

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Programa de Pós-graduação em Direito**

ZULAIÊ LONCARCCI BREVIGLIERI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A AUTOGESTÃO
COMO INSTRUMENTO DE EFICÁCIA DO DIREITO À MORADIA NO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES**

**FRANCA
2017**

ZULAIÊ LONCARCCI BREVIGLIERI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A AUTOGESTÃO
COMO INSTRUMENTO DE EFICÁCIA DO DIREITO À MORADIA NO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES**

**Dissertação de Mestrado
apresentada à Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho", como
pré-requisito para obtenção do
Título de Mestre em Direito.**

**Orientadora: Profa. Dra. Soraya
Regina Gasparetto Lunardi**

**FRANCA
2017**

Breviglieri, Zulaiê Loncarcci.

Políticas habitacionais e participação popular : a autogestão como instrumento de eficácia do direito à moradia no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades / Zulaiê Loncarcci

Breviglieri. – Franca : [s.n.], 2017.

144 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Soraya Regina Gasparetto Lunardi.

1. Direito à moradia. 2. Política habitacional. 3. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). I. Título.

CDD – 341.6313

ZULAIÊ LONCARCCI BREVIGLIERI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A AUTOGESTÃO
COMO INSTRUMENTO DE EFICÁCIA DO DIREITO À MORADIA NO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES**

**Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para
obtenção do Título de Mestre em Direito.**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
**Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi,
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, _____ de _____ de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Prof^a. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi que, nesses longos meses de trabalho acadêmico, sempre esteve de prontidão perante minhas aflições, com toda a atenção e generosidade pelas quais guardarei eternos sentimentos de gratidão.

Agradeço aos meus pais José e Maria, pelo apoio incondicional que dispuseram. Ao meu companheiro José Cássio, pela confiança e companheirismo que nos une e fortalece.

Agradeço à família Comunidade da Compreensão e da Restauração Ilè Asè Sangó, sempre conferindo boas palavras e proporcionando (re)encontros e (re)conexões com o sagrado que nos move, que é por nós. Aos amigos companheiros deste curso de Mestrado, integrantes do grupo “Mestrado Moderninho”, irmãos que a vida também me deu. Leandro, meu irmão intelectual. Ana Luiza, Sabina e Edwirges, minhas parceiras inseparáveis. Esteves, meu irmão moçambicano, e Theuan, amigo sempre presente e disposto a ajudar.

Aos professores maravilhosos que passaram pela minha vida, por não deixarem que eu perca as esperanças pela construção de um mundo melhor.

Agradeço a todas as adversidades, que me mostraram o quanto eu posso ser maior e crescer a cada dia.

A todas e todos que permitiram que eu chegasse aqui. Ao Asè que nos movimenta, que impulsiona a questionar e expandir.

Pra lutar pelos nossos direitos
Temos que organizar um mutirão.
E abrir o nosso peito
Contra a lei, do circo e pão.
E ao mesmo tempo
Cantar, sambar, amar, curtir.
Só assim tem validade, minha gente
Este nosso existir.

Bandeira de Fé, Luiz Carlos da Vila.

BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. **Políticas habitacionais e participação popular: a autogestão como instrumento de eficácia do direito à moradia no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**. 2017. 144 f. Dissertação de Mestrado (Mestre em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

RESUMO

Este trabalho lança um olhar sobre o paradigma dominante delineado na história recente do Brasil acerca da política habitacional, ao mesmo tempo em que recupera a trajetória de lutas sociais por uma maior participação popular na gestão dessas políticas e do protagonismo dos moradores. Apresenta um panorama sobre a base normativa do *direito à moradia*, passando pelo direito internacional e brasileiro, discutindo o seu caráter fundamental e o conceito de *moradia adequada*, e passa-se a discutir a política habitacional no Brasil, realizando um aporte teórico sobre o tema e demonstrando as opções da atuação estatal na história recente, adotando-se como paradigma o modelo do Bando Nacional de Habitação (BNH), num estudo sobre o perfil majoritário de seus programas e dos seus programas alternativos. Discute a mobilização da sociedade civil organizada e ascensão dos sujeitos coletivos como agentes de provimento habitacional, e o despontar da questão da participação popular neste modelo de política pública. Aprofunda os fundamentos de atuação dos grupos organizados da sociedade civil por moradia e o tema da autogestão como estratégia de atuação e organização, trazendo a experiência pioneira do Uruguai e seu Sistema Cooperativo Uruguaio, tendo a autogestão como princípio norteador e no qual os movimentos sociais brasileiros se basearam quanto a sua forma de organização e prática, demonstrando a caminhada de lutas e as conquistas normativas encampadas pelos movimentos sociais brasileiros por moradia. Analisa os aspectos legislativos do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades e a entrada da pauta da autogestão e do protagonismo dos movimentos populares naquele modelo de política pública, analisando a sua eficácia e a qualidade da participação popular por ele conferida, por meio da análise indireta de dados estatísticos, passando por uma análise quantitativa e qualidade das moradias e da efetiva participação popular nos seus processos de construção.

Palavras-chave: Moradia. Direito à moradia. Políticas públicas. Participação popular.

BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. **Políticas habitacionais e participação popular: a autogestão como instrumento de eficácia do direito à moradia no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**. 2017. 144 f. Dissertação de Mestrado (Mestre em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

ABSTRACT

This paper looks at the dominant paradigm outlined in Brazil 's recent history of housing policy, while at the same time recovering the path of social struggles for greater popular participation in the management of these policies and the protagonism of the residents. It presents a panorama on the normative basis of the right to housing, including international and Brazilian law, discussing its fundamental character and the concept of adequate housing, and discusses the housing policy in Brazil, making a theoretical contribution on the subject and demonstrating the options of state action in recent history, adopting as paradigm the model of the National Housing Bank (BNH), in a study on the majoritarian profile of its programs and alternative programs. It discusses the mobilization of organized civil society and the rise of collective subjects as agents of housing provision, and the emergence of the issue of popular participation in this model of public policy. It expands on the foundations of action of organized civil society groups for housing and the theme of self-management as a strategy for action and organization, bringing the pioneering experience of Uruguay and its Uruguayan Cooperative System, with self-management as the guiding principle and in which Brazilian social movements were based on their form of organization and practice, demonstrating the path of struggles and normative conquests faced by Brazilian social movements for housing. It analyzes the legislative aspects of the My House My Life Program - Entities and the entry of the agenda of self-management and the protagonism of popular movements in that model of public policy, analyzing its effectiveness and the quality of popular participation conferred by it, through indirect analysis of statistical data, passing through a quantitative analysis and quality of the dwellings and of the effective popular participation in its construction processes.

