram antigas mansões coloniais sublocadas.

---

<sup>19</sup> Os cortiços chegaram a abrigar 25% da população do Rio de Janeiro nos primeiros anos da República (FINEP-GAP, 1985).

Figura 3 – O Cortiço: moradia de ex-escravos e pobres no Rio de Janeiro, no século XIX e XX.



Fonte: Foto de Augusto Malta

A abolição da escravatura, em 1888, provoca o agravamento dos problemas relacionados à qualidade e à quantidade de moradias. O Estado começa a intervir, então, a partir de um conjunto de decretos do Império, visando à concessão de favores às empresas que construíssem habitações para operários e classes pobres. Surgem as vilas operárias, inspiradas nos modelos dos reformistas sociais, que se propunham a exercer um papel educador sobre os trabalhadores. As experiências das vilas operárias, que impunham regras duras aos seus moradores, constituíram-se em um “[...] *instrumento coercitivo do patronato, mediante o qual obteria dos empregados uma quase completa submissão*” (FINEP-GAP, 1985, p.33).

A partir do final do século XIX, já no período republicano, o Estado passa a incidir diretamente na questão habitacional através da legislação urbanística, visando – sob o discurso da ordem e da higiene – regular a localização das atividades nas cidades e garantir a “ordem” no mercado imobiliário, reservando as áreas nobres das cidades para uso residencial das classes de maior poder aquisitivo e segregando para as periferias afastadas as classes populares, prática que se mantém até os dias atuais.

Maricato (1996) destaca que foi este aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que forneceu a base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial. As exigências da

propriedade legal do terreno, plantas, responsável pela obra, tudo obedecendo às normas dos códigos, afastou a maior parte da massa pobre do mercado formal. O início do ciclo ferroviário, na segunda metade do século XIX, promoveu a expansão da cidade, com a construção de novos bairros (empreendimentos imobiliários) que vieram junto com as linhas e estações de trem.

O início do período republicano é marcado também pela necessidade de afirmação do Brasil enquanto uma nação moderna, progressista, o que levou o Estado a incentivar uma sucessão de reformas urbanas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santos e Porto Alegre, inspiradas na reforma de Paris, realizada por Haussmann. Assim, “as cidades adquiriram uma importância que nunca tiveram antes, enquanto lugar da crescente produção industrial e enquanto mercadoria, elas próprias, através de um mercado imobiliário crescentemente importante” (MARICATO, p.18, 1996). Os pobres, nas reformas urbanísticas, não tiveram lugar: foram expulsos da área central. Sem uma política que os realocasse, foram ocupar os morros, originando as favelas (o Morro da Providência, no Rio de Janeiro, foi a primeira favela do Rio de Janeiro) e os subúrbios distantes, sem infraestrutura urbana.

Figuras 4 e 5 – Morro da Providência (Morro da Favella) e o bairro de Lins de Vasconcellos, no centro e subúrbio do Rio, respectivamente, no início do século XX.



Fonte: Fotos de Augusto Malta.

A partir de 1930, o período getulista modificará profundamente a estrutura das cidades brasileiras ao dar início a uma grande industrialização (pela substituição das importações) e, conseqüentemente, à urbanização do país. A questão social vai assumir uma dimensão política efetiva (1930-1946), em função, principalmente, dos conflitos sociais iniciados a partir da organização dos operários e sua manifestação

através de greves. Na República Velha, o Estado limitara-se a reprimir as situações calamitosas quanto à precariedade das habitações. A partir da Revolução de 30, sob o governo de Vargas, o problema habitacional será encarado como um problema de Estado, carecendo de sua intervenção, de forma a garantir as condições básicas de sobrevivência dos trabalhadores (BONDUKI, 1988). A ação do Estado vai ter, então, uma dupla função: a de melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, de forma a aplacar os conflitos de classe, e de reprodução da ideologia dominante, com a difusão do direito de propriedade através da aquisição da casa própria.

Este período é considerado o período da transição da casa de aluguel e do cortiço para o modelo da casa própria. Getúlio Vargas decretou a Lei do Inquilinato que congelou os aluguéis, facilitou o acesso ao lote próprio e iniciou uma significativa produção de conjuntos residenciais, através das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular. Vargas assumiu com o lema “transformar cada trabalhador num proprietário, e cada proprietário num trabalhador”.

Figura 6 - IAPI da Penha, no Rio de Janeiro, construído em 1959, com 1248 unidades em 44 blocos, política de habitação social implementada pelo governo de Getúlio Vargas.



Fonte: Disponível em <<http://www.rioquepassou.com.br/2007/04/13/conjunto-do-iapi/>>

Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão (IAPs) - criados nos anos 30 para cada categoria profissional – atenderam apenas a associados, através das carteiras prediais (VILLAÇA, 1986).

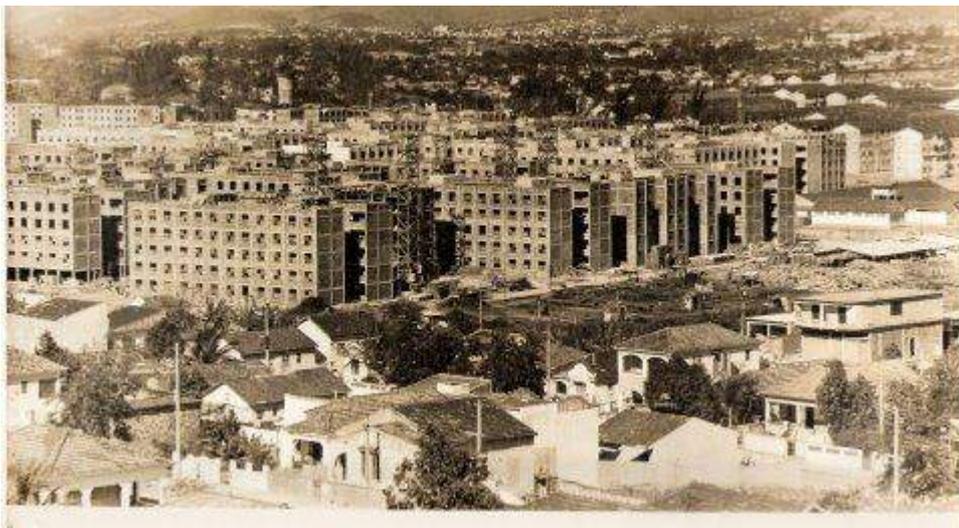
A Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1946, foi o primeiro órgão federal específico instituído com a finalidade de oferecer moradia popular para as classes de menor renda. Azevedo e Gama de Andrade (1982) destacaram o fato de que a criação da FCP coincidir com a ascensão do Partido Comunista à Assembleia Constituinte e com seu crescimento junto às populações operárias das grandes cidades. Assim, de acordo com os autores, o governo atuou com uma dupla estratégia para combater a ameaça às classes dirigentes: declarou a ilegalidade do Partido Comunista, cassando seus representantes em 1947 e tentou ganhar as simpatias dos setores populares através de ações de cunho social, a exemplo da construção de moradias. Agindo para restabelecer o equilíbrio entre classes dominantes e classes dominadas, o Estado atuou duplamente, na repressão e na concessão de moradias populares, como medidas concretas de melhorias das condições de vida materiais.

Os IAPs e a FCP produziram, no Brasil, entre 1937 e 1964, cerca de 143 mil unidades habitacionais. Bonduki (1988) destaca que a era Vargas marcou o surgimento da habitação social no Brasil. Enquanto isto, as favelas, desde a década de 40, cresciam cada vez mais, originando as primeiras intervenções no Rio de Janeiro na direção da remoção e reintegração em parques proletários, bem como as primeiras comissões de moradores de favelas que iriam, constituir, em 1963, a FAFEG, Federação de Favelas do Estado da Guanabara. A década de 60 foi um período de efervescente discussão social. Na questão urbana, discutia-se uma proposta de reforma urbana, centrada na política habitacional e fundiária.

Efervescente discussão social cassada em 1964, com o Golpe Militar. A política desenvolvimentista iniciada nos anos 50 (com Juscelino Kubitschek) ganhou impulso com os militares, com o incentivo à economia urbana e industrial, à produção de bens e serviços (mas com contenção de salários) e à urbanização. A política habitacional passa a ser um instrumento para a promoção do desenvolvimento urbano e econômico do país. A aquisição da casa própria foi concebida como uma estratégia do Estado para a difusão da ideologia capitalista e o controle das massas revoltosas.

Para isto, foi criado o Banco Nacional de Habitação, que sucedeu a Fundação da Casa Popular, em 1964, e, em 1966, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação. Com a criação do BNH e do SFH, esperava-se estimular o desenvolvimento econômico, já que a indústria da construção é forte geradora de empregos. A criação do BNH e do SFH, destaca Taschner (1997), obedeceu uma estratégia do governo militar de canalizar as poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias (caderneta de poupança) numa atividade que gerasse empregos e amenizasse os conflitos de classe e a concentração de renda. O BNH, para Villaça (1986), marcou o início de uma nova etapa na história da habitação e da economia no país, caracterizada pela entrada do capital financeiro no setor da moradia, com a associação do capital industrial com o capital bancário. O BNH operou como órgão regulador e garantidor das operações de produção privada voltada ao mercado de renda média e alta e como órgão gestor do FGTS destinado à produção pública voltada para o mercado de baixa renda. As COHABs (Companhias de Habitação), Prefeituras Municipais e agências de nível regional ou estadual atuaram como órgãos executores dos programas habitacionais voltados para a baixa renda.

Figura 7 - Conjunto habitacional Dom Jaime Câmara, construído em 1969 através do BNH, atravessa dois bairros do Rio de Janeiro, Bangu e Padre Miguel, e tem 7 mil apartamentos distribuídos em 180 blocos.



Fonte: CEHAB.

Bolaffi (1979), na análise das políticas de habitação no Brasil no período entre as décadas de 60 e 70, aponta com muita pertinência:

Após dois séculos de revolução industrial – e do conseqüente controle, senão absoluto, pelo menos suficiente, da natureza, para que já seja tecnicamente possível resolver quase todos os problemas socialmente significativos do homem contemporâneo -, a persistência da carência e da necessidade resulta exclusivamente da falta de decisões adequadas, pela sociedade. (BOLAFFI, 1979, p.42)

As conclusões de Bolaffi (1979) continuam bastante atuais, ainda que tenham se passado mais de três décadas. A partir da análise das políticas de habitação no Brasil no período citado, o autor identificou “o problema e o falso problema”. Era (é) real a gravidade das condições de vida na cidade, a falta e a precariedade das moradias. No entanto, embora a habitação popular (a casa própria) tenha sido incluída no elenco dos problemas prioritários do país em 1964 (com a criação do BNH), e “[...] apesar dos fartos recursos para sua solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural” (BOLAFFI, 1979, p.47).

Bolaffi, na sua análise, constatou que o BNH, ao limitar-se a arrecadar os recursos financeiros para transferi-los em seguida para uma variedade de agentes privados intermediários, transferiu para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financiava, o que contribuiu tão somente para agravar os problemas urbanos e alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda, distanciando-se do objetivo manifesto de promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente, pelas classes de menor renda. Concluiu o autor:

Os governos e os grupos no poder enfrentam problemas reais, particulares e determinados, de cuja solução depende a sua possibilidade de manter-se enquanto poder. Porém, o caráter particular, e não universal, desses problemas reais exige que a sua verdadeira natureza seja transfigurada para que possam assumir um significado compatível com a vontade popular. Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos (BOLAFFI, 1979, p. 39 e 40).

Entre 1964 e 1986, o BNH financiou cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais; contudo, apenas 1,5 milhão (33%) foi destinado a setores populares e apenas 250 mil unidades destinaram-se a famílias com renda de até 3 salários (em programas alternativos), o que representou 5,9% do total de moradias (AZEVEDO e RIBEIRO, 1996 apud TASCHNER, 1997). Os programas alternativos - Perfilurb (Programa de Lotes Urbanizados), Pro-Morar (Programa de Reurbanização de Favelas), Projeto João de Barro (auto construção por regime de mutirão) e o Projeto

CURA (Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada, que financiava obras de infraestrutura e equipamentos urbanos) – foram criados para responder às críticas de que o BNH não atenderia às famílias de renda inferior a três salários e às pressões dos movimentos de favelas que resistiam às políticas de desfavelamento (MOREIRA, 2009).

Os programas alternativos, segundo Moreira (2009) alinhavam-se às diretrizes de financiamento do Banco Mundial para o terceiro mundo, baseadas nas ideias liberais de John Turner que considerava o Estado incapaz para operacionalizar políticas, devendo-se delegar à população a tarefa de provisão da habitação, através de empreendimentos autoorganizados, autoconstruídos e autogeridos. O Projeto João de Barro, criado em 1984 pelo BNH, institucionalizou a prática da construção assistida enquanto política pública (MOREIRA, 2009) e durou pouco tempo.

O período de redemocratização que se seguiu ao regime militar, a Nova República (1985 a 1994) foi caracterizado pela crise final do SFH. O quadro existente em 1985, conforme Azevedo (1988), era de alto nível de inadimplência, baixa liquidez do SFH, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise. Mas, o que se viu foi a extinção do BNH, em 1986, e uma profunda desestruturação do setor de moradia (TASCHNER, 1997).

O governo Sarney (1985 a 1989) tentou dar continuidade aos programas alternativos através da Secretaria Especial de Ações Comunitárias (SEAC), com o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado para famílias com renda de até três salários. No entanto, “a inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação de recursos tornou o programa presa fácil para o clientelismo e toda sorte de tráfico de influências” (AZEVEDO, 1995, p.300 apud SANTOS, 1999, p.21).

No governo Collor (1990-1992), o quadro de crise das políticas públicas se agravou ainda mais e foi caracterizado, segundo Santos (1999), por mudanças superficiais no SFH e por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> O principal programa do governo Collor, o Plano de Ação Imediata para Habitação, não conseguiu cumprir a meta de construção de 245 mil unidades e manteve o clientelismo do governo anterior, segundo Santos (1999).

Com a destituição de Collor e a posse de Itamar (1992-1994) “houve uma busca de mudança nos rumos da política habitacional especialmente no referente às classes de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que funcionavam por fora do Sistema Financeiro da Habitação” (AZEVEDO, 2007, p.20). Os programas previam a participação de governos estaduais e municipais que deveriam entrar com uma contrapartida de 10 a 20% do total do investimento federal. Os programas poderiam contemplar: construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, estando previsto que os projetos deveriam ser discutidos em parceria com organizações comunitárias locais. No caso de construção de moradias ou melhorias habitacionais, o regime de trabalho deveria ser de “ajuda mútua” ou “autoajuda”, com assistência técnica viabilizada pelos governos municipal ou estadual.

Para acessar ao financiamento dos programas Habitar Brasil e Morar Município era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social - com a participação de representantes da sociedade civil -, bem como um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social (para onde os recursos deveriam ser canalizados), entre outras exigências, (AZEVEDO, 2007). Esta exigência fez avançar o arranjo institucional em torno da política habitacional, debate que se fazia presente na Câmara dos Deputados, no início dos anos de 1990, com a discussão de um fundo e um conselho nacional para habitação popular. Mas, apesar de propor a criação dos Conselhos e Fundos subnacionais, o governo não logrou implantar o Conselho e Fundo Nacional.

Assim, para Taschner:

Na Nova República, discurso e prática nem sempre vinham juntos. Apesar da retórica dos governos Sarney e Itamar, as ações na área de habitação foram pontuais e incrementalistas, tentando, no máximo, resolver problemas de curto prazo sem preocupação sobre os impactos futuros. Não houve regras bem definidas na alocação de recursos. As práticas se revelaram clientelísticas. (TASCHNER, 1997, p. 53)

A década de 80 foi, assim, marcada pela confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional: “no vácuo deixado pelo BNH, prevaleceu a inconstância administrativa, com tudo o que ela acarreta: interrupções de políticas, programas e projetos; indefinições de objetivos e metas; mudanças no corpo técnico” (RIBEIRO, s/d, p.8). Nas palavras de Bonduki [2008?, p. 75], “na redemocratização, ao invés de

uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”.

A ausência de um comando nacional e a indefinição da política oficial de provisão de habitação, associado a um ambiente de abertura política e de uma nova Constituição (1988), que considerou a política habitacional responsabilidade dos três entes federados, acarretou um maior protagonismo nas escalas subnacionais, ou seja, nas prefeituras e nos governos estaduais, que passaram a formular suas próprias propostas, pressionados pelas demandas da população sem moradia.

Do lado da sociedade civil, a redemocratização, a crise econômica e o agravamento das condições habitacionais concretas fizeram emergir, nesta década, os movimentos de moradia com forte atuação na ocupação de terras<sup>21</sup> e na reivindicação por melhorias nas condições de vida. O processo de redemocratização e a crise urbana fizeram emergir também o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que retomou o debate sobre a reforma urbana (interrompido com o golpe militar) formulando, em 1987, uma proposta para a Constituinte, a Emenda Popular de Reforma Urbana, centrada na função social da propriedade e da cidade.

A forte organização conduzirá, em 1990, os movimentos de moradia a elaborarem sua própria proposta para o Sistema e o Fundo Nacional de Moradia Popular, proposta esta que será entregue ao Congresso como um projeto de iniciativa popular, subscrito por mais de 800.000 eleitores. Entre as numerosas propostas visando à reformulação do SFH, Maricato (1995) destacou como as mais importantes em função da representatividade de seus signatários: a da CBIC, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, do Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação, da Caixa Econômica Federal (CEF) e dos movimentos de moradia.

A questão da moradia entra nos anos de 1990 para a agenda dos governos subnacionais que realizam inúmeras experiências a nível local e estadual: em Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Pará, São Paulo. Bonduki [2008?] assinala que, nesta fase, juntamente com as intervenções tradicionais, aparecem novos programas que incorporam processos participativos e autogestionários, prevêm uma diversidade

---

<sup>21</sup> Segundo Arretche (1993), na segunda metade da década de 1980, ocorreram ocupações de terras e em edifícios já construídos na Grande São Paulo, Aracaju, Belo Horizonte, Grande Porto Alegre, Recife.

de tipologias de intervenções e buscam a integração com a política urbana. Assim, a fase pós BNH:

pode ser caracterizada como um período de transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio que foi ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por Municípios e Estados. [...] O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais. (BONDUKI, [2008?] p. 77)

Estas experiências vão influenciar a política habitacional que virá a ser construída em 1995 com o governo Fernando Henrique (1995-2002), considerada como uma retomada da atuação do Estado, na esfera federal, na questão da moradia. AZEVEDO (2007), MARICATO (1998) e BONDUKI [2008?] destacam que a Política Nacional de Habitação<sup>22</sup>, apresentada em 1996, pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), trazia uma nova visão, diferente daquela do período do BNH. Entre os novos elementos presentes na política, destacavam-se: (i) a discussão da política habitacional integrada à política urbana e à de saneamento<sup>23</sup>; (ii) a defesa de uma política fundiária urbana que desestimulasse a formação de estoques de terra para fins especulativos (iii) o reconhecimento da cidade real, com linhas e programas destinados à urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas; (iv) o reconhecimento do papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular; (v) a diversidade de programas, rompendo com a rigidez e a padronização excessiva (programas Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, Apoio à Produção, Programa de Arrendamento Residencial<sup>24</sup>); (vi) o reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo).

<sup>22</sup> A Política Nacional da Habitação foi divulgada em 1996, como parte do processo preparatório para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II.

<sup>23</sup> A criação da SEPURB representava já um esforço concreto de integração, ao colocar pela primeira vez, num mesmo órgão executivo, a gestão da política de habitação, de saneamento e de infraestrutura urbana. Nos governos anteriores, a política habitacional esteve abrigada nos órgãos de assistência social.

<sup>24</sup> Os Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil eram voltados para os governos municipais e estaduais para financiar (com recursos do FGTS e do OGU, Orçamento Geral da União) as ações referentes à urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, à regularização fundiária e à produção de lotes urbanizados. Os Programas Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo, com recursos oriundos do FGTS, inovaram ao financiar diretamente o beneficiário final, em modalidades tais como financiamento da compra de material de construção ou de imóvel usado. O Programa de Financiamento à Produção voltava-se para apoiar a indústria da construção civil na produção de

AZEVEDO (2007) ressalta como a maior novidade nos anos 90 na área habitacional a aprovação da Lei Federal 9.512/97 que versava sobre o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), prevendo a alienação fiduciária, pela qual o mutuário somente torna-se proprietário do imóvel quando quita o apartamento.

Em 2001, foi finalmente aprovado pelo Congresso, depois de treze anos de tramitação e muitas pressões dos diferentes agentes que atuam na cidade, a lei que instituiu o Estatuto da Cidade e regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, criando mecanismos que possibilitam o cumprimento da função social da propriedade.

As ações de política macro-econômica implementadas pelo governo Fernando Henrique, no entanto, acabaram por limitar a implementação dos programas previstos na Política Nacional de Habitação<sup>25</sup>:

“o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda, onde se encontra concentrado o grosso das necessidades habitacionais do país”. (BONDUKI, [2008?] p. 81)

Maricato (1998) acrescenta que, de modo não muito diferente dos governos anteriores, investimentos habitacionais no governo FHC basearam-se em recursos onerosos (FGTS e SBPE) e não nos recursos a fundo perdido (Orçamento Geral da União), indispensáveis para atingir a população de baixa renda.

Em 2003, o início do governo Lula, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, vai aproximar a política habitacional da política urbana em função da criação do Ministério das Cidades, órgão executivo que terá a gestão das políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento e transporte; uma antiga reivindicação dos movimentos de moradia e de reforma urbana. A política habitacional vai, numa primeira fase deste governo, buscar integrar um conjunto de ações visando o enfrentamento da questão urbana e do déficit habitacional: construção de novas moradias, urbanização de favelas, regularização fundiária, saneamento, entre outras ações. A política habitacional dos

---

projetos habitacionais destinados à parcela da população de renda média e alta que opte por um contrato de financiamento vinculado ao imóvel (além dos recursos das cadernetas de poupança, abriu a possibilidade para outras fontes complementares como os Fundos de Investimento Imobiliários e as Companhias Hipotecárias). O PAR, Programa de Arrendamento Residencial, destinado à faixa de renda de quatro a seis salários mínimos, voltava-se para o arrendamento de unidades novas.

<sup>25</sup> A urbanização de áreas precárias, ação que só podia ser realizada pelo setor público, ficou comprometida em função das restrições de crédito aos governos de Estados, Municípios e Distrito Federal endividados, o que eliminou a possibilidade de acesso a operações de financiamento nas áreas de saneamento e habitação com recursos oriundos do FGTS (BONDUKI, [2008?]).

governos do PT (2003 -2014) serão objeto de discussão mais detalhada no capítulo seguinte.

Buscou-se neste capítulo: resgatar as origens da constituição da habitação enquanto uma questão social; discutir o papel do Estado na produção habitacional; e fazer uma breve passagem pela política habitacional implementada pelo Estado Brasileiro desde o final do século XIX até os dias de hoje. Desta breve passagem pela questão habitacional, pode-se guardar algumas ideias iniciais:

- (i) O problema habitacional não é um problema novo. Desde o início da revolução industrial e a consolidação do modo de produção capitalista, as condições de moradia são precárias para a população desprovida dos meios de produção e de capital. O Estado é chamado a intervir quando a situação ameaça o equilíbrio social. O “problema” habitacional existe e vai continuar existindo enquanto a moradia for tratada como uma mercadoria, ou seja, enquanto inserida na economia capitalista.
- (ii) O Estado não é neutro; ele atua buscando transformar o que são interesses específicos, de determinados grupos, em interesses gerais, neutralizando assim os conflitos de classes. Neste sentido, as políticas urbanas e, mais especificamente, a política habitacional, jogam um papel estratégico na construção do consenso social, através da melhoria das condições materiais de vida.
- (iii) A política de habitação de interesse social, que atinge a população de menor renda, onde o Estado precisa subsidiar total ou parcialmente as moradias, conseguiu avançar quando houve forte pressão social. Azevedo e Gama de Andrade (1982) apontaram que foram as considerações de natureza política que tiveram papel decisivo na criação da Fundação da Casa Popular (em 1946) e na criação do BNH (1964). Essas considerações estariam representadas pela insatisfação popular reinante na época. A criação de programas alternativos, voltados para a faixa de menor renda, também buscava responder às críticas de que o Banco Nacional de Habitação não atendia o público alvo do déficit habitacional. E a retomada da construção da política nacional de habitação, no século XXI, com os governos do PT, estarão

fortemente alicerçadas na luta dos movimentos de moradia e reforma urbana.

- (iv) O Estado tem um papel central na produção capitalista da moradia e da cidade: é o responsável pela coordenação dos agentes que atuam na produção habitacional; na regulação do solo urbano e do mercado imobiliário; e na produção e oferta de moradias para a população de menor renda. Até na aparente ausência o Estado tem um papel fundamental na produção do espaço urbano, pois a ausência é uma forma de política. A “não” ação do Estado é também uma expressão da política habitacional.
- (v) O Estado, para interferir no espaço urbano para buscar “resolver o problema habitacional”, tem que atuar em um conjunto de políticas urbanas, e não apenas na produção de novas habitações. A política habitacional, como se viu, então, é muito mais que construir ou financiar a provisão de novas moradias. Engloba a política urbana, que define os diversos usos do solo; a política tributária, que isenta de impostos agentes que produzem e atuam na produção da moradia; a política fundiária que incentiva a ocupação de vazios urbanos e taxa a especulação e que garante áreas públicas para a produção de habitação de interesse social. Estas políticas são parte tão ou mais importante da política habitacional quanto a provisão habitacional através da construção de novas moradias.
- (vi) A política estatal relativa à posse da casa própria pela classe trabalhadora é uma política que atende a dupla função de reprodução da ideologia e de melhoria das condições de vida. Tem, simultaneamente, uma função ideológica - difusão do princípio do direito de propriedade privada - e econômica - possibilitar padrões mínimos de abrigo e abrir um novo mercado para a produção capitalista (HARVEY, 2006).
- (vii) A política nacional de habitação voltada para a autogestão tem seus primórdios nos programas alternativos do BNH (Programa João de Barro), na década de 80, através da ação do Estado buscando o consenso entre classes: de um lado, respondendo à crítica ao não atendimento das famílias de menor renda, onde estava (e está) o déficit

habitacional e, de outro, respondendo às propostas liberais do Banco Mundial de delegar à população a tarefa de provisão da habitação. Esta estratégia vai ter uma continuidade breve no período pós BNH (até 1989), com o Programa Nacional de Mutirões Comunitários. A descentralização administrativa, no final da década de 1980, colocará o “local” em destaque, possibilitando múltiplas e diversas experiências realizadas a partir de governos municipais e estaduais. A falta de moradia e a organização em torno desta demanda tornará possível a construção da primeira proposta de iniciativa popular (de lei) para uma política e um sistema de habitação de interesse social. O conflito em torno da falta ou inadequação da moradia mantém parcela da população organizada até os dias atuais e torna o debate sobre a política habitacional um movimento contínuo.

- (viii) O Estado e suas políticas refletem, portanto, as relações de classe e as forças sociais, sendo as políticas e os programas concretos derivados largamente das correlações de forças existentes na sociedade (POULANTZAS, 2000). A Revolta da Vacina, as greves operárias desde o início da industrialização do país, as lutas sociais por reformas de base – reforma agrária, da saúde, da educação e reforma urbana – expressaram a luta (das classes) contra a exploração econômica e a subordinação político ideológica e por melhores condições de vida na cidade. Estas lutas continuam presentes e são elas que detêm a primazia sobre o Estado e seus aparelhos, ultrapassando-os.

### 3 MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A POLÍTICA HABITACIONAL

*“Governo é como feijão, só funciona na panela de pressão, o problema é que a elite sabe pressionar melhor do que os movimentos populares. Então agora fica esse desafio.”*  
Frei Betto

No capítulo anterior, concluiu-se que a política e os programas habitacionais implementados pelo Estado refletem as relações de classe e forças sociais presentes em determinado momento histórico. Adotou-se a concepção inspirada em Gramsci, de Poulantzas (2000), Castells (1983) e Harvey (2006) - compartilhada por esta autora - que não situam o Estado como mero instrumento de uma classe específica (a burguesia capitalista), mas como a condensação material de uma relação de forças entre as classes sociais; de forma que os conflitos e os interesses antagônicos das classes perpassam o Estado e suas instituições.

Assim, os interesses das classes ou frações de classes estão presentes na política habitacional e nos seus respectivos programas. A cada pressão social há uma resposta ou uma atuação antecipada às pressões por parte do Estado, pois embora ele atue na unificação dos interesses da classe dominante, tem também que exercer funções contraditórias (de acumulação e de legitimação) para criar as bases de um consenso, através da ação das suas instituições. Os movimentos sociais têm, assim, um papel estratégico para provocar mudanças nas instituições e nas políticas, e gerar elementos novos e inovadores.

Neste capítulo, considerando que nosso objeto de análise são os programas habitacionais voltados para a autogestão, pretende-se resgatar as origens da demanda por programas habitacionais autogestionários, origem esta que se confunde com a própria história dos movimentos sociais urbanos no Brasil, especialmente dos movimentos de moradia e de reforma urbana. A luta das classes espoliadas<sup>26</sup> pelo acesso a bens e serviços públicos resultará na criação de políticas e programas sociais que pretendem responder às demandas oriundas dos movimentos populares urbanos, buscando-se restabelecer, assim, o consenso entre as classes.

---

<sup>26</sup>O termo espoliação urbana foi definido por Kowarick como sendo a inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente com as dificuldades de acesso a terra e à moradia aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho.

Resgatar-se-á, portanto, a história dos movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 a 1990, origem dos movimentos em atuação até os dias de hoje. Em seguida, reconstruir-se-á a trajetória que levou à aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como à criação dos programas habitacionais autogestionários no Brasil.

Argumenta-se aqui, 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.

Pretende-se, portanto, discutir como a luta pela moradia, condição essencial para a reprodução social e direito humano fundamental à vida, fomenta a organização e como os movimentos sociais urbanos tiveram um papel decisivo na retomada e construção da política nacional de habitação, a partir do governo Lula, em 2003.

### **3.1 Movimentos sociais urbanos**

As décadas de 1960 e 1970 na Europa foram marcadas por conflitos urbanos e movimentos de bairro reivindicatórios crescentes. A sistematização destas experiências<sup>27</sup> deram origem à definição de “movimentos sociais urbanos” (JACOBI, 1989). Os movimentos reivindicatórios ocorridos na Europa e, na América Latina e no Brasil, ocorridos nas décadas de 1970 e 1980, proporcionaram um farto material de pesquisa e investigação, responsável pelo surgimento de abordagens que designaram os movimentos sociais como tema central de inúmeras investigações (GOHN, 2008). Assim, Gohn (1997) definiu movimentos sociais como sendo:

ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelos grupos na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. (GOHN, 1997, p.251)

---

<sup>27</sup> Os trabalhos de Castells (*Movimientos sociales urbanos; Cidade, democracia e socialismo*) e Borja (*Movimientos sociales urbanos*), com ênfase nas contradições sociais no urbano e no surgimento de movimento de cidadãos (*pobladores*) constituíram-se em uma referência para pesquisadores do Brasil e do mundo. França, Itália e a Espanha passaram a ser os países produtores de estudos de ponta sobre os movimentos sociais (GOHN, 2008).

Os movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980 tinham como base social, na sua maioria, uma população proletária, cuja deterioração e precariedade das condições reprodutivas na cidade colocavam como horizonte para a ação reivindicativa a melhoria das condições de vida. Assim, a crise da cidade capitalista gerava um crescente processo de politização do cotidiano: os movimentos colocavam em questão a ordem estabelecida, a partir das contradições urbanas.

No Brasil, o período compreendido entre 1970 e 1980, caracterizado pelo autoritarismo de Estado<sup>28</sup>, possibilitou a emergência do que foi definido por Sader (1988) como novos sujeitos coletivos. Sader (1988) apontou o surgimento de uma nova sociabilidade a partir da irrupção de movimentos operários e populares que emergiram com a marca da autonomia e da contestação à ordem estabelecida:

Era o “novo sindicalismo”, que se pretendeu independente do Estado e dos partidos, eram os “novos movimentos de bairro”, que se constituíram num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma “nova sociabilidade” em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. De onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para sua inteligibilidade” (SADER, 1988, p.35 e 36).

O período compreendido entre 1978 e 1985 (entre as greves do ABC paulista e a vitória de Tancredo Neves) marcou a transição para um novo modo de fazer política e para novas práticas de pressão social. Os movimentos operários e aqueles que mobilizaram a população em torno do acesso a terra, à moradia e aos bens de consumo coletivos foram os de maior visibilidade e impacto político; por toda a cidade, discutiam-se em comunidades eclesiais de base, pastorais, associações, clubes de mães e Igreja, os diferentes temas do cotidiano: moradia, trabalho, transporte coletivo, creche, saúde e infra-estrutura urbana.

---

<sup>28</sup> O Brasil viveu sob uma ditadura militar de 1964 a 1985, quando o presidente Tancredo Neves foi eleito presidente, através de eleições indiretas, pelo Congresso (Tancredo Neves faleceu, dando-se posse ao seu vice, José Sarney).

Figura 8 – Greve dos metalúrgicos em São Bernardo, em 1978, marca o renascimento das lutas operárias pós 1964.



Fonte: UNE. Disponível em <<http://www.une.org.br/>>

Sader (1988) identificou a presença de três matrizes discursivas que influenciaram os movimentos sociais na década de 70: a matriz discursiva da teologia da libertação, presente nas comunidades de base; a do novo sindicalismo, nas fábricas; e a marxista, presente na esquerda em crise em função do período de ditadura.

A Igreja, a partir das conclusões do Concílio Vaticano II (1962-65) e da Declaração de Medellín (1968), reorientou sua atuação, colocando um forte acento na opção pelos pobres e na consequente busca de fazer do evangelho uma força libertadora das opressões por eles sofridas. Assim, ela fomentou e apoiou a organização popular; criou inúmeras comunidades eclesiais de base (CEBs)<sup>29</sup>, disponibilizando os espaços paroquiais para atividades comunitárias, tais como os clubes de mãe e os grupos de jovens.

---

<sup>29</sup> Em 1981, calculava-se em 80 mil o número de comunidades eclesiais de base existentes no Brasil, congregando cerca de dois milhões de pessoas (BETTO, 1981 apud SADER, 1988, p.156).

Figura 9 – A Igreja como espaço de organização popular.



Fonte: BETTO, 1985.

As CEBs promoviam reuniões periódicas, com debates pautados no método de “ver-julgar-agir”, fazendo uma reflexão crítica e voltada para a prática, de modo que as privações vividas deixassem de ser consideradas como fatalidades (SADER, 1988). A partir daí, surgiam as iniciativas coletivas: um mutirão para levantar um salão paroquial, a organização de uma creche comunitária, a mobilização para reclamar da falta de ônibus, a organização de um movimento para defesa dos direitos dos moradores em loteamentos clandestinos, dos direitos dos serviços de saúde do bairro ou, ainda, para protestar contra a carestia. Estas ações expressavam novos valores e uma passagem do pedido de um favor para uma reclamação de um direito; da caridade a uma estratégia de libertação (SADER, 1988).

O trabalho de educação popular no bairro, que recebeu o reforço da participação de antigos militantes de esquerda, acabou influenciando o cotidiano das fábricas e vice versa, criando o que Sader denominou de “alargamento da política”. No espaço fabril, lutava-se por um movimento operário autônomo, livre das interferências do Estado, que denunciasses as precariedades das condições de

trabalho e de vida. Os principais locais de articulação do movimento operário eram os bairros, com a estrutura criada pelas CEBs: “muitos operários, antes de se engajarem no movimento sindical, participaram de lutas nos bairros, bem como muitas vezes era no local de moradia que se organizava o movimento que ia ser deflagrado na fábrica” (SANTOS, 2008, p.94).

Assim, no correr das lutas, as matrizes se mesclaram e se transformaram. A história operária nos anos de 1970 se entrelaçou e interagiu com a trajetória dos movimentos populares, de tal forma que, quando se pensou na formação de um partido político de caráter popular, este partido teria que ter o movimento sindical e o movimento popular. Em 1980 foi criado, então, o Partido dos Trabalhadores (PT). No início da década de 1980, os movimentos apoiaram os partidos de oposição com propostas políticas contra o regime ditatorial e a favor da redemocratização. E, somente nas eleições municipais diretas de 1988, o Partido dos Trabalhadores foi eleito para governar diversos municípios pelo Brasil, iniciando uma trajetória que culminará, em 2002, com a vitória nas eleições presidenciais.

### **3.2 Os movimentos de moradia e reforma urbana: o direito à moradia e à cidade**

Os movimentos sociais urbanos no Brasil têm uma longa história, que acompanha o processo de urbanização do país, intensificado a partir da década de 1960. Atuaram, na década de 1960, 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, ao mesmo tempo, implementasse uma política de habitação de interesse social. Debate este interrompido pelo golpe militar, em 1964. O governo militar, ao tomar posse, buscou de imediato uma resposta ao clamor popular em torno da questão da moradia, criando para isto o Banco Nacional de Habitação, cuja crítica viu-se no capítulo anterior.

O BNH, contudo, não resolveu o problema habitacional e urbano. E, na década de 1970, o arrocho salarial, o aumento do custo de vida e a precariedade das condições de reprodução social fizeram entrar em cena ‘novos personagens’, conforme Sader (1988) denominou os movimentos populares e o novo movimento operário (a oposição sindical). A luta por moradia foi uma das principais bandeiras que mobilizou e organizou a população excluída deste direito: emergiram

movimentos de moradores de favelas, de loteamentos clandestinos, de cortiços, de sem tetos, de mutuários, entre outros, sempre com a influência marcante da ala progressista da Igreja Católica. A luta para impedir remoções e despejos originou o Movimento em Defesa do Favelado (MDF), criado em 1975, com o apoio da Igreja Católica<sup>30</sup>. A Igreja Católica desempenhou, historicamente, um importante papel na mobilização popular por moradia.

A década de 1980 foi marcada pela pressão social pelo fim da ditadura e de suas políticas antissociais e pela redemocratização do Estado Brasileiro. E, da década de 1990 aos dias de hoje, o foco estará na participação social nos processos decisórios sobre as políticas públicas, visando à construção de políticas e programas que garantam o acesso universal à moradia e aos serviços públicos urbanos. Abreu (1989) destaca que a eclosão das lutas urbanas durante o período ditatorial teve como foco central a democratização da relação do Estado com a sociedade e o atendimento às demandas materiais de reprodução social (moradia, saúde, educação, transporte), não se conseguindo politizar as contradições urbanas. As propostas de intervenção política passaram ao largo, de tal forma que, em 1982, foram os representantes liberais e populistas que chegaram aos governos estaduais e municipais e, em 1985, ao governo federal, para a perplexidade dos movimentos organizados e suas lideranças.

Ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, vão se constituir os principais movimentos sociais urbanos presentes hoje no cenário nacional, de alcance e organização em um número significativo de estados: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular).

A luta pelos direitos sociais imprimiu às lutas urbanas uma dinâmica de articulação dos movimentos em federações de associações abarcando o conjunto das demandas dos bairros ou em organizações não oficializadas estruturadas por demandas específicas (moradia, saúde, entre outras). Segundo Abreu (1989), as propostas de articulação dos movimentos urbanos nas grandes cidades brasileiras surgiram a partir de meados dos anos 1970, na conjuntura de avanço das lutas contra a ditadura e de reorganização dos diversos e heterogêneos movimentos de

---

<sup>30</sup> Sua origem remonta aos trabalhos precursores da Igreja através das CEBs e, posteriormente, das Pastorais de Favela (PROPOSTA, 1989, p.19).

massa, expressando-se na Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) e na Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM):

A primeira configura-se, de início, como um fórum de militantes que atuam nos movimentos corporativos de categorias sindicais e diversos outros movimentos com a finalidade de organizar e articular a luta dos trabalhadores em suas diversas frentes. Já a CONAM organiza-se como uma entidade que representa as associações de bairro/moradores e as federações estaduais a ela filiadas, apresentando-se como uma confederação de entidades de massa “representativas dos moradores em bairros de todas as cidades do Brasil” (ABREU, 1989, p.39).

A preocupação em articular as lutas populares urbanas e o movimento sindical motivou a criação da ANAMPOS, em 1980, após seu primeiro congresso. A ANAMPOS foi pioneira na tentativa de articular as forças sociais urbanas. Mas, as divergências políticas já apareceram no ano seguinte, tanto de caráter político partidário (ala pró-PT e ala pró PMDB e PCB), quanto com relação à unidade entre as lutas sindicais e a de bairro (GOHN, 2001). Desta forma, em 1982 foi criada a Central Geral do Trabalhadores (CGT), pró PMDB, e em 1983, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), pró-PT, separando os movimentos sindicais dos movimentos populares urbanos.

Figura 10 – 1º Congresso nacional da classe trabalhadora, em agosto de 1983, quando foi fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT).