Key-words: Housing policies. Popular engagement. Public politics.

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOPs	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades
SNFHIS	Sistema Nacional de Financiamento Habitacional de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Faixas de cobertura e agentes do BNH

TABELA 2 – Principais agentes e formas de atuação do BNH

TABELA 3 – Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH até 1980

TABELA 4 – Configuração das formas de moradia em São Paulo de 1900 a 2000

TABELA 5 – Programas alternativos do BNH

TABELA 6 – Programas alternativos do BNH em números

TABELA 7 – Extinção do BNH

TABELA 8 – Cronologia dos movimentos sociais de moradia

TABELA 9 – Faixas de renda e formas de financiamento no PMCMV

TABELA 10 - Empreendimentos analisados pelo NEPAC – Base de dados da pesquisa de campo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DIREITO À MORADIA	19
1.1 Fundamentos	19
1.2 Base normativa.....	23
2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.	27
2.1 O paradigma do Banco Nacional de Habitação	31
2.2 O Sistema Financeiro Habitacional e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais	340
2.3 Programas alternativos do BNH.....	41
2.4 Extinção e legado	53
2.5 Lutas sociais e conquistas democráticas.....	58
3 AUTOGESTÃO HABITACIONAL E MOVIMENTOS SOCIAIS	589
3.1 Autogestão e cooperativismo: fundamentando as iniciativas solidárias	59
3.1.1 <i>Conceito e modalidades</i>	63
3.2 Modelo FUCVAM no Uruguai.....	69
3.2.1 <i>O Sistema Cooperativo de Habitação uruguaio</i>	75
3.2.2 <i>Cooperativas por ajuda mútu</i>	75
3.2.4 <i>O êxito da experiência</i>	77
3.3 Autogestão e movimentos sociais por moradia no Brasil	81
3.3.1 <i>Principais movimentos sociais</i>	85
4 PMCMV-ENTIDADES E PARTICIPAÇÃO POPULAR	88
4.1 A trajetória da autogestão nos anos 2000	88
4.2 O paradigma do Programa Minha Casa Minha Vida	92
4.3 Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	94
4.3.1 <i>Base jurídica</i>	94
4.4 Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.....	121
CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS	134

INTRODUÇÃO

Lidar com o tema da moradia é uma tarefa desafiadora e necessária, sobretudo num contexto em que, ao longo da história brasileira, este direito fundamental foi ganhando o contorno e denominação de “sonho”, numa relação estreita entre o mercado imobiliário e as políticas públicas.

A moradia, além de um direito fundamental social, representa uma condição para o exercício dos demais direitos igualmente fundamentais, possibilitando o desenvolvimento das faculdades humanas em sua plenitude. A ideia de moradia, em termos jurídicos, transcende a simples noção de *teto*, ou melhor, de *possuir um teto*. Do contrário, seu conteúdo acaba sendo esvaziado, implicando em uma redução do escopo deste direito. As relações entre os interesses do mercado imobiliário, as políticas públicas e as necessidades humanas urgentes e fundamentais, em especial da população mais pobre, revelam a complexidade do tema e tocam em questões como os interesses econômicos do capital imobiliário, a ineficiência da ação estatal e suas opções por políticas públicas, a falta de planejamento, e a lacuna de participação popular no assunto, insurgindo a investigação sobre as relações entre a política econômica e a política habitacional.

Este trabalho lança um olhar sobre o paradigma dominante delineado na história recente do Brasil acerca da política habitacional, ao mesmo tempo em que recupera a trajetória de lutas sociais por uma maior participação popular na gestão dessas políticas e do protagonismo dos moradores. Do ponto de vista institucional, há uma retomada das opções estatais dirimidas pelo modelo do Banco Nacional de Habitação, até o modelo atual do Programa Minha Casa Minha Vida. Sob a perspectiva das iniciativas solidárias, há uma incursão sobre as ações promovidas por diversos sujeitos coletivos articulados de forma associativa, como movimentos sociais, cooperativas, partidos políticos, sindicatos e associações de moradores, isto é, sem fins lucrativos, baseadas na *autogestão* como forma de produção de moradia, esboçando sua trajetória histórica e a inserção dessa pauta no Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.

Há, pois, uma tentativa de aprofundamento a respeito da intervenção estatal no campo da política habitacional (ou da falta e ineficiência da mesma), suas relações com a política econômica, o mercado imobiliário e o modelo verticalizado de atuação, traçada em paralelo com a história do protagonismo popular, procurando conferir maior legitimidade democrática e buscar resultados mais eficientes por meio dela. A sua

estruturação histórica, jurídica e prática, por meio de resultados concretos é, o que se pretende analisar.

No **Capítulo 1**, apresentamos um panorama sobre a base normativa do *direito à moradia*, passando pelo direito internacional e brasileiro, discutindo o seu caráter fundamental e o conceito de *moradia adequada*.

No **Capítulo 2**, passa-se a discutir a política habitacional no Brasil, realizando um aporte teórico sobre o tema e demonstrando as opções da atuação estatal na história recente, adotando-se como paradigma o modelo do Bando Nacional de Habitação (BNH), num estudo sobre o perfil majoritário de seus programas e dos seus programas alternativos. Discute-se, ainda, a mobilização da sociedade civil organizada e ascensão dos sujeitos coletivos como agentes de provimento habitacional, e o despontar da questão da participação popular neste modelo de política pública.