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. Disponível em <<http://cedoc.cut.org.br/cronologia-das-lutas>>

Em 1982, parcela dos movimentos populares que tinha simpatia com o PMDB e a CGT fundou a CONAM (GOHN, 2001). Depois de uma breve desarticulação, a ANAMPOS se reorganizou e retomou a proposta de criar uma central de movimentos, deliberando, no seu VI Encontro como uma das diretrizes:

criar uma entidade que abarque o amplo espectro de movimentos populares existentes no Brasil (mulheres, negros, transporte, desempregados, sem-terra, solo urbano, habitação, saúde, etc.), sejam eles formalmente constituídos ou não. [...] Tal proposta pode ser justificada pelo crescimento do 'movimento popular' que vem alcançando um nível considerável de organização, mas carece, ainda, de articulação e direção política para influir na estrutura de poder e rumar para a construção de um poder popular (Relatório do VI Encontro da ANAMPOS, 1985 apud ABREU, 1989, p.42)

A Central de Movimentos Populares foi oficialmente criada apenas em 1993, após seu primeiro congresso, em Belo Horizonte. Antes disto, a ANAMPOS tornou-se a Pró-Central de Movimentos Populares, sempre tendo como objetivo a articulação do conjunto dos movimentos sociais. Um pouco da história da Central é contada por uma liderança da coordenação nacional da CMP, nosso entrevistado <sup>731</sup>:

A CMP é uma articulação de diversos movimentos, inclusive dos movimentos de moradia. Na ditadura militar, os movimentos sentiram necessidade de se articular, tanto os movimentos populares quanto os movimentos sindicais. Então, se articularam em torno da ANAMPOS que era a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais. Desde lá do fim da década de 1960 já existiam histórias de movimentos de luta pela reforma urbana. A ANAMPOS se articulou reunindo movimentos de lutas, sindicatos, trabalhadores, os movimentos de mulheres, de moradias, GLBT, movimentos de saúde. Em 1983, a parte sindical sai da ANAMPOS e forma a CUT e desde então se criou a Pró-Central. Os movimentos que resistiram, tendo entre outros, o Frei Betto como um grande articulador, eles organizaram a Pró-Central em 1983. [...] Quando os movimentos sindicais saíram da ANAMPOS, ela se desarticulou; e criaram a CUT. Ficou nessa discussão da criação ou não de uma Central de Movimentos Populares quase 10 anos, envolvendo vários personagens. [...] O Lula participou da fundação da Central, o Frei Betto - que foi o grande articulador-, o Gilberto Carvalho, vários nomes aí. A Central surgiu em 1993, muito forte, em 20 Estados, com diversos movimentos. [...] Em 1996, eu não lembro a data, a Marcha dos 100 mil para Brasília do MST, foi uma articulação da Central com o MST. A ideia foi da Central de Movimentos Populares e, na época, teve várias matérias dizendo que era o MST urbano, das cidades. Aí nesse processo [...] e nesse caminho todo da eleição do Lula... obviamente, quando o Lula foi eleito, todos os movimentos que tiveram a mesma origem: igreja, parte de uma certa intelectualidade, sindicatos, viam a eleição do Lula e do PT como o grande transformador. Então, a partir da eleição, como

<sup>31</sup> Foram realizadas entrevistas com lideranças dos seguintes movimentos populares urbanos: Central dos Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Como alguns entrevistados solicitaram que não se mencionassem seus nomes, optou-se pela não identificação dos autores das falas ao longo de toda a tese. Esta opção acabou gerando uma grande liberdade das falas nas entrevistas que, por serem semi-abertas, permitiu proveitosas conversas entre entrevistado e esta autora.

todos, a Central começou a se desarticular um pouco. Isso aí é bem notado, mas é essa a história da Central. Nos últimos anos, a Central voltou novamente a [ser] um movimento que vem crescendo bastante. Tanto que agora [2013] teve Conferência das Cidades, e foi a entidade que mais cresceu (informação verbal)<sup>32</sup>.

A Central dos Movimentos Populares foi constituída, portanto, tendo como objetivo central a unificação dos diversos movimentos populares - comunitários, culturais, ecológicos, de mulheres, de negros, de moradia, de rádios comunitárias, de indígenas - em torno de alguns eixos estratégicos, buscando-se fortalecer a mobilização popular e a ação direta. O processo social que gerou o PT, a CUT, o MST, gerou a Central:

A Central é fruto de um processo social que gerou, além dela, o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e outros movimentos sociais que existem no Brasil. Este processo se inicia dentro da Ditadura Militar, que começou em 1964. Ele começa com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com a metodologia popular de Paulo Freire e, de certa maneira, a partir do fracasso da luta armada na resistência militar. (CARTILHA da CMP-SP, 1999 apud GOMES, 2010, p. 52)

A Central nos seus 21 anos de existência realizou 5 congressos (em 1993, 1999, 2003, 2007, 2013). No congresso de fundação, em 1993, foram tirados quatro eixos estratégicos de atuação: direitos humanos, cidadania, reforma urbana e reforma agrária. No segundo congresso (1999), a CMP reorientou sua atuação: buscando dar mais foco, definiu como eixo principal “Políticas Públicas com Participação Popular”. Ao ser indagado sobre qual a principal bandeira da Central nos dias atuais, o membro da coordenação (entrevistado 7) respondeu:

o principal lema da Central é a política pública com participação popular; aí envolve todas as políticas públicas: não só a da moradia, mas a política para crianças e adolescentes... Por exemplo, hoje, o programa ‘Mais Médicos’, foi uma luta em que a Central teve uma influência muito grande nessa articulação. A Central tem médicos que se formaram em Cuba, por exemplo (informação verbal)<sup>33</sup>.

Quando perguntamos o que seria uma política pública com participação popular:

É a construção destes programas de educação, dos conselhos... Por exemplo, o Conselho das Cidades mesmo, em que a decisão não seria só do poder público executivo, mas teria participação direta daqueles que estão na ponta da demanda. Não funciona assim, mas seria se o Conselho funcionasse como deveria. Isto é uma forma de participação popular. O FNHIS, que foi elaborado pelos movimentos, pelos grupos em defesa da Reforma Urbana, foi uma construção da participação popular. Infelizmente, não foi respeitada no Minha Casa, Minha Vida. [...] A gente ficou numa encruzilhada em que não basta a participação popular; precisa que a gente tenha efetivamente o poder de decidir. Aquela história que a gente fala:

<sup>32</sup> Entrevista realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>33</sup> Entrevista concedida em janeiro de 2014, por integrante da coordenação nacional da CMP.

conselho consultivo ou deliberativo? [...] A participação popular acaba virando uma palavrinha mágica que vem acontecendo: você faz audiência pública e pronto, participou; você faz um Conselho, participou. A decisão final é uma das grandes reivindicações que a gente tem hoje (informação verbal)<sup>34</sup>.

Na fala de outra liderança nacional da CMP, a participação popular também está presente, numa perspectiva de transformação política:

E, a partir de 97, ela se tornou uma entidade claramente voltada para o tema urbano, adotando como seu eixo principal o tema das políticas públicas: políticas públicas com participação popular. É uma entidade que se autodefiniu claramente como uma entidade socialista, de caráter de transformação (informação verbal)<sup>35</sup>.

A CMP, por congregar diferentes movimentos, trabalha com o tema da moradia de forma indireta, através dos movimentos a ela filiados, como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento de Lutas nos Bairros e Favelas (MLB), a Frente de Lutas pela Moradia e o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), tendo cada um sua abordagem e estratégias de intervenção específicas.

Atualmente, a CMP está organizada em 16 estados. Participa do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS, do Conselho da Juventude, do Comitê LGBT, do Conselho Nacional de Saúde, da Comissão do Conselho Nacional do Meio Ambiente e da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (CASTRO, 2012). A CMP participa da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e, internacionalmente, já teve ligações com a Frente Continental das Organizações Comunitárias (FCOC) na década de 1990.

Figura 11 – 5º Congresso da Central dos Movimentos Populares, em Ipatinga, em 2013.



Fonte: Acervo vereador Saulo Manoel.

<sup>34</sup> Entrevista realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>35</sup> Entrevista realizada com membro da coordenação da CMP, em dezembro de 2013.

A CONAM, constituída em 1982, também está inserida no processo social de articulação das lutas sociais, ocorrido no final da década de 1970 e início da de 1980. A iniciativa de constituição de uma confederação nacional das associações de moradores teria como motivações a avaliação de que o movimento das associações de moradores/bairros necessitava de uma presença nacional para fazer avançar suas lutas e um caminho para ampliar a representatividade e influência de suas propostas no cenário nacional (ABREU, 1989). Foi organizado, então, em 1982, o 1º Congresso de Fundação da Confederação Nacional das Associações de Moradores, visando à criação de uma entidade que agregasse todas as associações do Brasil.

Figura 12 - 1º Congresso das Associações de Moradores, em janeiro de 1982, em São Paulo, quando foi fundada a CONAM.



Fonte: HABITAR, 2007. Revista da Conam, Edição Especial, de novembro de 2007.

A CONAM foi fundada, portanto, em 1982, tendo como principal função a organização das federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares, ampliando a incidência destas no campo das políticas. As Sociedades Amigos de Bairro (SAB), as associações de moradores e as Comissões Pró-melhoramentos, algumas constituídas desde as décadas de 1950 e 1960, compuseram a CONAM. A entrevistada 8, relata:

A CONAM é uma entidade que completa 32 anos nesse dia 17 de janeiro: foi fundada em 17 de janeiro de 1982. A CONAM surge de uma necessidade de aglutinar os estados, ou seja, aglutinar nossas entidades estaduais em torno das políticas públicas na esfera federativa. As entidades surgiram na década de 1950: as Associações de Moradores. [...] Foram surgindo as entidades locais e, depois, as entidades municipais. E aí foi se organizando através da estrutura federativa: municipal, estadual e federal. Portanto, a CONAM surgiu para dar visibilidade [às associações] e dar mais organização para demandar as políticas. Na perspectiva de buscar o

governo federal para ajudar os estados e estes, os municípios. Esta é a lógica que orienta a CONAM e que a originou (informação verbal)<sup>36</sup>.

Desde a criação da CONAM, as principais demandas da agenda foram a saúde e a moradia, embora outros temas também estivessem na pauta de reivindicações, como o transporte, a educação, o meio ambiente, o trabalho, a igualdade de gênero e raça e a democratização em todos os níveis:

Sobre a motivação da criação da CONAM: não tinha uma bandeira única, era a bandeira da necessidade das políticas. É claro que tinham dois temas que sempre foram o norteador dessas políticas: um é a questão da saúde, que acho que tem uma história que é além da política da década de 1980. [...] Ter médicos, mais unidades... mais saneamento, tinham as enchentes... [...] A saúde era um problema sempre em foco. E o outro, era a questão da moradia. Casa muito: saúde e moradia, numa política mais combinada, principalmente, para nós do movimento comunitário. Aí surgem também nesse período os grandes mutirões, que não eram as ocupações que são feitas hoje, estas ocupações desordenadas. O foco eram os mutirões de bairros. Surgiam vários bairros, faziam os mutirões que ocupavam aquelas áreas e eram autogestionários. [As casas] eram autoconstruídas, não tinham recursos municipais, eram das próprias famílias (informação verbal)<sup>37</sup>.

Figura 13 – Mutirão em São João de Meriti, organizado pela Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti, na Baixada Fluminense, em 1988.



Fonte: PROPOSTA, 1990. Foto: Orlando Junior.

Atualmente, a CONAM congrega mais de 550 entidades municipais e 22 federações estaduais, marcando presença em 23 estados da federação e no Distrito Federal<sup>38</sup>. Já realizou 11 congressos nos seus 32 anos de existência. É associada a duas redes internacionais: a Frente Continental de Las Organizaciones Comunales

<sup>36</sup> Entrevista realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Mais informações podem se acessadas no site da CONAM: <http://www.conam.org.br>.

(FCOC), que reúne as entidades comunitárias do continente americano e à Aliança Internacional dos Habitantes (AIH). Participa de várias redes nacionais: do Movimento pelo Direito ao Transporte (MDT); do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); da Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA) e do Fórum Mundial do Direito a Energia. Compõe o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho Nacional de Saúde.

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a União Nacional por Moradia Popular são movimentos de moradia, constituídos já no final da década de 1980 e início dos anos de 1990, a partir da organização em torno das propostas de uma política de reforma urbana e de habitação popular com participação e controle social.

A proposta de reforma urbana tem forte influência da atuação da Igreja que desempenhou, conforme se viu, um papel estratégico na mobilização dos sujeitos sociais, no campo e na cidade, nas décadas de 1970 e 1980, e na busca pela articulação destes sujeitos. A CPT, Comissão Pastoral da Terra, que havia sido criada em 1975 para assessorar a luta dos trabalhadores no campo, promoveu encontros no Rio, Petrópolis e Goiânia, visando auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos (MARICATO, 1994). Foi criada, então, no início dos anos de 1980, a ANSUR, Articulação Nacional do Solo Urbano, com o objetivo de assessorar os movimentos existentes e auxiliar na elaboração de uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos, contribuindo para a sua unificação. Esta foi a raiz, segundo Maricato (1984), do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) que surge em 1985 no processo de discussão de uma plataforma de reforma urbana para a Constituinte e que, após a Constituição, se consolidará como o Fórum Nacional de Reforma Urbana. A época é lembrada por Dito, liderança da CMP e da UNMP, em entrevista para a Carta Maior:

Naquela época, a Luiza Erundina era vereadora e a gente ajudou a fundar o Movimento Unificado de Favelas, o MUF, um dos movimentos mais importantes da década de 1980. Naquele momento, ocorriam muitas remoções de favelas na cidade de São Paulo, muitos despejos. O Brasil estava passando por processos importantes de transformação, era o fim da ditadura militar. Havia uma série de movimentos no país. De moradia, de favelas, o movimento sindical em São Bernardo do Campo, a articulação dos movimentos no campo, o MST; e nós, dos movimentos urbanos, estávamos também na discussão da Anamos, Articulação dos Movimentos Popular e Sindical, de onde surgiu a Central de Movimentos Populares, a CMP. Uma parte do movimento social estava participando da constituição do movimento de Reforma Urbana em nível nacional. Naquele momento, a expressão 'reforma urbana' era praticamente abstrata, quase ninguém utilizava. Era uma coisa muito da academia e havia uma articulação

nacional, que se chamava Articulação Nacional do Solo Urbano [Ansur] (BARBOSA, 2012).<sup>39</sup>

O debate sobre a reforma urbana, centrada na função social da propriedade, no direito à cidade e na gestão democrática, influenciou diretamente os movimentos que estavam atuando nas favelas, nas ocupações e nos mutirões, na luta pela moradia. Assim, em julho de 1990, em Goiânia, realizou-se o I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, com a presença de 250 representantes de 13 estados brasileiros que deliberaram pela criação da entidade Movimento Nacional de Luta pela Moradia “com o objetivo principal de ampliar a articulação das lutas de moradia na perspectiva de fortalecer e qualificar suas reivindicações perante as instituições públicas do Estado Brasileiro” (MNLM, [1994?], p. 2). O documento da Plataforma Nacional de Habitação Popular do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) relata desta forma o contexto e os objetivos que justificaram a criação do MNLM:

A necessidade de buscar uma maior articulação entre as diversas formas de luta pela moradia, em nível nacional, gerou a demanda por uma entidade articuladora que fosse capaz de ser um pólo importante de aglutinação da luta por melhora das condições de moradia no Brasil. Os primeiros passos nesse sentido foram: as Caravanas de Moradia à Brasília, realizadas com o objetivo de levar ao Governo Federal as reivindicações de um número significativo dos sem-tetos, mutuários do SFH, inquilinos e favelados, representados por associações, federações estaduais e movimentos locais; a realização do I Seminário Nacional de Moradia Popular [em 1990], promovido pela CNBB e Pastoral da Moradia de São Paulo; e os trabalhos de entidades de assessoria ao movimento popular, sobretudo a ANSUR.

Um outro fator que também contribuiu para a disseminação da ideia de articulação dos movimentos de moradia foi a Emenda Popular de Reforma Urbana [1987] apresentada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, durante o processo de elaboração da atual Constituição Federal. Este fato que mobilizou entidades da sociedade civil de vários estados brasileiros e que culminou na coleta de 165 mil assinaturas, propiciou o estímulo à articulação dos movimentos de moradia dos estados e também contribuiu para a compreensão e difusão de que a luta pela moradia não se restringe ao simples acesso a um pedaço de chão ou à casa própria, mas que ela é algo mais amplo, mais plural, pois engloba o direito pelo acesso aos serviços e equipamentos urbanos, o direito a um ambiente urbano saudável, enfim, o direito à cidade (MNLM, [1994?], p.2-3)<sup>40</sup>.

Perguntado sobre as razões que levaram à criação do MNLM, o entrevistado 5, da coordenação nacional do MNLM, destaca a articulação dos diversos movimentos para a luta pela reforma urbana:

<sup>39</sup> Benedito Barbosa, em entrevista concedida ao site da Carta Maior, publicada em 06/12/2012, no endereço: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/%27A-tendencia-e-ampliar-a-luta-por-moradia-nas-areas-centrais%27%0D%0A/2/26216>

<sup>40</sup> MNLM. Plataforma Nacional de Habitação Popular. Goiânia: MNLM, [1994?].

[...] nós achávamos que a gente tinha que fazer uma disputa da plataforma da reforma urbana de forma articulada nas diversas experiências de luta pelo Direito à Cidade e pelo Direito à Moradia Digna do país; que tinham muitas experiências soltas nos estados e que aquilo tudo deveria se transformar numa grande articulação que tivesse uma estratégia mais central em torno da plataforma de reforma urbana. Daí nasceu o movimento, com essa característica de articular os estados e as experiências, e manter o norte da luta pela reforma urbana (informação verbal)<sup>41</sup>.

Quando indagou-se sobre a principal reivindicação do MNLM, a reforma urbana apareceu como central:

A reforma urbana. [...] Bem mais do que a moradia, tanto que a gente enfiou a cara na construção do Estatuto da Cidade. Naquela época, a função social da propriedade, o controle do povo através da participação na deliberação sobre o planejamento urbano e a integração das políticas urbanas já eram [temas] do nosso debate lá na nossa criação. Era muito mais do que a moradia e muito menos produção de moradia. A gente não discutia o que a gente faz hoje, de construir casa. Isso não está na origem do movimento; na origem do movimento era muito mais uma luta pelo controle da terra urbana e a função social dessa terra urbana, do que a construção de casa. Tanto que o eixo de regularização fundiária era um eixo muito mais potencializado nos estados do que a coisa de construção da casa (informação verbal)<sup>42</sup>.

Figura 14 – Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a campanha em defesa da Função Social da Moradia, em 2014.



Fonte: Acervo MNLM. Disponível em <<http://pelamoradia.wordpress.com/2013/06/10/inauguracao-da-campanha-em-defesa-da-funcao-social-da-propriedade-rj/>>

O MNLM, desde seu V Encontro Nacional, em 1998, adotou como lema “Ocupar, resistir para morar”. A ocupação é encarada como o modo de denunciar a falta de reforma urbana e fazer cumprir a função social da terra e o direito

<sup>41</sup> Entrevista concedida por integrante da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

<sup>42</sup> Idem.

fundamental à moradia. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia explicita na sua missão uma intenção de contribuir para um projeto político:

estimular a organização e articulação da classe trabalhadora na busca da unidade de suas lutas, pela conquista de uma política habitacional de interesse social com reforma urbana, sob o controle dos trabalhadores, que garanta a universalização dos direitos sociais, contribuindo para construção de uma sociedade socialista, igualitária e democrática (MNLN, [201?])<sup>43</sup>.

O MNLN está organizado nacionalmente em 18 estados, colocando como eixos estratégicos de sua atuação: (i) a ocupação; (ii) a luta contra os despejos e a remoção; (iii) a regularização fundiária; (iv) a melhoria habitacional; (v) e o cooperativismo. Integra a coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana; está articulado internacionalmente com a Aliança Internacional dos Habitantes (AIH) e, nacionalmente, com a CUT e o MST. Participa do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS.

Figura 15 – Movimento Nacional de Luta pela Moradia na Rio + 20, Cúpula dos Povos, em 2012.



Fonte: Acervo e Foto Regina Ferreira/2012.

A origem da União por Moradia Popular está ligada à luta por moradia ocorrida em São Paulo, durante as décadas de 1970 e 1980, apoiada pela Igreja e pelas assessorias de universidades e de organizações não governamentais<sup>44</sup>. Os mutirões surgiram no final da década de 1970, nas favelas e ocupações, como uma

<sup>43</sup> Folder do MNLN – Brasil, [201?].

<sup>44</sup> As Pastorais de Favela e de Moradia da Igreja Católica, o Laboratório de Habitação da Unicamp e a FASE-SP tiveram um importante papel junto aos mutirões e aos movimentos de moradia na década de 1980.

estratégia para reduzir custos, melhorar a qualidade de vida da casa, implantar uma urbanização racional, com a exigência de instalação de equipamentos coletivos tais como ruas, água, luz, esgoto, creches, escolas, postos de saúde (PROPOSTA, 1987).

Na década de 1980, o aumento das ocupações e mutirões em São Paulo, possibilitou a construção de uma ampla organização que resultou no 1º Encontro de Movimentos de Moradia por Cooperativismo, Ajuda-Mútua e Autogestão, ocorrido em 1984. A partir deste Encontro, foi formada a Coordenação dos Movimentos e Associações de Moradia, Ajuda Mútua e Autogestão, embrião do que viria a ser a União dos Movimentos por Moradia. A entrevista de Dito concedida ao site da Carta Maior ilustra o contexto da década de 80 e as origens da União dos Movimentos por Moradia:

Em 1987, nesse contexto de ocupação de terra, os movimentos enfrentavam uma baita repressão, principalmente da polícia e da guarda civil, na época do então prefeito Jânio Quadros. Então, a gente começou a organizar o movimento do qual até hoje a gente participa, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Em 1988, a Luiza Erundina ganha a eleição municipal. Na gestão da Luiza, a gente consolida algumas políticas que a gente já começava a reivindicar, mais associadas ao direito ao teto, à moradia. Assim, começava avançar outra pauta. Naquele momento, o movimento da Constituinte de 1988 havia sido, pelo menos em parte, vitorioso, pois tínhamos garantido alguns instrumentos de política urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição: o Plano Diretor, o direito ao usucapião, a função social da propriedade (BARBOSA, 2012)<sup>45</sup>.

Figura 16 - 1º Encontro de Movimentos de Moradia por Cooperativismo, Ajuda-Mútua e Autogestão, ocorrido em São Paulo, em 1984.



Fonte: PROPOSTA, 1987.

<sup>45</sup> BARBOSA, op. cit..

Paz (1996), ao recompor a história de construção do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), resgata a origem da União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior (UMM-SP), origem esta estreitamente ligada à Pastoral da Moradia, inicialmente da região Leste (que mais crescia na década de 1980), mas, depois, de toda a cidade de São Paulo:

A União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior - UMM-SP, ou “União” como é chamada por seus participantes, começa a ser articulada em 1987, por um grupo de lideranças e apoios institucionais e políticos, a partir das experiências de ocupação de terras dos anos 80, que aconteceram em toda a cidade de São Paulo, em especial na região leste (PAZ, 1996, p.55).

As Pastorais da Saúde e Moradia atuaram na identificação da demanda, através do cadastramento das famílias de sem casa e de moradores de favela, cortiços ou de aluguel. Este cadastramento começou na região leste, mas acabou por abranger outras áreas da cidade de São Paulo e do Interior. Em 1990, a União de Movimentos de Moradia de São Paulo e do Interior (UMM-SP) reunia mais de 60 grupos e associações de moradores, num universo estimado de mais de 20.000 famílias (PAZ, 1996, p.56).

Figura 17 – O trabalho das mulheres nos mutirões em São Paulo.



Fonte: PROPOSTA, 1987.

Segundo Paz (1996), as reivindicações no início eram por terra, casa, lotes urbanizados e algumas melhorias, mas, com a gestão da prefeita Erundina (1989-1992), a UMM-SP incorporou as propostas de mutirão e autogestão, passando à proposição de políticas. O intercâmbio com as experiências cooperativistas da

Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), neste período, foram fundamentais para construir a base da política habitacional que foi formulada em seguida, em 1990. Este intercâmbio foi responsável pela criação da Secretaria Latino Americana de La Vivienda Popular (SELVIP).

Figura 18 - Os mutirões autogeridos fortalecem a organização social e geram outras atividades sociais.



Fonte: ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993.

Em 1990, no Encontro Estadual da UMM-SP, surgiram os elementos iniciais que iriam fundamentar as propostas de uma política de habitação popular e do FNMP. Eram eles: (i) a primazia do direito de moradia sobre o direito de propriedade; a administração dos recursos destinados à habitação pelos trabalhadores; (ii) o financiamento direto às associações e cooperativas, com o controle de um conselho popular de habitação; (iii) o subsídio a fundo perdido para a população de menor renda; (iv) a participação popular na elaboração e execução da política habitacional (PAZ, 1996, p.65-66).

A construção da proposta do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular e a articulação para a coleta de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular (a Lei 11.124, aprovada somente em 2005) consolidou a criação da União Nacional por Moradia Popular, ocorrida em 1993, no Encontro Nacional realizado na cidade de Betim (PAZ, 1996).

A União está hoje organizada nacionalmente em 19 estados, se propondo a articular os diferentes movimentos de moradia: movimentos de sem casa e inquilinos, favelados, encortiçados, mutuários, associações de construção e de moradores e ocupações, respeitando-se suas formas de luta e autonomia. A sua organização guarda conexão com suas origens, conforme explicitado no seu site:

Sua forma de organização tem uma forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, de onde se originam grande parte de suas lideranças. Trabalha-se com grupos de base nas regiões metropolitanas que se articulam regionalmente nos principais pólos dos estados. Os estados são representados na instância nacional (UNMP, 2014)<sup>46</sup>.

Quanto à sua atuação, ela tem um foco muito claro na habitação com autogestão; quando perguntamos a uma liderança nacional (entrevistado 6) qual era a principal reivindicação da União no momento da sua criação, obtivemos a resposta “- mutirão com autogestão”. E, quando perguntamos, e no momento atual? A resposta foi: “- continua ainda: mutirão, auto-gestão, propriedade coletiva e ocupação (informação verbal)<sup>47</sup>”. Observa-se a introdução de novos temas na percepção da liderança: a propriedade coletiva (que, no entanto, já estava presente na década de 1980) e a ocupação.

Mas, a atuação da UNMP não se restringe à produção social da moradia. As principais reivindicações/lutas, para o entrevistado 2, também membro da coordenação nacional da UNMP, envolvem um conjunto de direitos que conformam o direito à cidade:

Nós já ultrapassamos o conceito da luta pela moradia desintegrada das outras ações. Eu diria que o direito à cidade é um tema fundamental e maior, no sentido da integração das políticas. Compreendemos que mobilidade urbana e saneamento são temas muito caros ao direito à cidade, mas o direito à cidade como um direito de enfrentamento ao capitalismo, a não reprodução deste modelo de cidade que estamos aí assistindo no Brasil e no mundo. [...] Outro tema fundamental é o planejamento, o planejamento urbano como instrumento urbano poderoso de correção, inclusive de desenvolvimento urbano e de reconhecimento do cidadão neste espaço. Outro elemento que poderia dizer que não é menos caro e importante para o momento é o tema da reforma urbana e de nele estar colocado a função social da propriedade, o reconhecimento dos espaços vazios urbanos, o reconhecimento das populações mais pobres também terem direito ao centro. (informação verbal)<sup>48</sup>.

A UNMP é filiada à Central de Movimentos Populares e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana. Em nível internacional, é filiada à Secretaria Latino-Americana de

<sup>46</sup> Disponível em

<[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&Itemid=54](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54)>. Acessado em 18/02/2014.

<sup>47</sup> Entrevista 6, concedida por membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>48</sup> Entrevista 2, concedida por membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

la Vivienda Popular (SELVIP)<sup>49</sup> e à Coalizão Internacional do Habitat (HIC). Participa do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS.

A UNMP já realizou 12 Congressos, desde a sua fundação. O último, em 2011, realizado em Belo Horizonte, teve como lema “Moradia, Autogestão e Socialismo na construção do Direito à Cidade”.

A CONAM, a CMP, o MNLM e a UNMP constituem quatro movimentos populares urbanos que estão organizados nacionalmente, dialogam entre si e, desde sua origem, na década de 1980 e início da de 1990, 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 em permanente interação.

A CONAM e a ANAMPOS (que originou a CMP) estavam no que Gohn (2007) denominou de 1º ciclo de lutas pela redemocratização do país e acesso a serviços públicos (1972-1984). A ANAMPOS buscou, mas não conseguiu, manter unificados os diversos movimentos, seja pelas diferenças político partidárias, seja pela agenda diferenciada de intervenção. Em 1985, quando se concretizou o processo de redemocratização, os grupos diversos se institucionalizaram (CONAM, CUT, MST, entre outros).

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, assim, movimentos e organizações<sup>50</sup> que discutiram e apresentaram a proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana que, a partir da crítica da exclusão social e política das camadas populares, propunha: (i) limites à propriedade privada e à apropriação privada da

---

<sup>49</sup> A SELVIP está composta hoje pelas seguintes organizações e movimentos populares: a União Nacional por Moradia Popular, o Movimiento de Ocupantes e Inquilinos – CTA, Federación Tierra Vivienda y Hábitat, Red de Hábitat Popular Chile, Federación Nacional de Pobladores, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Movimiento de Pobladores e Pobladoras de Venezuela, e SOLIDARIDAD Asociación de Cooperativas Múltiples de Quito (RODRIGUES, 2013).

<sup>50</sup> 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).

cidade; (ii) o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; (iii) e a participação direta da população na gestão urbana (SANTOS JUNIOR, 1996).

Embora a Constituição aprovada tenha incorporado poucos itens da emenda popular, o processo constituinte representou a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>51</sup> que, desde então, mantém uma dinâmica de fóruns e encontros regulares, pautando junto aos governos uma plataforma fundada na função social da propriedade, na política urbana redistributiva e na gestão democrática e participativa das cidades.

A rede de reforma urbana construiu, ao longo de 27 anos de existência, um repertório comum de demandas e de estratégias de ações coletivas. A função social da propriedade, a participação popular, a autogestão, a reforma urbana, o direito à cidade, são categorias teóricas que construíram a unidade da rede de movimentos e organizações e organizaram suas práticas.

---

51 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 Metrôpoles, Habitat para Humanidade Brasil, ActionAid Brasil, 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.

Figura 19 – Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 2005.



Fonte: Acervo FNRU/Action Aid. Foto: André Telles.

O conceito de direito à cidade foi construído e articulado com organizações, redes e fóruns nacionais e internacionais, tendo sido lançado no 1º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001, na Carta Mundial pelo Direito à Cidade. O direito à cidade é definido, para o Fórum Nacional de Reforma Urbana e redes internacionais:

como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. (Carta Mundial pelo Direito à Cidade<sup>52</sup>)

Desde 1987, o Fórum Nacional de Reforma Urbana passa a exercer uma atividade contínua de articulação e pressão social sobre os governos nas esferas municipal, estadual e federal, tendo um papel estratégico na articulação de movimentos de moradia, entidades de classe, associações comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa.

O capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988 ficou restrito há apenas dois artigos. A Emenda Popular de Reforma Urbana teve, contudo, um papel

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>>

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, ocorreram as eleições municipais em 1988, quando foram eleitos em vários municípios representantes de partidos progressistas que absorveram parte dos técnicos comprometidos com a reforma urbana, possibilitando a implementação de algumas propostas discutidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.

Assim, diversas prefeituras e governos estaduais experimentaram, na década de 1980 e 1990, experiências democráticas, de ampliação da participação na gestão. Como, por exemplo, os conselhos de políticas públicas; o orçamento municipal participativo<sup>53</sup>; a elaboração de forma participativa dos planos diretores<sup>54</sup>, tornados obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes pela Constituição de 1988; e os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia (os mutirões da Prefeitura de São Paulo, em 1989).

Em paralelo às experiências locais, desenvolvidas por prefeituras progressistas, o movimento de reforma urbana desenvolveu uma forte atuação para a regulamentação do capítulo da política urbana através de lei federal (o Estatuto da Cidade, que só viria a ser aprovado em 2001), tendo como bandeiras: (i) a radicalização da participação social na gestão das cidades; (ii) a inversão de prioridades dos investimentos públicos em direção às áreas mais carentes das cidades (favelas, assentamentos informais, periferias não urbanizadas); (iii) 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.

A proposta de uma política nacional de habitação popular e de um Fundo Nacional de Habitação Popular que garantisse recursos permanentes para a

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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 o debate entre representantes técnicos e políticos destas prefeituras resultaram 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 1980 à de 1990.

autogestão na habitação social, construída pelos movimentos de moradia e suas assessorias, em 1990, teve a adesão da rede de reforma urbana, que incorporou-a na sua plataforma e agenda de luta.

A atuação dos movimentos de moradia e de reforma urbana, desde a Constituinte, combinaram ações diretas de mobilização social: as 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, a exemplo dos conselhos de políticas públicas. A partir de 2003, a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal (hoje, na terceira gestão consecutiva) levou à abertura e/ou ampliação dos canais institucionais para a participação social na gestão das políticas.

Assim, os quatro movimentos populares urbanos 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. Identifica-se uma estratégia de combinar diferentes formas de incidência – ações diretas e ações institucionais - para avançar na direção da plataforma da reforma urbana, ou seja, na autogestão popular, no fortalecimento comunitário, no acesso a terra urbanizada, ao saneamento ambiental e à moradia digna.

O FNRU, a CMP, o MNLM e a UNMP surgiram na segunda metade dos anos de 1980 e início da década de 1990, num período (ou ciclo) de emergência de novos atores e sujeitos coletivos, que demandavam tanto o acesso aos serviços públicos e a melhoria das condições de reprodução social, quanto a participação direta na gestão do bairro e da cidade e o respeito às diferenças e ao direito das minorias.

Assim, considerando os movimentos sociais como:

redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam, de forma simbólica, solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos em torno de uma identidade ou identificações comuns, de uma definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos e de um projeto ou utopia de transformação social (SCHERRER WARREN, 2011, p.13),

pode-se afirmar que o FNRU, a UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP conectam sujeitos individuais e coletivos em torno da luta pelo acesso a terra, à moradia e a um conjunto de direitos coletivos na cidade, opondo-se à apropriação privada da cidade, à violência do Estado sobre a população que luta pelos seus direitos, à

segregação socioespacial das camadas populares e à sua exclusão ao acesso a bens de consumo coletivo.

A luta por uma política e um fundo de habitação popular, a reforma urbana e o direito à cidade (compreendidos como um conjunto de direitos coletivos fundamentais à existência nas cidades) foram demandas que unificaram os quatro movimentos e articularam um conjunto de organizações (entidades representantes de classes profissionais, ONGs, universidades), em fóruns (Fórum Nacional de Reforma Urbana, por exemplo) e redes de movimentos sociais, nacionais e internacionais. 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. O projeto político que está colocado, nem sempre de forma explícita, passa por enfrentar os problemas imediatos na perspectiva da sua superação, através de um projeto de igualdade e justiça social que reflita um novo modelo de sociedade.

### **3.3 Movimentos de moradia e a autogestão**

A década de 1980 foi caracterizada como um período de crise econômica, social e política que acarretou no surgimento de novos sujeitos coletivos. Na questão habitacional, 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, agravada pela extinção do BNH<sup>55</sup>, em 1986, resultou no crescimento acelerado das favelas, palafitas, cortiços e ocupações, sobretudo em áreas periféricas.

Historicamente, a autoconstrução tem sido a principal solução utilizada em todo o país para viabilizar a moradia. A autoconstrução através do mutirão, com vizinhos e parentes, é uma estratégia de sobrevivência tradicional de largo uso por todo o território nacional. A construção por ajuda mútua e autogestão foi o passo seguinte que resultou do processo de organização em torno da luta por moradia.

Moreira (2009) destaca as ocupações coletivas na década de 1980, apoiadas pela Igreja e técnicos progressistas, como a principal estratégia utilizada pelos

---

<sup>55</sup> O governo Sarney extinguiu o BNH, mas não introduziu novos mecanismos de financiamento para a habitação popular.

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 da década de 1980, 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.

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 para responder às demandas e à pressão social. Desta forma, segundo Moreira (2009), surgiram as iniciativas pioneiras de produção habitacional por meio de mutirão financiadas pelos governos: (i) em São Paulo (governo Franco Montoro), as experiências de Vila Nova Cachoeirinha (1982), do Recanto da Alegria (1983) e da Vila Comunitária de São Bernardo (1985); (ii) em Goiás (governo Íris Rezende): a Vila Mutirão (1983), em Goiânia, e o programa Mutirão da Moradia (1983-1986).

Em 1988, com a eleição de diversos governos municipais progressistas, de perfil democrático popular, em todo o Brasil, as experiências autogestionárias na produção de habitação de interesse social começaram a se difundir. Em São Paulo, o governo de Luiza Erundina (do Partido dos Trabalhadores) vai ser protagonista de uma destas experiências emblemáticas, o FUNAPS - Comunitário (ou FUNACOM).

Figura 20 – Mutirão do FUNAPS Comunitário, inauguração do Conjunto São Francisco, do Programa de Habitação Social implementado no governo Luiza Erundina (1989-1992).

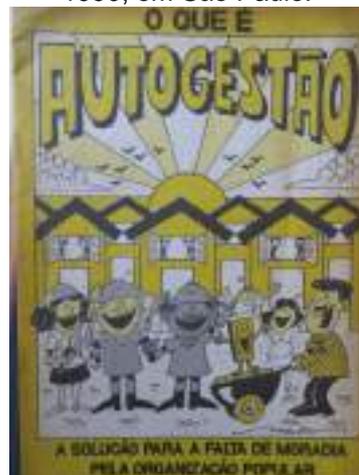


Fonte: ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993.

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.<sup>56</sup> (PAZ, 1996, p.49)

Figura 21 – Cartilha sobre Autogestão e Moradia, utilizada para a organização popular, na década de 1990, em São Paulo.



Fonte: Acervo FASE/1994. Cartilha.

<sup>56</sup> 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 encontram-se detalhadas na dissertação de Paz (1996).

Assim, em 1989, os movimentos de moradia organizados iniciaram o processo de construção da proposta do fundo nacional para a moradia popular, visando o financiamento da produção habitacional organizada pelos movimentos.

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 um milhão de assinaturas, a proposta de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) se confunde com a história dos movimentos de moradia, conforme visto no item anterior.

Figura 22 - Entrega de assinaturas do Projeto de Lei do Fundo Nacional de Moradia Popular na Caravana à Brasília, em 19/11/1991.



Fonte: Acervo UNMP. Foto: Douglas Mansur.

Apesar da demanda popular e de toda a mobilização realizada, somente 14 anos depois, em 2005, o Congresso aprovou a primeira lei de iniciativa popular: a Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), um marco na história legislativa.

A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular foram 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. Foram necessários, ainda, mais dois anos para que se viabilizasse, de fato, o acesso direto ao Fundo pelas associações e cooperativas populares.

A proposta do Sistema Nacional de Habitação, com o FNMP e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, foi incorporada ao Projeto Moradia, do Instituto

Cidadania<sup>57</sup>, em 2000, base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula. O Projeto Moradia foi coordenado por vários integrantes do campo da reforma urbana, que participaram da construção da Emenda Popular de Reforma Urbana e do FNRU.

Em 2002, com a eleição do Partido dos Trabalhadores, parte da agenda da reforma urbana foi incorporada ao programa de governo, a exemplo da criação, em 2003, do Ministério das Cidades e, em 2004, do Conselho Nacional das Cidades, após o processo de Conferências das Cidades.

O processo de conferências e a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) abriu novas arenas para o diálogo entre as demandas sociais identificadas pelos sujeitos sociais e o poder público. O ConCidades, em 10 anos de existência, vai se constituir em uma arena de mediação e concertação de políticas e programas públicos urbanos dos diversos sujeitos sociais, especialmente para aqueles segmentos que não tinham outro canal de comunicação com o governo.

Figura 23 - 4ª Conferência Nacional das Cidades, em Brasília, 2010.



Fonte: Acervo e Foto Regina Ferreira/2010.

Além da aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), em 2005, avançou-se na aprovação de leis que vieram a formar os marcos legais das macropolíticas urbanas; leis estas debatidas

<sup>57</sup> 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.

intensamente no Conselho das Cidades, ainda que não necessariamente em diálogo com o poder legislativo. Em 2007, o Congresso aprovou 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, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587/2012.

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 presentes 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.

Com o governo Lula, pode-se considerar que o Estado passou 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.

Assim, desde 2003, 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 uma seleção, em 2008, quando foram previstos 100 milhões de reais e outra em 2009. No entanto, a Ação de Produção Social da Moradia não conseguiu sair do papel, como se verá no capítulo seguinte.

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.

### **3.4 A longa trajetória e o concerto social para a aprovação da política e dos programas habitacionais voltados à autogestão**

A aprovação dos programas nacionais de habitação voltados à autogestão envolveu uma longa trajetória e uma grande concertação entre agentes públicos, redes e movimentos sociais. O desafio aqui foi tentar entender as mediações que resultaram na criação dos programas habitacionais voltados à autogestão, a partir do diálogo estabelecido entre o governo federal e os movimentos de moradia e de reforma urbana no Conselho das Cidades e fora dele. Considera-se o Conselho das Cidades uma esfera institucional híbrida, isto é, um espaço institucional onde este poder é compartilhado entre representantes do segmento estatal e representantes dos segmentos sociais<sup>58</sup>.

Buscar-se-á, para refletir sobre esta questão, descrever brevemente o que são os programas habitacionais autogestionários - o Programa Crédito Solidário, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades - como foram construídos e como lograram ser aprovados no Conselho Gestor do FNHIS e no Conselho das Cidades. Por fim, através da reconstrução da trajetória de aprovação e implementação dos programas, pretende-se tecer algumas considerações sobre as estratégias dos segmentos sociais que atuam pela reforma

---

<sup>58</sup> Avritzer e Pereira (2011) consideram os conselhos como instituições híbridas no sentido de que eles envolvem um compartilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil.

urbana e a efetividade da instância de participação que estamos chamando de Conselho das Cidades.

A criação do Programa Crédito Solidário se encaixa na trajetória do movimento de moradia junto ao governo federal, especialmente na luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular (Lei 11.124/2005), não sendo uma reivindicação pontual (Moreira, 2009, p.85). De fato, o Programa Crédito Solidário veio responder à demanda oriunda na década de 80, de recursos federais permanentes para a construção sob a forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimentos de moradia.

Assim, em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário, aproveitando recursos que não vinham sendo utilizados do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O programa funcionou como uma primeira experiência nacional de maior escala, que possibilitou visibilizar os movimentos de moradia e reforma urbana não apenas como beneficiários, mas como sujeitos da produção; não chegou a atender, porém, a expectativa dos grupos organizados, que continuaram pressionando por um programa que viesse a se integrar ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) foi a primeira lei de iniciativa popular aprovada, encaminhada ao Congresso em 1991 pelos movimentos de moradia e reforma urbana como resultado do debate que se iniciou a partir da necessidade de um Fundo Nacional de Moradia Popular que garantisse recursos permanentes para as experiências autogestionárias de produção social da moradia. Ao ser aprovada, somente depois de 14 anos e muita pressão, excluíram itens importantes da proposta inicial, como a possibilidade das associações e cooperativas populares acessarem diretamente os recursos do FNHIS como agentes promotores da produção de unidades habitacionais.