No **Capítulo 3**, adentramos nos fundamentos de atuação dos grupos organizados da sociedade civil por moradia e o tema da autogestão como estratégia de atuação e organização, trazendo a experiência pioneira do Uruguai e seu Sistema Cooperativo Uruguaio, tendo a autogestão como princípio norteador e no qual os movimentos sociais brasileiros se basearam quanto a sua forma de organização e prática. A partir desse modelo inspirador, é demonstrada a caminhada de lutas e as conquistas normativas encampadas pelos movimentos sociais brasileiros por moradia.

No **Capítulo 4**, aprofundamos os aspectos legislativos do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades e a entrada da pauta da autogestão e do protagonismo dos movimentos populares naquele modelo de política pública, analisando a sua **eficácia** e a qualidade da **participação popular** por ele conferida, por meio da análise indireta de dados estatísticos, passando por uma análise quantitativa e de qualidade das moradias e da efetiva participação popular nos seus processos de construção.

METODOLOGIA

O trabalho parte, inicialmente, de um método **dedutivo bibliográfico** para buscar os elementos necessários para a construção dos conceitos fundamentais e da trajetória histórica e técnica que embasa a pesquisa. Depois, realiza um estudo **analítico-sintético**, baseado em dispositivos normativos entre Leis, Decretos, Resoluções, Instruções Normativas, detalhando os contornos jurídicos do tema. E finalmente, a fim de concluir os

caminhos da pesquisa, realiza um estudo **comparativo jurídico**, por meio de uma **análise quantitativa indireta de dados** referente ao Estado de São Paulo, valendo-se de seus resultados para verificar a eficácia do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades quanto aos aspectos da eficácia da norma, da participação dos beneficiários e dos resultados específicos da qualidade das moradias construídas naquele contexto.

1 DIREITO À MORADIA

1.1 Fundamentos

No Brasil, bem como nos demais países latino-americanos, a falta de moradia ou a falta de moradia em *condições adequadas* para se viver representa um grave problema social, sendo tratado de forma insuficiente ou negligente por parte do poder público, tendo sido visto com pouco mais de atenção pelos atores políticos somente nas últimas décadas. No caso brasileiro e latino americano, esta constatação é bastante evidente e gritante, e, além da fácil observação, revela a complexidade, a proporção e a importância de seu estudo.

Esta atenção especial é sentida na legislação brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu capítulo específico sobre Política Urbana (Capítulo II), abrindo caminho para a conquista do Estatuto da Cidade, em 2001. Mesmo com o processo de redemocratização do país e os novos contornos normativos, conferindo novas possibilidades para os avanços sociais, as políticas públicas habitacionais são, todavia, intensamente afetadas pelos interesses hegemônicos do capital imobiliário e a sua grande capacidade econômica, esbarrando no alcance e no poder das decisões estatais, tanto por meio dos agentes públicos como da participação popular, que pode atuar em decisões dos conselhos de habitação, nos planos diretores participativos, nos orçamentos participativos, refletindo na própria eficácia da legislação urbanística e seus impasses.

É o que aponta Raquel Rolnik¹, ao analisar o contexto pós anos 80, a participação popular e a eficácia do Estado nas questões urbanísticas, expondo de modo

¹ ROLNIK, Raquel. **Estamos implantando instrumentos legais que permitem às empresas avançar sobre o espaço público das cidades**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília, n. 87, ano 13, jun.2016. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3258&catid=30&Itemid=4. Acesso em: 05 set. 2016.

sintético a proporção dessas questões, em entrevista concedida em 2016 à Revista Desafios do Desenvolvimento, organizada pelo IPEA:

É o caso do orçamento participativo, de conselhos, de conferências e de outras experiências municipais, a partir do final dos anos 1980. Em 2001, foi votado o Estatuto da Cidade. Mas esses mesmos partidos, por uma questão de estratégia de governabilidade e da possibilidade de ganhar eleições, acabaram se comprometendo com um modo de produção da cidade, com um modo de decisão sobre a política urbana, muito capturado pelos interesses dos negócios urbanos. Leia-se: empreiteiras e concessionárias de serviços públicos, como as de transporte, de lixo etc. (...) Embora a Constituição aponte a ideia do controle social através da participação popular, nós não conseguimos romper a barreira do processo decisório real. (...) A questão fundamental é a regulação e o controle social e público sobre o serviço.

Com efeito, para aferir de forma objetiva o conteúdo do direito à moradia, faz-se necessário elencar um parâmetro normativo específico, que possa ser utilizado para analisar as políticas habitacionais no Brasil e seus desdobramentos. Optamos, assim, pela utilização do termo *moradia adequada*, deixando em segundo plano a utilização da expressão *moradia digna*, uma vez que a excessiva abertura para juízos de valores e parâmetros flexíveis acaba por relativizar o conteúdo desse direito, dificultando sua compreensão, as bases para elaboração de políticas públicas, e até mesmo as reivindicações dos movimentos sociais, de modo a dificultar a sua efetividade². Ao analisar o sistema habitacional francês, Lunardi³ faz ponderações nesse sentido, sugerindo a utilização do conceito de *moradia adequada* como diretriz mais acertada para ditar a atuação do poder público no que toca ao direito à habitação. A professora propõe, assim, a utilização dos parâmetros propostas pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, segundo o qual uma moradia adequada deve abranger os seguintes aspectos:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

² Não se trata da negação do princípio da dignidade humana, tampouco da sua desvalorização axiológica, de seu aspecto de fundamento e objetivo pactuado. Mas sim de fornecer uma base legislativa clara e eficiente para a atuação do Poder Público.

³ LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **Finalidades e Formas de efetivação do Direito Fundamental à Habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa**. In. LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto (Org). *Inclusão Social e sua Efetivação*. Curitiba: CRV, 2011.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural⁴. (grifo nosso)

Há um vasto corpo constitucional e legislativo que protege os aspectos abordados no Comentário da ONU, incluindo desde o Código Civil de 2002 até as normas urbanísticas estabelecidas após a CF de 1988⁵. Entretanto, não obstante o fato de que a realidade dos países em desenvolvimento seja mais latente, o problema da falta de moradia atinge também os países desenvolvidos, sendo uma pauta importante também na discussão das agendas políticas das nações economicamente mais fortes, e é tratada, à sua maneira, nas legislações internas destes países. No caso do Brasil, é possível afirmar com tranquilidade que o direito à moradia não vem recebendo a devida atenção do Estado, sendo marginalizado, inclusive, em âmbito judicial e doutrinário, o que se pode afirmar quando se compara o número de julgados e de pesquisas que envolvem o *direito à moradia* em contraponto ao *direito à saúde*⁶. Entre 2000 e 2009, constatou-se que os processos relacionados a direitos sociais ocuparam somente 0,41% da pauta do STF naquele período, e, dentro desse percentual, o direito à moradia foi objeto de discussão em apenas 48 julgados, enquanto o direito à saúde foi tratado em 4.123 casos⁷.

Segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas em 2014, o déficit habitacional brasileiro se estampa com a marca de 5,8 milhões de famílias sem acesso à habitação, o que representa um índice de 9,3% de núcleos familiares que não têm onde

⁴ BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Moradia Adequada**. Brasília: Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 2013. p. 13.

⁵ Instrumentos normativos como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) e a previsão da elaboração dos Planos Diretores municipais (nos termos art. 41 do Estatuto), a Lei do Sistema Nacional de Financiamento de Habitação de Interesse Social – SNFHIS (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005), Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009), Estatuto da Metrópole (Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015), entre outros.

⁶ Por meio de uma busca no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, constatou-se que há 2.010 acórdãos incluindo a palavra "saúde" em sua Ementa, e somente 126 com a palavra "moradia". Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 10 nov. 2016.

⁷ FIGUEIREDO, 2010, apud LUNARDI, 2011, p. 175.

morar ou vivem em condições inadequadas⁸. Os dados foram obtidos com base no PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2009, feito pelo IBGE. Em relatório divulgado em 2011 pelo IPEA, foi apontado um déficit de 7,9 milhões de moradias no país, o que corresponde ao total de 14,9% dos domicílios⁹. No contexto latino americano, dados da ONU demonstram que o déficit habitacional subiu de 38 milhões de residências em 1990, para aproximadamente 50 milhões em 2011, apontando o problema como um dos maiores desafios dos países da região¹⁰.

A precarização do direito à moradia guarda estreita relação com o avanço cada vez mais brusco do capital por meio da especulação imobiliária e da expansão do setor da construção civil. Resultado é que grande parte da produção da moradia no Brasil e na América Latina tem sido feita de modo informal, fora do chamado mercado habitacional legal, formal ou regular, sendo que 50 a 75% das moradias são produzidas e distribuídas à margem dos sistemas de mercado controlados pelo setor imobiliário privado e dos programas habitacionais públicos¹¹. Nesse sentido, deve-se levar em conta o que aduz Indovina¹² ao dizer que, o modo como os indivíduos e as famílias se relacionam com o espaço urbano não é algo constante e determinado, tampouco algo dado, "natural", mas sim um produto sócio-político e econômico. Do mesmo modo, conforme será debatido no Capítulo 2, o avanço legislativo representado pela ascensão da CF de 1988 não foi acompanhado pela atuação estatal concreta na questão da moradia, no plano federal, haja vista a lacuna de políticas públicas habitacionais que reinou desde a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, até a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009.

Conforme será visto em mais detalhes adiante, este vazio de políticas públicas federais aponta uma negligência estatal e sinaliza o agravamento do quadro de crise habitacional decorrente da redução de gastos nas políticas sociais. Esta situação intensificou a mobilização da sociedade civil organizada, pressionando o Estado no sentido de produção de normas jurídicas, consecução de atividades materiais, execução e

⁸ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Políticas permanentes de habitação. Disponível em: http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Estudo%20FGV%20-%20MCMV_0.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.

⁹ IPEA. Estimativas de déficit habitacional brasileiro 2007-2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5809/1/NT_n01_Estimativas-deficit-brasileiro-2007-2011-municipios-2010_Dirur_2013-maio.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁰ ONU. Onu Habitat. Disponível em: <http://es.unhabitat.org/>. Acesso em 15 set. 2016.

¹¹ FLORES, Enrique Ortiz. **Notas sobre la Producción Social de Vivienda**: Elementos básicos para su conceptualización e impulso. México: Casa y Ciudad, febrero de 2004, p. 48.

¹² INDOVINA, Francesco. **La ciudad difusa**. In: RAMOS, Ángel Martín. (Org.). *Lo Urbano*. En 20 autores contemporâneos. Barcelona: Edicions UPC, 2004, p. 49-59.

planejamento de ações que buscassem a efetividade do direito à moradia, pressionando a atuação pública e gerando conquistas legislativas que ampliaram a participação popular no processo de provimento habitacional.

Ao final do estudo, será analisada a eficácia do modelo participativo proposto pelo Minha Casa Minha Vida – Entidade, e o enfrentamento do conteúdo do direito à moradia em todo seu contorno, para muito além de um *produto*, abrangendo os aspectos propostos pelo Comentário Geral nº 4 da ONU, utilizado como parâmetro de aferição de moradia adequada, em termos objetivos para fins deste estudo.

1.2 Base normativa

Adentrando com mais cautela sobre os aspectos jurídicos que alicerçam o direito à moradia, faz-se necessário destacar a ascensão do princípio da dignidade da pessoa humana a partir da sua previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que faz menção ao termo dignidade em seu Preâmbulo, e nos artigos I, XXII e XXIII, e que passou a fazer parte da ordem jurídica brasileira, sendo contemplado como fundamento da República pela Constituição Federal brasileira de 1988 (Art. 1º, III), refundando toda base interpretativa e legislativa decorrente desta nova ordem constitucional.