Esta exclusão levou a estabelecer-se um novo processo de pressão e negociação. Desta vez, ampliou-se a atuação para a esfera institucional, pressionando-se nas Conferências das Cidades e no Conselho das Cidades. Na esfera social, intensificaram-se as mobilizações nacionais, que incluíram na sua pauta de reivindicações, o fomento à produção social da moradia através de associações comunitárias e cooperativas populares. Ainda na esfera institucional, exerceu-se pressão junto ao Poder Legislativo, através da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana. Ou seja, conjuntamente à participação no Conselho das Cidades

estabeleceram-se outros processos, combinados, de pressão sobre o governo federal e o Legislativo, visando à criação do SNHIS e FNHIS e o acesso das associações e cooperativas a este Fundo. Em 2007, finalmente, conseguiu-se a alteração da Lei 11.124/2005, viabilizando o repasse de recursos do FNHIS para entidades privadas sem fins lucrativos.

Em seguida, em 2008, foi criado o Programa Nacional de Produção Social da Moradia que, através da Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, pretendia atender às associações e cooperativas autogestionárias. A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Conselho Gestor do FNHIS, através da Lei 11.124/2007 expressava a demanda pela articulação entre a política habitacional, os planos, os recursos e o controle social nas três instâncias da federação. Mas, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia não saiu de fato do papel: as entidades foram habilitadas, os projetos foram selecionados, mas poucos foram os contratados.

Em 2009, o governo lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como uma estratégia de alavancar o desenvolvimento e responder à crise econômica mundial. Pela primeira vez, o Estado entrou com forte subsídio direto à habitação para aquelas famílias de renda de até cinco salários mínimos. Novamente, em função da pressão dos movimentos de moradia e reforma urbana, é criada uma modalidade destinada às associações comunitárias, cooperativas e entidades sem fins lucrativos, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV Entidades).

O PMCMV e o PMCMV Entidades foram na contramão do SNHIS e do FNHIS: os recursos para o principal programa de habitação não passavam pelo FNHIS e seu Conselho Gestor, não era obrigatório a existência dos planos habitacionais estaduais e municipais para pleitear os recursos, e os agentes promotores poderiam acessar diretamente os recursos do programa através do agente operador, a CEF. Era o descolamento dos programas da política.

No quadro abaixo, levantou-se as mobilizações nacionais ocorridas, as Resoluções que foram aprovadas nas Conferências das Cidades e as Resoluções aprovadas no Conselho das Cidades no período que compreende o início do governo Lula, em 2003, até junho de 2011, quando finaliza a 3ª gestão do

ConCidades<sup>59</sup>. O quadro retrata o concerto social necessário para viabilizar a possibilidade da produção habitacional autogestionária, promovida por movimentos sociais organizados.

---

<sup>59</sup> O quadro é um dos resultados da pesquisa sobre a implementação do Sistema Nacional do Desenvolvimento Urbano, realizada pelo Observatório das Metrópoles e finalizada em 2011. A pesquisa levantou e analisou as resoluções das três primeiras gestões do Conselho das Cidades, de 2004 a 2011.

Quadro 1:

Processo de concertação social para aprovação dos programas de HIS voltados para associações e cooperativas autogestionárias no período 2003-2011

	<b>MOBILIZAÇÕES DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA.</b>	<b>CONFERÊNCIA DAS CIDADES</b>	<b>CONSELHO DAS CIDADES</b>
<b>2003</b>	-	- 1ª Conferência das Cidades <i>Resoluções [...] Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a formação de cooperativas e associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e gestão ambiental. [...] Financiamento de cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não governamentais, sem fins lucrativos, com recursos onerosos e não onerosos (subsídio).</i>	-
<b>2004</b>	-	-	- Início das atividades do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) <i>1ª Gestão -16/06/2004 Resolução nº. 10 Publicado no DOU, Edição nº 128 de 06/07/2004 Recomenda ao Senado Federal a aprovação do PL 2710/92 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), já aprovado na Câmara dos Deputados.</i>
<b>2005 –</b> Aprovação da Lei 11.124/jun2005, que institui o SNHIS e FNHIS	- Marcha Nacional da Reforma Urbana – ago 2005 <i>[...] 5. A regulamentação até setembro da lei 11.124/05, que cria o Fundo (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. 6. O atendimento da demanda dos movimentos de moradia. Solicitamos que o Ministério das Cidades atenda a demanda de 50.000 novas unidades habitacionais (de padrão adequado) ainda este ano e de 100.000 novas unidades, por ano, a partir de 2006, para os movimentos de moradia. (Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2005).</i>	- 2ª Conferência das Cidades <i>Resoluções: 28 Intensificar os programas autogestionários, incentivar a constituição e criação de associações e cooperativas que contribuam com o poder público na melhoria da qualidade de vida e na construção da cidadania através do trabalho e da mão de obra qualificada.</i>	<i>Resolução nº. 33 Publicada no DOU, Seção 1, de 21/07/2005 Recomenda ao Ministério do Planejamento a suplementação orçamentária para destinação de recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no valor de R\$1.200,000,000,00 como investimento social para subsidiar a construção de moradias populares.  Resolução recomendada nº. 03. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 213 de 07/11/2005 Recomenda ao Ministério do Planejamento o encaminhamento de emenda ao Congresso Nacional para efetivar o compromisso de alocar 600 milhões do Orçamento Geral da União, referente a 2006, no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A resolução recomenda também a efetivação do compromisso de disponibilizar os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, prometidos para o FNHIS e de ampliar estes recursos.</i>
<b>2006</b>	- Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade – junho 2006 <i>1. 3 bilhões (R\$ 3.000.000) para o Fundo</i>	-	<i>Resolução recomendada nº. 05 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 62 de 30/03/2006 Recomenda aos Ministérios das Cidades, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e à</i>

	<p>Nacional de Habitação e recursos para associações e cooperativas habitacionais.</p> <p>2. Nenhuma Ação de Despejo Contra a População.</p> <p>3. A Regularização Fundiária das Favelas e Assentamentos Informais e a Utilização das Terras da União e dos Estados para Projetos de Habitação para a População de Baixa Renda.</p> <p>4. Repasse dos imóveis públicos vazios para habitação popular.</p>		<p>Casa Civil a composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.</p> <p>Resolução recomendada nº. 11. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 133 de 13/07/2006.</p> <p>Emite orientações à Caixa Econômica Federal – CEF com relação a instalação de um Espaço Solidário, escritório de atendimento técnico que integra as entidades proponentes dos Programas de Habitação de Interesse Social, nas Superintendências Regionais da CEF.</p> <p>Resolução recomendada n. 16 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 171 de 05/09/2006 Recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhe ao Congresso Nacional uma distribuição de recursos do FNHIS destinados as três ações a seguir: (i) melhoria e/ou implementação de condições de habitabilidade em assentamentos precários; (ii) Construções de Habitações de Interesse Social; (iii) apoio à elaboração de Planos de Habitações de Interesse Social.</p> <p>Resolução recomendada n. 27. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 41 de 01/03/2007 Orienta no sentido de Reafirmar a Resolução Recomendada Nº 14, de 08 de junho de 2006, do CONCIDADES, recomendando a concessão de crédito extraordinário de R\$ 3 bilhões de reais para o FNHIS, ao orçamento de 2007.</p> <p>Resolução recomendada n. 28. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 41 de 01/03/2007 Recomenda ao Conselho Gestor do FNHIS que as associações, cooperativas e entidades de movimentos sociais tenham acesso direto aos recursos do referido fundo, através de ação específica para produção habitacional de interesse social.</p>
<p><b>2007</b> – Lei 11.578/2007 alterou a Lei 11.124/2005, viabilizando o repasse de recursos do FNHIS para entidades privadas sem</p>	<p>- Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade – out 2007</p> <p>Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana. FNRU, 2007.</p> <p>[...] - A imediata destinação de parte dos 52 mil imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal para regularização fundiária e Habitação de Interesse Social, inclusive para associações comunitárias e cooperativas</p>	<p>- 3ª Conferência das Cidades</p> <p>Resoluções: [...] 38. Como medidas urgentes para retomar o processo de construção da participação popular na gestão democrática das cidades e buscar garantir o princípio da função social da propriedade e da cidade, propõem:[...] (h) A criação pelo governo federal de um programa e produção social da moradia, com repasse de recursos direto às associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias dos movimentos de moradias.</p> <p>[...] 75. Garantir e facilitar o acesso direto aos recursos públicos destinados a habitação, urbanização e</p>	<p>Resolução recomendada nº. 35. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007 Recomenda ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS a alocação de recursos para garantir caução, visando acelerar a contratação das operações do Programa Crédito Solidário.</p> <p>Resolução recomendada n. 36. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007 Orienta ao Ministério das Cidades que faça gestão junto ao Conselho do Fundo de Desenvolvimento Social, com o objetivo de garantir a continuidade do Programa de</p>

fins lucrativos	<p>habitacionais autogestionárias;</p> <p>- Destinação de todos os recursos do PAC em habitação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e que a aplicação dos mesmos seja decidida pelos Conselhos das Cidades e Conselho Gestor em cada esfera de governo;</p> <p>- A imediata criação e a implementação do Programa Nacional de Produção Social da Moradia, viabilizando projetos de moradia popular e o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pelas associações comunitárias e cooperativas autogestionárias, através da aprovação da MP 387 com a inclusão do repasse direto dos recursos a estas associações e cooperativas;</p> <p>- Reformulação e desburocratização dos programas habitacionais do Governo Federal/ Ministério das Cidades, como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, PSH, operações coletivas e crédito solidário por meio da participação e controle social sobre a competência normativa da Caixa Econômica.</p>	<p>equipamentos às associações, cooperativas, movimentos sociais, ONG's, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e sindicatos, conforme disposto na Lei nº 11.124/2005 e suas alterações para atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos e assegurando recursos para assistência técnica;</p> <p>[...] 76. Garantir e facilitar o acesso de entidades sociais aos recursos de fomento à produção habitacional – FNHIS, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), FGTS, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), bem como integrar os programas do Poder Público dos Estados, Municípios e Distrito Federal aos programas operados por órgãos de financiamento;</p> <p>[...] 93. Definir a criação pelo Ministério das Cidades de um Programa Nacional de Produção Social da Moradia, com destinação de recursos do FNHIS de forma direta para associações comunitárias e cooperativas habitacionais para financiamento e monitoramento da produção de habitações. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá contemplar no mínimo recursos para: projetos, assessoria técnica, materiais, mão-de-obra especializada para habitação, infra-estrutura e equipamentos. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá ser criado no prazo de 90 dias a contar da publicação de Resolução do Conselho das Cidades.</p>	<p>Crédito Solidário.</p> <p>Resolução recomendada n. 31 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007</p> <p>Orienta sobre a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal, criando área específica para tratar de habitação de interesse social, visando o atendimento à demanda do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.</p>
<p><b>2008 –</b> Aprovação da Resolução nº 18, de 19/03/2008 do CGFNHIS que cria o programa de Apoio à PSM</p>	<p>- Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade – Nov 2008</p> <p>Plataforma de Luta da Jornada</p> <p>1. Destinação de todos os imóveis públicos (federais, estaduais e municipais) e privados vazios ou ociosos para habitação de interesse social.</p> <p>2. Destinação de todos os recursos do PAC Habitação (3 bilhões anuais) para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), totalizando 4 bilhões anuais;</p> <p>3. Garantir 30% dos recursos do FNHIS para a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e criação no estados e municípios de programas estaduais e municipais de Apoio à Produção Social da Moradia;</p> <p>4. Aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC) da MORADIA Digna, viabilizando 2% do Orçamento Geral da União para o Fundo de Habitação Popular (FNHIS) e 1% dos orçamentos estaduais e municipais para os fundos estaduais e municipais, para a eliminação do déficit habitacional;</p>	<p>-</p>	<p>Resolução recomendada nº. 49. Publicada no DOU, seção 01 de 07/07/2008</p> <p>Recomenda aos governos municipais e estaduais o convite à participação de associações e cooperativas habitacionais como executoras dos contratos que venham a ser celebrados com o Ministério das Cidades no âmbito do FNHIS.</p> <p>Resolução normativa n. 08. Publicada no DOU, seção 01 nº 146 de 31/07/2008</p> <p>Dispõe sobre a eleição de entidades integrantes do Conselho das Cidades - ConCidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS.</p> <p>Resolução Administrativa n. 13 Sem Informações quanto à publicação em DOU</p> <p>Apoia à realização da "Campanha Nacional pela Moradia Digna".</p>

	<p>5. Ampliar os recursos onerosos e não onerosos do Programa Crédito Solidário em 2009; revisar a regulamentação do programa, e implementar seu controle social, através da reformulação da composição do seu conselho gestor, submetendo-o ao Conselho Nacional das Cidades.</p> <p>6. Criação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social e desburocratização imediata dos procedimentos de contratação de projetos de habitação de interesse social, bem como de sua implementação, pelos governos federal, estadual e municipal.</p> <p>[...]</p>		
<p><b>2009</b> - Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida</p>	-	-	<p>Resolução Recomendada n.70. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 124 de 02/07/2009 Recomenda ao Ministério das Cidades que leve ao conhecimento do Governo federal - Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, ao Banco Brasil, à Caixa Econômica Federal – e aos Governos Estaduais, do Distrito Federal e municipais, a posição do Conselho das Cidades relativa as diretrizes para a implementação do conjunto de medidas do governo à habitação, no Programa “Minha Casa Minha Vida”.</p> <p>Resolução Recomendada, nº60. Publicada no DOU, seção 01 de 14/04/2009 Recomenda ao Ministério das Cidades a elaboração de um calendário para o ano de 2009 com o objetivo de discutir o Plano Nacional de Habitação - PLANHAB em todos os Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação.</p> <p>Resolução Recomendada, nº 66. Publicada no DOU, seção 01 de 14/04/2009 Recomenda a constituição de Eixo Estratégico no Plano Nacional de Habitação - PLANHAB que contemple a integração das ações com a Mobilidade e a Acessibilidade Urbana, o Saneamento Ambiental e o Planejamento Urbano.</p>
<p><b>2010</b></p>	-	<p>- 4ª Conferência das Cidades</p> <p>Resoluções:[...] 26. Priorizar os Programas habitacionais em parceria com as associações e cooperativas e facilitar o acesso de entidades civis sem fins lucrativos aos programas habitacionais, revendo a documentação exigida para os projetos e para cadastro dos beneficiários destas entidades.</p> <p>[...] 30) O poder público deverá estimular o fortalecimento e criação de empreendimentos econômicos solidários, como associações, cooperativas e empresas de autogestão, para construir casas e promover melhorias</p>	<p>Resolução normativa n.12. Publicada no DOU, seção 01 nº 213 de 08/11/2010 Aprova a seleção de entidades integrantes do Conselho das Cidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.</p> <p>Resolução Recomendada n.91. Publicada no DOU, seção 01 nº176 de 14/09/2010 Recomenda ao Ministério das Cidades que realize gestões junto aos órgãos do Governo Federal: Casa</p>

		<p><i>habitacionais para as famílias na faixa de renda de zero a três salários mínimos, a partir do estabelecimento de no mínimo 20% do total dos empreendimentos do MCMV para projetos do MCMV/Entidades, da ampliação dos recursos para o PSM/FNHIS, e liberação do número de projetos por entidade.</i></p> <p><i>[...] 31. Rever a regulamentação das normas do FNHIS e FDS para assegurar que as Associações e Cooperativas Habitacionais não sejam punidas em função da inadimplência dos mutuários, quando da assinatura de novos convênios.</i></p> <p><i>[...] 32. Estabelecer período de transição de no mínimo dois anos para que entidades privadas, sem fins lucrativos, beneficiadas com repasses do FNHIS façam o registro no SICONV, garantindo prazo necessário para que estas possam se adaptar e se capacitar.</i></p>	<p><i>Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a liberação dos recursos previstos para o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.</i></p> <p><i>Resolução Recomendada n.89 Publicada no DOU, seção 01 nº176 de 14/09/2010</i>  <i>Recomenda ao Ministério das Cidades critérios para seleção de propostas dos municípios no âmbito do PAC 2. Dentre eles, ações apoiadas no PAC 2, formação de lideranças, agentes comunitários e conselheiros(as) em Políticas Públicas, visando a qualificação para a discussão das políticas nos diversos espaços de participação.</i></p> <p><i>Resolução Recomendada n.93 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 242 de 20/12/2010</i>  <i>Dispõe sobre as regras para acesso de Estados, Municípios e do Distrito Federal a recursos destinados a habitação de interesse social e dá outras providências.</i></p>
<p><b>2011 –</b>  Aprovação da Lei 12.424/2011, que altera a lei 11.977/09 e institui o Programa Minha Casa Minha Vida 2.</p>	-	-	

Ao analisar-se o quadro percebe-se uma ação integrada e articulada dos movimentos de moradia e reforma urbana que estão presentes no processo de Conferências e no Conselho das Cidades, mas que se utilizam das mobilizações como instrumento de aglutinação e pressão social sobre o Estado. A proposta original da lei que criava o Sistema de Habitação (SNHIS), de 1991, foi aprovada somente em 2005, sem incluir a demanda de associações e cooperativas de acesso aos recursos do FNHIS. Desde a 1ª Conferência Nacional das Cidades, o fomento à autogestão popular já estava presente nas deliberações da Conferência e se manteve presente no ConCidades.

As Conferências das Cidades, como um dos principais canais institucionais de expressão social sobre as políticas urbanas, revelam momentos distintos: da inclusão da autogestão entre as diretrizes da política habitacional (2003), à demanda por um programa de produção social da moradia (2005 e 2007) e, posteriormente, revisão de suas regras e ampliação dos recursos (2010). O debate presente nas conferências terá continuidade através dos Conselhos das Cidades. A câmara temática do ConCidades que trata do tema de Habitação (o Comitê Técnico de Habitação) vai ter como uma de suas pautas mais presentes, o debate em torno da implementação do SNHIS e a produção autogestionária realizada pelos movimentos sociais urbanos. O Conselho das Cidades passa a atuar como uma esfera de mediação junto ao Legislativo, aos Conselhos Gestores do FNHIS e do FDS, a outros órgãos do Executivo (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, CEF, entre outros).

Mas, para a concretização dos programas autogestionários, foram, de fato, decisivas, as mobilizações organizadas pelos movimentos de moradia e reforma urbana que remontam a década de 1990 e que vem tendo continuidade até o século 21. Dentre elas, destacaram-se: a 4ª Caravana à Brasília por Moradia Popular, em 1991, que entregou a proposta de iniciativa popular de lei que criou o SNHIS e FNHIS e a Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, em 2005, quando pela primeira vez um presidente da República recebeu em audiência o movimento de reforma urbana.

Figura 24 – Primeira audiência do Fórum Nacional de Reforma Urbana com um presidente da República, em 2005, após a Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, em 2005.



Fonte: Palácio do Planalto.

A Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade continua, em sua pauta de reivindicações, uma série de itens referentes à moradia digna, incluindo a solicitação de alterações das regras do Programa Crédito Solidário, que não vinha viabilizando o acesso efetivo das associações e cooperativas aos recursos do programa. Entre as reivindicações da Marcha, constavam:

- [...] 5. A regulamentação até setembro da lei 11.124/05, que cria o Fundo (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
  - 6. O atendimento da demanda dos movimentos de moradia. Solicitamos que o Ministério das Cidades atenda a demanda de 50.000 novas unidades habitacionais (de padrão adequado) ainda este ano e de 100.000 novas unidades, por ano, a partir de 2006, para os movimentos de moradia.
  - 7. A destinação das terras vazias e dos prédios desocupados ou parcialmente ocupados da União para habitação de interesse social.
  - 8. A implementação de uma Política Nacional de Prevenção a Despejos Forçados.
  - 9. A continuidade do Programa Crédito Solidário com a mudança das regras atuais.
- (Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2005).

As mobilizações ganharam uma periodicidade anual, com a realização de jornadas nacionais anuais. A Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, de 2007, representou um marco no diálogo com o governo federal sobre as experiências autogestionárias dos movimentos de moradia. No documento de referência da jornada são apresentadas inúmeras reivindicações, onde se destacam, com referência à moradia e à autogestão:

[...] - A imediata destinação de parte dos 52 mil imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal para regularização fundiária e habitação de interesse social, inclusive para associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias;

- Destinação de todos os recursos do PAC em habitação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e que a aplicação dos mesmos seja decidida pelos Conselhos das Cidades e Conselho Gestor em cada esfera de governo;

- A imediata criação e a implementação do Programa Nacional de Produção Social da Moradia, viabilizando projetos de moradia popular e o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pelas associações comunitárias e cooperativas autogestionárias, através da aprovação da MP 387 com a inclusão do repasse direto dos recursos a estas associações e cooperativas;

- Reformulação e desburocratização dos programas habitacionais do Governo Federal/ Ministério das Cidades, como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, PSH, operações coletivas e crédito solidário por meio da participação e controle social sobre a competência normativa da Caixa Econômica.

(Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana. FNRU, 2007.)

Durante as manifestações, novo diálogo foi travado com o presidente Lula, em frente à Casa da Dinda, resultando numa audiência com a presença dos ministros da Casa Civil, do Ministério das Cidades, do Ministério do Planejamento e da Secretaria Geral da Presidência. Estabeleceu-se o comprometimento de criação do Programa de Ação de Produção Social da Moradia (APSM) e a destinação de 100 milhões de reais para a produção de unidades habitacionais pelas associações e cooperativas autogestionárias, em 2008; um reconhecimento à autogestão habitacional e uma destinação de recursos então inéditos.

Figura 25 – Jornada de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, em frente à Casa da Dinda, em 2007.



Fonte: Acervo FNRU.

A regulamentação da Lei 11.124/05 (ponto de reivindicação da Marcha de 2005) concretizou-se em 2006; a alteração que viabilizou o acesso a cooperativas e associações, ocorreu logo após a Jornada de 2007 (através da Lei 11.578/07); e a criação da APSM e previsão de recursos do FNHIS para sua implementação em 2008 (reivindicação da Jornada de 2007).

O espaço público está no Conselho das Cidades e fora dele, envolvendo outros espaços públicos em relação entre si e em relação com o ConCidades. São espaços híbridos, com maior ou menor presença do governo, mas que jogam um importante papel na construção social das políticas urbanas. Os espaços das mobilizações possibilitaram o êxito no diálogo direto com a Presidência da República, concretizando o comprometimento do governo federal com a autogestão na política habitacional.

### **3.5 A política nacional de habitação nos governos Lula e Dilma e a autogestão**

Em 2002, a eleição de Lula para presidente inaugurou o ciclo do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal. Na terceira gestão consecutiva do PT, são muitos os avanços e as contradições. No âmbito da política urbana, foi criado o Ministério das Cidades, reivindicação antiga da rede de reforma urbana. Ampliaram-se os canais institucionais para a participação social na gestão das políticas, instituindo-se o processo de conferências e o Conselho das Cidades (em 2004), expandindo-se assim a atuação dos movimentos sociais urbanos nas esferas institucionais: os quatro movimentos populares estão fortemente representados no Conselho das Cidades, bem como as entidades profissionais e de pesquisa e as organizações não governamentais do campo da reforma urbana.

Ao longo do século XXI, pode-se dizer que o Brasil conquistou um arcabouço legal bastante avançado no âmbito da política urbana. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), em 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, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). 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 ação dos movimentos de moradia e de reforma urbana combinaram ações de mobilização social com ações no campo institucional, fazendo-se, assim, avançar na retomada da implementação de uma política nacional de habitação.

No quadro 2, abaixo, é possível observar os inúmeros avanços e o repertório de ações utilizadas para viabilizar estes avanços, desde a década de 1980, em torno do reconhecimento do direito à moradia, da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, da política de habitação e do reconhecimento dos movimentos de moradia como sujeitos promotores desta política.

Quadro 2:  
Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana

<b>PERÍODO</b>	<b>POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b>	<b>ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA</b>
1985 - 1994 Nova República Sarney (1985-1989) Collor (1990-1992 - PRTB) Itamar (1993- 1994)	- Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal (1988).	- Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	- 1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FNMP (1991).	- Formulação da proposta e 4ª Caravana à Brasília (1991)/Lobby no Congresso, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular.
1995 – 2002 Governo FHC(PSDB)	- Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal (2000).	- Formulação de proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	- Aprovação do Estatuto da Cidade (2001).	- Formulação de proposta/Lobby no Congresso.
2003 - 2010 Governo Lula (PT)	- Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ConCidades (2004).	- Participação de membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/ Atuação nas eleições – Plataforma da Reforma urbana e do Direito à Cidade.
	- Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades.	- Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH.
	- Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS).	- Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005).
	- Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006.	- Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005), Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação do FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005).
	- Campanha Nacional dos Planos Diretores	- Atuação no Conselho das Cidades, nos

PERÍODO	POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA
2003 - 2010 Governo Lula (PT)	Participativos, PDP's (2006)	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 autogestão na moradia entrou na agenda pública, conforme verificou-se, em função da pressão exercida pelos movimentos de moradia e de reforma urbana: em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário.

A retomada da política habitacional e a criação de um programa de produção habitacional voltado para a autogestão foram temas centrais de Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana, de audiências realizadas com o poder público e da atuação dos movimentos sociais urbanos no Conselho das Cidades. A política nacional de habitação e o instrumento para sua implementação, o Plano

Nacional de Habitação (PLANHAB), foram construídos e aprovados no âmbito do Conselho das Cidades, em 2004 e 2008, respectivamente, incorporando as diretrizes das Conferências das Cidades e a agenda da reforma urbana.

Em 2005, a substituição do ministro Olívio Dutra, do PT, pelo ministro Márcio Fortes, do PP, representa o início do processo de desarticulação do Ministério das Cidades enquanto um órgão formulador da política urbana para o país, política esta que vinha sendo construída por uma equipe técnica oriunda dos quadros da reforma urbana.

Figura 26 - Ato em Brasília, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, contra a corrupção nas políticas urbanas: lavagem simbólica da entrada do Ministério das Cidades, em agosto de 2008.



Fonte: Acervo e Foto Regina Ferreira/2008.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano (habitação e saneamento), incorporou a urbanização de favelas (bandeira histórica dos movimentos sociais urbanos) no PAC Habitação.

Em 2009, nova inflexão conservadora: a crise econômica mundial (gerada pela crise do setor imobiliário americano) de 2008, aliada a uma forte pressão do setor privado, levou o governo a decidir investir na habitação, socorrendo as empresas do setor imobiliário. Assim, o Ministério da Fazenda gestou o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como uma ação emergencial anticíclica de apoio

ao setor privado, que sequer foi discutido no Conselho das Cidades antes do seu lançamento, em 2009.

Teve como objetivo principal reaquecer o mercado imobiliário no Brasil – respondendo à crise mundial de 2008 –, financiando diretamente empresas e construtoras para a construção para as classes de faixa de renda de 0 até 10 salários mínimos. Responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação.

Por pressão dos movimentos de moradia e reforma urbana, foi criada uma modalidade específica – o PMCMV Entidades – voltada especificamente para entidades sem fins lucrativos, incluindo neste grupo as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias. Garantiram-se, assim, recursos para financiar a produção social da moradia realizada de forma organizada, pelos futuros beneficiários.

Ao resgatar-se o processo histórico que resultou nos programas hoje existentes para a autogestão, pode-se verificar alguns avanços. Desde a década de 1990, houve no Brasil uma efetiva construção de espaços de participação social na gestão das cidades, espaços estes que deram voz a coletivos antes invisíveis nas cidades e nas políticas. Das lutas nestes espaços, pôde-se observar a ampliação da capacidade de organizações, movimentos, redes e fóruns formularem propostas de políticas e programas públicos. No caso urbano, os programas de habitação de interesse social com foco na autogestão de grupos populares são propostas oriundas dos movimentos de moradia e reforma urbana; programas estes hoje divulgados pelo governo como bons exemplos de parceria com os movimentos sociais. A lógica de mercado presente no PMCMV Entidades tem comprometido, porém, os objetivos emancipatórios que animaram a luta pelo acesso a um fundo popular para a moradia.

As ações de mobilização e a atuação nos conselhos de gestão de políticas conjugadas têm mostrado, contudo, a força que movimentos sociais, redes e fóruns possuem e sua capacidade para construir e modificar políticas e programas.

### **3.6 Organização social, política habitacional e autogestão**

Buscou-se neste capítulo resgatar: (i) a origem dos movimentos de moradia no Brasil, fortemente associada à demanda por redemocratização e à luta pelo direito à moradia e o acesso aos serviços urbanos; (ii) a origem da demanda por autogestão na produção habitacional, ligada aos processos de organização social inicialmente estimulados pela Igreja e pelas Comunidades Eclesiais de Base; (iii) a trajetória dos movimentos sociais urbanos na construção de uma proposta de política urbana e habitacional, a ser implementada pelo Estado, que combatesse as desigualdades e a segregação social nas cidades e incorporasse os diversos segmentos sociais organizados nos processos de decisão sobre a gestão das cidades; (iv) a política urbana e habitacional que vem sendo implementada pelo Estado a partir da eleição de um representante do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República do Brasil.

A partir do resgate da organização social ocorrida para o processo de redemocratização do país e para o acesso à moradia e aos serviços urbanos e da análise da política habitacional em curso, após 12 anos de governos do Partido dos Trabalhadores, podemos tecer alguns algumas considerações gerais em torno dos temas da organização social, da política habitacional e da autogestão.

#### **O problema habitacional e a organização social**

O problema habitacional persiste, ainda que sendo objeto de intervenção do Estado. A moradia, como uma mercadoria na sociedade capitalista, tem um valor de uso, associado à necessidade de abrigo de cada indivíduo; e um valor de troca, associado ao custo da terra e das benfeitorias e ao valor que cada indivíduo está disposto a pagar para usufruir de uma determinada moradia. O alto valor da moradia torna-a inacessível para significativa parcela da população que, no entanto, tem que satisfazer sua necessidade de abrigo. Assim, a demanda por moradia torna-se uma aspiração de uma vida inteira, provavelmente, uma necessidade não satisfeita para grande parte da população.

A falta de viabilidade de acesso via mercado à uma moradia digna e, ao mesmo tempo, a necessidade imperativa de habitação, faz da moradia um objeto de luta e um elemento estratégico de organização social. A falta de moradia exacerbada pelas políticas neoliberais da década de 1980 e pelo arrocho salarial, potencializada pela ausência de democracia no país, fez eclodirem os movimentos sociais em torno

da redemocratização, contra a carestia e pelo acesso à moradia e aos serviços públicos, tais como à saúde e ao saneamento. A retomada da democracia concretizou-se em 1985, mas o problema habitacional e urbano persistem, de tal forma que os movimentos de moradia e reforma urbana organizados nas décadas de 1980 e 1990 (a CONAM, o FNRU, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a União Nacional por Moradia Popular, a CMP e suas filiadas) mantêm-se há mais de 20 anos em funcionamento, tendo como foco central a luta pela moradia e reforma urbana.

Destaca-se, então, que a luta para garantir a reprodução social na cidade com bem estar urbano é um elemento de organização e unidade: organização da população excluída do direito à cidade e unificador de diferentes movimentos e entidades profissionais e acadêmicas, que se constituem em redes e fóruns e, a partir de uma plataforma comum, pressionam o Estado por políticas e programas.

### **A organização social e a política**

O conflito em torno da falta (e inadequação) da moradia mantém, portanto, parcela da população organizada até os dias atuais. As políticas públicas produzidas pelo Estado refletem os diferentes conflitos e a correlação de forças sociais existentes nas cidades. A luta pela redemocratização, concretizada em 1985 (através de eleições indiretas), a Constituinte de 1987 e a primeira eleição de Lula, do Partido dos Trabalhadores (que está já na sua terceira gestão consecutiva), em 2002, representam momentos expressivos da história política do país que espelham a correlação de forças existentes e a coalizão possível.

A Emenda Popular de Reforma Urbana (1987), o Estatuto da Cidade (2001), a lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação (2005), da Política Nacional de Saneamento (2007) e da Política de Mobilidade Urbana (2012) expressaram o esforço de construção de uma política urbana que alterasse a realidade urbana enquanto um espaço de aprofundamento das desigualdades sociais e de segregação.

Apesar da luta exaustiva para aprovação destes marcos legais, o que observa-se, de fato, é um arcabouço jurídico interessante, mas que não tem sido suficiente para alterar o cenário urbano brasileiro. As forças sociais presentes no interior do Estado e fora dele que, numa perspectiva relacional, produzem as políticas que incidem sobre as cidades, vêm possibilitando mais o aprofundamento da

acumulação de riqueza nas cidades do que a implementação da agenda dos movimentos de moradia e reforma urbana. Os espaços de participação social na gestão das cidades ainda são colocados mais como instâncias consultivas do que deliberativas. O Estatuto das Cidades e os seus instrumentos não vêm sendo aplicados, de forma a coibir a especulação imobiliária na cidade. A política nacional de habitação implementada tem fortalecido a segregação social, com grandes condomínios populares sendo construídos nas franjas das cidades, distantes de todos os equipamentos públicos e potencializando os problemas de mobilidade urbana. Os programas habitacionais, especialmente, o Programa Minha Casa Minha Vida, amenizam o conflito e possibilitam uma discreta redução do déficit habitacional. Mas não alteram a realidade excludente das cidades, nem coloca no espaço o ideário da reforma urbana que originou o Projeto Moradia formulado para o governo do PT, a criação do Ministério das Cidades e a aprovação da Política Nacional de Habitação de 2004.

### **A política habitacional e a autogestão**

A demanda por moradia autogestionária organizou a luta por uma política habitacional integrada à política urbana, que combatesse a segregação social das cidades. Assim, desde a década de 1980, os movimentos de moradia reivindicam fundos públicos e uma política de habitação popular voltada para os processos geridos por grupos organizados de pessoas sem moradia; reivindicam a autogestão na política habitacional. Foram as considerações de natureza política que tiveram papel decisivo na criação do Ministério das Cidades, em 2003, na aprovação da Política Nacional de Habitação e na criação do Programa Crédito Solidário, em 2004.

A Política Nacional de Habitação e seus programas refletem as relações de classe e as forças sociais presentes dentro do Estado e fora dele, sendo as políticas e os programas concretos derivados largamente das correlações de forças existentes na sociedade. A PNH e os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades responderam, em determinado momento, à demanda dos movimentos sociais urbanos por autogestão e reforma urbana.

Mas, a origem dos programas habitacionais autogestionários está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade e à capacidade da população de se organizar e construir soluções, apropriando-se do espaço urbano.

O programa MCMV joga o duplo papel de buscar responder ao “problema habitacional” e produzir consenso social. Desta forma, o Estado subsidia moradias para a população de menor renda, que não consegue acessá-la pelos mecanismos de mercado, melhorando concretamente suas condições materiais de vida e, ao mesmo tempo, financia a produção imobiliária e a acumulação urbana pelos capitais imobiliário e da construção civil. Os programas autogestionários contribuem com uma pequena parcela da produção imobiliária no MCMV, mantendo-se assim o consenso e apaziguando-se o conflito social.

Na correlação de forças sociais que incidem sobre o Estado, tem prevalecido a interferência no espaço urbano a partir da produção de novas habitações. Mas, a política habitacional, como se viu, é muito mais que construir ou financiar a provisão de novas moradias. Envolve a política urbana, a fundiária, a tributária, entre outras. E o Estado não é neutro: ele atua buscando transformar o que são interesses específicos, de determinados grupos, em interesses gerais, neutralizando assim os conflitos de classes. Assim, apesar da retomada da construção da política nacional de habitação a partir da ascensão do PT ao governo, fortemente alicerçada no projeto de reforma urbana, a política habitacional existente hoje, centralmente focada na provisão habitacional via subsídio do Estado, reforça a produção capitalista da moradia e a concepção desta como uma mercadoria, em oposição à concepção da moradia como um direito e um bem fundamental à vida humana.

#### 4 A PRODUÇÃO AUTOGESTIONÁRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

*“Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos. Projetos referentes ao que desejamos que sejam nossas cidades são em consequência projetos referentes a possibilidades humanas, a quem queremos ou, o que talvez seja mais pertinente, a quem não queremos vir a ser. Cada um de nós, sem exceção, tem algo a pensar, a dizer e a fazer.”*  
David Harvey

Considerando que a política e os programas habitacionais implementados pelo Estado refletem as relações de classe e forças sociais presentes em determinado momento histórico, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003 criou grande expectativa quanto às possibilidades de implementação de uma plataforma da reforma urbana fundada na autogestão e na participação social. Mas, o Estado não é uma entidade monolítica a serviço de uma determinada classe; é um campo estratégico onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros (POULANTZAS, 2000).

Assim, “o fato de a esquerda ocupar o governo não significa forçosa nem automaticamente que a esquerda controle realmente os, ou mesmo alguns, aparelhos de Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 141). A organização institucional do Estado torna possível à burguesia permutar o papel dominante de um aparelho por outro e, mesmo no interior de cada aparelho, permutar os núcleos de poder.

Se a agenda da reforma urbana conseguiu avançar de imediato, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades e, em 2004, com a criação do Conselho das Cidades, após o primeiro ciclo de conferências (o que não significa que o ConCidades atenda às finalidades inicialmente projetadas pelo movimento de reforma urbana, ou seja, atue como uma instância deliberativa do conjunto das políticas urbanas), o mesmo não se pode dizer da política habitacional. A política habitacional em construção desde o primeiro governo Lula (2003), com uma diversidade de agentes e interesses de classe e de frações de classe intervindo, reflete as diferentes agendas em disputa no interior do Estado e fora dele, incluindo aí a autogestão e toda a plataforma de reforma urbana: (i) prioridade para o acesso a terra; (ii) implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade visando coibir a especulação imobiliária e viabilizar uma política fundiária de reservas de áreas para

habitação de interesse social (HIS); (iii) urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos informais para as populações de menor renda; (iv) constituição de bancos de terras públicas; (v) revitalização de prédios vazios nas áreas centrais, visando atender à demanda de HIS; (vi) promoção do cooperativismo e associativismo para a produção social da moradia.

A autogestão, parte da política habitacional, só conseguiu entrar efetivamente na agenda pública em função das lutas dos movimentos sociais: manifestações, ocupações de prédios vazios e subutilizados, ocupações de espaços institucionais (MCidades, CEF, Palácio Alvorada, SPU, sessões do Congresso); da ação institucional no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS; e na mesa de negociação junto à Casa Civil, espaço conquistado em função da pressão sobre o governo e o PT, conforme verificou-se no capítulo anterior.

Mas os processos de seleção<sup>60</sup> operados pelos aparelhos de Estado são muitos e não se esgotam: com toda a luta no Congresso -14 anos - que resultou na aprovação da primeira lei de iniciativa popular que criou o SNHIS e FNHIS, na hora “h”, retirou-se do texto da lei aprovada (Lei nº 11.124/2005) a possibilidade das associações e cooperativas produzirem diretamente as moradias. A regulamentação da Lei do Sistema de Habitação concretizou-se em 2006, após a Marcha Nacional de Reforma Urbana de 2005. Mas, a alteração da Lei 11.124/2005, viabilizando o acesso aos fundos públicos para cooperativas e associações e a criação da Ação de Produção Social da Moradia (que não se viabilizou) ocorreram somente em 2007, logo após a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e Direito à Cidade. Enquanto isto, o primeiro programa do governo Lula voltado para os movimentos sociais urbanos e a autogestão, o Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004 (desconectado, portanto, do SNHIS e do FNHIS), operava com muitas dificuldades, conforme se verá adiante.

Em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), verifica-se uma inflexão conservadora e o foco da política habitacional passa a ser a produção privada de unidades habitacionais. A pressão social levará a criação de uma modalidade do MCMV, o Minha Casa Minha Vida Entidades, que substituirá o PCS.

---

<sup>60</sup> O conceito de seletividade foi elaborado por Offe (1984): as instituições políticas, no processo decisório de políticas públicas, agem como um sistema de filtros, de modo a incluir ou a excluir de suas agendas atos concretos por injunções estruturais, ideológicas, processuais ou repressivas.

Neste capítulo, buscou-se mapear o que vem sendo produzido no país, desde 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal e a consequente criação de programas dentro do que vem sendo chamado de autogestão habitacional. Levantou-se, em seguida: (i) os “empreendimentos” contratados pelos programas nacionais (Crédito Solidário, Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e Programa Minha Casa Minha Vida Entidades), vinculados aos movimentos de moradia e reforma urbana organizados nacionalmente; (ii) as concepções de autogestão que animaram os movimentos sociais a demandarem e participarem dos programas; (iii) e as percepções que as lideranças dos movimentos envolvidos vêm tendo sobre os programas, após 10 anos de criação do PCS. Pretende-se assim, fazer um breve balanço crítico dos programas, tendo como marcos teóricos tanto a produção capitalista da moradia quanto a produção social e o direito à cidade.

#### **4.1 A produção autogestionária de moradia no período de 2003 a 2013**

Bonduki<sup>61</sup> (1992), ao refletir sobre as experiências de mutirão e autogestão, ocorridas em São Paulo, nas décadas de 1980 e início da de 1990, escreveu:

A grande limitação para o desenvolvimento de projetos habitacionais com autogestão é que essa prática não tem tradição no Brasil e inexistem estímulos e legislação para que ela possa crescer. Pelo contrário, como vimos no caso Grajaú, parece existir uma política governamental, deliberada ou não, para desestimular este tipo de iniciativa (BONDUKI, 1992, p.162).

Passados 22 anos, pode-se dizer que a autogestão habitacional se consolidou como uma alternativa concreta para os movimentos de moradia, ganhou a agenda do movimento de reforma urbana e conseguiu, em 2004, após várias experiências ao longo da década de 1990, ser objeto de um programa específico do governo federal. No entanto, continua inexistindo uma legislação voltada para a autogestão na habitação e, apesar da demanda estar sendo atendida em parte pelos programas criados (PCS e PMCMV- Entidades), as contradições existentes colocam dúvidas quanto a política de governo estimular de fato este tipo de iniciativa.

---

<sup>61</sup> O arquiteto Nabil Bonduki integrou a equipe do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes, que assessorou os primeiros grupos de mutirão autogestionário em São Paulo, como os do Recanto da Alegria (1983) e da Vila Arco Íris; foi superintendente de Habitação Popular na Prefeitura de São Paulo (1989-1992), na gestão de Luiza Erundina, período em que foi implementado o Programa de Mutirões Autogestionários com recursos do FUNAPS Comunitário. Foi um dos coordenadores do Projeto Moradia (1999-2000), consultor do Ministério das Cidades para a Política Nacional de Habitação (2004) e coordenador técnico do Plano Nacional de Habitação (2007-2009). Atualmente, é professor da USP licenciado e vereador do Município de São Paulo pelo PT.

Voltando mais um pouco no tempo, em 1987, Ermínia Maricato<sup>62</sup>, ao ser entrevistada pela Revista Proposta<sup>63</sup> sobre os mutirões de São Paulo e a reforma urbana, destacou o que considerou que seria uma diferença fundamental dos mutirões de São Paulo daqueles do Uruguai (que inspiraram o exemplo brasileiro) que deveria ser objeto de reformulação:

É bom lembrar que no Brasil não existe propriedade coletiva. A grande diferença com relação às cooperativas uruguaias é que lá a propriedade do imóvel é da cooperativa. Isto significa uma diferença absurda! Aqui a propriedade é privada e individual (MARICATO, Ermínia, entrevista concedida à Revista Proposta. Proposta nº 35, 1987, p. 34).

E, adiante, destacou a importância das experiências cooperativistas como fator de organização social, colocando em xeque a relação com o Estado, cuja tendência intrínseca é a cooptação dos movimentos:

Veja bem, a ditadura uruguaia tentou acabar com esse tipo de programa que financiava as cooperativas, porque ele acabou sendo uma coisa tão forte que, mesmo com a quase extinção dos partidos de esquerda, o movimento cooperativista uruguaio de mutirões chegou a enfrentar a ditadura. Foi o que restou, inclusive, uma certa hora. Agora, eu penso o seguinte: primeiro nós estamos toda hora pensando o Estado como alguma coisa que está sempre contra. Nós já fizemos alguns exercícios, na elaboração de plataformas do PT, de pensar o Estado a favor. Mas sempre com o pé atrás. O Estado sempre vai ser o Estado. Mesmo na mão do PT, a tendência da máquina vai ser sempre de cooptar (MARICATO, Ermínia, entrevista concedida à Revista Proposta. Proposta nº 35, 1987, p. 37).

A atualidade das questões levantadas impressiona, questões que continuam aguardando respostas, mais de 20 anos depois.

No entanto, ao levantar-se o que vem sendo feito a partir dos programas lançados em 2004, pode-se constatar, conforme se verá em seguida, que a autogestão “entrou no mapa”, ainda que grandes sejam os obstáculos.

#### 4.1.1 O Programa Crédito Solidário

O Programa Crédito Solidário (PCS) foi criado em 2004, tendo como objetivo “o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada”<sup>64</sup>. Foi o primeiro programa do governo Lula, voltado para os movimentos sociais

<sup>62</sup> Ermínia Maricato é professora da USP, foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano no Município de São Paulo (1989-1992), participou da equipe de transição FHC/Lula (2002) e foi Ministra Adjunta do Ministério das Cidades no período 2003-2005, durante a gestão desta pasta por Olívio Dutra.

<sup>63</sup> Revista Proposta nº35, de setembro de 1987. A Revista Proposta é uma publicação da ONG FASE, que assessorava, nesta época, os movimentos de moradia de São Paulo.

<sup>64</sup> Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>

urbanos. Passados dez anos, o programa foi superado pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, com valores e condições de financiamento melhores. Como primeiro programa, no entanto, teve um papel fundamental de quebrar com resistências de técnicos governamentais às cooperativas e associações populares, além de constituir-se como um programa experimental, de aprendizado dos movimentos quanto à burocracia estatal para o acesso a financiamentos públicos. Algumas dissertações já vêm dando conta da análise do Programa Crédito Solidário<sup>65</sup>, ao longo destes últimos dez anos.

Assim, Moreira (2009, p.85) destaca que a criação do Programa Crédito Solidário se encaixa na trajetória do movimento de moradia junto ao governo federal, especialmente na luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular (Lei 11.124/2005), não sendo uma reivindicação pontual. De fato, o Programa Crédito Solidário veio responder à demanda oriunda na década de 1980, de recursos federais permanentes para a construção sob a forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimentos de moradia. Esta demanda originou a proposta de construção do Fundo e do Sistema Nacional por Moradia Popular (posteriormente, FNHIS e SNHIS, Fundo e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social).

A origem dos recursos, no entanto, foi proveniente do Fundo de Desenvolvimento Social, FDS, criado pela Lei 8.677/93, um fundo de natureza contábil destinado ao financiamento de projetos na área de habitação popular, de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado. Segundo Silva (2009) os recursos do FDS encontravam-se ociosos, quando, em 2002, o Tribunal de Contas da União exigiu a sua aplicação, o que desembocou, em 2004, na sua utilização para um programa destinado a atender a demanda dos movimentos sociais urbanos, o Programa Crédito Solidário, criado pela Resolução do CCFDS de nº 94, de junho de 2004. No momento de criação do Programa

---

<sup>65</sup> Moreira (2009) fez um levantamento das origens do programa, recuperando a década de 1980/90, com os mutirões autogestionários de São Paulo e de outras prefeituras progressistas. Analisou, também, o Programa dentro do contexto da política habitacional do governo Lula. Silva (2009) resgata os antecedentes, a concepção, a operacionalização e a implementação do PCS. Drago (2011) analisa três experiências do PCS em Porto Alegre, a partir da ação dos movimentos, que estariam entre o confronto político e a cooperação com o Estado, beirando à institucionalização. Sobre mudanças ocorridas no Programa, desde a sua criação, ver Rodrigues (2013).

Crédito Solidário o FDS contava com recursos da ordem de 700 milhões de reais, segundo Silva (2009)<sup>66</sup>.

O controle social sobre o FDS é exercido pelo Conselho Curador do FDS (CCFDS)<sup>67</sup>, composto por uma representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais. Os movimentos de moradia e reforma urbana não estão representados neste conselho e os representantes dos trabalhadores e empregadores e seus suplentes são escolhidos, respectivamente, pelas centrais sindicais e confederações nacionais.

Entre as modalidades financiáveis, estão previstas<sup>68</sup>: (i) a aquisição de terreno e construção; (ii) a construção em terreno próprio; (iii) a construção em terrenos de terceiros; (iv) a conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; (v) a aquisição de unidade construída; (vi) e a aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais. Quanto ao regime de construção, o programa prevê que a construção das unidades pode ser feita: (i) por autoconstrução, (ii) pelo sistema de auto-ajuda ou mutirão, (iii) por administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil (com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento), (iv) ou por empreitada global (com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento).

Participam do programa, aqueles com renda familiar de até R\$1.125,00<sup>69</sup>. A taxa de juros é zero e o prazo para pagamento é de até 240 (duzentos e quarenta)

---

<sup>66</sup> Sobre o FDS e o Programa Crédito Solidário, ver a dissertação de mestrado “Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário”, de Jessica N. Silva (2009).

<sup>67</sup> O Conselho Curador do FDS é um órgão colegiado, cuja criação foi autorizada pelo Decreto nº103/1991 e posteriormente reestruturado pela Lei nº 8.677/1993. É composto atualmente pelas seguintes entidades que representam paritariamente o governo e a sociedade civil organizada: Ministério das Cidades; Secretaria Executiva do CCFDS; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Caixa Econômica Federal; e Banco Central do Brasil; Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional da Indústria; Confederação Geral dos Trabalhadores; Central Única dos Trabalhadores; Força Sindical; e Social Democracia Sindical. Desde 2003, com a reorganização da estrutura do governo federal (Lei 8677/2003), a presidência do CCFDS é do Ministério das Cidades.

<sup>68</sup> Estamos tomando como referência os dados do Programa Crédito Solidário disponíveis no site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)). Cabe ressaltar que, desde sua criação, em 2004, o programa passou por inúmeras alterações em suas regras, em decorrência das demandas feitas pelos movimentos sociais.

<sup>69</sup> Famílias com renda até R\$1.900,00 também podem participar, desde que limitadas a 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou 35% (trinta e cinco por cento) de composição do grupo

meses. O prazo de carência é o previsto para execução das obras, limitado a no mínimo 6 (seis) meses e no máximo de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado até o máximo de 32 (trinta e dois) meses.

O número máximo de unidades por empreendimento é de 200 unidades, para cidades com mais de 300.000 habitantes, municípios de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE's); 100, para aquelas com população entre 50.001 e 300.000; e 50 para aquelas com até 50.000. O valor máximo por unidade é de R\$30.000,00, para capitais e municípios da região metropolitana e cidades com mais de 100 mil habitantes; R\$25.000,00, para municípios com população de até 100 mil; e R\$ 20.000,00, para área rural e municípios com menos de 20.000 habitantes.

### **A produção e os agentes do Programa Crédito Solidário**

Desde o lançamento do programa, em junho de 2004, até agosto de 2011, foram contratados, no total, 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades e totalizando aproximadamente 387 milhões de reais<sup>70</sup>. O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar um programa novo, cujos agentes proponentes (as associações comunitárias e cooperativas) não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da Caixa Econômica Federal (CEF) costumava rotineiramente operar<sup>71</sup>. Superar as barreiras impostas foi um processo longo, possível apenas através da pressão exercida pelos movimentos sociais junto ao governo federal, bem como pela adesão de técnicos governamentais à proposta.

Ao analisar-se, no entanto, o número de empreendimentos contratados por ano, observa-se uma evolução significativa no período que vai de 2005 a 2008, e um decréscimo a partir de 2009, fenômeno este explicado pelo lançamento do Programa

---

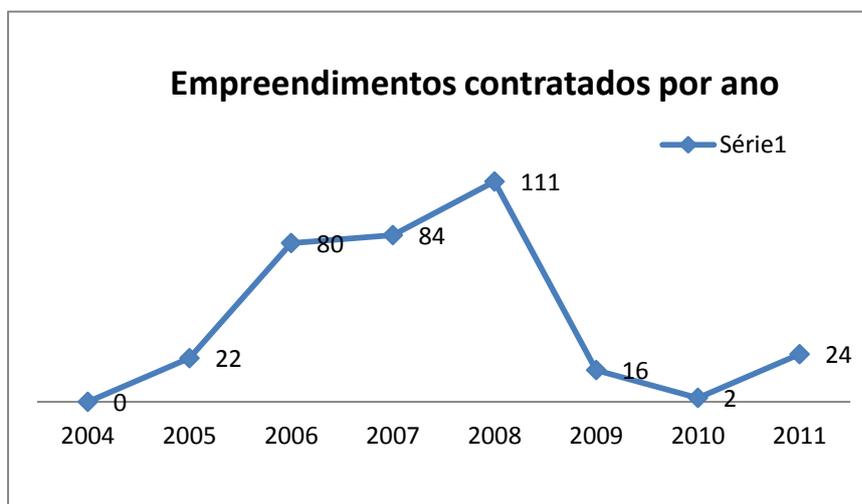
associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas.

<sup>70</sup> Os dados (do Programa Crédito Solidário) referem-se ao período de junho de 2005 a agosto de 2011, levantados junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, para a 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. A partir de 2012, não houve mais contratações pelo Programa Crédito Solidário.

<sup>71</sup> Durante um significativo período o Programa Crédito Solidário foi popularmente chamado pelos movimentos de moradia de "Programa Crédito Solitário", numa alusão à dificuldade de acesso ao crédito.

Minha Casa Minha Vida Entidades, cujas condições de financiamento são mais vantajosas que as do Crédito Solidário.

Gráfico 1: Empreendimentos do Programa Crédito Solidário contratados por Ano



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

A evolução apresentada no período sinaliza um aprendizado provavelmente tanto dos agentes proponentes (associações e cooperativas, entre outras entidades), quanto do agente operador e financeiro (Caixa Econômica Federal) e do gestor dos recursos (Ministério das Cidades).

Quanto ao grau de execução dos 341 empreendimentos contratados, 242 encontravam-se concluídos até agosto de 2011, data do levantamento realizado, o que representava, na época, mais de 70% do total de empreendimentos. Apenas 49 empreendimentos encontravam-se atrasados (14%) e 19 paralisados (com menos de 50% da obra concluída e mais de 3 anos de contrato), o que demonstra um razoável grau de execução do programa.

Tabela 1: Grau de execução dos Empreendimentos Programa Crédito Solidário Junho 2005 a agosto 2011

Empreendimentos	Número	Percentual
Concluídos	242	71%
Em andamento normal	12	4%
Atrasados	49	14%
Paralisados (+ de 75% das obras concluídas)	19	6%
Paralisados (-de 50% das obras concluídas e mais de 3 anos de contrato)	19	6%
Total de empreendimentos	341	100%

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

O número total de empreendimentos (341), no entanto, não representava o universo de iniciativas (ou propostas) que de fato ocorreram por todo o Brasil. Este universo era imensamente superior considerando que, na primeira seleção para o Programa Crédito Solidário, em agosto de 2004, foram selecionadas 684 de 2.789 propostas apresentadas (FNRU apud SILVA, 2009, p. 131). Apresentar propostas não significou, portanto, que as entidades estivessem habilitadas ou que preenchessem as condições estabelecidas para acessar ao crédito.

### **A distribuição territorial dos empreendimentos**

O Programa Crédito Solidário está presente em 21 estados da federação, totalizando 341 empreendimentos e 21.695 unidades habitacionais. O Rio Grande do Sul tem 104 empreendimentos, Goiás, 42 empreendimentos, enquanto que Alagoas e Espírito Santo estão presentes com apenas um empreendimento. Os dados sugerem – considerando a enorme variação por estado - que o principal critério para o acesso foi preencher as condições estabelecidas pelo programa.

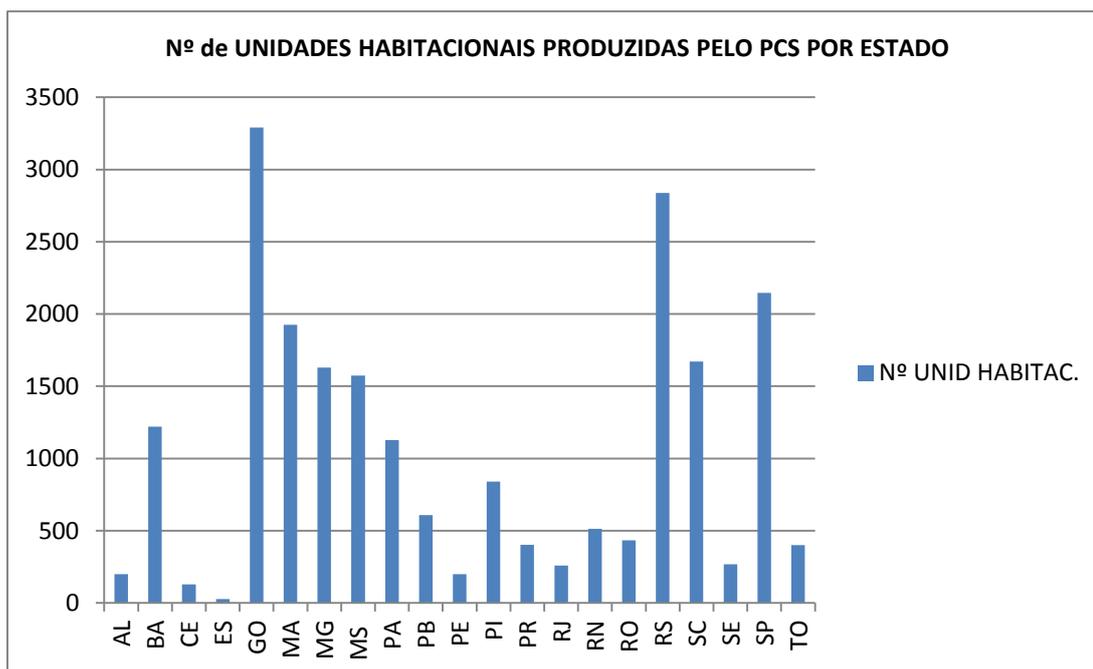
Os estados com maior número de empreendimentos são: Rio Grande do Sul (104), Santa Catarina (45), Goiás (42), São Paulo (22), Mato Grosso do Sul (20), Minas Gerais (18), Maranhão (16); e os estados que receberam o maior número de recursos (em milhões): Goiás (65,7), São Paulo (62,8) e Rio Grande do Sul (44,5), Minas Gerais (35,2), Santa Catarina (30,5), Maranhão (25,4).

Tabela 2: Empreendimentos contratados do PCS por Estado - jun/2005 a ago/2011

ESTADO	Nº EMPREEND.	Nº TOTAL DE UNID HABIT.	VALOR TOTAL FINANCIAMENTO	CUSTO P/UNID HABIT.
AL	1	200	3.600.000,00	18.000,00
<b>BA</b>	<b>6</b>	<b>1220</b>	<b>15.870.510,96</b>	13.008,62
CE	6	128	2.550.539,43	19.926,09
ES	1	28	559.832,84	19.994,03
<b>GO</b>	<b>42</b>	<b>3290</b>	<b>65.721.988,33</b>	19.976,29
<b>MA</b>	<b>16</b>	<b>1924</b>	<b>25.415.090,82</b>	13.209,51
<b>MG</b>	<b>18</b>	<b>1629</b>	<b>35.269.171,73</b>	21.650,81
<b>MS</b>	<b>20</b>	<b>1573</b>	<b>18.886.878,80</b>	12.006,92
<b>PA</b>	<b>8</b>	<b>1127</b>	<b>18.284.627,74</b>	16.224,16
PB	5	608	8.636.108,49	14.204,13
PE	2	200	3.097.410,14	15.487,05
<b>PI</b>	<b>13</b>	<b>840</b>	<b>10.838.646,86</b>	12.903,15
PR	14	402	3.225.156,45	8.022,78
RJ	3	260	5.807.900,69	22.338,08
RN	4	512	8.922.923,20	17.427,58
RO	6	433	5.654.700,00	13.059,35
<b>RS</b>	<b>104</b>	<b>2837</b>	<b>44.502.394,42</b>	15.686,43
<b>SC</b>	<b>45</b>	<b>1671</b>	<b>30.505.922,76</b>	18.256,09
SE	2	268	4.392.992,00	16.391,76
<b>SP</b>	<b>22</b>	<b>2145</b>	<b>62.878.604,69</b>	29.314,03
TO	3	400	4.787.002,00	11.967,51
<b>21 ESTADOS</b>	<b>341 EMPREEND.</b>	<b>21.695</b>	<b>387.189.170,90</b>	<b>17.846,93</b>

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Gráfico 2: Nº de Unidades Habitacionais produzidas pelo PCS por Estado



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

O Rio Grande do Sul, que se destaca pelo número de empreendimentos (mais que o dobro que o segundo estado com maior número), cai para terceiro quando se trata de volume de recursos repassado pelo governo federal. O que se explica pelo fato da maior parte dos empreendimentos gaúchos serem de menor porte. Já São Paulo, tem um número menor de empreendimentos, mas com maior número de unidades habitacionais em cada um. Assim, o Estado de São Paulo foi o segundo estado que mais recebeu recursos, junto com Goiás, campeão em recursos e no número total de unidades habitacionais por estado (3.290 unidades).

Outro dado que se destaca na tabela é o baixo custo das habitações: oscilam entre, aproximadamente, R\$8.000,00, no Paraná, e R\$12.000,00, no Tocantins, a R\$21.000,00 em Minas Gerais, R\$22.000,00 no Rio de Janeiro; e R\$29.000,00, em São Paulo. Para estes valores vale, no entanto, uma ressalva: não sabe-se que contrapartidas entraram na construção do empreendimento (por exemplo, doação de área pelo governo municipal ou estadual, construção em imóvel da própria entidade, entre outras possibilidades) o que poderia acarretar no baixo valor de financiamento, se comparado com os demais, que não auferiram contrapartidas. Além disso, as variações do preço da terra (componente fundamental no custo da habitação) nas diferentes regiões e cidades são enormes e explicam parte das diferenciações por estado.

Quando se distribui geograficamente os empreendimentos contratados no mapa do território nacional<sup>72</sup> (mapa 1, a seguir) visualiza-se a região sul, como a região de maior incidência de empreendimentos do PCS: 163 empreendimentos; e a região norte, como a de menor incidência: 14. A região centro-oeste também se destaca: Goiás e Mato Grosso do Sul totalizam 62 empreendimentos.

Ao criar-se uma classificação segundo o número de unidades habitacionais por empreendimento (mapa 2, a seguir), identifica-se uma grande incidência de pequenos empreendimentos (até 50 unidades habitacionais) em todo o norte e noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, que se estende pelo interior de Santa Catarina (oeste) e do Paraná (sudoeste), fenômeno explicável pela forte tradição da agricultura familiar e do cooperativismo rural em toda a região sul.

Nas regiões sudeste e nordeste, em regiões próximas às regiões metropolitanas, verifica-se a incidência de empreendimentos de maior porte, de até ou mais de 200 unidades.

Os Estados do Rio Grande do Sul (ver mapa 3, a seguir), de Goiás, de Santa Catarina e de São Paulo são aqueles com o maior número de empreendimentos e maior número de unidades habitacionais. Os empreendimentos no Rio Grande do Sul se concentram na região norte e noroeste do estado e na Região Metropolitana de Porto Alegre. Em Santa Catarina, no oeste e na Região Metropolitana de Florianópolis. Em Goiás, estão concentrados nos municípios do entorno do Distrito Federal e em Goiânia e municípios da região metropolitana. Em São Paulo, na capital e na região metropolitana.

A existência de experiências autogestionárias anteriores ao programa parece ser a hipótese mais provável para a maior incidência de projetos nos estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina e São Paulo. No caso dos dois estados do sul (e também no Paraná), a experiência acumulada e sua relevante história em torno do cooperativismo rural e a organização da agricultura familiar são os responsáveis pelo grande acesso ao PCS, o que sinaliza a ampliação da abrangência do programa, inicialmente concebido para atender aos movimentos sociais urbanos<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Os mapas georeferenciados foram produzidos pelo bolsista de iniciação científica, Allan Pessoa, do Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ, a partir da base elaborada por Egle Guinâncio.

<sup>73</sup> A partir da pressão dos movimentos sociais do campo (FETRAF, MST, entre outros) foi construído o Programa de Habitação Popular Rural, quando do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, em 2009.

Em São Paulo, pelo inegável acúmulo em torno da produção social da moradia através de mutirões urbanos autogeridos ainda na década de 1980: Vila Nova Cachoeirinha (1982), Recanto da Alegria (1983), Vila Comunitária de São Bernardo (1985), no governo Franco Montoro; e, depois, a experiência do governo Luiza Erundina (1988-1992) do FUNAPS Comunitário (ou FUNACOM) que envolveu 12.000 unidades habitacionais construídas por mutirão e autogestão por associações comunitárias (número bastante significativo se considerarmos ainda que estamos falando de um único município e apenas uma gestão).

Em Goiás, desde 1983, a política habitacional estadual é marcada por iniciativas governamentais em torno do mutirão. O Programa Mutirão da Moradia, lançado no primeiro governo de Íris Rezende (PMDB), envolveu a construção de 5.112 unidades habitacionais e 1.321 lotes urbanizados, no período de 1983 a 1986, segundo Barros (2011). O Programa Mutirão preconizava a utilização da mão de obra dos futuros beneficiários como estratégia para baratear os custos e fortalecer a iniciativa individual e os mecanismos de ajuda mútua, embora nem sempre os beneficiários de fato participassem do processo construtivo<sup>74</sup>. Inicialmente realizado em Goiânia (a Vila Mutirão), o programa mutirão se estendeu pelo interior. No segundo governo de Íris Rezende (1991-1994), o novo programa, Programa Mutirão Permanente da Moradia, viabilizou a construção de 13.722 unidades habitacionais, em 190 municípios e 17 povoados (BARROS, 2011, p.85).

A partir de 2001, no governo de Marconi Perillo (PSDB), é lançado o Cheque Moradia:

[...] programa que opera com a transferência de parte da arrecadação de impostos do Estado para famílias com renda de até 3 salários mínimos, para construção, reforma e ampliação de suas casas, em loteamento realizado pela prefeitura conveniada ou em lote do próprio beneficiário, havendo a contrapartida de que este doe sua mão-de-obra no processo construtivo.

(BARROS, 2011, p.116)

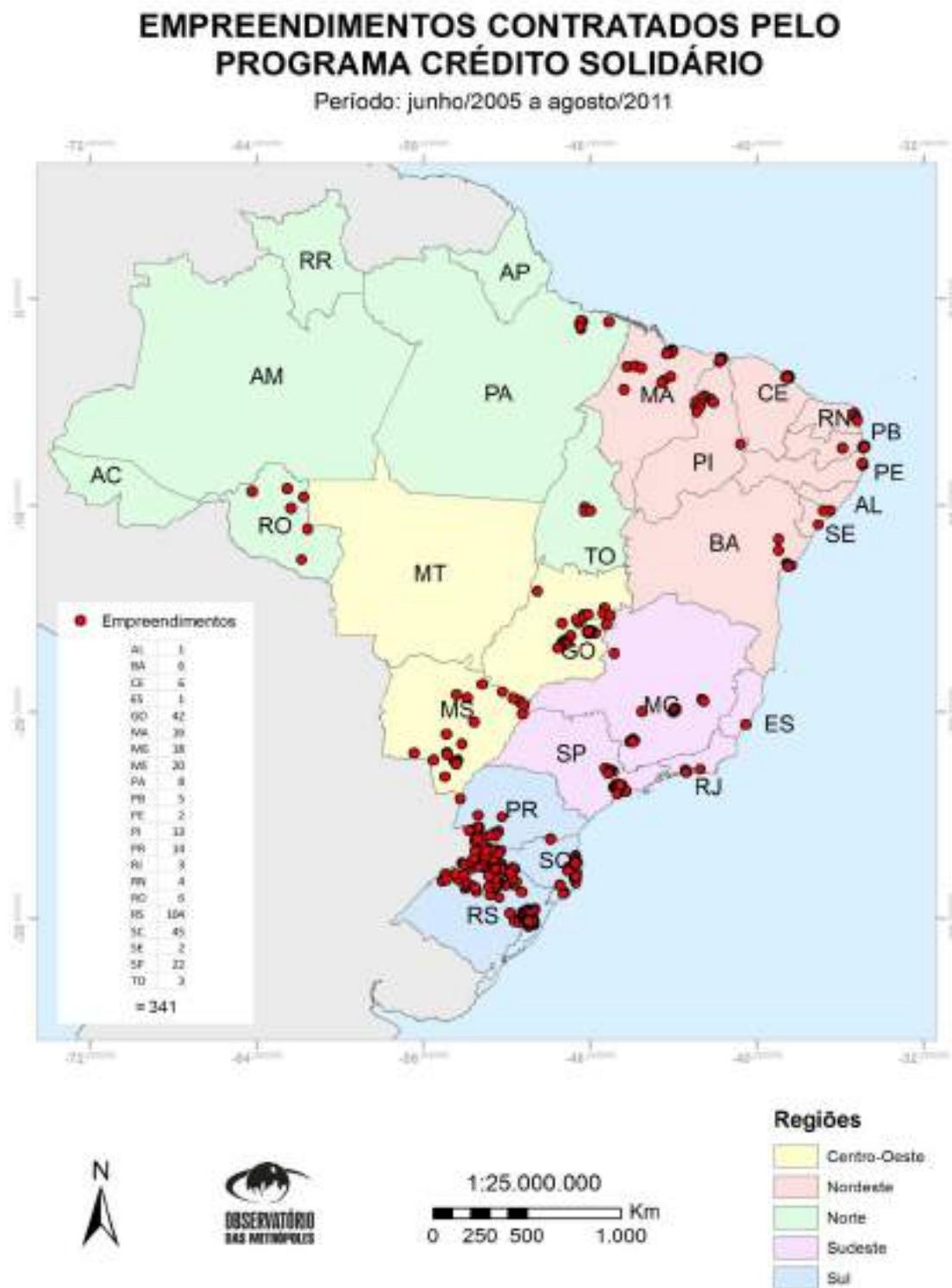
Além da construção, reforma e ampliação, o Cheque Moradia também atuou de forma complementar aos programas federais, tais como o PSH (Programa de Subsídio à Habitação), os programas do FNHIS e à Resolução 460 do CCFGTS (BARROS, 2011, p. 124). Observa-se, portanto, a presença do governo na política habitacional estadual, mobilizando agentes locais e gerando experiências e

---

<sup>74</sup> Sobre o Programa Mutirão, bem como a política habitacional do Estado de Goiás, no período compreendido entre 1983 e 2010, ver a dissertação de mestrado “Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia”, de Luís Torres Barros (2011).

acúmulos (sem entrarmos no mérito destas políticas e programas), o que pode ser o fator histórico que explique (ao menos parcialmente) o bom desempenho observado pelo Estado de Goiás no acesso ao Programa Crédito Solidário.

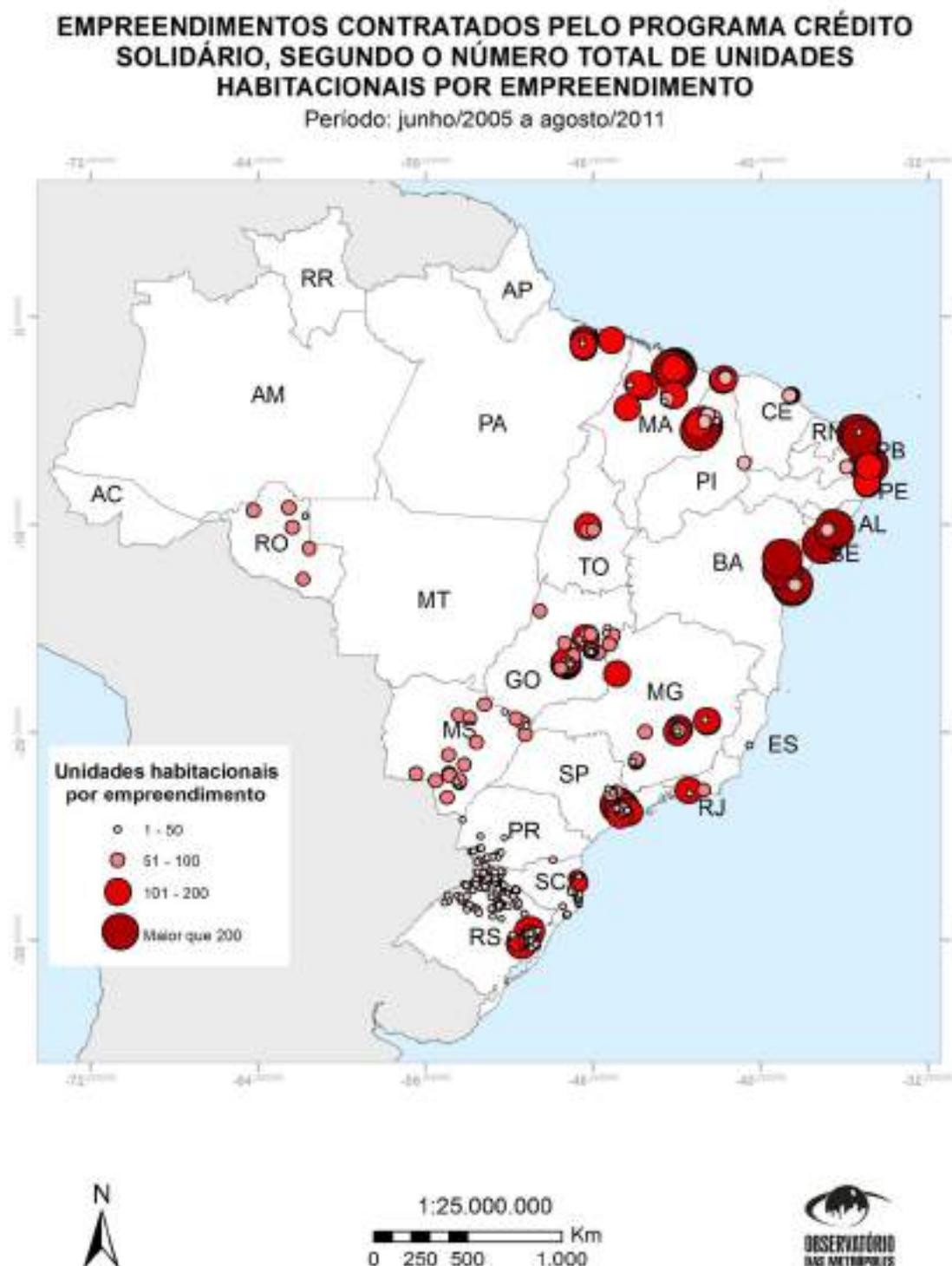
Mapa 1: Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário



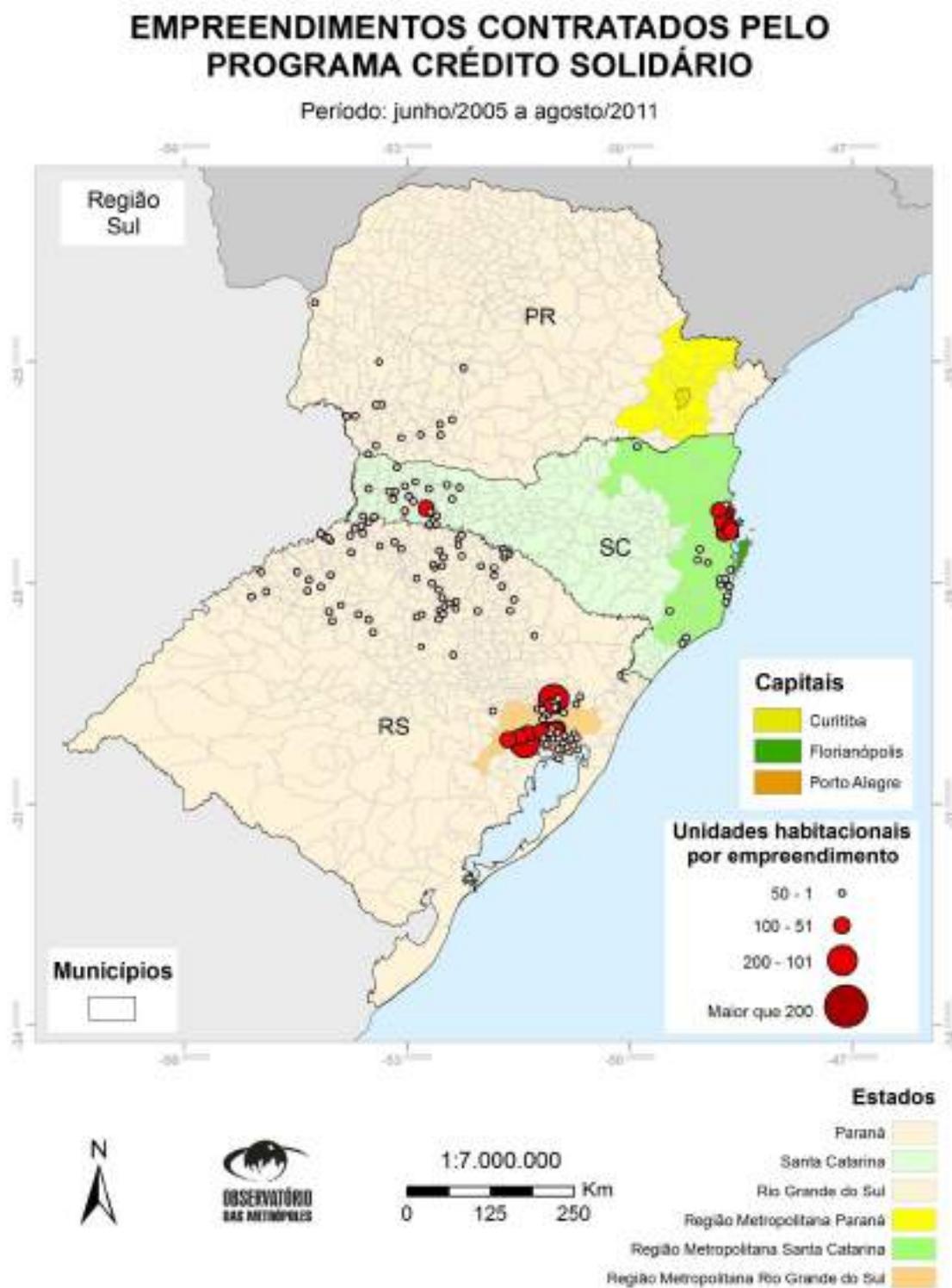
Elaboração: Altan Pessôa

Fonte: Ministério das Cidades 2011

Mapa 2: Distribuição Geográfica e Tamanho dos Empreendimentos Contratados pelo Programa Crédito Solidário



Mapa 3: Distribuição Geográfica e Tamanho dos empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário na Região Sul



### **Vinculação com os movimentos nacionais de moradia e reforma urbana**

Em relação ao universo de empreendimentos contratados, buscou-se identificar a vinculação dos grupos/entidades com os movimentos de moradia e reforma urbana organizados em nível nacional: a Central dos Movimentos Populares, a Confederação Nacional das Associações de Moradores, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia Digna e a União Nacional por Moradia Popular<sup>75</sup>. Para isto, realizaram-se contatos com as coordenações nacionais de cada movimento, que buscaram identificar suas entidades filiadas.

Agregou-se à tabela 2, dos empreendimentos contratados pelo PCS por Estado, os dados referentes àqueles empreendimentos vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana (ver tabela 3, a seguir).

Os quatro movimentos estão presentes, no Programa Crédito Solidário, em 12 estados da federação, com 73 empreendimentos e 7.522 unidades habitacionais, no total.

Os estados com maior presença dos movimentos nacionais de moradia são praticamente os mesmos estados com maior número de empreendimentos (à exceção de Santa Catarina): Rio Grande do Sul (16), São Paulo (11), Minas Gerais (11), Goiás (9), Mato Grosso do Sul (6) e Maranhão (5).

Ao comparar-se o número de unidades habitacionais produzidas no estado com àquelas produzidas pelos movimentos de moradia e reforma urbana, observa-se que os estados onde a produção total é mais próxima daquela do movimento são: Pernambuco, Paraíba e Minas Gerais.

---

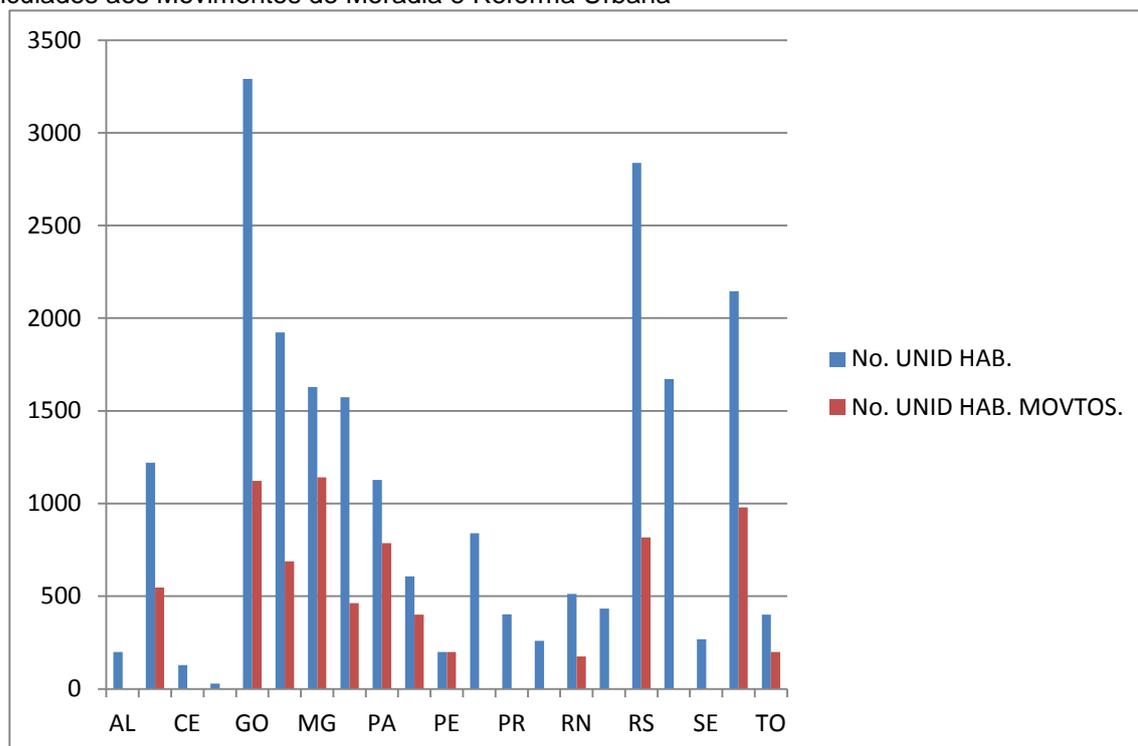
<sup>75</sup> A resposta a esta pergunta pode parecer óbvia num primeiro momento, mas, ao contrário, é bastante complexa, considerando-se que a entidade proponente – que solicita o financiamento - é, geralmente, uma associação ou cooperativa local. Além disso, muitas vezes, grupos ou associações ligadas aos movimentos de moradia não estão com sua situação jurídica regularizada, solicitando então que outras entidades ou organizações possam representar o grupo juridicamente junto ao agente operador e financeiro, a CEF.