Além da dignidade, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu, em seu artigo 25, a *habitação* como um direito humano dentre um rol de demais direitos individuais e sociais, representando uma conquista pioneira na ordem jurídica internacional para o avanço legislativo do direito à moradia nas ordens jurídicas dos países:

Art. 25 Toda pessoa 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 dos meios de subsistência fora de seu controle¹³.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, previu, por sua vez, em seu artigo 11-1, o direito à moradia:

Artigo 11 – 1 Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados

¹³ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento¹⁴.

No plano da ordem jurídica interna, é imperioso destacar que a moradia foi elencada no rol dos direitos fundamentais sociais somente em 14 de fevereiro do ano 2000, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 26, que conferiu nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988, incluindo o direito à moradia no rol dos direitos sociais constitucionalmente tutelados, fazendo parte de todo o contexto axiológico abarcado pela CF:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição¹⁵.

Entretanto, a própria Constituição de 1988 já previa um capítulo específico destinado à Política Urbana (Capítulo II), adentrando em questões importantes para a moradia, como a usucapião especial urbana, e plantando a semente para a aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei 10.257/2001, permitindo avanços para o direito urbanístico e para os paradigmas de entendimento da moradia na seara do Direito Urbanístico contemporâneo e sua compreensão teórica e prática dentro dos termos principiológicos previstos pela CF.

Observa-se que, a partir de 1966, o termo *habitação* é substituído por *moradia* nos textos da legislação internacional, sendo esta também a expressão utilizada pela legislação brasileira. Isto porque, além de mais amplo, o termo *moradia* dialoga melhor com a centralidade da pessoa humana no ordenamento jurídico e com a proteção prevista pelos direitos humanos e fundamentais, e, conseqüentemente, como decorrência deste fundamento normativo, em contraponto à ideia de habitação, que está mais relacionada à noção de bem material. Nesse sentido:

A moradia é a expressão social concreta do problema de urbanização, que essencialmente consiste em uma concentração de proporções crescentes de população em determinadas cidades e uma mudança das condições de consumo e acesso a emprego da população urbanizada. A habitação é a forma física que toma a solução desse problema¹⁶.

¹⁴ Id. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966.

¹⁵ BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 1988.

¹⁶ PEDRÃO, Fernando Cardoso. **A economia da produção social de moradia**. RUA. Revista de Arquitetura e Urbanismo, Salvador, v. 2, p. 1-15, 1989. P. 20. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3065/2197>. Acesso em: 20 out. 2016.

Ou ainda, a distinção entre casa, moradia e habitação:

A palavra casa nos leva a uma ideia de estrutura física, de uma construção material, à visão de paredes e teto. A moradia, no entanto, indica a realização de uma função humana. O ato de morar. Finalmente, a palavra habitação conduz a uma visão mais dinâmica no uso da casa ou da moradia; indica a ação de habitar. Os três conceitos são complementares e se referem à necessidade fundamental do ser humano de possuir um abrigo para nele realizar um conjunto de atividades que variam em função de cada cultura e do contexto social e ambiental nas quais se inserem. No Brasil essas palavras têm sido sistematicamente empregadas como sinônimas e representando tão-somente as edificações capazes de delimitar um espaço para abrigo. No caso da chamada "habitação popular", casas destinadas às famílias mais pobres, tal abrigo humano chegou a dimensões tão reduzidas que não permitem a realização de forma satisfatória, pelas pessoas que as utilizam, das funções mais elementares por elas requeridas. (...) Dessa forma, a habitação se reduz a uma simples necessidade do mercado sempre que existam menos casas para vender do que famílias, com recursos próprios ou oriundos de financiamento, em condições de comprá-las¹⁷.

Pode-se inferir, assim, que a ideia de *moradia* é mais ampla, e abarca valores para além do espaço físico ou de um bem material, estando a ideia de habitação nela contida. Estão, pois, intimamente ligadas, principalmente no contexto da economia capitalista, da produção habitacional, da moradia compreendida enquanto *bem* e as políticas e o mercado habitacional. De forma direta ou indireta, ambas remetem à compreensão de uma conjuntura mais ampla de proteção, e que, em determinados contextos, são utilizadas como sinônimos, coexistindo dentro de um mesmo sistema de proteção jurídica. O pensamento sobre os conceitos de moradia e habitação deve estar, igualmente, em consonância com a preservação e promoção da Cidadania e da Dignidade da Pessoa Humana, parâmetro inicial sem o qual as diretrizes concretas para tanto para a ideia de moradia quanto habitação, seja qual for o contexto e a aplicação de ambas, careceriam de fundamento para se estabelecer.

Com efeito, constata-se que o direito à moradia passou a integrar uma gama de proteção amplamente respaldada, integrando os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. Como bem pondera Ingo Wolfgang Sarlet¹⁸, o fato de existirem segmentos da doutrina que ainda estejam negando a condição de autênticos direitos

¹⁷ SCHWEIZER, Peter José; PIZZA JUNIOR, Wilson. **Casa, moradia, habitação**. Revista de Administração Pública, v. 31, n. 5, p. 54-69, 1997. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7839/6490>. Acesso em: 20 out. 2016.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9 ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

fundamentais dos direitos sociais torna oportuna a lembrança de que, ao se tratar de direitos fundamentais na Constituição Federal brasileira, não há como se abrir mão de uma perspectiva dogmático-jurídica da abordagem, pelo que se reafirma a necessidade de uma leitura constitucionalmente adequada da própria fundamentação, inclusive filosófica, tanto da assim designada fundamentalidade quanto do próprio conteúdo dos direitos sociais.