Tabela 3: Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário e Empreendimentos contratados vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – junho 2005 a agosto 2011

ESTADO	Nº EMPREEND.	No. UNID HAB.	VALOR FINANC.	No. EMPR. MOVTO.	No. UNID HAB. MOVTO.	VALOR FINANC. MOVTO.
AL	1	200	3.600.000,00	0	0	0
<b>BA</b>	<b>6</b>	<b>1220</b>	<b>15.870.510,96</b>	<b>3</b>	<b>548</b>	<b>12.434.610,96</b>
CE	6	128	2.550.539,43	0	0	0
ES	1	28	559.832,84	0	0	0
<b>GO</b>	<b>42</b>	<b>3290</b>	<b>65.721.988,33</b>	<b>9</b>	<b>1123</b>	<b>21.101.047,88</b>
<b>MA</b>	<b>16</b>	<b>1924</b>	<b>25.415.090,82</b>	<b>5</b>	<b>688</b>	<b>10.569.390,64</b>
<b>MG</b>	<b>18</b>	<b>1629</b>	<b>35.269.171,73</b>	<b>11</b>	<b>1142</b>	<b>25.763.349,04</b>
<b>MS</b>	<b>20</b>	<b>1573</b>	<b>18.886.878,80</b>	<b>6</b>	<b>462</b>	<b>5.902.878,80</b>
PA	8	1127	18.284.627,74	5	787	12.043.476,74
PB	5	608	8.636.108,49	3	400	5.178.301,90
PE	2	200	3.097.410,14	2	200	3.097.410,14
PI	13	840	10.838.646,86	0	0	0
PR	14	402	3.225.156,45	0	0	0
RJ	3	260	5.807.900,69	0	0	0
RN	4	512	8.922.923,20	1	176	3.241.734,00
RO	6	433	5.654.700,00	0	0	0
<b>RS</b>	<b>104</b>	<b>2837</b>	<b>44.502.394,42</b>	<b>16</b>	<b>817</b>	<b>17.852.072,87</b>
<b>SC</b>	<b>45</b>	<b>1671</b>	<b>30.505.922,76</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
SE	2	268	4.392.992,00	0	0	0
<b>SP</b>	<b>22</b>	<b>2145</b>	<b>62.878.604,69</b>	<b>11</b>	<b>979</b>	<b>28.261.861,49</b>
TO	3	400	4.787.002,00	1	200	2.000.000,00
<b>21 EST.</b>	<b>341 EMPREEND.</b>	<b>21.695 UNID. HAB.</b>	<b>R\$ 387.189.170,90</b>	<b>73 EMPR. MOV.</b>	<b>7.522 UNID.HABIT.</b>	<b>R\$ 147.446.134,46</b>

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM e UNMP, 2011.

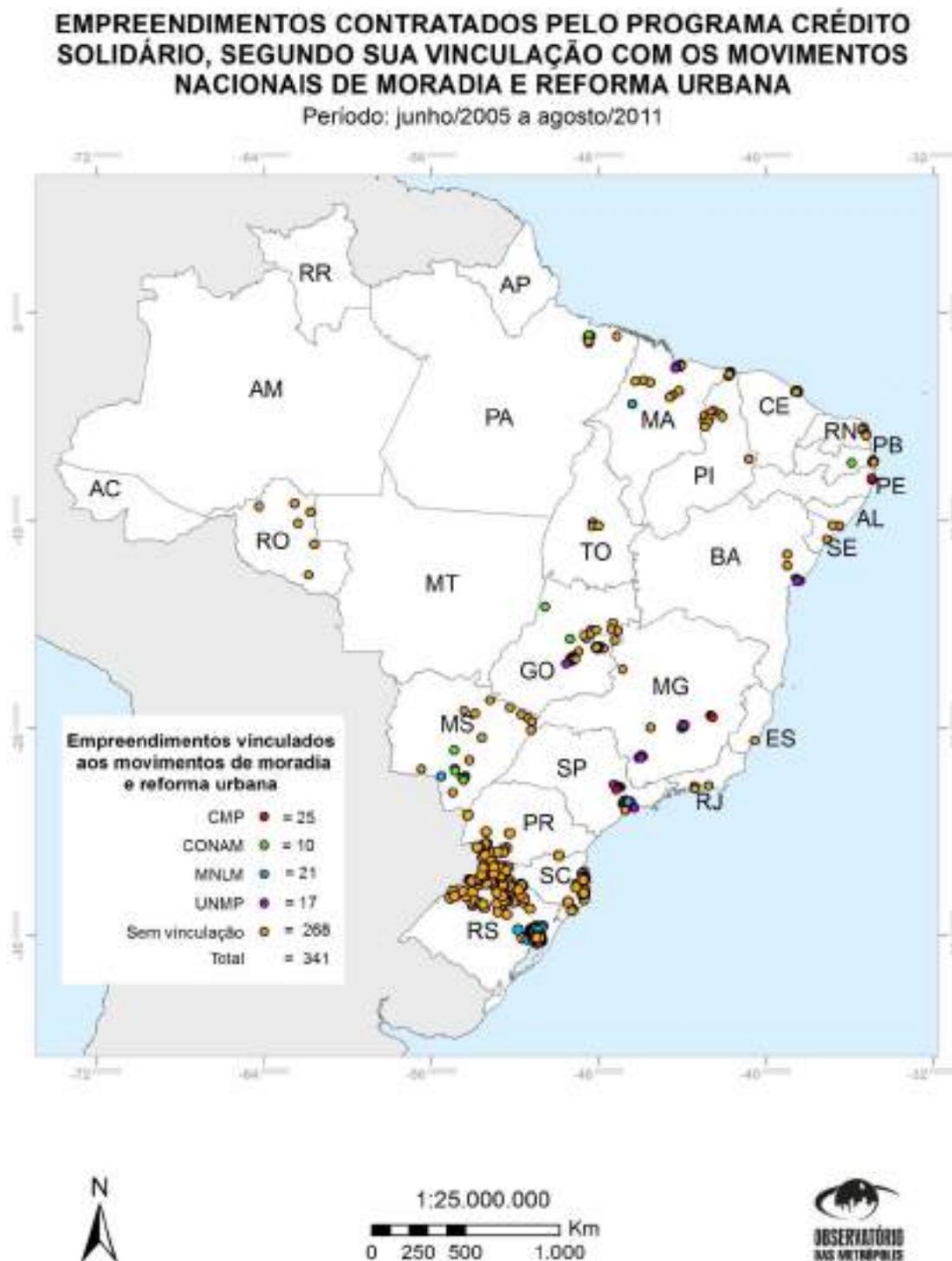
Gráfico 3: Total de Unidades Habitacionais por Estado e Total de Unidades em Empreendimentos vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana



Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais CMP, CONAM, MNLM e UNMP, 2011.

Quando distribui-se espacialmente os empreendimentos do PCS ligados aos movimentos verifica-se que o MNLM e a CONAM estão mais presentes na região sul e centro-oeste, a UNMP nas regiões sudeste, centro-oeste e nordeste e a CMP nas regiões sudeste e nordeste. No total, a CMP tem 10 empreendimentos, distribuídos em Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo. A UNMP, 25 empreendimentos contratados, envolvendo os estados da Bahia, Goiânia, Maranhão, Minas Gerais e São Paulo. O MNLM, 17 empreendimentos do Programa Crédito Solidário, nos estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Sul e Tocantins. E a CONAM, 21 empreendimentos distribuídos entre Goiânia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará e Rio Grande do Sul.

Mapa 4: Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário e sua vinculação com os Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – junho 2005 a agosto 2011



Elaboração: Afam Pessoa

Fonte: Ministério das Cidades 2011 e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM e UNMP

A tabela 4 sintetiza os dados levantados: 22% do total de empreendimentos contratados no Programa Crédito Solidário são vinculados aos movimentos

nacionais de moradia e reforma urbana (73 empreendimentos), o que representa 35% do total de unidades habitacionais contratadas (7.522 unidades habitacionais) e 38% do volume de recursos (aproximadamente 147,5 milhões de reais).

Tabela 4: Total de Empreendimentos contratados do PCS vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – junho 2005 a agosto 2011

<b>Movimentos de Moradia e Reforma Urbana</b>	<b>Projetos contrat. do PCS (até AGO 2011)</b>	<b>%</b>	<b>Nº Unid. contrat.</b>	<b>%</b>	<b>Valor do Financiamento</b>	<b>%</b>
UNMP	25	8%	3.064	14%	67.627.620,73	18%
MNLM	17	5%	1.325	6%	23.922.035,34	6%
CONAM	21	6%	2.172	10%	35.575.347,39	9%
CMP	10	3%	961	5%	20.321.131,00	5%
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>22%</b>	<b>7.522</b>	<b>35%</b>	<b>R\$147.446.134,46</b>	<b>38%</b>
Outras entidades	266	78%	14.173	65%	R\$239.743.036,44	62%
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>100%</b>	<b>21.695</b>	<b>100%</b>	<b>R\$387.189.170,90</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais CMP, CONAM, MNLM e UNMP, 2011.

Inicialmente concebido para atender a demanda dos movimentos de moradia organizados nacionalmente, o Programa Crédito Solidário atendeu, portanto, a um grupo bem mais amplo de organizações sociais. Destacam-se neste grupo, as cooperativas rurais, com larga tradição no cooperativismo.

No âmbito da rede de reforma urbana, foi realizada uma pesquisa<sup>76</sup>, em 2009, que buscou avaliar o programa Crédito Solidário, a partir de uma amostra de 20 empreendimentos, que abrangiam as cinco regiões e os quatro movimentos nacionais. Quanto ao acesso a terra, a pesquisa concluiu que: (i) prevalece a negociação com proprietários privados; (ii) os empreendimentos em área central são exceção absoluta; (iii) a negociação com os órgãos públicos era fundamental pois os recursos eram insuficientes; (iv) os instrumentos urbanísticos (ZEIS, entre outros) não eram utilizados na viabilização da terra; (v) as áreas utilizadas consolidavam os espaços do entorno dos conjuntos existentes. Quanto aos aspectos produtivos, identificou diferentes tipologias habitacionais: conjuntos horizontais, casas assobradadas, solução verticalizada e reforma de prédio e identificou que, em

<sup>76</sup> A ONG OXFAM GB firmou convênio, em 2009, com a Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais para a realização de pesquisa sobre o Programa Crédito Solidário, junto às Entidades locais (Entidades Organizadoras) articuladas aos movimentos de moradia e reforma urbana, tendo como objetivos investigar os processos, as dificuldades e os avanços na produção habitacional. Os eixos de análise envolveram: o acesso a terra, a assistência técnica, os aspectos produtivos, a autogestão e a ocupação. A pesquisa foi feita em parceria com os quatro movimentos sociais, CMP, CONAM, MNLM e UNMP.

termos de processo construtivo, o mutirão aparecia em casos isolados. Quanto ao processo de ocupação, a pesquisa identificou, entre outros aspectos: (i) a substituição da mão-de-obra ao longo da obra; (ii) a presença de equipamentos públicos no entorno e a previsão para novos, a partir da articulação das entidades e movimentos; (iii) o mutirão como mote para a mobilização e convivência das famílias.

Figura 27 – Jardim Aparecida: construção de 120 casas, em Alvorada, no Rio Grande do Sul, pela CONAM.



Fonte: Acervo Peabiru/OXFAM.

Figura 28 - Construção de 60 casas em Alvorada, no Rio Grande do Sul, pela CONAM.



Acervo: CONAM.

Figura 29 - Edifício Utopia e Luta, no centro de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Edifício com 42 apartamentos, ocupado pelo MNLM e reformado com recursos do Programa Crédito Solidário.



Fonte: Acervo Peabiru/OXFAM.

Figuras 30 e 31– Conjunto João do Vale, em São Luís, no Maranhão, construído pela UNMP.



Acervo: UNMP.

Figuras 32 e 33 – Conjunto Dom Helder Câmara, em Recife, construído pela CMP.



Fonte: Acervo Peabiru/OXFAM.

#### 4.1.2 Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (APSM)

A Ação de Produção Social da Moradia foi aprovada em 19 de março de 2008 no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Resolução nº 18, de 19/03/2008). Desde a década de 1990, quando foi construída a proposta para criação de um Fundo de Moradia Popular, a ideia era a criação de um programa nacional de habitação através das cooperativas e associações com autogestão. O processo até a criação do programa foi longo:

Durante os governos Sarney, Collor, Itamar, FHC e Lula, foram inúmeras mobilizações, caravanas e ocupações em defesa da proposta. Em 2004, o Programa Crédito Solidário foi criado no sentido de atender essa demanda. Em 2007, durante a 3ª Conferência Nacional, a bandeira do movimento foi enfim reconhecida. Após a nossa Jornada Nacional de Ocupações do ano de 2007, do enfrentamento no Congresso Nacional e no governo, o presidente Lula, num momento histórico para a luta do movimento, sancionou a Lei 11.578/2007, que alterou a Lei 11.124/2005, viabilizando o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Finalmente, em março de 2008, conseguimos, depois de muita luta e negociação, aprovar no Conselho Gestor do Fundo a ação Produção Social da Moradia, que se encontra no início de sua implementação.” (RODRIGUES; PESSINA; BARBOSA, 2008, p. 23).

A criação da Ação de Produção Social da Moradia, programa inserido dentro do FNHIS, representava, assim, o reconhecimento, pelos Poderes Executivo e Legislativo Federal, das associações comunitárias e cooperativas populares como agentes promotores de habitação de interesse social. A pressão dos movimentos sociais tanto na Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana quanto na 3ª Conferência das Cidades, em 2007, foi fundamental, como se viu, para a mudança da lei de forma a contemplar a possibilidade de acesso pelos movimentos de moradia. Este programa teve como base uma primeira proposta do FNRU, elaborada por um grupo de trabalho que se constituiu especialmente para sua formulação<sup>77</sup>.

Criada, portanto, em 2008, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (APSM), do Programa de Habitação de Interesse Social, tinha por objetivo “apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda”<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Compunham este grupo as seguintes entidades: os quatro movimentos - UNMP, CMP, CONAM e MNLM, a FASE, a Fundação Bento Rubião, o Instituto Polis, a Federação Nacional de Arquitetos e o CAAP, Centro de Assessoria e Apoio à Autogestão.

<sup>78</sup> Conforme definido no site do Ministério das Cidades: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>.

Inserido no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Ação de Produção Social da Moradia está sujeita ao controle social do Conselho Gestor do FNHIS, composto por representação dos segmentos dos trabalhadores, do setor empresarial, dos movimentos populares, das organizações não governamentais, das entidades de classe e de pesquisa e por órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pela lei, sendo que  $\frac{1}{4}$  dos representantes deverão obrigatoriamente ser oriundos dos movimentos populares (conforme a Lei 11.124/2005). As entidades que compõem o Conselho Gestor do FNHIS integram o Conselho das Cidades, onde é feita a eleição para a representação do Conselho Gestor. Assim, há uma estreita conexão entre o Conselho Gestor do FNHIS e o ConCidades, tendo tanto o primeiro quanto o segundo expressiva participação de entidades dos movimentos de moradia e reforma urbana.

Os recursos utilizados para este programa são oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei 11.124/2005. O FNHIS é um fundo de natureza contábil constituído por recursos, dentre outras fontes, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Orçamento Geral da União (conforme o art. 8º da Lei 11.124/2005). A Lei 11.578/2007 alterou a Lei 11.124/2005, viabilizando o repasse de recursos do FNHIS para entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo. Mas, o fato de ser um fundo contábil iria inviabilizar, posteriormente, este programa, como se verá adiante.

Entre as modalidades financiáveis na APSM, estavam previstas: (i) a produção ou aquisição de unidades habitacionais; (ii) a produção ou aquisição de lotes urbanizados; (iii) e a requalificação de imóveis.

As condições de financiamento definidas eram semelhantes as do Programa Crédito Solidário: a renda familiar para participar do Programa era de até R\$1.125,00; a taxa de juros era zero e o prazo para pagamento de até 240 (duzentos e quarenta) meses.

O número máximo de unidades por empreendimento estabelecido era de 150 unidades, para capitais estaduais e municípios integrantes da região metropolitana; 100, para as capitais não integrantes de região metropolitana e para as cidades com mais de 100.000 habitantes; e 50 para aquelas cuja população seja inferior a 100.000 habitantes. O valor máximo financiado por unidade era de R\$30.000,00, para capitais estaduais e municípios da região metropolitana e cidades com mais de

100 mil habitantes; R\$24.000,00, para municípios com mais de 100 mil habitantes e sedes de capitais estaduais não integrantes de região metropolitana ou equivalente; e R\$ 18.000,00, para os demais municípios.

A partir da Lei 11.578/2007, os movimentos de moradia e reforma urbana passaram a focar no programa de Produção Social da Moradia, como componente do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme havia sido discutido e formulado no final da década de 1980 e início da de 1990. Segundo Rodrigues (2013), em 2008, o tema em debate na pauta dos movimentos com o governo era de novo aporte para o programa Crédito Solidário, cujos recursos do FDS estavam se esgotando e 500 milhões de reais do orçamento para o FNHIS.

Mas, os problemas se iniciam após a primeira seleção de projetos, em junho de 2009. O FNHIS não prevê outro recurso que não sejam recursos orçamentários (OGU). A sistemática de repasse às entidades teria que seguir, conforme justificativa do governo, as mesmas exigências feitas para o repasse a estados e municípios. As dificuldades que inviabilizariam o FNHIS foram colocadas assim por Rodrigues<sup>79</sup> (2013):

As entidades, que já haviam se organizado com o PCS, se depararam com uma lógica completamente distinta e que se referia muito mais a estados e municípios do que a entidades sem fins lucrativos. Além disso, o Siconv (Sistema de Convênios) ainda estava sendo ajustado e carecia de diversos aperfeiçoamentos. Como todo o processo é baseado na Lei de Licitações, induzia à contratação por empreitada global, pois, no caso da autogestão, cada compra, ou contratação de mão de obra, deveria ser antecedida de um processo licitatório, o que, na prática, o inviabilizaria. Por fim, o FNHIS não poderia antecipar parcelas de recursos para obras, o que é fundamental para a atuação das entidades que não possuem capital de giro (RODRIGUES, 2013, p.71).

Assim, começa a ser inviabilizado o Programa de Produção Social da Moradia, aquele que seria o programa habitacional voltado para autogestão, previsto no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com recursos de um Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e controle social através do CGFNHIS, composto por membros do Conselho das Cidades.

Em março de 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida que passa a concorrer com condições de financiamento muito melhores para as unidades habitacionais e regras mais flexíveis, conforme se verá mais adiante. Somada às dificuldades colocadas pelo repasse de recursos, resultou que das 112 propostas

---

<sup>79</sup> Evaniza Rodrigues é da coordenação da UNMP e do FNRU. Trabalhou na Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2006) e na assessoria à presidência da CEF (2011-2013).

aprovadas apenas 20 iniciaram suas obras (CAIXA, 2011 apud RODRIGUES, 2013, p.71).

Em 2009, portanto, verifica-se a existência simultânea de três programas de produção de habitação com autogestão: o Programa Crédito Solidário, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Sem dúvida, a existência dos três programas é um indicador da indefinição da política habitacional autogestionária e da pouca prioridade dada à mesma.

Sobre a avaliação do programa de ação de produção social da moradia, a entrevistada 1 resume assim:

Eu conheci o FNHIS, a gente começou a trabalhar a partir daí. Era uma proposta do movimento popular que era para baixa renda. Mas, pra mim hoje infelizmente o governo matou e enterrou o FNHIS. Ele não é mais viável para o movimento. [Por quê?] Muita burocracia, o recurso é pouco, não dá, você não consegue construir com o recurso que tem e a questão burocrática de um monte de critério que é criado pelo governo que você tem que operar, que preencher documento. Quando você não consegue ter o dinheiro a contento, aí você não consegue cumprir os prazos e aí você já viu: obra que o recurso não sai, principalmente para o movimento, é um desastre (informação verbal)<sup>80</sup>.

Perguntada, em seguida, sobre a razão pela qual o governo teria “matado” o FNHIS:

Porque eu acho que é a coisa do controle social. O FNHIS foi trabalhado no seio do movimento social. Tinham vários mecanismos de participação popular; tinha conselho que trabalhou várias resoluções e propostas. E, simplesmente, o governo não entendeu isso. Fez da forma como achou que devia fazer. Criou do seu jeito, operou do jeito que quis e, quando a gente olhou, o barco já tinha passado, a gente infelizmente não conseguiu contê-lo e ele tomou um rumo diferente. O fundo que a gente sonhava que era pra ser o molde da gestão [com] participação popular terminou um fundo sem fundo (informação verbal)<sup>81</sup>.

Figuras 34 e 35 - Bairro Nova União, em Fortaleza do Tabocão, no Tocantins. Projeto Construindo Juntos, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia.



Fonte: Ministério das Cidades.

<sup>80</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>81</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

#### 4.1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

O Programa Minha Casa Minha Vida<sup>82</sup> (PMCMV) foi lançado no dia 25 de março de 2009 como o maior programa habitacional do governo Lula (e, depois, do governo Dilma), prevendo um aporte de 34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de moradias. Destes 34 bilhões, 16 bilhões (400 mil unidades habitacionais) eram destinadas às famílias com renda de até 3 salários mínimos: 15 bilhões para serem acessados diretamente pelas construtoras e empreiteiras junto à Caixa Econômica Federal; e 1 bilhão, por associações e cooperativas, para construção em áreas urbanas<sup>83</sup> e rurais. Para a construção em área urbana através das associações e cooperativas foram previstos apenas 500 milhões de reais na primeira fase do Programa.

Considerado como a principal ação empreendida pelo governo para enfrentar a crise financeira mundial e restabelecer o crescimento econômico do país, teve méritos expressivos, como o subsídio às famílias de renda inferior a três salários e a simplificação dos processos de regularização fundiária de interesse social para favelas e assentamentos precários localizados em áreas urbanas (contida na Lei nº 11.977/2009).

O PMCMV foi, contudo, concebido como um programa voltado para responder à crise econômica internacional de 2009; como gerador de empregos e investimentos no setor da construção civil, alavancando, desta forma, o desenvolvimento econômico. Não foi previamente discutido no Conselho das Cidades, seus recursos não passam pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e são as construtoras que apresentam seus projetos diretamente à CEF, independente da atuação dos governos locais e estaduais, o que compromete a construção de uma política habitacional integrada às demais políticas urbanas (políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana), que articule as ações dos três entes federados - municípios, estados e governo federal, com o controle social através do CGFNHIS/ ConCidades. Priorizou-se, portanto, a produção privada da habitação de interesse social, com recursos subsidiados pelo Estado.

---

<sup>82</sup> A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida. Posteriormente, a Lei nº 12.424, de 13 de junho de 2011 alterou o PMCMV, lançando a 2ª edição do programa, o PMCMV 2.

<sup>83</sup> As Resoluções de nº 141/2009, 182/2011 e 183/2011 do CCFDS regulamentaram o programa.

Em maio de 2011, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida 2, através da Lei 12.424/2011, definindo como meta a construção de mais 2 milhões de casas<sup>84</sup>. Entre as mudanças trazidas pelo PMCMV 2, destacaram-se: a definição de que 60% das unidades produzidas deveriam ser para aquelas famílias com renda mensal inferior a R\$ 1.600,00; a possibilidade de produção e exploração de unidade comercial nos empreendimentos habitacionais multifamiliares; a previsão de recursos para o trabalho técnico-social pós ocupação; a regularização de áreas antes do processo final de desapropriação; a possibilidade dos contratos serem firmados sem a outorga do cônjuge, beneficiando a mulher.

Em função da demanda e pressão dos movimentos de moradia, uma modalidade específica para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias foi criada dentro do PMCMV: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV- Entidades). Desde então, o PMCMV- Entidades tornou-se o principal programa de HIS voltado para a autogestão, dada as condições mais favoráveis que o Programa Crédito Solidário e a Ação de Produção Social da Moradia (a APSM, devido à sua baixa efetividade, tornou-se uma ação/programa praticamente inexistente).

Parte das regras do PMCMV- Entidades é incorporada do Programa Crédito Solidário e parte do Programa Minha Casa Minha Vida, montado para as construtoras. Apesar do PMCMV- Entidades incorporar algumas propostas de reformulação dos movimentos, “ainda tem as características de um programa destinado às construtoras, ‘adaptado’ aos movimentos em diversos aspectos” (RODRIGUES, 2013, p.73).

Entre as mudanças ocorridas, a mais significativa refere-se ao subsídio às famílias com renda de até 03 salários mínimos. Os recursos utilizados para o PMCMV são provenientes do Orçamento Geral da União (como na APSM), mas alocados no FDS e não retornáveis (diferente do PCS, cujos recursos onerosos tinham que retornar). Assim, com o valor de financiamento independente da capacidade de pagamento e com as prestações hoje limitadas ao valor de 5% da renda, o subsídio direto pode chegar a 95% do valor da unidade habitacional. No PCS não havia nenhum subsídio direto, o que é uma significativa diferença. O

---

<sup>84</sup> Investimentos previstos até 2014: R\$ 71,7 bilhões (R\$ 62,2 bilhões do orçamento geral da União e R\$ 9,5 bilhões de financiamento). Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55&limitstart=4](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55&limitstart=4)>. Acessado em 21/04/2012:

controle social sobre os recursos é exercido através do Conselho Curador do FDS, que, como se viu, não conta com a participação dos movimentos de moradia. Este modelo segue o utilizado no Programa Crédito Solidário.

Outras alterações importantes trazidas pelo PMCMV<sup>85</sup>, a partir da demanda e pressão social dos movimentos urbanos, foram: a exclusão da análise cadastral dos beneficiários (é permitida a participação de pessoas com restrição cadastral no SPC e/ou SERASA) e a compra antecipada (antecipação de recursos para a compra do terreno e elaboração de projetos).

O PMCMV- Entidades tem como objetivo “atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”<sup>86</sup>. Funciona através da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (EO) que são: as associações, as cooperativas, os sindicatos, dentre outros.

O PMCMV- Entidades tem, hoje, entre suas modalidades<sup>87</sup>, (i) aquisição de terreno e construção; (ii) construção em terreno próprio ou de terceiros; (iii) aquisição de imóvel novo ou para requalificação; (iv) contratação direta com a Entidade Organizadora em terreno de sua propriedade para construção, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais; e (v) contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, como substituta temporária dos beneficiários, vinculado à contratação futura para a produção das unidades habitacionais. A construção das unidades pode ser feita: (i) através da autoconstrução pelos próprios beneficiários; (ii) por mutirão ou auto-ajuda; (iii) por autogestão; (iv) por administração direta; e (v) por empreitada global. No caso de construção verticalizada é obrigatória a contratação na modalidade de empreitada global, sendo permitida a execução direta pela Entidade Organizadora quando o Responsável Técnico ou sua Assessoria Técnica comprovar acervo técnico compatível ao projeto elaborado<sup>88</sup>. O regime de construção por empreitada global representa a contratação de empresas para a execução total do

---

<sup>85</sup> Para um quadro comparativo entre os programas Crédito Solidário e MCMV- Entidades ver Rodrigues (2013).

<sup>86</sup> Conforme definido no site do Ministério das Cidades, [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

<sup>87</sup> Resolução nº 183, de 10/11/2011, do CCFDS, que aprova o PMCMV- Entidades.

<sup>88</sup> Ibid.

empreendimento para a entidade organizadora. Ou seja, a empreitada global caminha na direção oposta dos exemplos que originaram os programas habitacionais autogestionários. Caso o regime adotado não seja o de empreitada global, é descontado 8% no valor de teto do financiamento. Para Rodrigues (2013, p. 80): “essas novas regras demonstram a nítida indução do governo para que adote a construção por empresas privadas, em detrimento de práticas autogestionárias”.

A renda familiar bruta para participar do Programa é de até R\$1.600,00. A taxa de juros é zero e o prazo para amortização é de até 120 (cento e vinte) meses. O prazo de carência é de no máximo 36 meses.

O número máximo de unidades por empreendimento é de até 200 (duzentas) unidades habitacionais (este limite poderá ser ampliado de até cinquenta por cento pelo gestor da aplicação do FDS). Para as modalidades operacionais contratadas diretamente com a Entidade Organizadora este número pode chegar até 500 (quinhentas) unidades habitacionais.

Os valores máximos de financiamento por unidade dependem da região em que estão situados e da população do município, variando de R\$49.000,00 a R\$76.000,00.

No primeiro lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades foram alocados 01 bilhão de reais no período 2009/2010, sendo 500 milhões para a área urbana (Programa Nacional de Habitação Urbana) e 500 milhões para a área rural (Programa Nacional de Habitação Rural). Na segunda fase do programa, em 2011, foi estabelecida uma meta de 60.000 unidades, posteriormente ampliada para 200.000 unidades em função de audiência dos movimentos sociais urbanos com a Presidenta, em 2012. Até novembro de 2013, 227 projetos haviam sido contratados, representando um universo de 32.647 unidades habitacionais, distribuídas por todas as regiões do país.

### **A produção e os agentes do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades**

Desde o lançamento do programa, em março de 2009, até novembro de 2013, foram contratados, no total, 227 empreendimentos (12 deles com compra antecipada, totalizando 239 contratos), envolvendo a construção de 32.647 unidades

habitacionais, com valor de financiamento de 852 milhões de reais<sup>89</sup>, aproximadamente.

### **A distribuição territorial dos empreendimentos**

O Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades estava presente, até novembro de 2013, em 19 estados da federação, totalizando 227 empreendimentos e 32.647 unidades habitacionais<sup>90</sup>.

Os dados sugerem que, como no Programa Crédito Solidário, os critérios para a seleção estão relacionados ao preenchimento das condições necessárias para acessar ao programa.

Os estados com maior número de empreendimentos são: Goiás (53), Rio Grande do Sul (47), São Paulo (38), Minas Gerais (17), Pernambuco (11) e Mato Grosso do Sul (10). E os estados que receberam o maior número de recursos (em milhões): São Paulo (229,4), Goiás (158,9), Pernambuco (106,7), Rio Grande do Sul (101,9), Bahia (59,7), Amazonas (39,8) e Minas Gerais (34).

Rio Grande do Sul, Goiás e São Paulo continuam, como no Programa Crédito Solidário, com o maior número de empreendimentos e volume de recursos; estados que, como se viu, têm experiências anteriores significativas, tanto em função da atuação histórica dos estados do sul no cooperativismo, quanto pelos acúmulos proporcionados por experiências anteriores de governos e prefeituras que promoveram experiências de produção habitacional a partir de processos de mutirão e autogestão.

---

<sup>89</sup> Os empreendimentos contratados do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades referem-se ao período que vai do lançamento do programa a novembro de 2013.

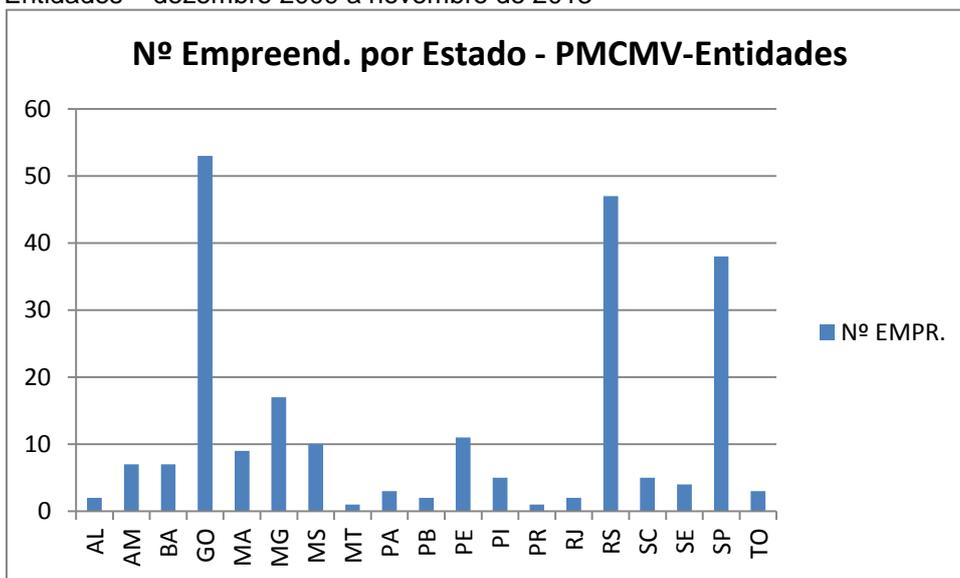
<sup>90</sup> Dados do Ministério das Cidades, de novembro de 2013.

Tabela 5: Empreendimentos contratados do PMCMV- Entidades por Estado  
Dezembro/2009 a novembro/2013

ESTADO	Nº EMPREEND.	Nº TOTAL DE UNID HAB.	VALOR TOTAL COM CONTRAPARTIDAS	VALOR TOTAL FINANC.
AL	2	275	15.098.093,02	14.745.209,12
AM	7	1350	39.875.637,50	39.871.917,50
BA	7	1892	60.216.756,50	59.741.255,09
GO	53	5941	165.057.688,15	158.877.083,03
MA	9	1150	26.899.639,51	26.458.935,27
MG	17	1139	35.095.002,23	33.954.236,79
MS	10	635	15.337.577,22	12.805.464,65
MT	1	100	5.600.000,00	5.599.440,00
PA	3	570	9.935.636,46	9.747.325,87
PB	2	389	19.769.000,00	19.571.310,00
PE	11	2447	106.755.840,82	103.397.849,09
PI	5	375	10.888.871,95	10.769.769,11
PR	1	150	6.177.908,73	6.038.036,13
RJ	2	146	5.205.353,56	3.274.201,79
RS	47	6176	103.936.283,20	101.869.738,46
SC	5	155	4.100.579,43	4.042.326,27
SE	4	417	5.257.910,00	5.200.772,60
SP	38	9190	282.470.428,24	229.377.785,59
TO	3	150	6.721.276,14	6.720.604,02
19 estados	227 empr.	32.647 unid.	924.399.482,66	852.063.260,38

Fonte: Ministério das Cidades, 2013.

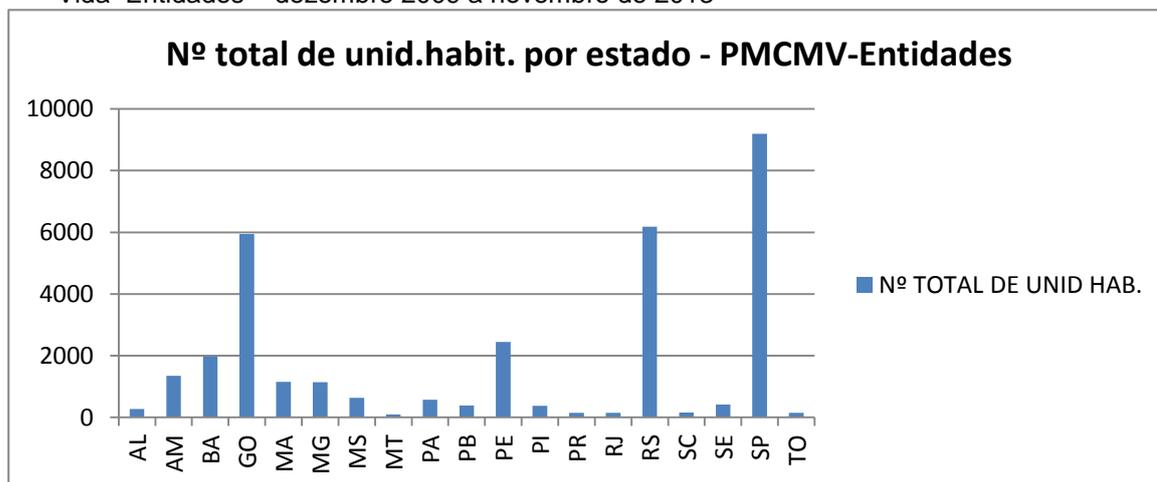
Gráfico 4: Nº de Empreendimentos por Estado no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – dezembro 2009 a novembro de 2013



Fonte: Ministério das Cidades, 2013.

Já em número de unidades habitacionais, São Paulo é o estado com maior número de unidades (9190), seguido por Rio Grande do Sul (6176), Goiás (5941), Pernambuco (2447) e Bahia (1892).

Gráfico 5: Nº Total de Unidades Habitacionais por Estado no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – dezembro 2009 a novembro de 2013



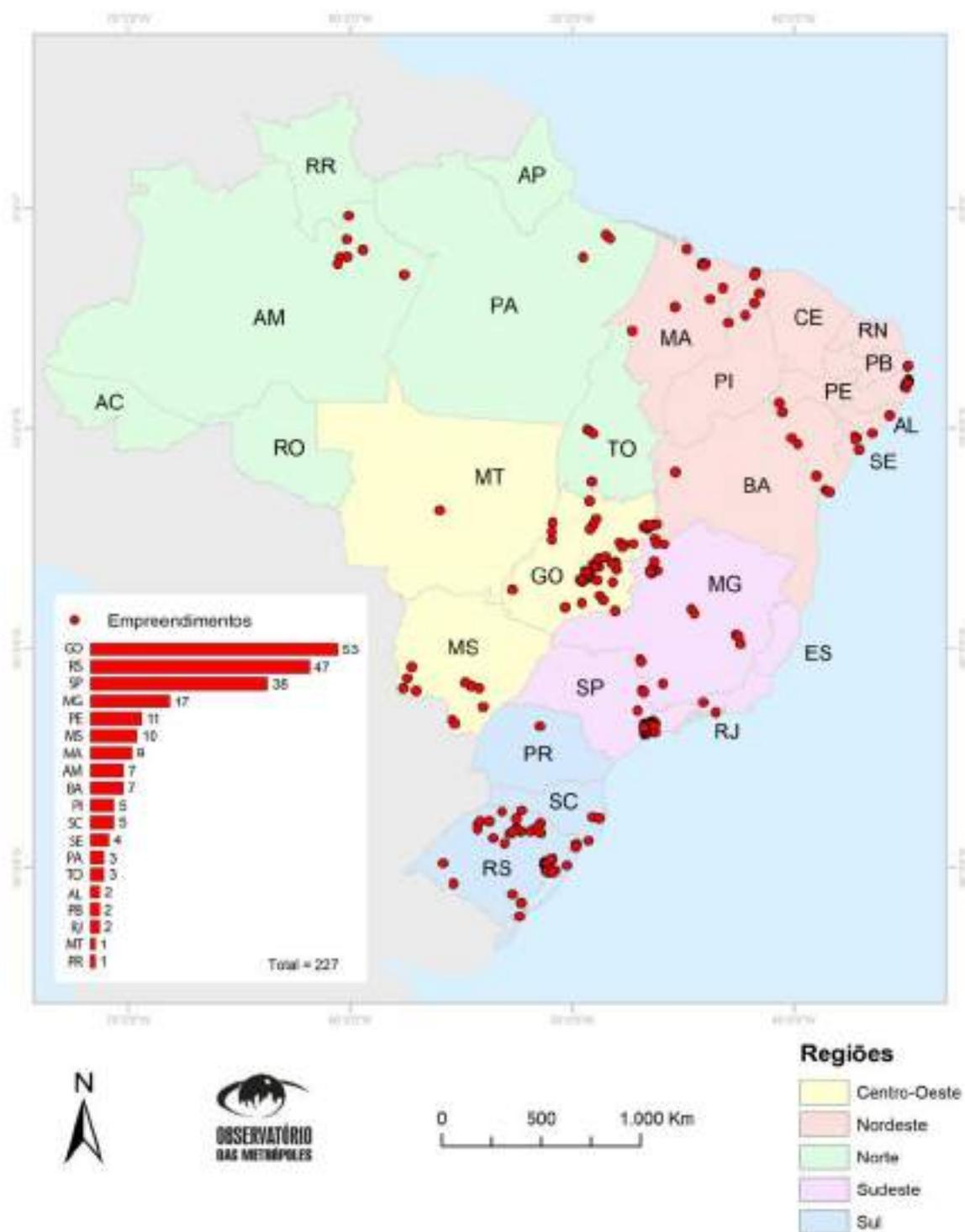
Fonte: Ministério das Cidades, 2013.

Quando distribuimos geograficamente os empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades no mapa do território nacional (mapa 5, a seguir) visualizamos uma distribuição bastante próxima daquela encontrada no PCS: a região sul, sudeste e centro-oeste são as regiões de maior incidência de empreendimentos e a região norte, a de menor. Já com relação ao número de unidades habitacionais por empreendimento (mapa 6, a seguir), percebe-se a mudança de escala dos empreendimentos, se comparado ao PCS. Se no primeiro prevaleciam os pequenos empreendimentos (até 50 unidades habitacionais), no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades a maior parte dos empreendimentos são de 100, 200, até 500 moradias.

Mapa 5: Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados para o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades - dezembro de 2009 a novembro 2013

## Empreendimentos contratados para o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

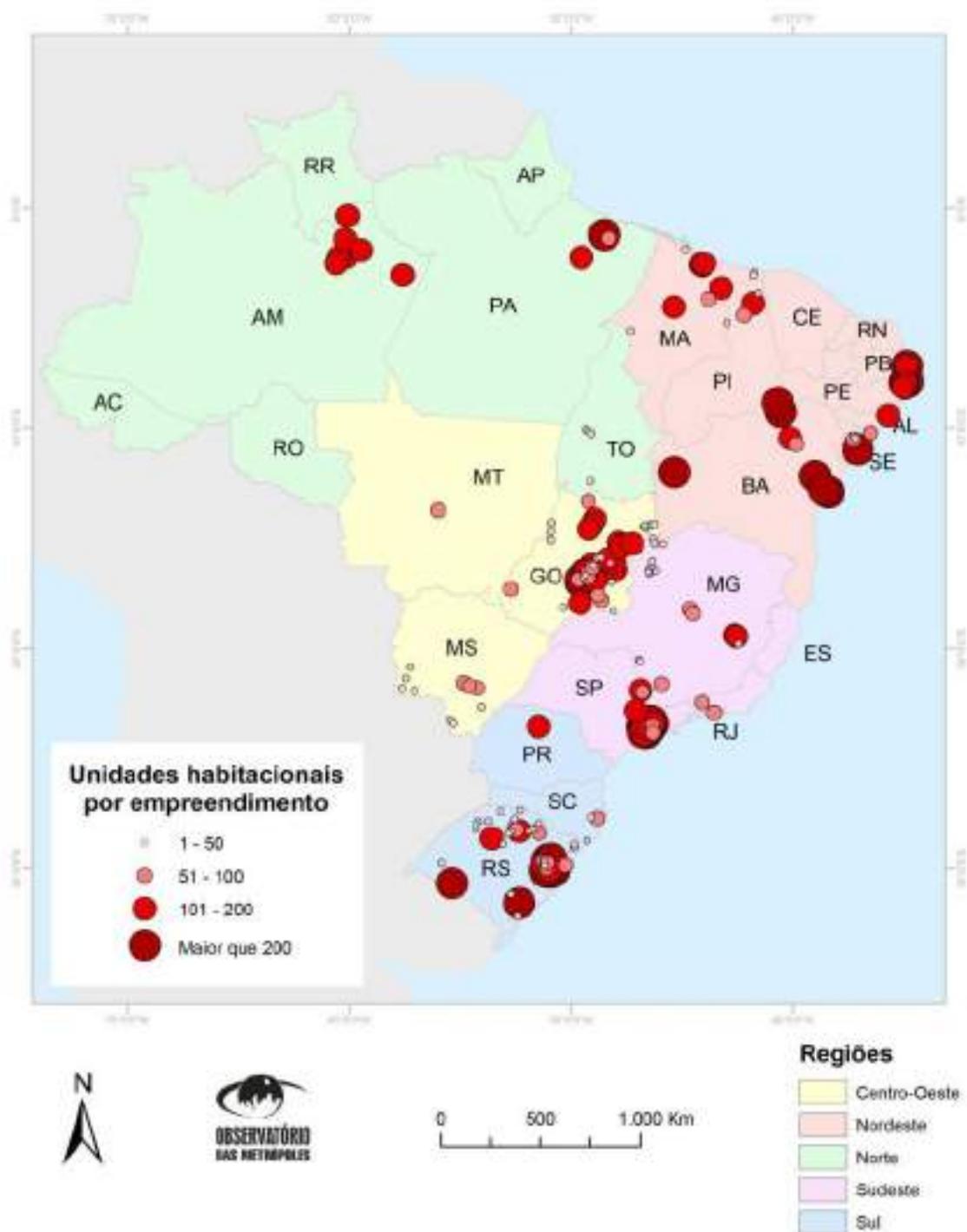
Período: dezembro de 2009 a novembro 2013



Mapa 6: Distribuição Geográfica e Tamanho dos Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

## Distribuição Geográfica e Tamanho dos empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

Período: dezembro de 2009 a novembro 2013



Elaboração: Allan Pezosa

Fonte: Ministério das Cidades, 2013

### Vinculação com os movimentos nacionais de moradia e reforma urbana

Os movimentos sociais urbanos têm empreendimentos em 14 dos 19 estados da federação que estão com ações do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. Ao todo, são 98 empreendimentos (43% do total) vinculados aos movimentos de moradia e reforma urbana, representando o financiamento de 19.669 unidades habitacionais, ao custo total de aproximadamente 491,1 milhões.