José Afonso da Silva¹⁹, ao analisar a relação existente entre as normas programáticas e os direitos sociais, leciona que não há que se negar a aplicabilidade imediata e a eficácia dos princípios informadores da ordem econômica e social, bem como toda a ordem constitucional, que deve buscar sempre a promoção da justiça social no encadeamento de suas disposições normativas, reforçando uma hermenêutica comprometida com a efetivação dos direitos que demandam uma prestação positiva estatal, reafirmando o caráter fundamental desses direitos.

Nessa esteira, além de ter sido erigido a um *status* de fundamentalidade, desencadeando consequências jurídicas de extrema relevância, passando a fazer parte do Título II e do Capítulo II da Constituição Federal, o direito à moradia foi inserido no contexto do princípio da dignidade da pessoa humana, adotado pela Constituição Federal pátria ao consagrar como paradigma o modelo de Estado Democrático de Direito, pelo qual a dignidade é condição sem a qual os demais princípios não poderão ser alcançados, como bem aponta a lição de Jorge Miranda ao tratar do assunto:

A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática a sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado²⁰.

Assim, além da previsão no rol de direitos fundamentais sociais do art. 6º da Constituição Federal brasileira, desde a Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia tem em sua efetivação uma importância nuclear para a realização de demais direitos fundamentais sociais - tais como saúde, educação, segurança e lazer. É, assim, um pressuposto para o fundamento republicano do respeito à dignidade da pessoa humana, conforme aponta Soraya Lunardi:

Uma abordagem sistemática dos direitos fundamentais sociais é necessária para demonstrar que a omissão estatal do direito à moradia,

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

²⁰ MIRANDA, Jorge, 1991, p. 166, apud PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

além de privar o titular da prestação constitucionalmente imposta, afeta de maneira direta ou indireta uma série de outros direitos fundamentais. Ter para si e sua família uma moradia adequada, com possibilidade de acesso aos bens estruturantes da Cidade, é o requisito básico para que cada ser humano produza sua singularidade histórica no mundo e, assim, torne-se, efetivamente, um cidadão. É por conta desta centralidade própria que o direito à moradia possui um conteúdo jurídico complexo, trazendo em seu bojo uma série de requisitos para que sua efetivação produza realmente efeitos concretos para além dos aspectos meramente quantitativos de índices de avaliação de políticas públicas²¹.

Como uma necessidade básica do ser humano, o direito à moradia demanda uma atuação estatal adequada para o alcance de sua efetividade. A *dignidade da pessoa humana* é, portanto, um ponto estrutural de partida para a compreensão desse direito, a partir do qual as demais normas deverão fornecer diretrizes objetas e operacionais para a concretização do direito fundamental à moradia. O Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, nesse sentido, é bastante paradigmático, e permite que se dê concretude ao direito à moradia, apontando, inclusive, parâmetros objetivos para a promoção e avaliação de políticas públicas, fornecendo uma base técnica para a atuação do Estado, tanto para o papel de interventor quanto fiscalizador.

Contudo, e conforme será demonstrado mais adiante, o Estado brasileiro é marcado por uma trajetória de insuficiências e ineficiências em sua atuação em prol do direito à moradia no país, sendo este um problema estrutural e desafiador. Diante das dificuldades de acesso ao mercado de terras e moradias e a baixa capacidade de resposta dos governos frente às demandas por habitação, a população buscou (e busca) uma solução a seu modo, ora ocupando áreas sem infraestrutura adequada e áreas de risco, ora se organizando, reivindicando e alcançando melhorias nas condições de habitação, impulsionando a atuação das políticas públicas por moradia, caminhando para uma trajetória em que o próprio Estado viria a reconhecer a importância da autogestão para as a implementação das políticas públicas de moradia.

2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.

²¹ LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **Finalidades e Formas de efetivação do Direito Fundamental à Habitação**: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In. LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto (Org). *Inclusão Social e sua Efetivação*. Curitiba: CRV, 2011. p. 177

Diante desse desafio, firma-se a necessidade da consolidação de um direito “operacional”, de promoção de políticas públicas para a concretização de metas e objetivos constitucionalmente definidos e legalmente regulamentados, materializados por meio de diretrizes politicamente estabelecidas. Este é o papel primordial das políticas públicas. No Brasil, há quem identifique o fenômeno com um programa de ação governamental, outros com uma atividade administrativa, ou ainda com uma categoria normativa, ou com um conjunto de processos juridicamente regulados, entre outras classificações. Para Fábio Konder Comparato²², política pública é, antes de tudo, “(...) uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Num sentido mais abrangente, Maria Paula Dallari Bucci formula a seguinte proposição para um conceito de política pública:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados²³.

Com isso, “a necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”²⁴. Bucci defende que os direitos sociais, característicos do século XX - que aparecem nos textos normativos a partir da Constituição mexicana de 1917, da Constituição de Weimar, de 1919, e no Brasil com a Constituição de 1934 - são espécies de “direitos-meio”, cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de usufruir dos direitos individuais de primeira geração, caracterizados pelo valor liberdade e pela não intervenção estatal (como o direito à intimidade, liberdade de associação e expressão), sendo o direito à moradia exemplo por excelência dessa categoria normativa, sem o qual a fruição dos demais direitos fundamentais resta comprometida:

²² COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. In revista de informação legislativa. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/ri/Pdf/pdf_138/r138-04.pdf. Acesso em: 22 maio 2009.

²³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.7.

Como poderia, por exemplo, um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação. Na mesma linha, como se pode dizer que um sem-teto, que mora debaixo da ponte, exerce o direito à intimidade (artigo 5º, X, da Constituição brasileira)? Isso será uma ficção enquanto não lhe for assegurado o direito à moradia, hoje constante do rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição (BUCCI, 2001, p. 8).