Tabela 6: Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades e Empreendimentos contratados vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro 2013

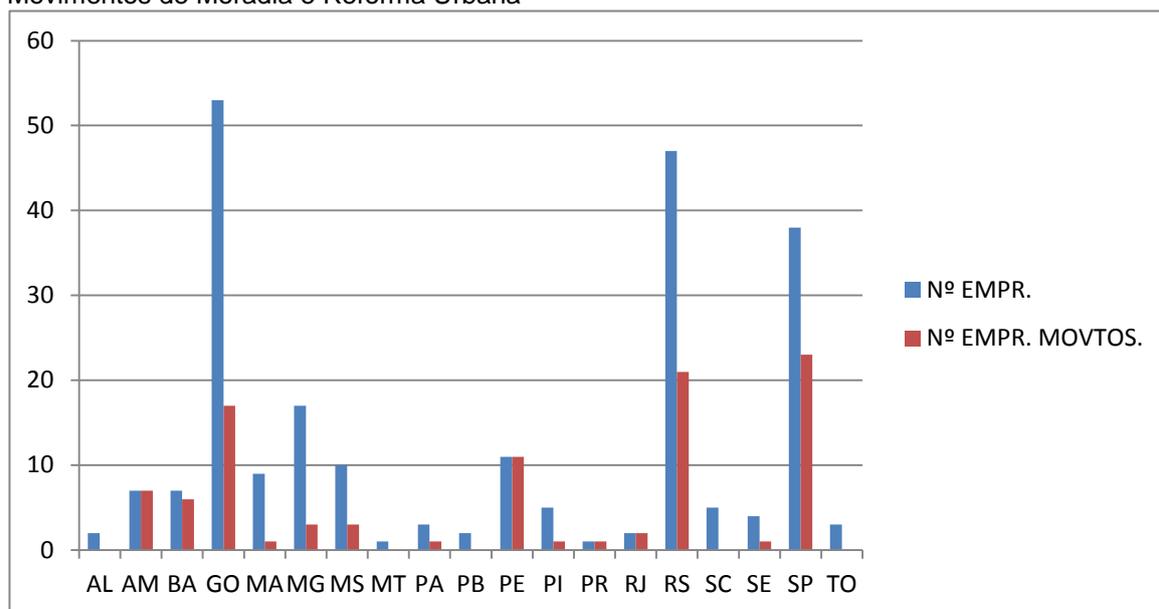
ESTADO	Nº EMPR.	Nº TOTAL DE UNID HAB.	VALOR TOTAL COM CONTRAPARTIDAS	VALOR FINANC. TOTAL	Nº EMPR. MOVTS.	Nº UNID. HAB.	VALOR FINANC. MOVIMENTOS
AL	2	275	15.098.093,02	14.745.209,12	0	0	0
AM	7	1350	39.875.637,50	39.871.917,50	7	1350	39.871.917,50
BA	7	1892	60.216.756,50	59.741.255,09	6	1482	51.328.755,09
GO	53	5941	165.057.688,15	158.877.083,03	17	2351	47.947.805,21
MA	9	1150	26.899.639,51	26.458.935,27	1	150	5.316.549,59
MG	17	1139	35.095.002,23	33.954.236,79	3	344	17.414.262,28
MS	10	635	15.337.577,22	12.805.464,65	3	300	5.966.400,00
MT	1	100	5.600.000,00	5.599.440,00	0	0	0
PA	3	570	9.935.636,46	9.747.325,87	1	324	1.865.638,00
PB	2	389	19.769.000,00	19.571.310,00	0	0	0
PE	11	2447	106.755.840,82	103.397.849,09	11	2447	103.397.849,09
PI	5	375	10.888.871,95	10.769.769,11	1	150	5.054.737,36
PR	1	150	6.177.908,73	6.038.036,13	1	150	6.038.036,13
RJ	2	146	5.205.353,56	3.274.201,79	2	146	3.274.201,79
RS	47	6176	103.936.283,20	101.869.738,46	21	4620	76.544.736,25
SC	5	155	4.100.579,43	4.042.326,27	0	0	0
SE	4	417	5.257.910,00	5.200.772,60	1	315	1.427.150,00
SP	38	9190	282.470.428,24	229.377.785,59	23	5540	125.655.093,96
TO	3	150	6.721.276,14	6.720.604,02	0	0	0,00
19 est.	227empr.	32.647	924.399.482,66	852.063.260,38	98empr.	19.669	491.103.132,25

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2013.

São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás e Pernambuco são os estados com maior presença de empreendimentos vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana. O Estado de Pernambuco, ao passar de 2 empreendimentos contratados no Programa Crédito Solidário (2005-2011) para 11 no PMCMV- Entidades, sinaliza que o aprendizado é possível, mesmo sem grandes acúmulos anteriores no movimento cooperativista ou de experiências locais. A

Amazônia também entrou no mapa da autogestão: de nenhum empreendimento no PCS para sete, contratados em 2012 e 2013, pelo Movimento de Mulheres por Moradia, filiada à UNMP, em Manaus, e pela Associação de Mulheres em Presidente Figueiredo.

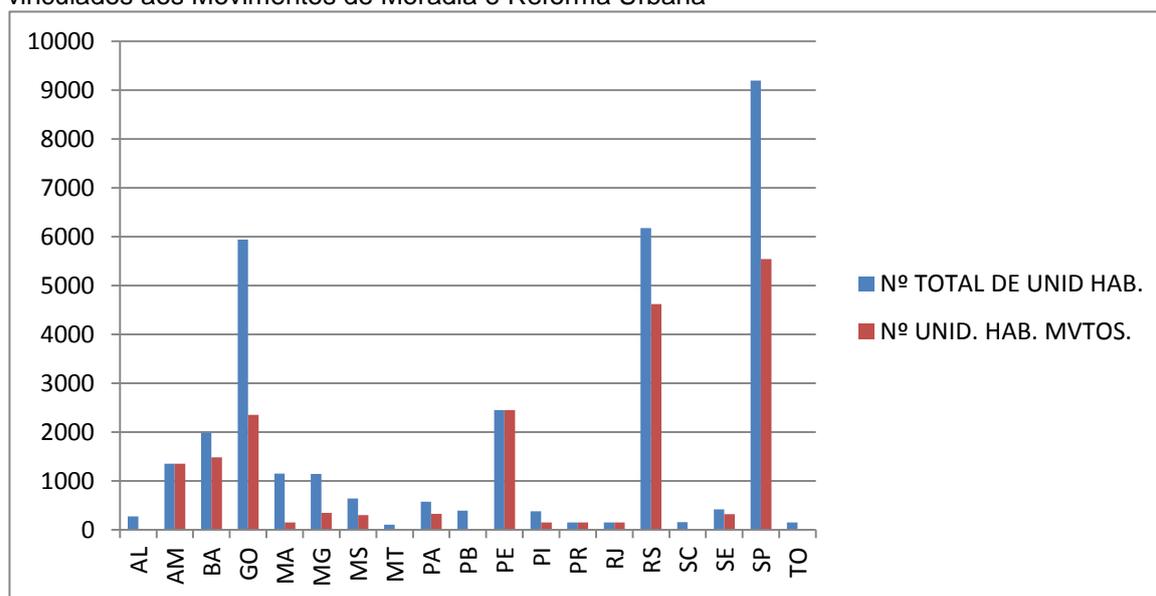
Gráfico 6: Número de Empreendimentos por Estado e Número de Empreendimentos vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana



Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2013.

Ao comparar-se o número de unidades habitacionais produzidas no estado com àquelas produzidas pelos movimentos, veremos que na Bahia, na Amazônia, em Pernambuco, no Rio de Janeiro, no Paraná, em Sergipe, em São Paulo e no Rio Grande do Sul, o número de unidades produzidas pelos movimentos se aproxima do número total de unidades habitacionais. A distribuição no território dos empreendimentos vinculados aos movimentos de moradia e reforma urbana revela que a autogestão conseguiu se difundir para todo o Brasil, mesmo com as dificuldades apontadas pelos movimentos quanto à operacionalização dos programas.

Gráfico 7: Total de Unidades Habitacionais por Estado e Total de Unidades em Empreendimentos vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana



Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2013.

No Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, 60% do total de unidades são de empreendimentos vinculados a movimentos de moradia e reforma urbana organizados nacionalmente (3% do total de unidades estão diretamente vinculados a 5 empreendimentos em Pernambuco organizados pela ONG Habitat para Humanidade, da rede nacional do FNRU). Quando comparamos o total de unidades contratadas dos dois programas, PCS e PMCMV- Entidades, observamos um aumento significativo: no primeiro, apenas 30% das unidades produzidas atendiam a demanda organizada pelos movimentos de moradia e reforma urbana; número que se ampliou, como vimos, para 60%, no MCMV- Entidades. O aumento também é substancial quanto aos recursos financiados: no PCS, correspondiam a 38% do total; no PMCMV- Entidades este número sobe para 57%. Em termos absolutos, no PCS, de 2005 a 2011, foram financiadas 7.522 unidades ao custo de aproximadamente 147,5 milhões de reais. No PMCMV- Entidades, de 2009 a 2013, foram financiadas 19.579 unidades habitacionais ao custo de, aproximadamente, 484 milhões de reais. Há uma mudança de escala com o PMCMV- Entidades bastante relevante.

Tabela 7: Total de Empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro de 2013

Movimentos de Moradia e ref. urb.	Projetos contrat. do PMCMV (até nov 2013)	%	Nº Unid. contrat.	%	Valor do Financiamento	%
UNMP	48	21%	8667	27%	245.787.949,30	29%
MNLM	14	6%	2284	7%	50.254.564,32	6%
CONAM	17	7%	4498	14%	48.164.136,95	6%
CMP	14	6%	3073	9%	78.934.841,39	9%
rede FNRU	5	2%	1057	3%	60.679.774,72	7%
<b>Total</b>	98	43%	19579	60%	483.821.266,68	57%
Outros	129	57%	13068	40%	368.241.994,70	43%
<b>Total</b>	227	100%	32647	100%	852.063.261,38	100%

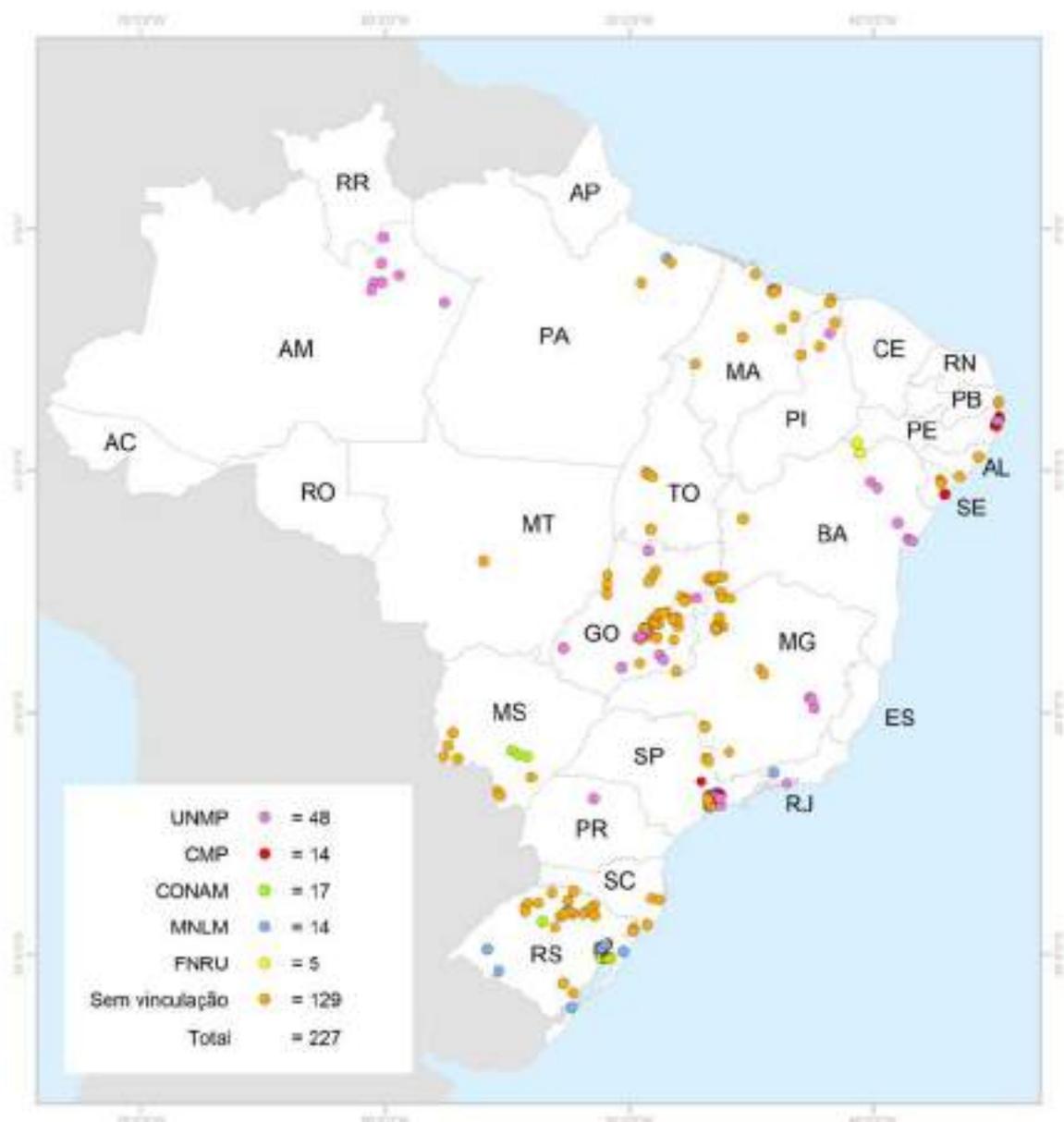
Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2013.

Quando distribui-se espacialmente os empreendimentos do PMCMV-Entidades ligados aos movimentos, verifica-se uma predominância da UNMP no sudeste, nordeste e centro-oeste; do MNLM no sul; da CONAM, no centro-oeste e sul; e da CMP, no sudeste e nordeste. No total, a UNMP tem 48 empreendimentos, o MNLM, 14; a CONAM tem 17 empreendimentos e a CMP, 14. A Ong Habitat para a Humanidade, da rede nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), tem 5 empreendimentos em Pernambuco. A UNMP, que tem a produção habitacional através da autogestão como o centro de sua agenda, ampliou sua incidência geográfica e aumentou substancialmente o número de famílias atendidas pelo programa.

Mapa 7: Distribuição Geográfica dos Empreendimentos contratados para o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades e sua vinculação com os Movimentos de Moradia e Reforma Urbana

## Empreendimentos contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades e sua vinculação com os movimentos nacionais de moradia e reforma urbana

Período: dezembro de 2009 a novembro 2013



0 500 1.000 Km



Fez-se uma breve passagem pelas origens da demanda dos movimentos de moradia pela autogestão. Os movimentos sociais urbanos mantêm uma forte organização social, estratégica para a construção da política nacional de habitação que vem sendo formulada desde 2003. A resistência dos gestores à produção social da moradia construída de forma autogestionária foi quebrada através da pressão exercida tanto nos espaços públicos formais (Conferência das Cidades, Conselho das Cidades, Congresso, audiências públicas) quanto nos espaços públicos informais (marchas, jornadas, ocupações, seminários, realizados por todo o Brasil). A mobilização social dos movimentos de moradia e reforma urbana colocou, assim, a autogestão na habitação na agenda pública.

A autogestão na agenda pública implicou na construção, pelo Estado, de programas voltados para a produção de habitação de interesse social por grupos organizados na luta por moradia. Dessa forma, em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário, aproveitando-se recursos que não vinham sendo utilizados do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nas palavras de Ramos, o Programa Crédito Solidário foi concebido mais como um programa piloto, com o objetivo de demonstrar que o modelo da autogestão como política habitacional é factível (RAMOS apud SILVA, 2009, p. 152).

A demanda inicial para o programa foi muito maior do que os recursos disponíveis. No entanto, boa parte da demanda - os grupos que se inscreveram - não atendiam às condições legais e técnicas exigidas pelo programa. Embora os grupos tivessem muitos problemas, enormes dificuldades foram constatadas no âmbito do agente operador e financeiro - a Caixa Econômica Federal - tanto com relação às exigências definidas para o programa, distantes da realidade do perfil da demanda existente para o Crédito Solidário; quanto com relação às estruturas internas, que não estavam adaptadas para o atendimento às associações e cooperativas populares na condição de sujeitos promotores da produção habitacional. Gradativamente, foram se modificando os normativos e a própria estrutura da Caixa, visando ao atendimento à autogestão, mérito deste programa piloto, dos movimentos sociais e de gestores e técnicos governamentais comprometidos com as propostas de reforma urbana e autogestão.

O programa funcionou, assim, como uma primeira experiência nacional de maior escala, que possibilitou visibilizar os movimentos de moradia e reforma urbana não apenas como beneficiários, mas como sujeitos da produção; não chegou a

atender, porém, a expectativa dos grupos organizados, que continuaram pressionando por um programa integrado à Política e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2007, iniciou-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação, instrumento para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH).

A luta pelo reconhecimento das associações e cooperativas como integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, aptas para acessar ao FNHIS, foi vencida em 2007, com a alteração da Lei 11.124/2005 pela Lei 11.578/2007. Em seguida, em 2008, foi criado o Programa Nacional de Produção Social da Moradia que, através da Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, pretendia atender às associações e cooperativas autogestionárias. A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Conselho Gestor do FNHIS, através da Lei 11.124/2007 expressavam a demanda pela articulação entre a política habitacional, os planos, os recursos e o controle social nas três instâncias da federação. Mas, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia não saiu de fato do papel: as entidades foram habilitadas, os projetos foram selecionados, mas poucos foram os contratados.

O SNHIS e o FNHIS, bandeira histórica dos movimentos de moradia e reforma urbana, poderiam possibilitar – ao envolver a ação direta dos governos municipais e estaduais, articulada com o governo federal - a construção de uma política habitacional integrada com a política fundiária e de desenvolvimento urbano, condição fundamental para se enfrentar, de fato, a questão da moradia e construir cidades que tenham como premissas o direito à cidade e ao meio ambiente sustentável.

O PlanHab, elaborado entre 2007 e 2009, com ampla participação dos membros do Conselho das Cidades e representantes dos diversos segmentos sociais, teve como objetivo “planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos (BONDUKI, 2009)”. Sua estratégia previa ações simultâneas em quatro eixos considerados indispensáveis: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano-fundiárias.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, atropelou o PlanHab. A crise econômica mundial (iniciada no setor imobiliário americano)

chegou ao Brasil em 2008 e foi determinante para a decisão do governo investir no setor habitacional, o que resultou no pacote habitacional lançado em 2009, como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o aprofundamento do desemprego. O PMCMV, gestado no Ministério da Fazenda, incorporou apenas àquelas propostas do PlanHab referentes ao eixo financiamento e subsídios.

Assim, o PMCMV, apesar do forte subsídio direto à habitação para aquelas famílias de menor renda, demanda histórica dos movimentos de moradia e reforma urbana, atropelou a construção de uma PNH integrada: os recursos não passam pelo FNHIS, não é obrigatória a formulação de planos habitacionais pelos estados e municípios e os agentes promotores podem acessar diretamente os recursos do programa através do agente operador, a CEF. O programa, ao não adotar o conjunto de estratégias que o PlanHab previa como indispensáveis para equacionar o problema habitacional, incorre em riscos de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, a localização inadequada dos empreendimentos, sem a adequada infraestrutura urbana, a transferência dos subsídios para a especulação imobiliária (BONDUKI, 2009).

O PMCMV- Entidades, uma modalidade específica para a autogestão, criada em função da pressão dos movimentos sociais foi na mesma direção: vinculado ao FDS, mas com condições muito mais favoráveis que os demais programas, Crédito Solidário e Ação de Produção Social da Moradia, vem possibilitando uma nova escala para os empreendimentos autogestionários. O subsídio, possibilitado pelo PMCMV, que pode chegar a 95% do valor do financiamento, é incontestavelmente um grande avanço na política de habitação de interesse social.

No entanto, ao centrar apenas no financiamento e no subsídio, a política do governo para a autogestão é frágil, carecendo de outras ações que, de fato, possibilitem uma alternativa à produção habitacional.

Se o PCS possibilitou visibilizar os movimentos sociais urbanos, o PMCMV- Entidades elevou-os à condição de agentes promotores da produção habitacional de interesse social. Pela distribuição geográfica e porte dos empreendimentos é incontestável que os movimentos de moradia e reforma urbana entraram no mapa dos empreendimentos habitacionais, ainda que com uma participação muito pequena: o MCMV- Entidades representa apenas 2% do total de unidades

contratadas. Os programas destinados às construtoras contratou 67% do total (CAIXA, 2013 apud RODRIGUES, 2013, p.90).

Figuras 36, 37 e 38 – Construção de 70 casas em mutirão, em Jacarepaguá, no Rio de Janeiro, pela UNMP.



Acervo:UNMP. Foto Elsa.



Acervo: UNMP. Fotos Neide Mattos.

Figura 39 – Ocupação de prédio ocioso do INSS, na Cinelândia, no Rio de Janeiro, pelo MNLM (Ocupação Manoel Congo), para moradia de interesse social (42 apartamentos).



Fonte: Acervo MNLM.

Figura 40 – Espaço Cultural no interior da ocupação Manoel Congo.



Fonte: Acervo MNLM.

Figura 41 - Cooperativa Liga Urbana, fundada em 2012 pelo MNLM para promover a sustentabilidade de projetos de habitação de interesse social.



Fonte: Acervo MNLM.

Figuras 42 e 43 - Conjunto Paulo Freire, na zona leste de São Paulo, construído pela UNMP.



Fonte: Acervo Observatório das Metrôpoles. Foto Luciana Lago.

## 4.2 Concepções sobre Autogestão e Habitação

A ideia de autogestão tem uma longa história, como relembra Nascimento (2008). O autor destaca que a ideia de autogestão tem uma experiência histórica real que se confunde com o próprio movimento operário e suas lutas. O movimento operário, desde a Revolução Francesa de 1789, se manifestou politicamente pela autogestão. Após inicialmente terem quebrado as máquinas, os trabalhadores evoluíram para a ideia de usá-las por conta própria. Em 1848, os operários criaram cooperativas mutualistas para concorrer com o capital. Essa ideia autogestionária foi aplicada na Comuna de Paris, em 1871, quando, através dos “sindicatos” da época (câmaras sindicais), os trabalhadores geriram as fábricas abandonadas pelos patrões.

A ideia de autogestão também aparece sob a forma de uma mudança gradual e pacífica da sociedade capitalista, como nos socialistas considerados utópicos Owen (na Inglaterra), Fourier e Proudhon (na França), através da fundação de “livres associações de produtores”, nos séculos XVIII e XIX. Robert Owen e Fourier materializaram espacialmente sua utopia autogestionária. O primeiro, com a construção de *New Harmony* (Nova Harmonia), nos Estados Unidos, em 1825 (a 1829): um projeto para ser um centro autônomo de produção industrial e agrícola, de propriedade coletiva, com moradias e escolas, para 1200 famílias; e Fourier, com a construção do Familistério, em Guise, na França (1860), um complexo de produção, consumo e moradia numa propriedade comum para 1620 pessoas. As experiências e formulações teóricas destes pensadores influenciaram o movimento operário.

Figura 44 - Familistério de Guise, 1877, construído pelo industrial Jose Godin, na França, inspirado no Falanstério de Charles Fourier.



Fonte: Disponível em < <http://www.arquine.com/blog/la-ciudad-radiante/>>

Figura 45 - Proposta para a comunidade de New Harmony, em INDIANA, nos Estados Unidos, do industrial inglês e socialista utópico, Robert Owen, em 1825.



Fonte: Disponível em < <http://utopies.skynetblogs.be/archive/2008/11/17/robert-owen-1771-1858-et-new-harmony.html>>

A autogestão está presente em todas as revoluções socialistas, mesmo que por um curto período, como nos exemplos da Rússia (1917), da Hungria (1918), da Iugoslávia (1943), da Argélia (1962), do Chile (1972), e de Portugal (1974), entre outros. Na Rússia, de 1905 a 1917, nos *soviets* de delegados operários e camponeses e soldados. Na República Húngara, nos conselhos operários, que existiram entre 1918 e 1919. Na Iugoslávia, em 1950, foi institucionalizado um sistema baseado na autogestão. Na Hungria e na Polônia, os conselhos operários surgiram na revolução de 1956. *Solidarnosc*, em 1980, foi o ponto alto destas lutas no Leste europeu. Na Tchecoslováquia, em 1968, na Primavera de Praga, milhares de comitês de trabalhadores surgiram no processo de gestão das empresas. Na China, na revolução cultural, surgiu a Comuna de Shangai. No Chile, no período de 1970 a 73, surgiram as coordenações operárias locais (cordões industriais), as juntas de abastecimento e preços, as comunas suburbanas e os centros de reforma agrária. Em Portugal, com a revolução dos cravos floresceram as comissões de trabalhadores. Foram experiências, como destacou Nascimento, que representaram um processo de transformação social fundado inicialmente na ideia de autogestão como um movimento de emancipação social.

A autogestão, a partir destas experiências socialistas e, particularmente, a partir da experiência iugoslava<sup>91</sup>, pode ser definida como sendo:

“...antes de tudo, uma relação socioeconômica entre os homens que se funda no princípio da distribuição segundo o trabalho e não sobre a base do capital, dos meios de produção. A autogestão é, de um modo eloqüente, uma categoria socialista. A mesma só pode desenvolver-se no campo da propriedade social, isto é, em relações de propriedade em que os meios de produção e o capital social não são propriedade privada do capitalista nem de grupos de trabalhadores de determinadas empresas, nem objeto de gestão monopólica do aparato burocrático ou tecnocrático do Estado.”

(CLAS, 1980 apud NASCIMENTO, 2008)

No período de 1960 a 1980, a autogestão vai se afirmar como uma temática original, com múltiplas abordagens e como uma exigência social e política. São deste período a maior produção analítica existente, resultando numa abundante literatura, que vai desde a abordagem dos aspectos mais teóricos da autogestão à análise crítica de diferentes experiências, da Comuna de Paris aos *soviets* russos; dos conselhos operários antes e depois da Segunda Grande Guerra às insurreições húngaras e experiências iugoslavas e chilenas, dentre outras.

A autogestão não se limita ao âmbito da unidade de produção, mas abrange todas as esferas da sociedade. O direito à experimentação é o fundamento da autogestão. O elemento comum de todas as experiências históricas é que o poder de gestão, de decisão e de controle reside nos trabalhadores organizados nos seus órgãos de base.

As influências de autogestão que aconteceram pelo mundo também influenciaram o Brasil. Em plena ditadura, na década de 1970, surge o movimento das greves do ABC paulista (a partir de 1978), com amplo apoio dos movimentos populares, que levou ao processo de redemocratização do país e à fundação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, e da Central Única dos Trabalhadores, em 1983. É neste período e nesta efervescência social que surgem diversas iniciativas em torno da democracia de base, da autonomia e da autogestão, que seriam aprofundadas nas décadas seguintes.

---

<sup>91</sup> Publicada nas Edições CLAS, Cuestiones Actuales Del Socialismo, em 1980, em Belgrado e citada por Nascimento (2008). A Iugoslávia experimentou, entre as décadas de 1940 e 1970, a maior experiência da história de autogestão. O ponto básico de tal processo consistia na ideia de que uma condição necessária para a realização de um socialismo o mais democrático, livre e emancipador possível era a participação direta das pessoas no maior número possível de esferas da vida. Assim, iniciaram um amplo e profundo processo de desburocratização e democratização da economia e da sociedade iugoslavas. Fábricas e demais empresas passaram a ser autogeridas, ou seja, administradas pelos próprios trabalhadores (ao invés de administradas pelo governo), assim como também escolas, clubes, associações; até mesmo o Estado, tudo deveria estar sujeito ao princípio da autogestão.

As experiências dos movimentos populares organizados para, através da autogestão, viabilizar a moradia digna acontecem neste período, tendo como se viu forte influência da Igreja e dos movimentos operários. A realização, em 1984, do 1º Encontro dos Movimentos de Moradia, organizado pelos primeiros movimentos de moradia por mutirão de São Paulo, teve como tema “Por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão” e a participação de integrantes da FUCVAM e do Centro Cooperativo Uruguaio (BARAVELLI, 2006).

A experiência uruguaia das cooperativas de habitação por ajuda mútua remonta a década de 1960 e, até hoje, estão presentes como uma alternativa real para o acesso à moradia, difundindo-se este modelo para diversos países latino americanos. Ela está baseada no trabalho por ajuda mútua, no controle coletivo dos recursos e na propriedade coletiva. Na propriedade coletiva, as unidades habitacionais são escrituradas em nome da cooperativa de habitação ao invés da escritura em nome de cada indivíduo.

O cooperativismo de habitação uruguaio está estruturado em torno de três dimensões, segundo Chavez e Carballal (1997): (i) a apropriação do espaço residencial organizado como valor de uso, em oposição ao espaço urbano como valor de troca; (ii) a conquista da autogestão política de base territorial, em oposição à administração territorial centralizada e burocrática do Estado capitalista contemporâneo; (iii) a construção de uma identidade cultural diferenciada, através da reafirmação das relações comunitárias.

A concepção de autogestão na habitação do Uruguai influenciou toda a trajetória dos movimentos de moradia em torno da demanda por uma lei voltada para a habitação popular e por programas autogestionários que viabilizassem as experiências de produção social da moradia.

Figuras 46 e 47 – COVICIVI, Cooperativa de Viviendas Ciudad Vieja, filiada à FUCVAM, Montevideo, Uruguai. Ocupação e recuperação de prédios vazios na área central para moradia, através de grupos organizados pela FUCVAM.



Fonte: Acervo e Foto Regina Ferreira/2013

Figuras 48 e 49 – COVICIVI II, Cooperativa de Viviendas Ciudad Vieja II, filiada à FUCVAM.



Fonte: Acervo e Foto Regina Ferreira/2013

Figuras 50 e 51– COVIRAM, Cooperativa de Viviendas por Ayuda Mutua, na área central de Montevideo.



Fonte: Acervo e Foto Regina Ferreira/2013

Figura 52 e 53 – Cooperativa El Molino, em Buenos Aires, da Federacion de Cooperativas Autogestionarias MOI, Movimento de Ocupantes e Inquilinos.



Fonte: Acervo e Fotos Regina Ferreira/2012.

Os programas autogestionários foram demandados pelos movimentos sociais urbanos, portanto, a partir de uma necessidade fundamental – a moradia. Mas, como se viu ao se recuperar a história dos movimentos sociais urbanos no Brasil desde a década de 1980, a luta pela moradia expressa muito mais do que a demanda por um teto. O processo que levou à luta pelo direito à moradia levou à luta pelo direito à cidade, entendendo este como um direito coletivo a habitar, a decidir sobre as transformações sobre a cidade e a desfrutar das oportunidades que ela pode oferecer. Assim, a luta pela moradia é também a luta pelo direito à cidade e pela gestão coletiva das decisões sobre a cidade.

Quais as concepções, então, que animam hoje a autogestão e a atuação das diferentes entidades junto aos programas habitacionais autogestionários nacionais existentes?

Para a UNMP, a autogestão na construção de moradias está estreitamente relacionada à gestão coletiva dos recursos e do projeto. Experiências estas em que se coloca uma expectativa de uma vivência que se aproxime de uma perspectiva socialista, conforme colocado explicitamente por lideranças dos movimentos:

Eu entendo que quando você fala de autogestão, você está dizendo assim: eu quero participar desde a compra o terreno, da negociação do terreno, até o tamanho da casa; o tipo de material que eu vou colocar: se a parede é de tijolo, se é de bloco; se a janela é de madeira; se é porta de madeira. Então, tudo isso, eu acho que vem dessa palavra autogestão. Então, a auto-gestão é você administrar um recurso que é seu. [...] E isso acontece no dia a dia, quando você tem um salário mínimo que você tem que administrar ele pra pagar aluguel, para comprar comida, para comprar remédio, você já está fazendo uma autogestão, sem perceber. E, na questão da moradia, eu acho que é muito mais visível, quando você partilha isso, quando você participa da construção disso tudo. Então, acho que é por isso que a União vem com essa proposta inovadora (informação verbal)<sup>92</sup>.

Autogestão para a gente é um conceito muito especial, que tange a gestão direta, participativa, de entidades e cooperativas, de recursos sejam públicos ou não. A autogestão e as experiências de construção de moradias, quem sabe, são células de socialismo; discussão que já está desgastada aqui no Brasil, mas não na América Latina, onde eles associam autogestão com socialismo (informação verbal)<sup>93</sup>.

A Central dos Movimentos Populares entende os processos autogestionários da produção social da moradia como possibilidades de organização e formação, ao

<sup>92</sup> Entrevista 6, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>93</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

envolver o grupo em todas as etapas de decisão e não necessariamente no processo construtivo.

É ter todo o controle do processo: desde a gestão do financiamento, do acompanhamento da obra, da participação na obra. É ter a decisão dos moradores em todas as etapas de discussão. Que não seja aquele processo que vem lá o engenheiro e passa lá e faz e pronto. É poder participar de tudo, de todo o controle, desde quando a verba entra até quando ela vai sair. Da divisão e da participação efetiva até na construção. Isso não necessariamente quer dizer que a gente em todo o processo vai optar pelo mutirão; isso é uma característica bem forte na União de Moradia, que faz parte da Central, mas não é tão efetiva essa questão do mutirão. Na nossa visão cada caso é um caso e o mutirão é um trabalho que é muito complicado e tem que ter experiência. Não é de uma hora para outra que você vai fazer uma construção por mutirão (informação verbal)<sup>94</sup>.

A CONAM joga ênfase na autonomia das famílias envolvidas, organizadas por uma associação comunitária, para a construção da moradia.

[...] Eu tenho recursos, seja de algum orçamento externo ou interno, seja do governo federal ou não. Eu tenho hoje um recurso e aquele recurso você pega, compra material e as famílias vão, no final de semana, construir suas casas. Esse sempre foi o entendimento que eu tive que as pessoas entendem que é a autogestão (informação verbal)<sup>95</sup>.

O Movimento Nacional de Luta por Moradia, ao ser indagado sobre sua concepção sobre autogestão, questiona os processos em curso hoje, ligados aos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida- Entidades, não identificando nos mesmos margem para a livre associação dos indivíduos e sua autonomia.

Eu não sei o que a gente entende por autogestão. Mas a gente tem certeza que o que está acontecendo não é autogestão, porque as regras são do governo e são regras que, na maioria das vezes, o movimento popular, na concepção de movimento popular, não se adéqua. O movimento popular não tem CNPJ. Você é obrigada a ter o CNPJ pra acessar o recurso. Mas, CNPJ é para sociedade civil organizada, não é para movimento popular. Então, não é autogestão. [...] Você faz uma CAO [Comissão de Acompanhamento de Obra] e uma CRE [Comissão de Representantes do Empreendimento] com o povo, para o povo participar; então, não é autogestão. Já pressupõe duas partes, já pressupõe que a entidade que está pegando recurso é uma coisa e o que eles chamam de beneficiário é outra coisa [...] (informação verbal)<sup>96</sup>.

Há consenso, no entanto, nas falas dos quatro movimentos nacionais, que a ideia de autogestão está associada à autonomia do grupo e à sua capacidade de gerir os processos que envolvem a produção social da moradia, em todas as suas etapas. Já quanto ao regime de construção: se autoconstrução, mutirão autogerido, administração direta ou empreitada global, não há uma linha de atuação comum; vai

<sup>94</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>95</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>96</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

dependem da realidade de cada grupo organizado, de suas experiências e escolhas. Tradicionalmente, a utilização da mão de obra sob a forma de mutirão é uma característica da União por Moradia Popular, mas, mesmo nos próprios grupos filiados à UNMP, há diferentes regimes de construção adotados para a produção das moradias e o mutirão autogerido é utilizado somente em alguns estados.

A União Nacional por Moradia Popular é reconhecida pelos demais movimentos como aquela com maior acúmulo, expertise e protagonismo na produção de habitações sociais.

[...] a União, ela meio que hegemoniza essa pauta no Brasil. Ela acaba meio que levando muitos grupos também, até por causa da construção do Minha Casa, Minha Vida – Entidades.

[...] a questão é que cada movimento trata isso [a autogestão] de uma forma. E o que tem é assim uma hegemonização da União sobre as pautas, porque ela está presente, de fato, nas maiores cidades; é a que tem mais parceria na produção de moradias; e é ela que antecipa algumas agendas. Vou te dar um exemplo: essa questão da compra antecipada do terreno, quem colocou isso na ordem do dia foi a União de Moradia, porque é a entidade que tem mais *know-how* nesse processo de produção (informação verbal)<sup>97</sup>.

A União, historicamente, construiu a pauta da produção social da moradia, acumulou experiências em São Paulo, Minas Gerais e, em menor escala, no Rio de Janeiro. Para a UNMP:

A autogestão, mais do que um modo de construir moradias, é um conceito que envolve a participação e o controle da produção da habitação, uma maneira de construção da vida comunitária e de produção não mercantil da moradia, concebida como direito e não como mercadoria. (RODRIGUES, 2013, p.20)

A concepção sobre autogestão na habitação da União por Moradia Popular tem uma matriz discursiva: a da experiência cooperativista uruguaia, que influenciou diretamente as experiências de mutirão e ajuda mútua em São Paulo na década de 1980, e que inspirou a proposta de construção do Fundo Nacional de Moradia Popular. As experiências possibilitadas pelo governo de Luiza Erundina (1989-1992) construíram a base prática e teórica que fundamentou toda a ação da União nas décadas seguintes e que influenciaria o conjunto dos movimentos sociais urbanos e a rede de reforma urbana:

Se não tivesse existido, na minha opinião, o governo da Luiza Erundina, dificilmente nós teríamos condições de alavancar essa agenda a nível nacional. Foi a partir de lá que a gente alavancou a pauta do Fundo Nacional de Moradia Popular, a partir de São Paulo que a gente pôde também alavancar todas as outras articulações. Claro que isso poderia ter acontecido, mas eu acho que de uma maneira muito mais fragmentada e teríamos muito

<sup>97</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

mais dificuldade de inclusive estar fazendo aqui essa reflexão. Na minha opinião, então, ela tem a sua matriz e a sua origem no FUNAPS Comunitário em São Paulo, com a Luiza Erundina na prefeitura, com a Ermínia Maricato, com o Nabil Bonduki, com o Jorge Hereda, com o Leonardo Pessina, com os movimentos organizados, com a Igreja Católica (informação verbal)<sup>98</sup>.

Desde a década de 1980, a FUCVAM (Federação Uruguaia de Cooperativas de Moradias por Ajuda Mútua) e a União Nacional por Moradia Popular mantêm um intercâmbio permanente. Desta troca, resultou a experiência dos mutirões autogeridos e dos grupos que atuam na gestão coletiva de todo o processo construtivo; experiência que vem sendo difundida por todo o país. A entrevistada 1, da UNMP, retrata um exemplo de como o grupo se organiza:

É com a administração direta que a gente trabalha e somos nós que gerimos o recurso. São as famílias que, juntamente com o movimento, escolhem o material, vão fazer a compra. [...] A gente que administra as dificuldades do dia-a-dia da obra, através do conjunto e de comissões que são criadas. [...] A comissão de finanças faz a questão da liberação dos recursos, faz o acompanhamento da entidade com seus beneficiários, seus associados. E tem uma comissão também para a questão da compra do material. Criam-se várias comissões. Tem a comissão que é a comissão da cozinha que a gente monta lá que a gente faz questão de fazer a alimentação; tem a de fiscalização, que é quem fiscaliza, faz a vistoria. Tem outra comissão que trata da questão social, de estar fazendo as visitas, acompanhando as famílias. Então, são várias formas que a gente cria para poder dar vida àquele empreendimento e, para nós, isto tem sido as nossas experiências mais legais. A gente tem um plantão social lá toda semana para poder discutir o que que não se está gostando, como é que está sendo a obra... São criadas várias alternativas, o importante é envolver. E a gente é que dá vida a tudo isso; então, para nós, é dessa forma que a gente administra (informação verbal)<sup>99</sup>.