Com base no até então exposto, é possível afirmar que a moradia, na condição de direito fundamental social, constitucionalmente tutelado e internacionalmente consagrado, não pode ser reduzida a um produto qualquer que se encontra nas prateleiras do mercado especulativo, tampouco ser compreendida simplesmente como direito a uma “casa”, um “teto”. Todavia, a organização socioeconômica e as formas de sociabilidade contemporânea entrelaçam a (re)produção do espaço urbano a uma lógica econômica, gerando desagregações e segregações típicas do sistema capitalista, uma vez que os recursos que formam a estrutura das cidades, necessários ao exercício da cidadania, muitas vezes são restritos a uma parcela da população que está inserida no contexto das zonas periféricas, distante de serviços essenciais, do acesso aos bens de consumo necessários ao exercício dos direitos fundamentais. Os extratos mais baixos da sociedade são gravemente afetados pela transformação do direito à moradia em bem de consumo, gerando tais desagregações típicas do capitalismo, e pressionando o Estado para que suas intervenções possam dar conta de promover o direito à moradia dentro de um contexto de desigualdade social.

É o que enfatiza Arlete Moyses Rodrigues:

Somente os que desfrutam de determinada renda ou salário, podem morar em áreas bem servidas de equipamentos coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos das cidades, nas extensas e sujas “periferias” ou nas áreas centrais ditas “deterioradas”. Nestes arremedos de cidades, há inclusive aqueles que “não moram”, vivem embaixo de pontes, viadutos, em praças, em albergues, não tem um teto fixo ou fixado no solo. Nestes arremedos de cidade, de sujeira, o que torna cada dia mais difícil de ter força para resistir a esta cidade e aos efeitos da miséria²⁵.

De maneira mais específica, Emínia Maricato²⁶ destaca essas relações de

²⁵ RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989. p. 12.

²⁶ ERMINIA, Maricato. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, Aug. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2017.

exclusão envolvendo os influxos entre Estado e mercado, entre legalidade, ilegalidade e interesses imobiliários:

A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização).

Assim, a distribuição de moradias nas cidades assume contornos hierarquicamente delimitados. Qualificam-se conjuntos habitacionais e glebas territoriais de uma mesma cidade conforme o estrato social mais apto para ali se estabelecer. Hodiernamente, o espaço assumiu um formato de valor de uso e troca, traduzido em valorização e desvalorização pecuniária, ao passo que o direito à moradia enfrenta um esvaziamento enquanto direito humano fundamental, enquanto direito social, tornando-se um bem intangível a boa parte da população. Não obstante, a robustez desse direito acaba por confundir-se, ainda, com a relação de propriedade tutelada pelos institutos de direito civil, e muitas vezes é reduzida à ideia de *propriedade*. Nesse sentido, Ana Fani Alessandri Carlos assevera que:

A produção do espaço como mercadoria efetua-se em dois níveis: através da produção da habitação, uma mercadoria intercambiável no mercado imobiliário, sem o qual a função da moradia não se realiza; e através da produção da própria cidade pelo trabalho social presente e acumulado ao longo da história. Para o capital, a materialidade do espaço é o suporte do valor de troca, a forma como a natureza, pela extensão do processo de urbanização, criou o espaço como produto imobiliário e como rede de infraestrutura, articulando o público e o privado numa morfologia diferenciada socialmente²⁷.

Muitas vezes essa lógica de exclusão é promovida pelo próprio Poder Público, seja por conta de políticas habitacionais que criam conjuntos populares para financiamento de casa própria em áreas urbanas longínquas, longe da infraestrutura necessária a que a moradia seja adequada, tanto geográfica quanto estruturalmente, seja pelas condições precárias de acesso e permanência espacial, seja pela distância dos bens vitais disponibilizados pela cidade - tais como emprego, saúde, educação e lazer - institucionalizando a segregação social do espaço. Ou, ainda, criando programas de valorização imobiliária, de “revitalizações” de determinadas áreas que, por sua vez, gera

²⁷ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Tragédia Urbana**. In. CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (orgs.). *A Cidade Como Negócio*. São Paulo: Contexto, 2015. p. 50.

uma expulsão dos moradores originários para áreas mais precárias da cidade, a chamada *gentrificação*²⁸.

É exatamente por conta destes fatores que um programa habitacional que vise reverter o quadro do direito à moradia adequada no Brasil, equacionando as necessidades habitacionais nacionais num período razoável, não deve se valer da lógica especulativa como forma de atuação, sob a qual desde muito vem sendo construída a produção do espaço urbano, gerando a ocupação desordenada do espaço urbano (pela ocupação informal, pela autoconstrução desordenada). Deve, pois, conceber a moradia enquanto um direito fundamental social indispensável ao respeito da dignidade da pessoa humana e à efetivação de demais direitos fundamentais sociais, atuando a partir de diretrizes objetivas para o alcance dessa finalidade.

2.1 O paradigma do Banco Nacional de Habitação

Com efeito, pode-se afirmar que, em nível federal, o Brasil nunca viveu uma política de habitação desvinculada de uma lógica que obedecesse aos ditames mercadológicos. Adotando como recorte temporal a história brasileira moderna, saindo do século XIX e início do século XX, pode-se registrar o exemplo dado por Ermínia Maricato²⁹, ao lembrar que, desde o período da Primeira República, o projeto modernizador da cidade do Rio de Janeiro, imposto pelo governo de Rodrigues Alves, expulsou a população pobre da então capital federal aos morros e áreas longínquas da cidade (propagando o fenômeno urbano que hoje conhecemos como favelização). Ressalta-se, assim, o caráter estrutural do problema e os impactos causados até os dias atuais, em que, mesmo a despeito da previsão constitucional da moradia enquanto direito fundamental social e de todo o arcabouço jurídico disponível, as políticas públicas de habitação ainda andam no compasso ditado pelo mercado imobiliário.

Levando-se em conta a extensa e diversa bibliografia que trata da constituição da política habitacional no Brasil, o objetivo deste tópico é introduzir os traços das políticas habitacionais na história brasileira recente, cujos contornos impactaram de forma significativa para a trajetória das políticas públicas de moradia no país. Para fins deste

²⁸ SMITH, Neil. **Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano**. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 21, pp. 15 - 31, 2007. Disponível em: <http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs-2.2.4/index.php/geousp/article/view/268/140>. Acesso em: 25 set 2016.