Não há no Brasil, contudo, nenhum exemplo ainda de propriedade coletiva – elemento central da concepção autogestionária que orientou a demanda pelos programas -, de grupos filiados à UNMP, ao MNLM, à CMP ou à CONAM. Baravelli (2006, p.86) destaca que, neste caso, impera o autoritarismo de Estado: “que evitou ao máximo partilhar o poder público com a sociedade organizada ao instituir leis que impediram que os movimentos de moradias encontrassem formas jurídicas mais adequadas aos seus propósitos coletivistas”. De fato, os normativos vigentes nos programas autogestionários não abriram a possibilidade das moradias em nome da cooperativa ou associação.

A Central de Movimentos Populares, que atua através de suas filiadas (incluindo aí a própria UNMP), não tem uma concepção fechada e única de autogestão. Pelo contrário, há grupos que questionam o processo de produção de

<sup>98</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>99</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

moradias pelas entidades, entendendo que isto é papel do Estado. Ao ser indagado sobre a concepção da Central sobre a autogestão na habitação, o entrevistado 4 respondeu:

[A CMP] não tem uma concepção fechada sobre autogestão. Nunca teve uma posição muito clara e nem nunca formatou uma posição. Há divergências dentro da Central sobre a visão de autogestão. Tem uns que acham que o processo de autogestão por dentro não deveria nem existir. Tem gente que acha que fazer moradia é papel do estado. Tem visões mais conservadoras ainda (informação verbal)<sup>100</sup>.

Há, no entanto, uma explicitação da Central quanto apostar no processo de moradia autogestionária como possibilidade de um projeto de transformação social:

A Central surge como movimento de luta de transformação da sociedade para uma sociedade socialista. Não é simplesmente se organizar, construir casa. O objetivo é a transformação real da sociedade na construção de uma sociedade socialista (informação verbal)<sup>101</sup>.

A Central (e suas filiadas) utilizam várias estratégias para a atuação na questão da moradia: organizam o grupo para ocupar, para pressionar pela solução do problema habitacional; para a utilização para fins de habitação de interesse social de um prédio público cuja cessão já está em diálogo com o município, Estado ou a União; ou entram com uma demanda dentro de uma ação de provisão habitacional pública (do município ou do Estado). A CMP tem atuado seja pelo regime de mutirão autogerido (várias filiadas da UNMP) ou por administração direta.

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) tem uma história de luta focada na reforma urbana, na participação popular e no cumprimento da função social da propriedade. A atuação do MNLN na produção habitacional é relativamente recente e tem gerado conflitos internos. O MNLN tem feito duras críticas aos programas autogestionários e até mesmo uma autocrítica quanto à sua participação no PMCMV-Entidades:

A gente tinha muito claro que o nosso grande instrumento de luta era a ocupação dos vazios urbanos, era obrigar que os imóveis vazios, não utilizados e sub-utilizados tivessem uma destinação social. Era a gente forçar uma gestão do solo urbano onde tivéssemos poder deliberativo. [...] Mas, hoje, a nossa principal bandeira que é a função social da propriedade e da cidade, por conta da reforma urbana, acaba, na prática, virando uma briga por maiores investimentos no MCMV- Entidades, por exemplo. Já nem falamos mais em FNHIS (informação verbal)<sup>102</sup>.

Evidencia-se, assim, na fala do representante do MNLN, um deslocamento de estratégia, que era centrada na ocupação de vazios urbanos e prédios ociosos que

<sup>100</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>101</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>102</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLN, em dezembro de 2013.

não estivessem cumprindo a sua função social da propriedade e que passa a ser, com os programas autogestionários, a produção social de moradias; deslocamento este que vem sendo questionado no interior do próprio movimento.

A CONAM associa a origem da autogestão na habitação à prática corriqueira da população de, na luta pela moradia, construir suas casas nos fins de semana, com o apoio dos vizinhos, da associação ou da Igreja. Muitos bairros tiveram suas origens a partir de iniciativas de mutirão nos fins de semana. Não há, contudo, uma aposta na produção de moradias como uma agenda central da CONAM e de suas associadas. A CONAM atua no apoio às associadas que queiram participar do PMCMV- Entidades, auxiliando na habilitação das entidades e no acompanhamento dos projetos aprovados, cujo regime de construção é basicamente o de administração direta ou empreitada global. A CONAM e suas associadas não tem uma equipe técnica que assessore os grupos, mas procura contratar um projeto técnico social com pessoas que sejam próximas da associação e dos beneficiários. As associadas tem um papel central na organização da demanda.

Percebe-se, assim, diferentes concepções de autogestão entre os movimentos e mesmo no interior do próprio movimento. A autogestão como gestão coletiva do projeto e da construção é um consenso. Já a autogestão enquanto um projeto de transformação social, de novas práticas emancipatórias geradoras de cidadania e transformação social emerge com maior força nas falas da CMP e da UNMP. O MNLM, ao analisar os programas em curso na última década, é peremptório ao afirmar que não favorecem a autogestão, chegando a ferir a autonomia dos movimentos.

O direito à experimentação é o fundamento da autogestão e deve ser defendido por um governo que defenda a perspectiva da autogestão. Mas, o direito à experimentação coletiva de novas formas de vida, moradia e trabalho não pode ser construída “de cima”, a partir de iniciativas do Estado. Os programas existentes voltados para a autogestão respondem à demanda de parcela dos movimentos sociais por recursos para a produção social da moradia, reivindicação histórica atendida pelo governo do Partido dos Trabalhadores.

Mas, a autogestão enquanto processo emancipatório e de transformação social se constrói a partir da realidade dos grupos organizados, sejam nos prédios vazios e ociosos, nos bairros ou nas empresas. Os programas de governo existentes possibilitam a melhoria das condições materiais de vida dos grupos organizados em

torno da luta pela moradia, criam consenso e diluem os conflitos. Mas, a concepção autogestionária que tem como perspectiva reforçar o valor de uso da moradia, a função social da propriedade e as práticas coletivas nos programas Crédito Solidário, na APSM e no MCMV- Entidades está sendo, em muitos casos, inviabilizada.

### **4.3. Percepções sobre os programas pelos movimentos sociais urbanos**

Desde 2004, com a implementação dos programas habitacionais voltados para a autogestão, foram contratadas 21.695 unidades habitacionais no Programa Crédito Solidário (2004-2009) e 32.647 unidades habitacionais no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (2009-2013). A Ação de Produção Social da Moradia, com recursos oriundos do FNHIS, não conseguiu, como se viu, se implantar como um programa de governo adequado ao perfil das associações comunitárias e cooperativas; pouco tendo sido, de fato, construído.

Frente ao panorama apresentado anteriormente que coloca no mapa do Brasil a produção habitacional realizada a partir de entidades, associações e cooperativas ligadas (ou não) a movimentos sociais urbanos e considerando-se que transcorreram 10 anos desde o lançamento do primeiro programa (o Crédito Solidário), buscou-se identificar as diferentes percepções das lideranças dos movimentos quanto aos programas em questão e, a partir de suas representações, refletir sobre a realização do direito à cidade.

#### **Produzir casa ou organizar a luta?**

As motivações que têm levado à participação dos movimentos sociais urbanos nos programas habitacionais autogestionários estão relacionadas à dimensão política da organização social e à conquista de um direito fundamental, a moradia digna, em oposição às casas populares de baixa qualidade que a produção privada costuma entregar para a população de menor renda.

Nas falas dos entrevistados identificaram-se os seguintes objetivos que justificam a participação nos programas: (i) organizar a população; (ii) construir com mais qualidade do que as construtoras e, assim, fazer a crítica à produção capitalista da habitação; (iii) criar experiências 'modelo' que exemplifiquem a força da organização social.

A organização social é o principal objetivo destacado pelos quatro movimentos sociais urbanos entrevistados. A presença da palavra organização está em todas as falas e os programas são identificados como uma possibilidade de organização do povo através do trabalho de apropriação da sua moradia.

O caráter experimental das experiências autogestionárias também está bastante presente, tanto para possibilitar o reconhecimento do trabalho do movimento de forma a ampliar sua base, quanto para constituir-se como crítica ao modelo de produção privada de moradias, de pouca qualidade e maior custo.

O papel do movimento não é a gente estar fazendo o papel da prefeitura. Nós estamos mostrando alternativa. Tem como a gente fazer uma casa de qualidade, sadia pra se morar, num custo muito mais baixo até do que eles oferecem. Então, isso é o mutirão com autogestão, é a participação popular (informação verbal)<sup>103</sup>

Os objetivos passaram a ser exatamente esses: provar que a gente era capaz de construir, com muito mais qualidade, com muito mais organização do que as construtoras, vamos dizer assim, do governo (informação verbal)<sup>104</sup>.

Essa produção de autogestão, autogestão de mutirão para mim serve como uma referência fantástica no sentido de você mostrar que é possível construir algo com qualidade, algo com a participação popular, com controle popular, pelo povo, com essas mesmas regras, simplesmente mudando quem está ali na gestão. [...] Se eu chamo um grupo pra se reunir em algo que seja uma conquista, nossas meias palavras ganham muito mais força para qualquer coisa (informação verbal)<sup>105</sup>.

O tema da organização é, portanto, central para a participação dos movimentos sociais urbanos nos programas voltados à autogestão. No entanto, há dissensos quanto à esta participação. Embora as dimensões da organização e da participação estejam presentes, percebe-se nas falas um certo desgaste com os programas, dadas as dificuldades com a sua implementação. A CONAM considera que a produção de casas organizada pelo movimento é uma forma de fazer a crítica ao que vem sendo feito pelas construtoras, em parceria com o Estado. O seu foco de atuação é a luta pelo direito à moradia e não a construção de casas por grupos organizados:

[...] Nós acreditamos nos projetos e ecoamos nele numa forma de mostrar que é possível atender às famílias, com recursos, com projeto diferenciado, com a qualidade das casas. [...] Mas, que o governo assuma isso para o futuro. Não nós. Isso é o que nós temos claro para o MCMV- Entidades: nós não queremos fazer disso motivo da nossa bandeira de luta; a nossa

<sup>103</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>104</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>105</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

bandeira de luta é o direito à moradia adequada, não construir (informação verbal)<sup>106</sup>.

Já o MNLM questiona o protagonismo dos movimentos nos programas implantados pelo Estado, nos governos Lula e Dilma:

[...] A gente ocupava e lutava por moradia digna. Quem falou que a forma de fazer isso era pegando o dinheiro, virando ONG, foi o governo. De autogestão não tem absolutamente nada (informação verbal)<sup>107</sup>.

De fato, os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida– Entidades são a materialização institucional possível entre a luta das classes populares e das dominantes, mediadas pelo Estado, representando o interesse geral. O Estado, lembrando Poulantzas (2000), tem um papel fundamental para a unificação dos interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder, ao mesmo tempo em que atua para desorganizar as classes populares e assegurar o seu consentimento, através de medidas materiais de melhorias das condições de vida para as massas populares. O Estado atua também na difusão da ideologia dominante. Neste sentido, os programas voltados para a aquisição da moradia reforçam a ideologia capitalista, ao difundirem o princípio da propriedade privada, fortalecendo o valor de troca da moradia.

A implementação dos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida– Entidades é marcada por dificuldades que, em muitas das vezes, inviabilizaram (e inviabilizam) o acesso de grupos ao financiamento da produção social da moradia. As regras construídas inicialmente para o programa não se adéquam aos grupos demandatários, as associações e cooperativas populares. A luta para atender a todas as exigências acaba por fragilizar os grupos e a sua organização, devido ao longo tempo decorrido entre a formulação da demanda e a efetiva contratação. As lideranças acabam por ter boa parcela do seu tempo absorvida na busca por viabilizar os projetos.

Os bloqueios são inúmeros, começando na documentação necessária para pleitear o financiamento, passando pela falta de recursos para a elaboração dos projetos ou pela dificuldade de disponibilidade de terra ou prédios públicos para o empreendimento, à demora dos órgãos públicos para as licenças ambientais e de construção e à demora dos cartórios para os registros.

---

<sup>106</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>107</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

As exigências documentais estabelecidas pelos normativos e a falta de recursos das associações e cooperativas para as despesas com a documentação e os projetos necessários à aprovação é o primeiro fator que, em boa parte, inviabiliza o acesso ao financiamento e a participação nos programas autogestionários:

A questão da própria comprovação da entidade: tem coisas que são terríveis, é quase um raio x na vida da entidade. Tem questões burocráticas de documentação. A gente tem que estar tirando certidão negativa mensalmente para isso e para aquilo. Então, tem coisas que a gente está querendo dialogar com o governo para que seja melhorado dentro do MCMV- Entidades (informação verbal)<sup>108</sup>.

Os cartórios também prejudicam. A gente ficou um ano dentro do cartório para registrar um contrato para liberação de recursos. Um ano, entendeu? (informação verbal)<sup>109</sup>?

A assistência técnica (de arquitetura e engenharia, social e jurídica) é outro ponto de fragilidade, seja pela ausência desta, seja pela falta de qualificação dos profissionais para trabalhar com o tema da autogestão:

A questão da assessoria técnica também deixa muito a desejar por mais que se tenha aprovado uma Lei de Assistência Técnica que não está efetivada em nenhum momento. Então, a gente tem muita dificuldade com isso. Os próprios técnicos também não conseguem compreender a autogestão (informação verbal)<sup>110</sup>.

Estas dificuldades conseguem, algumas vezes, serem minimizadas, quando as entidades têm outras parcerias e apoios, seja com o poder público municipal ou estadual ou, ainda, com escritórios técnicos de universidades ou ONGs que prestam assessoria técnica na elaboração dos projetos e na organização da documentação jurídica.

Itens operacionais que deveriam ser simples, como a inserção dos dados no Cadastro Único (CadÚnico) se transformam em uma maratona, dependendo do município:

[...] Todo mundo tem que estar cadastrado no CadÚnico. A gente não tem uma orientação, por exemplo, dos CRAS que poderiam num dia de reunião da gente, por exemplo, mandar cadastrar todo mundo. [...] A gente deveria ter orientação das prefeituras, das secretarias de assistência social locais. Elas deviam estar junto nesses projetos para fazerem esse CadÚnico. Nesse caso, por exemplo, são coisas pequenas, mas que trazem um problema enorme para a gente (informação verbal)<sup>111</sup>.

Assim, as regras dos programas voltados à autogestão tornam o acesso aos recursos públicos uma tarefa árdua. As duras críticas dos movimentos sociais ao

<sup>108</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>109</sup> Entrevista 6, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>110</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>111</sup> Idem.

PCS, à APSM e ao MCMV- Entidades e as pressões exercidas através de mobilizações, jornadas de lutas e da atuação no Conselho das Cidades, vêm acarretando algumas mudanças nas regras, de forma a aproximar mais os programas à realidade das entidades que estão ligadas à autogestão.

Mas, as dificuldades continuam presentes, mesmo com as alterações. De fato, como observaram Azevedo e Gama de Andrade (1982), são as considerações de natureza política (a insatisfação e pressão popular) que determinaram lá atrás a criação da Fundação da Casa Popular e do BNH. E, somente elas, tornaram possível a retomada da política habitacional de interesse social com recursos e possibilidade de grupos organizados assumirem a condução da construção das moradias populares no século XXI.

São elas que vêm produzindo mudanças dentro dos aparelhos do Estado, responsáveis pela implementação da política. Um dos avanços identificados por lideranças entrevistadas diz respeito à estrutura de atendimento e implementação do programa. Foi criada uma gerência específica na Caixa para os projetos ligados ao PMCMV- Entidades, a Gerência Nacional de Habitação de Interesse Social, e foram criados grupos de monitoramento locais (ponto de controle), compostos pelos quatro movimentos nacionais, pelo Ministério das Cidades e pelas GIDURs locais, que se reúnem periodicamente (ao menos, mensalmente) para resolverem os problemas identificados nos projetos. Apesar dos avanços, permanecem ainda críticas quanto ao agente operador e financiador:

[...] As regras da Caixa ainda são as regras do [mercado] financeiro internacional. Ela trata a questão da moradia popular, da relação com o movimento, da mesma forma [como trata] o cliente de banco. Esse modelo da Caixa não serve. Essa é uma luta, criar um modelo de banco, ou criar um outro órgão para que o apoio ao movimento popular na produção de moradias não tenha essas regras do mercado financeiro habitacional (informação verbal)<sup>112</sup>.

### **Direito a terra ou ao mercado?**

A ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia. O Estado está sempre atuando na direção da produção do consenso entre as classes e, mais especificamente, na questão da moradia, na difusão da ideologia da propriedade individual.

---

<sup>112</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

Em 2009, com o lançamento do PMCMV- Entidades, foram incorporadas algumas críticas e propostas dos movimentos sociais urbanos às regras dos programas de produção de moradias autogestionárias:

A Caixa não tinha todas as normativas que tem hoje pra fazer com que isso fosse mais flexível. Era um padrão que você dava para as entidades da mesma forma que você dava para um empresário da Odebrecht, considerando como o mesmo perfil o da Odebrecht e o de uma entidade. Então, isso foi o problema maior que se teve. Você tinha que assumir toda a responsabilidade, entendeu? Você tinha que pagar toda a documentação antes de qualquer aprovação do próprio projeto, você tinha que alocar fundos. [...] Tudo isso estava por conta da entidade e aí gerou um grau de dificuldade (informação verbal)<sup>113</sup>.

A principal mudança incorporada ao PMCMV- Entidades foi a criação da Modalidade Aquisição de Terrenos e Projeto, conhecida como Compra Antecipada, que possibilita um aporte de recursos antecipado para a compra do terreno e elaboração do projeto:

O MCMV- Entidades surgindo... aí já passa a migrar tudo já com as normativas ajustadas; um aprendizado nosso porque cada normativa dessa que sai, cada coisa, foi do aprendizado do Crédito Solidário e do FNHIS para chegar até agora (informação verbal)<sup>114</sup>.

O que está ajudando agora: pelas lutas, pelas dificuldades, criou-se a questão da verba antecipada. A Caixa antecipa uma verba para que você possa estar fazendo o projeto. Porque antes era muito engraçado. Você tinha que fazer o projeto para ter tudo aprovado. Só que você não tinha o dinheiro para fazer o projeto. Isso era um problema enorme. Mas, com a verba antecipada - vai ter a primeira experiência agora - já facilita (informação verbal)<sup>115</sup>.

A Compra Antecipada é vista, no entanto, com desconfiança pelo próprio movimento. Embora viabilize recursos, significa a entrada dos movimentos sociais urbanos no mercado de terras e na lógica capitalista da produção de moradias, ou seja, reforça ainda mais a ideologia dominante, indo na direção oposta dos ideais autogestionários. Parte dos movimentos faz uma crítica contundente:

[...] Como a terra pública já é um embaraço por si só, que nunca vem, então começam os movimentos entrando na lógica do eu quero terra, não importa de onde vem. E a gente quebra o outro princípio que é o da democratização do acesso a terra, entrando no mercado imobiliário para ir comprar a terra. E estamos dizendo que a compra antecipada do Minha Casa Minha Vida-Entidades é para fazer autogestão. Nós vamos entrar no mercado, estamos comprando a terra e estamos nos transformando em mutuário. Não estamos fazendo a gestão: quem faz a gestão, de fato, é o governo, é a Caixa Econômica (informação verbal)<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>114</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>115</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>116</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

A Compra Antecipada viabiliza recursos para a compra do projeto e do terreno, inserindo cada vez mais os grupos organizados pelos movimentos sociais urbanos na lógica capitalista da produção da moradia.

O acesso à moradia através da parceria com o poder público municipal, estadual e federal para viabilizar terra urbanizada, seja na cessão desta ou, ao menos, na viabilização da infra estrutura urbana necessária, é percebido pelos movimentos como um caminho estratégico para a produção autogestionária . A UNMP destaca a importância da terra pública para HIS e o avanço com a disponibilização pela SPU de imóveis da União:

Eu acho que hoje a gente tem avanços. Com todas as dificuldades e, aos poucos, você ter terreno da União, do Patrimônio da União, é uma perspectiva importante que a UNMP não tinha no início e que a gente acabou incorporando no meio do caminho (informação verbal)<sup>117</sup> .

Quando você tem uma prefeitura parceira... porque esse programa, ele foi construído para ser feito na parceria. Só que a gente sabe a dificuldade que é. E isso é uma das questões que mais encarecem o programa também: quando você tem que fazer arruamento, esgotamento... (informação verbal)<sup>118</sup>

## Resultados e impactos

As impressões sobre os resultados são diversificadas, o que é compreensível considerando a diversidade de experiências por todo o país. Entre os pontos positivos que são destacados estão: (i) a integração do grupo, que pode vir a facilitar o momento pós ocupação; (ii) a organização e a formação de novas lideranças; (iii) o tamanho da casa e a qualidade das construções, que são consideradas superiores àquelas construídas pelas empresas privadas; (iv) bem como a geração de emprego:

Quando a gente começa a trabalhar no empreendimento, aquelas famílias que vão morar lá, elas começam a constituir um ambiente familiar e, no final do projeto, todas se conhecem. Então, é diferente de um sorteio da vida, onde eu vou chegar lá na casa e não vou saber nem quem vai ser meu vizinho.

[...] Eu acho que a geração de emprego é visível, a gente conseguiu gerar emprego dentro da cidade. Outra questão impactante é a questão da qualidade.

[...] Através dessa luta por autogestão, a gente tem conseguido, nas atividades, novas lideranças e isso reforça o movimento (informação verbal)<sup>119</sup> .

Com a autogestão nós ganhamos mais 10 metros quadrados, sendo possível aumentar em até 20 metros quadrados uma área de uma casa

<sup>117</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>118</sup> Entrevista 6, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>119</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

para uma família morar. E, logo depois, quando você já cria todo este processo, você já tem uma comunidade que já se conhece, uma comunidade que pode inclusive criar formas de se ter uma solidariedade na economia, de se criar projetos comuns (informação verbal)<sup>120</sup>.

A difusão por todas as regiões do país dos programas autogestionários, com regras que nem sempre ajudam à promoção da autogestão (a exemplo do regime de construção por empreitada global) podem desviar o programa dos seus objetivos iniciais, preocupação que está presente na fala dos entrevistados:

Esse processo [das experiências de autogestão], ele acaba meio que se pulverizando pelo país afora e com diferentes nuances: tem certos espaços em que ele atua de fato com os princípios, as características mais próximas daquela discussão mais originária da autogestão. E tem lugar que ele se transveste por processo de empreiteira (informação verbal)<sup>121</sup>.

[...] Empreitada global é um outro mecanismo que o governo inventou para nos transformar em empreiteira; então, a gente finge que está administrando, entrega tudo para a empreiteira de porta fechada e recebe uma taxinha administrativa da empreiteira (informação verbal)<sup>122</sup>.

Apesar da difusão do MCMV- Entidades pelos estados, não há uma percepção de mudanças significativas na realidade do programa em curso. UNMP, CMP, MNLM e CONAM apontam muitas dificuldades para a implementação dos programas e mudanças ainda pouco expressivas, considerando-se a luta histórica que vem sendo travada com o Estado para o acesso a recursos:

A gente continua na briga aí, até hoje, pra construir 70 casas. Então, eu não vejo muito sentido naquela briga toda pra não reproduzir nada, entendeu? E o que tem, o pouco que se tem, é embaixo de muita lágrima, muito suor pra construir. Então, se é uma proposta que vem lá de 1900 e antigamente, como se reproduz isso agora? Como já foi tão mastigado, isso deveria estar muito mais avançado. Agora, então, você fez uma briga naquele momento, que encaminhou e que aprovou. E, que na verdade, não acontece, entendeu? Então, é o meu sentimento: acho que a briga continua e muito (informação verbal)<sup>123</sup>.

[...] Nós estamos construindo pouco e nem vamos querer fazer isso em escala. [...] Você tem que tratar essa política conectada com outras várias políticas. Enquanto você não tem uma gestão muito conectada, acho que ainda é um processo muito complicado. Nós temos que correr atrás de terreno, temos que ter toda uma infraestrutura. Você não consegue toda essa infraestrutura, muitas das vezes o município não te ajuda [...] (informação verbal)<sup>124</sup>.

Por último, parte dos movimentos questiona a absorção de parcela significativa da agenda do movimento para a produção habitacional, o que estaria

<sup>120</sup> Entrevista 2, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>121</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>122</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

<sup>123</sup> Entrevista 6, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>124</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

deslocando o foco, da política para o programa. A participação nos programas estaria, também, causando constrangimentos para a crítica ao governo:

Não dá pra gente ficar pegando um monte de projeto. Eu, particularmente, acho que a questão da moradia deve ser resolvida pelo poder público. Claro que o movimento é fundamental, para pressionar, para construir a política, mas o movimento não tem como assumir essa responsabilidade com a política geral do país. Esse é um problema muito sério, porque aí o governo usa desse mecanismo até pra abafar um pouco as mobilizações, as reivindicações, quando ele empurra: ‘- o quê que vocês querem, é casa?’ Aí, se ele dá 100 mil casas para o movimento construir, pra você fazer esse processo [...] você acaba virando gestor pequeno (informação verbal)<sup>125</sup>.

[...] a tentação de ficar reproduzindo casa é muito grande, muito grande, pela quantidade de dinheiro que tem. Nós estamos vivendo um momento hoje em que se acaba esquecendo um pouco a organização em alguns estados e privilegiando o fazer casa. Isso é muito difícil, muito complicado para gente (informação verbal)<sup>126</sup>.

Nós temos o desafio de implantar o sistema nacional de desenvolvimento urbano e de parar as remoções e enfrentar a privatização das cidades, principalmente num momento de megaeventos e de megaprojetos. Isso é no debate teórico, porque se você for falar levante a bandeira estratégica, teórica de vocês, nós vamos levantar essa. Mas se você for acompanhar nossa prática, você vai perceber que não é bem assim. Na verdade é o pragmático que está falando mais, mais, mais, mais alto. Aí, o pragmático é o Minha Casa Minha Vida— Entidades, o pragmático é mais recurso, o pragmático é aumentar o valor das unidades habitacionais, o pragmático, nesse momento, é a compra antecipada de terra, antecipar o preço pra comprar terra. Então, o pragmático tá sendo isso (informação verbal)<sup>127</sup>.

### **Política ou programa?**

Quando as perguntas referem-se a uma avaliação geral dos programas e da política habitacional, as respostas dos quatro movimentos convergem na mesma direção: se por um lado há um reconhecimento do avanço dado com a criação de programas subsidiados que atendam a faixa de até três salários mínimos e do avanço de parte deste programa atender a demanda por autogestão, por outro lado a crítica quanto ao descolamento deste programa da política habitacional e de desenvolvimento urbano é contundente.

A percepção das lideranças de todos os quatro movimentos nacionais é da fragilidade (ou inexistência) de uma política habitacional, desde o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Ao solicitar-se uma avaliação dos programas e a formulação de propostas para a política habitacional, a resposta do entrevistado 7 é taxativa:

<sup>125</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>126</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>127</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

Primeiro eu construiria uma política habitacional, porque o MCMV, tirando a parte do MCMV- Entidades, que é muito pouco, é um programa de recuperação econômica, é colocar dinheiro no mercado. Aliás, daqui a pouco tempo vai estourar, porque todo investimento na população de 0 a 3 dessas casas que estão construindo na periferia, tudo não vai servir pra nada. Primeiro por causa da qualidade da obra: são locais em que as pessoas não vivem. Então, o programa tem que mudar totalmente o perfil e garantir a construção de moradias em áreas com infraestrutura já existente, com condições de vida para a população, vinculando com o trabalho, com o transporte, com o que a gente chama de moradia digna mesmo, de reforma urbana (informação verbal)<sup>128</sup>.

A crítica ao descolamento do PMCMV de toda a política construída a partir do governo Lula, junto aos diversos segmentos sociais no Conselho das Cidades, segue na fala de outra liderança nacional, lembrando que a luta do movimento de reforma urbana sempre foi pela construção de um Sistema de Desenvolvimento Urbano que articulasse as políticas urbanas (incluindo a política habitacional), a partir do debate na instância de participação criada para este fim, o ConCidades. O PMCMV não foi gestado nem no Ministério das Cidades, nem no ConCidades. Foi gestado no Ministério da Fazenda, não se submetendo às diretrizes estabelecidas por esta instância de controle social:

[...] Acho que o MCMV é uma experiência interessante, mas o que nós gostaríamos é que isso não fosse uma experiência desconectada dentro do próprio Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades. Ele não é gestado dentro deste fórum, ele foi gestado fora e continua sendo apenas parte da discussão. Então, o nosso objetivo é que se tenha o Sistema Nacional da Política Urbana, o Conselho e que se tenha um Fundo. E que este Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse social esteja dentro do Sistema e Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano. Que se tenha recursos para outras políticas, como a de saneamento e que isto tenha uma regra definida e gestada a partir do Conselho das Cidades (informação verbal)<sup>129</sup>.

O PMCMV-Entidades é visto como um enclave dentro do PMCMV, um subprograma formatado pelo governo em função da pressão dos movimentos sociais urbanos. Neste sentido, a percepção de que “não era para estar lá” está bastante presente nas fala das lideranças:

[...] Ele [o PMCMV- Entidades] é um enclave no programa Minha Casa Minha Vida como um todo, em que a gente é uma excrescência dentro de toda essa lógica voltada para o programa Minha Casa Minha Vida. Não era nem pra existir; existiu por pressão dos movimentos (informação verbal)<sup>130</sup>.

[...] É mais coerente a gente dizer que a gente inventou o Minha Casa Minha Vida– Entidades, para não ficar 100% fora do Minha Casa Minha

<sup>128</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>129</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>130</sup> Entrevista 1, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

Vida. Onde é que nós vamos dialogar dentro do Minha Casa Minha Vida (informação verbal)<sup>131</sup>?

O PMCMV não só teria atropelado os movimentos, como a modalidade destinada às entidades, o PMCMV- Entidades, seria uma resposta do governo à demanda colocada pela UNMP, CMP, CONAM e MNLM, em que nem o próprio governo estaria acreditando:

A gente tem que lembrar que o MCMV passou por cima da luta do movimento, dessa articulação do Fundo de Habitação, do FNHIS, disso tudo. Quando foi finalmente aprovado, não contemplava os movimentos. Depois, contemplou (informação verbal)<sup>132</sup>.

Ninguém do governo reconhece. Não acredito em ninguém que diz que aceita a autogestão, um programa dirigido aos movimentos. O programa MCMV- Entidades: na realidade, tem pouquíssima gente de governo que acredita nisso (informação verbal)<sup>133</sup>.

O governo não tem é entendimento ou uma vontade política ou uma sensibilidade pra sentar e discutir o Minha Casa Minha Vida– Entidades, à luz da emancipação da organização, da valorização do movimento popular. Ainda passa pela Caixa, que é banco, e que não tem a menor vontade de parar pra entender isso (informação verbal)<sup>134</sup>.

Embora haja consenso quanto às críticas ao PMCMV e ao PMCMV- Entidades, ainda há dificuldades quanto a articular a crítica e pressionar o Estado, conforme pode- se depreender da fala abaixo:

Se todo mundo disser: nós não aceitamos, isso tem que ser assim, assim e assim e vocês têm que enquadrar o programa à realidade do movimento organizado e da comunidade organizada que está lá... Se todo mundo disser isso, aí, eu vou te dizer, mesmo que a gente receba um não, nós estamos construindo, porque nós estamos confrontando o que nós queremos com o que o governo está oferecendo. Mas, nós não estamos confrontando [...] porque o afã de cumprir meta de casa do governo é muito grande e o afã nosso de disputar quem é que constrói mais casinha, também é muito grande. O afã do movimento: é como se a gente nunca tivesse visto a possibilidade de ter dinheiro para nós fazermos as casas. A gente ainda não percebeu que nós estamos a um passo de virarmos todos empreiteiros (informação verbal)<sup>135</sup>.

### **Autogestão ou produção de casas?**

A demanda por autogestão está diretamente associada à crítica à lógica de mercantilização do espaço urbano e à construção coletiva do direito à cidade. Autogestão é o direito à atividade participante e à apropriação da cidade, bem como ao acesso aos equipamentos e serviços de consumo coletivos essenciais à vida. A

<sup>131</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

<sup>132</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>133</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>134</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

<sup>135</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

autogestão habitacional envolve, assim, mais que um processo de construção de moradias, um processo de construção de sujeitos políticos, concepção esta compartilhada pelos movimentos sociais urbanos e de reforma urbana.

Tendo, portanto, como referência a concepção de autogestão como processo que envolve a formação de sujeitos a partir da produção social da moradia, indagou-se às lideranças o que achavam dos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida- Entidades quanto a estar colocando em prática o ideário autogestionário. Houve convergência nas respostas dos movimentos quanto ao distanciamento dos programas da concepção de autogestão na habitação:

Eu tenho minhas dúvidas se o que acontece com o programa Minha Casa, Minha Vida- Entidades pode-se chamar de processo de autogestão do jeito que nós concebemos a autogestão, que é você estabelecer no processo de produção social da moradia processos coletivos e solidários, para você construir bairros coletivos num processo de ajuda mútua. A autogestão que pudesse avançar no debate da propriedade coletiva. Enfim, com aquela concepção que a gente construiu a partir da FUCVAM, a partir de São Paulo, da gestão da Luiza Erundina (informação verbal)<sup>136</sup>.

Fugiu muito da proposta para a qual o programa veio. Ele veio com uma discussão de construção de mutirão com autogestão, mas, no meio do caminho, ele foi se desvencilhando, foi se perdendo [...] Então, assim, num primeiro momento, a bandeira da União era essa mas, por mudança de estratégia, ela acabou se perdendo no meio do caminho (informação verbal)<sup>137</sup>.

Porque o que tem pra hoje é comprar terra, o que tem pra hoje é fazer casa, o que tem pra hoje é cumprir normativas da Caixa Econômica com relação à habitação, que nos adéqua cada dia mais às empreiteiras. É ter CNPJ de sociedade civil e prática de construtora. É isso que está pegando todos nós, e é essa corrente é que está, nos últimos três anos, carregando os movimentos (informação verbal)<sup>138</sup>.

Na percepção do MNLM, a crítica deveria ser ter sido feita ainda no programa Crédito Solidário, quando a lógica do programa não atendia à demanda por autogestão que estava sendo colocada pelos movimentos:

O Crédito Solidário foi o programa que o governo fez e não deu certo porque nós não tivemos coragem de fazer a crítica. Se a gente tivesse tido a coragem de dizer que isso daqui nós não queremos. [...] Não era desmercantilização e nem universalização do direito à moradia, era um crédito que o governo dava subsidiado para se perder de vista. E aí a gente não discutia o fato de ele ser individual, a gente não discutia que ele dizia que era coletivo, mas era individual. A gente não discutia que aquele crédito tinha vários critérios que não considerava a forma do nosso povo, o jeito do nosso povo. Não pode estar no SERASA, não pode estar em não sei o quê.

<sup>136</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>137</sup> Entrevista 6, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>138</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

Do jeito que ele foi montado, não era para nós. Sabe, falaram: olha, pega aí um dinheiro e financia aí pro povo (informação verbal)<sup>139</sup>.

Por outro lado, a dimensão da formação, da construção da atividade participante, da cidade educativa ainda está bastante presente na fala dos entrevistados e é vista como um potencial dentro dos programas autogestionários, ainda que não generalizada para o conjunto das experiências:

[...] O Quilombo da Gamboa, no centro da reforma da zona portuária [do Rio de Janeiro], é uma área que está super valorizando e que a gente já recebeu várias pressões para sair dali. Se daqui a alguns anos estivermos com o prédio pronto, morando ali a população pobre de 0 a 3, dentro da realidade social que a gente vive, a gente vai ter ali um foco fantástico. Você imagina a gente chamando o pessoal para se reunir ali dentro, algo que foi fruto de uma luta, de uma conquista daquelas famílias. A gente pode usar isso para uma organização mais forte ainda com algo concreto, com algo que a pessoa vê. Então, isso é importante para a gente, isso é estratégico para nosso objetivo central da organização. Por isso que a gente acha que não é nada não é nada a gente não vai abrir mão, até porque a gente tem uma necessidade real (informação verbal)<sup>140</sup>.

[...] Você ensina a sair atrás de um terreno, a sair atrás de financiamento, lutar para que essa casa seja aprovada nos moldes que a gente quer fazer; fazer o contato com a Caixa, o Ministério das Cidades e a ir para a rua. Isso ensina muito mais do que qualquer outra coisa. Isso faz com que as famílias, não a totalidade, mas pelo menos se a gente tiver 30% do conjunto que a gente consiga que se aproprie desse processo, de ver o quanto excludente é essa cidade e o modelo de cidade e de país que a gente tem, a gente leva uma reflexão sobre o sistema que estamos vivendo (informação verbal)<sup>141</sup>.

Em síntese, há uma percepção generalizada nos movimentos que o programa MCMV- Entidades (e, antes, o Programa Crédito Solidário) não está possibilitando que se coloque na prática o ideário que, teoricamente, teria levado à sua criação. Ideário este inspirado pela experiência uruguaia de mutirão por ajuda mútua, gestão e propriedade coletiva:

Nós vamos virar realmente empreiteiras, pequenas empresas ou grandes, dependendo. Vai ficar um movimento, uma organização, uma entidade organizadora fazendo casa no Brasil inteiro e com relações sistemáticas com as mesmas empresas, com as mesmas empreiteiras, não só de arquitetura como de construção. Uma empreiteira que está fazendo em Brasília, vai fazer no Rio de Janeiro, no Acre. Já tem isso, contratada por empreitada global pela mesma entidade organizadora, entende? Então, eu acho que o impacto sobre o movimento é pernicioso (informação verbal)<sup>142</sup>.

A crítica que eu faço fundamental é isso: se a gente não entender que isso é simplesmente estratégico no momento e manter a perspectiva da transformação da sociedade, pode ser que a gente vire cada vez mais, se a

<sup>139</sup> Idem.

<sup>140</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>141</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>142</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

gente não abrir o olho, construtores, administradores de projetos... Isso é muito perigoso (informação verbal)<sup>143</sup>.

A gente já fez essa avaliação em outro momento: o programa Minha Casa Minha Vida, ele veio pra dar um sossega leão no movimento (informação verbal)<sup>144</sup>.

Está presente uma reflexão de que a rápida expansão das experiências de produção habitacional para todo o Brasil não conseguiu vir acompanhada da formação e capacitação que levasse os princípios autogestionários para o conjunto dos grupos que estão acessando o financiamento, visto que, na avaliação de parte dos movimentos, esse processo teria acontecido numa velocidade maior do que a capacidade destes de difundir as ações mais coletivas.

Na direção desta reflexão, há propostas sugeridas por lideranças de se fazer um grande balanço dos programas e uma avaliação quanto aos resultados e sua correlação com os objetivos iniciais de difusão da autogestão. Como resultado de uma reflexão no interior dos próprios movimentos, existem processos em curso de formação e capacitação, visando a difusão do ideário da autogestão.

### **Direito à cidade e o que mudar?**

É aquilo: você está aqui, vocês queriam o programa, o projeto está aqui e agora se virem aí, desse jeito. Essa avaliação a gente fez uma vez (informação verbal)<sup>145</sup>.

A pergunta sobre o que você mudaria nos programas autogestionários e na política causou um certo silêncio inicial em boa parte dos entrevistados. Passado o estranhamento inicial, no decorrer do diálogo, muitas propostas vão saindo e percebe-se que as ideias estão no chão, precisando apenas colocá-las sobre a mesa e organizá-las coletivamente, de forma a orientar a ação.

Ao se analisar as percepções dos entrevistados, pode-se agrupar as propostas em torno de três eixos principais: (i) a política habitacional; (ii) a questão da terra; (iii) e a lógica do programa.

Sobre a política habitacional, percebe-se que o programa Minha Casa Minha Vida atropelou a construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fundado na participação e controle social sobre a política e os recursos. Os Sistemas Estaduais e Municipais de HIS e seus respectivos conselhos gestores

<sup>143</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>144</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>145</sup> Idem.

perderam sua centralidade, assim como os planos de habitação. O foco da política habitacional a partir do MCMV passou a ser o projeto (os empreendimentos habitacionais executados por construtoras), em detrimento de uma política habitacional articulada às demais políticas urbanas. Esta compreensão está muito clara na fala dos entrevistados e nos seus questionamentos, que sinalizam para a retomada da política e do Sistema Nacional de HIS, articulado ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja proposta foi formulada no Conselho das Cidades:

A questão da moradia para nós: ela não é uma questão da moradia em si, ela é uma questão da política urbana em si.

[...] Para mim essa é a questão: a política habitacional é muito mais que a produção. Então, eu não acredito que a produção habitacional vai resolver o problema da habitação no Brasil, não vai. Não que não precise (informação verbal)<sup>146</sup>.

Por que você [governo] lançou o Minha Casa Minha Vida e não nos explicou o fato de ter enterrado o FNHIS? O que do FNHIS nós temos que recuperar? O que do FNHIS não podemos perder? Porque ninguém aqui vai ficar brigando por uma sigla, nós brigamos por uma política. O que da política que a gente defendeu, ao defender o FNHIS, é caro e que tem que ser transportado para o Minha Casa Minha Vida (informação verbal)<sup>147</sup>?

Primeiro eu construiria uma Política Habitacional, porque o MCMV, tirando a parte do MCMV- Entidades que é muito pouco, é um programa de recuperação econômica, é colocar dinheiro no mercado (informação verbal)<sup>148</sup>.

A autogestão na habitação não é trabalhada como uma política de Estado. É tratada como uma demanda fragmentada de um determinado segmento social, os movimentos de moradia:

[...] Esses privilégios, benesses, esse cala a boca do Minha Casa Minha Vida- Entidades, do Crédito Solidário, das pouquíssimas seleções que houveram de FNHIS... Nunca que o governo pensou que aquilo dali ia ser uma política pública para todo mundo, que aquilo ali ia valer (informação verbal)<sup>149</sup>.

A produção de unidades habitacionais (a construção) não dá conta de uma questão anterior que é a do terreno onde serão construídas as casas. A questão da terra, então, é um elemento central para a garantia da produção social da moradia. Percebe-se na fala das lideranças a necessidade de retomar as lutas pelo reconhecimento da posse, pela regularização fundiária, pelo cumprimento da função social da propriedade a partir dos instrumentos do Estatuto da Cidade, pelo uso das

<sup>146</sup> Entrevista 8, realizada com membro da coordenação nacional da CONAM, em janeiro de 2014.

<sup>147</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

<sup>148</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>149</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

terras públicas para habitação de interesse social, pelo reconhecimento da propriedade coletiva nos contratos de financiamento:

A gente não avançou em nada na questão da terra, a gente não avançou em nada na garantia da posse como mecanismo de acesso a terra, muito pelo contrário, a gente retrocedeu. [...] O que a gente brigava tanto que era pelo conceito de regularização fundiária, pelo conceito da posse, não briga mais por nada disso (informação verbal)<sup>150</sup>.

Nós vamos fazer um banco de terra (informação verbal)<sup>151</sup>.

Uma das questões mais importantes para a gente é a questão da propriedade coletiva (informação verbal)<sup>152</sup>.

A política fundiária, desde a regularização fundiária à disponibilização de terras através de um banco de terras públicas é uma questão central para viabilizar as experiências de produção de HIS pelas associações e cooperativas populares. Neste sentido, a parceria com o poder público municipal e estadual é um elemento chave:

O programa ideal seria pra mim, hoje, o Minha Casa Minha Vida-Entidades, de zero até 2034 reais, com terras do governo federal e parceria com a prefeitura pra fazer urbanização e a gente entrar com a demanda para construção da moradia (informação verbal)<sup>153</sup>.

Por último, a crítica aos programas autogestionários: a lógica do programa não é a lógica da moradia como um direito fundamental, da valorização de seu valor de uso. Os programas Crédito Solidário e MCMV- Entidades seguem a lógica da mercantilização da moradia, da priorização de seu valor de troca, em detrimento do seu valor de uso:

Eu acho que a dificuldade principal é a lógica com que ele foi construído. Se não mudar a lógica, mudar o princípio, a concepção do programa, não muda o programa. Se não mudar o programa e se não tem nem possibilidade de disputar o conceito de autogestão interno ao programa, vai disputar o quê (informação verbal)<sup>154</sup>?

O futuro do programa MCMV-Entidades que atende à demanda pela autogestão gera preocupações no conjunto dos entrevistados. Há consenso nas críticas aos programas e, embora admita-se que houve avanços e que existem muitas experiências interessantes em curso, a possibilidade de perda do rumo do programa está colocada:

[...] Inclusive, daquela proposta que nós construímos lá na origem, da autogestão, da ideia da ajuda mútua, da participação. [...] Nós estamos num

<sup>150</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

<sup>151</sup> Entrevista 3, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em junho de 2012.

<sup>152</sup> Entrevista 7, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em janeiro de 2014.

<sup>153</sup> Entrevista 6, realizada com membro da coordenação nacional da UNMP, em dezembro de 2013.

<sup>154</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

momento em que eu acho que é preciso fazer uma revisão. [...] Eu faria um grande balanço desse processo, quer dizer chamaria todos os atores envolvidos para a gente olhar e falar o que estamos fazendo, aonde está sendo feito, com que qualidade está sendo feito, [...] para quem está sendo feito. Tem que fazer uma série de perguntas para podermos, a partir daí, rever uma série de metodologias em relação ao programa e de possibilidades, para não colocar em risco o programa. Se não, eu temo pelo futuro do programa Minha Casa Minha Vida- Entidades. [...] Eu vejo um cenário de mais possibilidade de uma tomada desse processo pelas empreiteiras do que de fato um processo coletivo construído (informação verbal)<sup>155</sup>.

As incertezas quanto ao rumo da autogestão na habitação a partir do programa MCMV- Entidades estão colocadas por lideranças dos quatro movimentos entrevistadas. Existe um diagnóstico e há, também, um reconhecimento dos próprios movimentos quanto à capacidade que eles têm hoje de influir sobre os processos e produzir mudanças:

Os movimentos tem um poder de fogo grande hoje em termos de gerência sobre esse processo, muito grande, pelo Ministério e pelo Conselho das Cidades. Não é pequeno o poder de fogo do movimento de moradia atuando nessa instância. Ele tem uma incidência real. Na minha opinião, ele tem um peso ali. No Conselho das Cidades, na mesa da Secretaria Geral da Presidência, nas articulações que foram construídas nas redes de interrelação. A influência desses movimentos hoje na cúpula do governo é forte (informação verbal)<sup>156</sup>.

Como escreveu Bonduki (1992), a partir da experiência ocorrida entre movimentos de moradia e Prefeitura de São Paulo, no período de 1989 a 1992:

A falta de tradição pode ser superada (como foi no Uruguai) desde que o governo crie condições favoráveis à sua propagação, sobretudo, liberdade para a criação de cooperativas habitacionais autônomas, condições estimuladoras de financiamento e regulamentação da assessoria técnica independente.  
(BONDUKI, 1992, p.162).

Figura 54 – Mulheres no mutirão para construção de suas moradias.



Fonte: Acervo e foto Regina Ferreira/2012.

<sup>155</sup> Entrevista 4, realizada com membro da coordenação nacional da CMP, em dezembro de 2013.

<sup>156</sup> Idem.

## 5 CONCLUSÃO

*As ideias estão no chão,  
você tropeça e acha a solução.  
Sergio Britto, Paulo Miklos e Branco Mello*

### 5.1 Autogestão Habitacional: utopia ou mercado?

#### Reformadores ou revolucionários?

O diálogo entre reformadores sociais e pensadores marxistas, impactados com a realidade das cidades após a revolução industrial, continua de certa forma bastante atual. Os reformadores sociais viam na moradia o elemento que poderia produzir a transformação do homem moderno, como proprietário e trabalhador da nascente indústria. Já os marxistas, não acreditavam na solução nem do problema da moradia, nem do problema urbano: os dois eram consequência das contradições do sistema econômico capitalista. A moradia é uma mercadoria, com valor de uso e alto valor de troca, o que torna o acesso das classes de menor renda a este bem fundamental (a moradia digna) uma tarefa quase impossível. A habitação continua, portanto, se constituindo como um problema. Ou seria um falso problema?

O déficit habitacional - a falta ou a inadequação da moradia - não vai ser eliminado dentro dos limites do Estado Capitalista. Como um problema da sociedade capitalista, que desestabiliza o equilíbrio entre classes, o Estado tem que intervir. Mas tem atuado não para garantir os valores de uso, ou seja, a reprodução social na cidade com bem estar urbano, mas para proteger e beneficiar os valores de troca, a acumulação da riqueza na produção da moradia e da cidade.

É assim quando o foco da política habitacional é exclusivamente a provisão habitacional através de construtoras, com financiamento público. É assim quando se fortalece a propriedade individual da casa, negando-se o Estado a reconhecer outras figuras (e possibilidades) jurídicas. Reforça-se, assim, a perspectiva da moradia entendida como uma mercadoria de alto valor de troca. Perde-se a oportunidade de abrir novas possibilidades de garantir o acesso à moradia digna que não sejam exclusivamente através da propriedade individual, como é o caso da propriedade em nome de um grupo associado, como uma cooperativa ou uma associação

comunitária<sup>157</sup>. Possibilidades que podem contribuir para firmar as famílias nas moradias, dado os limites impostos à sua venda.

O Estado tem o papel primordial de promover uma política de habitação de interesse social que garanta o acesso à moradia como valor de uso e não como valor de troca - o que representa ir além do subsídio para o financiamento habitacional. Na intervenção do Estado Brasileiro, no entanto, tem prevalecido a atuação para beneficiar os valores de troca da moradia, ou seja, a acumulação da riqueza na produção da casa e da cidade. Portanto, o Estado não tem sido nem regulador e nem reformador, mas essencialmente financiador e investidor, ainda que se tenha no poder, neste momento, um partido comprometido com as causas dos trabalhadores. A correlação de forças no interior do Estado continua desfavorável aos segmentos dos trabalhadores, dos sem trabalho e dos sem teto.

Já os movimentos sociais, especialmente os movimentos de moradia que evocam a bandeira do acesso universal à moradia e ao bem estar urbano, têm tido um papel estratégico para o avanço da atuação do Estado na promoção de uma política habitacional de interesse social. Além da retomada dos investimentos públicos em habitação e saneamento, conseguiram a criação efetiva de um programa destinado a grupos organizados gerirem a produção de moradias. Na origem desta demanda está a perspectiva revolucionária de que cada grupo envolvido na construção de suas moradias pudesse se constituir em uma 'célula de socialismo', conforme explicitado por uma das lideranças entrevistadas<sup>158</sup>.

Mas, as regras impostas verticalmente têm aprisionado o caráter emancipatório das iniciativas, limitando muitas vezes as experiências à produção de casas. O que por si só já absorve a maior parte da energia do grupo, mas representa efetivamente a melhoria das condições materiais de vida de parcela da população que não tem acesso à moradia digna.

### **'Reforma urbana' ou 'acumular a riqueza urbana'?**

O Estado, contudo, não é um ente, mas um campo e um processo estratégico, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder, que se articulam e apresentam contradições entre si (POULANTZAS, 2000).

---

<sup>157</sup> A "Locação social", onde o imóvel é de propriedade do Estado e as famílias pagam um aluguel de acordo com sua capacidade de pagamento, sendo em parte subsidiado pelo Estado, é outra alternativa à propriedade individual que vem sendo utilizada por algumas prefeituras no Brasil.

<sup>158</sup> Vinculada à UNMP.

Assim, quando Lula foi eleito presidente do Brasil, em 2002, criou-se uma expectativa quanto à implementação de uma agenda de reforma urbana e direito à cidade, construída pelos movimentos de moradia e reforma urbana, com acúmulos de 15 anos naquela época, onde se incluíam experiências em prefeituras, a construção do Estatuto da Cidade (aprovado em 2001), do Fundo de Moradia Popular (aprovado em 2005) e do Projeto Moradia (2000), base do programa de governo de Lula na área de habitação. Progressivamente, esta agenda foi perdendo poder e a agenda da acumulação da riqueza com a produção da moradia e da cidade foi ganhando espaço.

A primeira grande inflexão conservadora deu-se em 2005, com a saída do Ministro das Cidades Olívio Dutra e de parte significativa de sua equipe técnica, comprometida com a reforma urbana. Na política habitacional e urbana, a segunda inflexão conservadora aconteceu em 2009, com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida. O MCMV deslocou o foco da atuação do Estado (governo federal e, logo em seguida, conseqüentemente, governos estaduais e municipais) da política para o programa, privilegiando o financiamento da produção privada da moradia, visando atender tanto à população de menor renda (0 a 3 salários mínimos, onde está concentrado o déficit habitacional), quanto àquela situada nos estratos de renda intermediários (4 a 10 salários mínimos).

A autogestão na produção habitacional, apesar de inserida na agenda da reforma urbana, esteve sempre periférica no debate sobre a política habitacional, desde o governo Lula. Provavelmente, pelas contradições existentes no seio dos próprios movimentos de moradia e de reforma urbana e, ainda mais, pela rejeição existente no interior dos órgãos institucionais do Estado, cujos gestores e técnicos, com raríssimas exceções, não acreditam na autogestão.

Mas, a organização social em torno da bandeira da autogestão no Brasil foi efetiva. Em torno da autogestão há um processo histórico que é importante de se ter presente. A luta pela moradia digna e pela saúde conectou sujeitos individuais desde a década de 1980, a partir das Comunidades Eclesiais de Base, focos de resistência contra o silêncio imposto pela ditadura. Os movimentos sociais urbanos organizados nacionalmente até hoje têm sua origem neste período: a CONAM, a CMP, o MNLM e a UNMP. A União Nacional por Moradia Popular, especialmente, surgiu da luta por moradia tendo o mutirão autogerido como bandeira de luta e estratégia de organização coletiva. Estruturou-se em boa parte dos estados brasileiros, tendo hoje

uma liderança incontestável nos processos que originaram os programas nacionais para a autogestão habitacional.

A luta pela moradia se expandiu para a luta pelo acesso a um conjunto de direitos na cidade, articulando sujeitos coletivos em torno da luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade. O movimento de reforma urbana, criado em 1987, em torno de uma Emenda Popular de Reforma Urbana para a Constituição, aglutinou, assim, um conjunto de forças sociais - universidades, sindicatos, ONGs, além dos próprios movimentos - que tem um poder não desprezível na questão urbana, ou seja, tem capacidade de conquistar seus interesses específicos. A utopia do direito à cidade tem norteado as estratégias e ações dos movimentos de moradia e reforma urbana, da década de 1980 aos dias de hoje, no Brasil. Mas a realidade urbana brasileira vem cada vez mais se distanciando desta utopia e a riqueza urbana tem sido acumulada em nome de alguns.

A política e os programas habitacionais implementados pelo Estado refletem as relações de classe e forças sociais presentes em determinado momento histórico. Assim, se a agenda da reforma urbana conseguiu avançar num primeiro momento, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades e, em 2004, com a criação do Conselho das Cidades e a aprovação da Política Nacional de Habitação, passados dez anos, observa-se um recuo nesta agenda. A fragilidade quanto ao caráter deliberativo do Conselho e sua competência para aprovar políticas e a fragmentação cada vez maior da política urbana e habitacional em programas que não se articulam são exemplos deste recuo.

A política habitacional em construção desde o governo Lula (2003-2010) ao governo Dilma (2011-2014), com uma diversidade de agentes e interesses de classe e de frações de classe intervindo, reflete as diferentes agendas em disputa dentro e fora do Estado.

A Política Nacional de Habitação (2004), o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), o Plano Nacional de Habitação (2008), a autogestão na habitação, foram respostas à pressão de um campo identificado com a reforma urbana que vê na integração e articulação das políticas de desenvolvimento urbano e na participação e controle social sobre as ações e recursos, uma possibilidade de ampliação dos direitos nas cidades e de exercício do direito à cidade entendido (no sentido Lefèbvriano) como o direito à vida urbana, à cidade como o lugar do encontro, onde a prioridade é o seu valor de uso.

O programa Minha Casa Minha Vida (2009), programa que implementa parte da política e do plano nacional de habitação, articulando-se pouco com as demais políticas de desenvolvimento urbano, responde principalmente à pressão de empresas de construção civil e do setor imobiliário que demandaram o financiamento público do mercado privado da habitação, reduzindo-se os riscos e garantindo-se a demanda. A prioridade, neste caso, foi a cidade como valor de troca, a acumulação urbana.

O MCMV atende, entretanto, aos interesses das diferentes classes, ao possibilitar o subsídio quase integral do Estado à moradia para as classes de menor renda. O Estado atua, assim, tanto para a acumulação da riqueza na produção habitacional, quanto para a sua legitimação frente às classes de menor renda. Atua, com sucesso, na obtenção do consenso entre as classes e no consentimento das massas populares à política em curso que reforça os interesses do capital imobiliário e da construção civil. O MCMV, como a principal materialidade institucional da política do governo do PT para a questão habitacional, expressa quais núcleos e redes de poder vêm conquistando a hegemonia sobre a produção da moradia e da cidade: aqueles ligados ao capital imobiliário, ao capital financeiro e à indústria da construção.

### **Autogestão na política habitacional ou autogestão da política habitacional?**

No resgate histórico do processo que levou à autogestão habitacional, identificou-se que foram os movimentos de moradia que formularam a proposta da política e do Fundo Nacional de Moradia Popular (1991), que foi incorporada à agenda do movimento de reforma urbana. Lá, estavam presentes os ideais emancipatórios, acumulados das experiências de produção social da moradia inspiradas no modelo uruguaio de construção por ajuda mútua, gestão e propriedade coletiva. A utopia da população organizada gerir o projeto e a construção da obra coletiva – naquele momento, casas – opondo-se ao processo onde sujeitos individuais cadastravam-se em unidades burocráticas dos governos (sendo selecionados ou não para receber, de forma aleatória, a casa própria), estava presente e manteve coeso parte do movimento.

Nas experiências autogestionárias de moradia que tiveram lugar ainda nas décadas de 1980 e 1990, estava acesa a chama da gestão coletiva, do grupo de futuros moradores discutir o projeto e compartilhar problemas e soluções comuns.

Foram estes processos que geraram uma ampla mobilização ao longo de mais de duas décadas, em torno da política e de recursos para a produção de moradias através da autogestão, por reforma urbana e participação social na gestão das cidades. A demanda por programas, ações e recursos que financiassem a produção habitacional realizada de forma autogestionária foi fundamental para a retomada da atuação do Estado, no âmbito nacional, na questão habitacional e urbana.

A ampla luta pela moradia colocou novamente a questão da habitação na agenda pública. O problema da moradia é hoje inquestionavelmente um problema público, presente nas plataformas de governos, independente da matriz ideológica.

Mas, as políticas públicas, formas institucionais que viabilizam o equilíbrio de forças entre diferentes agentes, são produzidas, numa perspectiva relacional, a partir de diferentes interesses que estão interagindo.

Assim, a autogestão na habitação foi entrando na agenda pública a partir das lutas dos movimentos sociais nas manifestações, nas ocupações de prédios vazios e subutilizados, nas ocupações de espaços institucionais e na atuação institucional nos Conselho das Cidades e Conselho Gestor do FNHIS.

E foi depois de uma luta no Congresso de 14 anos que foi aprovada a primeira lei de iniciativa popular que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, mas com uma redação que, ao final, inviabilizou a possibilidade de acesso a fundos públicos para as associações e cooperativas populares. Foram necessários mais dois anos e várias jornadas de lutas e manifestações até que a lei fosse alterada de forma a permitir o acesso ao FNHIS, em 2007, e se pudesse, então, ser criado o programa de Produção Social da Moradia (PSM), integrado ao SNHIS e voltado para a autogestão na habitação.

Os filtros de seleção do aparelho estatal são, contudo, muitos. Mesmo após a vitória junto ao legislativo, depois de um longo período, a PSM não conseguiu sair da esfera do executivo: a burocracia em torno da sistemática de repasse dos recursos para as entidades inviabilizou o programa. A articulação do sistema nacional de habitação, com a política, os fundos de habitação popular, o controle social (através de conselhos com ampla representação) e com os movimentos sociais como um dos agentes da produção de moradia foi inviabilizada.

E, em 2009, com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o foco da política habitacional passa a ser a produção privada de unidades habitacionais. Na formulação do programa Minha Casa Minha Vida, os movimentos de moradia e

reforma urbana ficaram de fora. Parcela, então, dos movimentos sociais urbanos reclamaram seu protagonismo nas ações de provisão de habitação de interesse social e, para responder a esta demanda, o Estado criou uma modalidade específica, o programa MCMV- Entidades.

A pressão social gerou o Minha Casa Minha Vida- Entidades, que substituiu, também, o programa Crédito Solidário e a Ação de Produção Social de Moradia. Mas o MCMV- Entidades está longe de responder à demanda por autogestão.

A origem da autogestão está associada aos ideais revolucionários dos séculos XVIII e XIX, dos próprios trabalhadores gerirem a unidade de produção, bem como o conjunto da população envolvida ser responsável pela gestão, decisão e controle das demais esferas da sociedade. Na experiência uruguaia disseminada até os dias atuais por vários países latinoamericanos e que inspira os movimentos de moradia do Brasil, a autogestão na habitação representa a apropriação do espaço residencial organizado como valor de uso, em oposição ao espaço como valor de troca e a construção de novas relações solidárias baseadas na gestão coletiva e comunitária dos espaços e equipamentos. Esta concepção representa uma nova forma de pensar o espaço da cidade, gerido pelos seus cidadãos, em oposição à forma burocrática e centralizada com a qual muitas vezes o espaço urbano é gerido pelo Estado.

Assim, a origem dos programas habitacionais ditos autogestionários está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade e à capacidade de organização da população para construir soluções adequadas a sua realidade, apropriando-se do espaço urbano como um direito. Os programas Crédito Solidário e MCMV- Entidades estão, então, longe de atenderem o ideal autogestionário. Por quê?

(i) Porque a articulação entre a política, os recursos e o controle social sobre ambos – o que seria realizado pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, primeira lei de iniciativa popular aprovada no país – ficou no meio do caminho. O programa MCMV - incluindo o MCMV- Entidades – e suas regras e recursos não são obrigatoriamente discutidos e aprovados nas instâncias de participação e controle social existentes, os conselhos nacional, estaduais e municipais. Os planos de habitação, instrumento para a implementação de uma política habitacional integrada com as políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana, não são mais condições para o acesso a fundos públicos,

fragilizando a participação e o controle social<sup>159</sup>, a Política Nacional de Habitação e a autogestão. As instâncias de participação e controle social sobre a política habitacional e urbana ficam, assim, à margem do principal programa existente para promover a produção habitacional. E, também à margem, fica a possibilidade de gerir de forma um pouco mais democrática as decisões sobre os investimentos públicos em moradia nos territórios (nem sempre) urbanos.

(ii) Porque a autogestão nunca se constituiu como uma política de Estado. O que se verifica, na prática é que a produção social da moradia não foi concebida enquanto uma política de governo e, muito menos, como uma política de Estado. Se por um lado o MCMV- Entidades viabiliza recursos subsidiados antes inexistentes para a produção habitacional por associações e cooperativas, por outro lado, a estrutura de operacionalização do programa tem uma lógica similar àquela que atua nos empreendimentos realizados por construtoras. O que implica que a produção social da moradia seguirá tendo enormes dificuldades para ser operacionalizada.

Associações e cooperativas populares sofrem com a falta de capital de giro que possibilite a antecipação de recursos necessários à obra ou à compra do terreno; não tem nos seus quadros permanentes uma equipe técnica com arquitetos, engenheiros e advogados que viabilizem os projetos, as licenças e a documentação necessários à aprovação do empreendimento.

Pensar a produção social da moradia enquanto política é pensar o financiamento das unidades habitacionais tanto articulado a uma política fundiária que disponibilize terras ou imóveis vazios ou subutilizados para a produção social quanto a uma política de assistência técnica integrada. O que significa uma atuação dos governos para além do financiamento e do subsídio.

(iii) Porque o programa MCMV- Entidades obedece uma lógica de mercado, onde a terra, base para a moradia (e principal obstáculo para o seu acesso), tem que ser comprada. A terra, dado seu alto valor, é um elemento que inviabiliza a produção social da moradia na perspectiva da realização do direito à cidade. Assim, para uma política habitacional fundada no valor de uso da moradia é fundamental resolver o problema da terra. A introdução recente da 'compra antecipada', visando à antecipação de recursos para o terreno e obra, não resolve o problema da terra.

---

<sup>159</sup> Os Planos de Habitação são elaborados obrigatoriamente com a participação social; sua aprovação e o monitoramento da sua implementação passa pelos conselhos gestores do sistema de habitação e/ou conselhos das cidades, nas respectivas esferas nacional, estaduais e municipais.

Representa maior demanda de terra (consequentemente, inflação nos preços) para um mercado por demais complicado.

Portanto, para pensar a produção social da moradia enquanto política é fundamental articular financiamento da construção com uma política fundiária que disponibilize terras ou imóveis vazios ou subutilizados para a produção social.

Pensar a questão da terra é pensar também a questão da propriedade. Se a lógica do programa não estiver subordinada ao mercado e se o valor de uso da moradia fundamentar o programa, o que impede que nos contratos de financiamento a propriedade seja coletiva, com a associação ou cooperativa representando o grupo? Esta possibilidade, demandada desde o início pelos movimentos sociais urbanos, continua sofrendo resistências por parte do governo e de sua equipe técnica passados dez anos (desde o programa Crédito Solidário, criado em 2004).

(iv) Porque o programa MCMV– Entidades, com seus inúmeros normativos, não foi concebido como um programa que atenda aos princípios da autogestão: ajuda mútua, propriedade e gestão coletivas. Não há liberdade para a experimentação; os grupos são tratados de forma homogênea; a organização do grupo já é previamente definida pelas regras do programa; a propriedade em nome da associação ou cooperativa não é aceita. A gestão coletiva dos recursos por aqueles que serão os futuros moradores é uma das poucas brechas do programa que pode distingui-los dos demais.

(v) Porque sem liberdade para a experimentação, com regras rígidas e árduas e, ainda, poucos recursos, os grupos organizados são absorvidos (e fragilizados) no cumprimento das inúmeras exigências para acesso e liberação de recursos, limitando sua atuação na perspectiva do fortalecimento das relações comunitárias e no desenvolvimento de outros processos autogestionários no interior do próprio grupo. A possibilidade de realização da produção habitacional através da modalidade 'empreitada global' pode reduzir a ação do grupo à contratação no mercado de construção civil de empresa responsável para a realização do empreendimento, descaracterizando-se completamente o projeto autogestionário que justificou, em tese, o programa MCMV– Entidades.

O subsídio, possibilitado pelo PMCMV (que pode chegar a 95% do valor do financiamento) é incontestavelmente um grande avanço na política de habitação de interesse social. No entanto, ao centrar apenas no financiamento e no subsídio, a

política do governo para a autogestão é frágil, carecendo de outras ações que, de fato, possibilitem uma alternativa à produção habitacional.

### **Espaços de utopia ou de mercado?**

Utopia: moradia como um bem necessário à vida humana, como valor de uso.

Mercado: moradia como mercadoria, como valor de troca.

Utopia: envolver o grupo de famílias que está na luta pelo acesso à moradia digna nos processos de gestão e construção das casas em que futuramente morarão. Mercado: receber do Estado, através de cadastro unificado, uma casa subsidiada.

Utopia: grupos organizados em associações e cooperativas administrarem e gerirem uma propriedade coletiva e o valor de cada casa estar associado ao seu valor de uso. Mercado: cada família responsabilizar-se pela sua propriedade individualmente e, sob a forma de condomínio, administrar as áreas comuns. A partir da valorização em função do mercado, vender a moradia com boa margem de lucro, comprando uma outra casa ou voltando a constituir-se em um número a mais no déficit habitacional.

Utopia: a partir do processo de construção autogestionária da moradia, estabelecer novas relações e laços comunitários que gerem novos processos autogestionários para o coletivo, de forma a ampliar a inserção seja no mercado de trabalho seja na sociedade. Mercado: buscar inserir-se no mercado formal de trabalho.

São, então, os projetos/habitações resultantes dos programas de autogestão previstos na política habitacional atual, espaços de utopias ou de mercado?

Não há dúvidas de que a produção social da moradia foi incorporada à política nacional de habitação, o que representa um importante avanço no reconhecimento do protagonismo dos movimentos sociais na produção de moradias através da autogestão.

Mas, o custo deste reconhecimento está alto. A subordinação dos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida- Entidades à lógica mercantil dos programas habitacionais, onde a moradia, individualizada, é produzida muitas vezes sem a participação do futuro morador, distancia completamente os projetos da perspectiva autogestionária e emancipatória reivindicada na sua origem pelos

movimentos, fazendo com que parte das experiências se limite à organização da demanda pela entidade proponente.

Assim, nesses casos, confirma-se nossa hipótese inicial, em que a produção de HIS autogestionária estaria, em parte, se constituindo em um processo apenas de legitimação dos próprios movimentos junto à sua base na sua atuação em torno da política habitacional. No entanto, este processo está em disputa. Mesmo com todas as dificuldades impostas pelas regras e normativos, mesmo homogeneizando os grupos, existem experiências por todo o Brasil que se constituem enquanto espaços de utopia, opondo-se aos espaços de mercado.

Os dois programas (PCS e PMCMV- Entidades) fazem, juntos, dez anos e, ainda assim, não houve uma mudança estrutural na sua lógica de funcionamento. Cabe indagar-se se as regras dos programas autogestionários não operam, neste caso, como mais um daqueles filtros que acabam por inviabilizar a produção de moradias através da organização e gestão coletiva de grupos populares.

Afinal, o programa MCMV, ao ser lançado, em 2009, foi ancorado numa lei que o regulamentava. Na segunda fase, o MCMV 2, em 2011, novamente foi regulamentado através de uma lei. Porque, então, os gargalos do SNHIS e do FNHIS não puderam ser resolvidos? E porque a produção social da moradia também não foi objeto de uma lei que regulamentasse a autogestão na política habitacional de forma a torná-la uma política de Estado?

As experiências de produção habitacional através da autogestão ainda são bastante embrionárias e pontuais. A produção é muito pequena se comparada com a produção de HIS para a mesma faixa de renda (até três salários mínimos), produzida por construtoras e/ou governos municipais e estaduais.

Mas, tem um grande potencial como alternativa efetiva (e real, se olharmos nos mapas dos programas) a uma política habitacional que, em boa parte das vezes, não vem conseguindo cumprir seus objetivos: (i) reduzir o déficit e a precariedade das moradias (as unidades habitacionais de hoje têm possibilidades de compor o déficit e a inadequação de amanhã pela má qualidade e pelo abandono provocado pelas grandes distâncias das áreas mais centrais); (ii) melhorar a qualidade de vida (muitos dos conjuntos são construídos em locais sem infra-estrutura urbana e mobilidade); (iii) e incluir na cidade a população sem moradia (as possibilidades de evasão no pós ocupação em projetos construídos por autogestão são menores, considerando a integração que os moradores podem vivenciar no processo de

construção das moradias; integração que, em alguns casos, gera projetos coletivos de geração de renda).

O Estado tem reproduzido seu domínio político usando como meio os programas e os recursos a eles associados. Os programas autogestionários refletem a ideologia dominante, disseminam a concepção de propriedade privada (em oposição à propriedade coletiva), reforçando o valor de troca da casa, em detrimento do seu valor de uso. Os programas de HIS, ao atenderem efetivamente a uma urgente demanda da sociedade de abrigo (moradia) e ao subsumirem a autogestão ao mercado, sem uma oposição qualificada, possibilitam o consenso e o consentimento tácito das classes de menor renda à dominação das classes detentoras do capital.

A lógica financeira tem dominado, assim, a disputa no interior do Estado. Mesmo os movimentos vêm tendo como foco da luta a ampliação de recursos para a construção de unidades autogestionárias de moradias.

É hora de mudar o foco, do financiamento para a concepção da política de autogestão: é o Estado que deve adequar a materialidade institucional (o programa) à demanda (autogestão). Dito de outra forma, o programa tem que se adequar à política de autogestão, fundada na gestão participativa dos processos e na propriedade coletiva.

O futuro da autogestão na habitação ainda é incerto. Mas, os núcleos e redes de poder que envolvem a autogestão não são pequenos. As mesmas forças sociais que produziram mudanças significativas: a retomada do papel do Estado na política de habitação de interesse social, a aprovação do SNHIS e FNHIS e sua posterior alteração, a criação dos programas voltados à autogestão e a alteração de parte de suas regras, a disponibilização de recursos subsidiados para a moradia popular, têm forças para virar este jogo.

A autogestão não resolve o problema de falta de moradia. Mas, tem um papel estratégico no questionamento do modelo de política que está sendo feito e na construção da utopia do direito à cidade. Qual o futuro dos programas de autogestão?

Difícil decifrar. As lutas e conquistas dos movimentos sociais urbanos resgatadas ao longo destas páginas mandam, porém, uma mensagem: nada é impossível de mudar.

Daí, você vai olhar e vai dizer que o déficit era 7 milhões e a cidade era 10% privatizada. Hoje, está 99%, não é? E aí a nossa luta foi para o quê? Pra assentar 400 famílias, é isso mesmo? E não ser nem a contradição do processo? E não ter tempo sequer pra fazer a crítica do processo? É isso mesmo que está colocado; é essa a missão do movimento popular? Isso é autogestão (informação verbal)<sup>160</sup>?

---

<sup>160</sup> Entrevista 5, realizada com membro da coordenação nacional do MNLM, em dezembro de 2013.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo B. Articulação das lutas urbanas: considerações sobre as propostas em disputa. *Proposta: articulação das lutas urbanas: uma diversidade de caminhos*, Rio de Janeiro, nº 39, p.35-47, fev.1989.

ALMEIDA, Débora C. R de; CUNHA, Eleonora S. M. O Potencial dos Conselhos de Políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XIV, 2009, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira da. (Org.). *Metodologias e Participação*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009. p. 57-83.

ANDRADE, Carlos R. M. de; BONDUKI; Nabil; ROSSETTO, Rossella (Org.). *Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989-1992*. São Paulo: USP, 1993.

ARANTES, Pedro F.; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns Comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em:  
<[www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_docman%26task=doc\\_down](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman%26task=doc_down)>

ARRETCHE, Marta T. S. Os descaminhos da descentralização na política habitacional. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, v.1, nº1, novembro de 1993.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In : PERUZOTTI, Enrique et al., *Controle Público e democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de. Os novos rumos da política de habitação popular. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XII, 1988, Águas de São Pedro.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L. (Coord.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-41. (Coleção Habitare)

BARAVELLI, José Eduardo. *O Cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Nova Cachoeirinha*. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo-Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BARBOSA, Benedito. A tendência é ampliar a luta por moradia nas áreas centrais. *Carta Maior*, São Paulo, 6 nov. 2012. Entrevista concedida a Letícia Sígolo, Luciana Ferrara e Márcia Hirata. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/%27A-tendencia-e-ampliar-a-luta-por-moradia-nas-areascentrais%27%0D%0A/2/26216>> Acesso em: 17 fev. 2014.

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.

BARBOSA, Itaquê S. *O Estado e a produção habitacional pública*. 2008. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BETTO, Frei. *O que é comunidade eclesial de base*. São Paulo: Abril Cultural/Editora Brasiliense, 1985.

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 G. *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

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

BONDUKI, Nabil G. *Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf) >[2008?]

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; FRANÇA, Bruno Cabral; ALMEIDA, Mariana Eugenio. As Instâncias Locais de Participação nas Políticas Urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. Democracia e Inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. *Cad. Esc. Legisl.*, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan./jun. 2010.

BRASIL, Flávia de P. D. *Democracia e Participação Social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980*. 2011. 251f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília, dez. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia Básico dos Programas Habitacionais*. Brasília, dez. 2007.

CARDOSO, Adauto L. (Coord.) *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Coleção Habitare/FINEP, 2007.

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.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papyrus, 1986.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Rafaelle M. de. *Reforma Urbana e Movimentos Populares: identidades e utopias em disputa*. 2013. 125f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CASTRO, Rafaelle M. de; FERREIRA, Regina Fátima C. F.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; CARDOSO, Adauto. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35º, 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011.

CHAVEZ, Daniel; CARBALLAL, Suzana. *La Ciudad Solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad; 1997.

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

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012.

DRAGO, Felipe. *Autogestão na Produção Habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político*. 2011. 136 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global Editora, 1985.

ENGELS, Friedrich. *Para a Questão da Habitação*. Disponível em <[http://resistir.info/livros/engels\\_q\\_habitacao.pdf](http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf)>

FERREIRA, Regina F. C. F. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios para a regulamentação. Disponível em <[www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109](http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109)>

FERREIRA, Regina F. 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: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; CHRISTÓVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos. *Políticas Públicas e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles- IPPUR e Letra Capital Editora, 2011. p. 45-52.

FERREIRA, Regina F. C. F. *Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica?* 2000. 266f. 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.

FERREIRA, Regina F. C. F. *Movimentos de Moradia e Reforma Urbana: o conselho das cidades e o ‘concerto social’ para a produção autogestionária da habitação*. 2012. 52f. Monografia (Especialização em Democracia, República e Movimentos Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

FERREIRA, Regina F. C. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, Luciana. (Org.). *Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/ Letra Capital, 2012. p. 116-136.

FERREIRA, Regina F. C. F. A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes. In: LAGO, Luciana. (Org.). *Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/ Letra Capital, 2012. p. 139-185.

FERREIRA, Regina F. C. F. Housing movements, self-management and habitation policies in Brazil: from access to housing to the right to the city. 2012. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

FERRO, Sérgio. Nota sobre o “Vício da Virtude”. *Novos Estudos, São Paulo*, n.76, p. 229-234, 2006.

FINEP-GAP. *Habitação Popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: FINEP, 1983.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Documento da Jornada de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2007.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Documento da Marcha Nacional da Reforma Urbana. Rio de Janeiro, 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e Lutas Sociais*. São Paulo: Loyola, 2001.

GOMES, Francisca G. *A Central dos Movimentos Populares (CMP) e os desafios da articulação dos movimentos sociais*. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2010.

GUIMARÃES, Berenice M. Algumas vertentes de análise da questão da habitação nos Estados Unidos, Inglaterra e França. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, nº 1, p.121-147, jan./abr. 1986.

HABITAR. CONAM, uma trajetória. São Paulo: CONAM, 2007.

HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

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

JACOBI, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: demandas por saneamento básico e saúde São Paulo 1974-1984*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

JESSOP, Bob. O Estado, o Poder, o Socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v.17, n.33, p. 131-144, jun. 2009.

KOWARICK, Lúcio (Org.). *As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

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-antiores/11/86-pagina-inicial>>

LAGO, Luciana C. do (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2012.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

LEFEBVRE, Henry. *A Revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia. Entrevista concedida à Revista Proposta. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 35, p. 34 e 37, 1987.

MARICATO, Ermínia. Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações. In: SEMINÁRIO NACIONAL PREPARATÓRIO PARA O HABITAT II, II, 1995, Rio de Janeiro.

MARICATO, Ermínia. *Metropolização na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MARICATO, Ermínia. *Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC*. 1998. Disponível em:

<[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_politicaurbanafhc.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf)>

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. (Org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.309-325.

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

MNLM. Plataforma Nacional de Habitação Popular. Goiânia: MNLM, [1994?]. Mimeografado.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia Básico dos Programas Habitacionais. Brasília: MCidades, dez 2007.

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. Brasília: MTE, 2004.

NASCIMENTO, Cláudio. *Autogestão e Economia Solidária*. Disponível em <[http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/nascimento\\_auto\\_gest.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/nascimento_auto_gest.pdf)>. Acesso em 14/04/2012.

NASCIMENTO, Cláudio. Autogestão: Economia Solidária e Utopia. *Otra Economía*, Buenos Aires, V. II, nº 3, p. 27-40, 2º semestre 2008. Disponível em <[www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)>.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n.74, p. 67-85, 2006.

OLIVEIRA, Maria Cristina B. da S. de. *Política de Habitação Popular no Brasil: passado e presente*. 2000. 170 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, 2000.

OXFAM GB; PEABIRU. *Gestão Compartilhada e Habitação Social: panorama e dificuldades na produção habitacional em parceria com organizações populares – um olhar sobre o programa Crédito Solidário, de 2003 a atualidade*. Abril 2009 a outubro 2010. (Relatório de Pesquisa).

PAZ, Rosângela 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.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PROPOSTA. *Mutirões Habitacionais: da casa à cidadania*. Rio de Janeiro: FASE, nº 35, set. 1987.

PROPOSTA. *Articulação das Lutas Urbanas: uma diversidade de caminhos*. Rio de Janeiro: FASE, nº 39, fev. 1989.

PROPOSTA. *São João de Meriti: projeto habitacional e organização popular*. Rio de Janeiro: FASE, nº 47, nov. 1990.

PROPOSTA. *Política Habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE, nº 95, dez. 2002/ fev.2003.

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

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. *Dos Cortiços aos Condomínios Fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/IPPUR-UFRJ/FASE, 1997.

RIBEIRO, Vera Lucia S. *Políticas de Habitação: a participação do setor privado na produção*. (Texto não publicado)

RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 116, p. 21-25, abr/jun 2008.

RODRIGUES, Evaniza L. *A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. 2013. 233 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

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>> Acesso em dezembro 2011.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Cláudio H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1968*. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina F. 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 (Org.). *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 Metrôpoles 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 Metrôpoles/OXFAM, 2009.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS, Regina B. dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos Sociais: um ensaio de interpretação sociológica*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, I.; HENRIQUES, M. S.; ARROYO, M. (Org.). *Sociedade Civil e Participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 9-32. (Programa de Formação de Conselheiros Nacionais – Módulo IV).

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. Disponível em <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>> Acesso 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.

TASCHNER, Suzana P. *Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa do LAP – USP/FAU, out. 1997.

TELLES, Vera da S. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). *As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 247-286.

TOPALOV, Christian. Saberes sobre a cidade: tempos de crise? *Espaço & Debates*, 199, nº 34, p. 28-38.

TOPALOV, Christian. Da Questão Social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz e PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade. Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.32-54.

VILLAÇA, Flávio J. M. *O que todo Cidadão precisa saber sobre Habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986.

## **Legislações consultadas**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

BRASIL. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções da 1ª Conferência das Cidades, de 2003.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções da 1ª Conferência das Cidades, de 2005.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções da 1ª Conferência das Cidades, de 2007.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções da 1ª Conferência das Cidades, de 2010.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.  
Resolução nº 183, de 10 de novembro de 2011.

CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE  
SOCIAL. Resolução nº 18, de 19 de março de 2008.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - Roteiro para Entrevista abertas com lideranças nacionais e regionais dos movimentos de moradia e de reforma urbana

#### A. Identificação do entrevistado

Nome, sexo, idade, escolaridade, entidade, cargo ou função, movimento nacional a que está ligado, tempo de movimento, perfil do movimento.

#### B. Movimentos sociais urbanos e a política nacional de habitação

1. Qual a origem do movimento e em que data foi criado?
2. Qual a principal reivindicação do movimento no momento de sua criação?
3. E agora, quais são as suas três principais lutas?
4. Antes do Programa Crédito Solidário, o movimento tinha experiências de produção habitacional? Se sim, quais?  
Essas experiências foram influenciadas por alguma outra? Qual?
5. Porque o movimento resolveu produzir moradias através da autogestão?

#### C. Autogestão e habitação

1. O que vocês entendem por autogestão na moradia?
2. Como o movimento está organizado para participar do PMCMV-Entidades?  
Como viabiliza o terreno (ou o prédio)?  
Como forma o grupo?  
Qual a dinâmica de funcionamento do grupo?  
Como é feito o projeto?
3. Como é feita a gestão da obra?
4. Qual o regime de construção? (autoconstrução, mutirão ou auto-ajuda, administração direta - com contratação de profissionais ou empresas -, empreitada global ou com mais de um regime) Identifique as vantagens e desvantagens deste regime.
5. Entregue as casas, como é o momento pós ocupação?

#### D. A política e programas voltados para a autogestão

1. Qual a avaliação que o movimento x faz do programa?

2. Quais os elementos que favorecem o acesso e a implementação do programa?
3. Quais os elementos que dificultam?
4. O que o movimento x mudaria no Programa? E na Política Habitacional?
5. Quais os impactos do programa para o movimento? Para os beneficiários? E para a política habitacional como um todo?
6. Como avalia a relação entre os objetivos iniciais do movimento.... com a autogestão da produção de moradias e os resultados concretizados até agora?
7. Na sua opinião, a produção habitacional autogestionária está conseguindo colocar em prática o ideário do direito à cidade? Justifique.