²⁹ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

estudo, adota-se como paradigma inicial a Lei n. 4.380/64³⁰, a lei federal que instituiu o emblemático Banco Nacional de Habitação (BNH) e todo o sistema que o orbitou, cuja ementa trazia o seguinte texto:

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH) e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

O Banco Nacional de Habitação, instituído em 21 de agosto de 1964, período em que a Ditadura Militar brasileira vinha delineando suas diretrizes políticas e desenhos institucionais - apesar de sua criação ter sido a primeira manifestação de intervenção estatal em grandes níveis na área de habitação - mostrou-se, em seu desenvolvimento, mais um projeto de natureza econômica do que um suporte para financiamento de programas de habitação³¹. No entanto, muito além de colocar esta política como um fracasso ou decepção, sobretudo por ter sido implantada no período da Ditadura Militar, a preocupação fundamental da pesquisa é resgatar os pontos mais relevantes da história daquele sistema, com um olhar que permita reflexões e a formulação de parâmetros para avaliar as políticas habitacionais em pauta, vislumbrando o que se consolidou e o que se alternou na política pública por moradia no Brasil. É o que aponta Milton Santos ao afirmar que, no âmbito das políticas habitacionais brasileiras, a “interferência do Estado, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (BNH) ajudou a criar um modelo urbano disperso e extenso, que tende a se reproduzir”³², sendo imperiosa a análise desse modelo.

O surgimento do BNH acompanhou um período de intensa transição da população do campo para as cidades, que criou no imaginário popular brasileiro uma nova cultura de relação com o urbano. A forma produtivista e a cultura de propriedade que a utilização econômica da terra consolidou historicamente no Brasil, bem como a esperança por “dias melhores” do trabalhador que migrava do campo para a cidade, gerou no imaginário coletivo brasileiro o famigerado “sonho da casa própria”. Como ressalta

³⁰ BRASIL. Lei n° 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm. Acesso em: 21 jun. 2016.

³¹ MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes de. **BNH**: outras perspectivas. P. 03. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2016.

³² SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo, Hucitec, 1994. p. 67.

Andrade³³:

(...) a escolha da habitação como eixo da política se deveu principalmente a ter sido sob o aspecto das tensões nas favelas, das migrações maciças para as cidades, que o problema urbano ganhou visibilidade e contorno nos inícios dos anos 60. (...) A sobrevivência política do novo regime dependia de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor que a casa própria.

Sob um aspecto técnico, Maria Paula Dallari Bucci³⁴ traz os seguintes esclarecimentos a respeito daquele sistema habitacional:

Segundo a estrutura concebida pela Lei n.4380/64, ao Banco Nacional de Habitação (BNH), criado como autarquia financeira, incumbia orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, instituído especificamente para promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda. (...) A partir de 1976, no entanto, a distorção de rumos do BNH se acentua, e a incapacidade do sistema em cumprir suas metas originais se evidencia. Há uma disputa pelos recursos no interior do Banco, de um lado colocando-se o setor empreiteiro (a quem incumbiam encomendas do Estado, obras de infraestrutura urbana, além dos conjuntos habitacionais e casas populares) e de outro o setor dos promotores imobiliários de risco. Os empreiteiros venceram, detendo, em 1985, presença tão grande ou maior que a dos promotores imobiliários ou incorporadores.

Além disso, a casa própria, devido também à relação de produção privada do espaço, remetia às famílias brasileiras uma ideia de segurança patrimonial, o que contribuiu para que, cada vez mais, a relação de moradia e propriedade fosse se estreitando. Diante de uma crescente instabilidade política e econômica em que o governo militar brasileiro se encontrava, a proliferação do “sonho da casa própria” alicerçado pelo aumento da demanda do rentável setor da construção civil foi o que a organização burocrática estatal precisou para transformar política habitacional em estratégia de política econômica, uma vez que assim era possível um enlace entre as perspectivas políticas e econômicas do governo com os anseios sociais.

O BNH se mostrou um eficaz instrumento para potencializar a economia, uma vez que o setor da construção civil consumia cada vez mais mão de obra, enquanto o crescente setor imobiliário movimentava o capital do sonho da casa própria. Para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado, no mesmo diploma legal, o Sistema Financeiro

³³ ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política.** Estudos Cebrap, São Paulo, n. 18, p. 119-148, out./nov. 1976.

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de Habitação no Direito Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2003, p. 67-77.

Habitacional (SFH), que captava recursos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com base no sistema de poupança voluntária³⁵, sendo o FGTS utilizado para financiar os estratos da classe mais baixa, e o SBPE para os estratos da classe média. Neste sentido, e conforme será visto a seguir, o BNH e seu componente empresarial, o SFH, já deslocavam a questão da habitação do social para o financeiro.

Quanto ao seu funcionamento, as tabelas elaboradas por Marlon Lima da Silva e Helena Lúcia Zagury Tourinho³⁶, com base nos trabalhos de Azevedo e Andrade, de Cardoso e Lago, e de dados extraídos do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), sistematizam de forma bastante clara e didática os critérios de seleção dos beneficiários da política habitacional do BNH, seus agentes e formas de atuação.

TABELA 1 – Faixas de cobertura e agentes do BNH

FAIXAS ATENDIDAS	AGENTES
FAIXA 1: Mercado Popular (baixa renda). Caracterizado pelas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco salários mínimos.	Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs).
FAIXA 2: Mercado econômico (renda média inferior) Caracterizado pelas famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos. Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas.
FAIXA 3: Mercado médio (renda média	Sistema Brasileiro de Poupança e

³⁵ Ibid., p. 04

³⁶ SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida**: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov. 2015.

superior) Caracterizado pelas famílias com renda mensal mínima de seis salários mínimos.	Empréstimo (SBPE), composto por: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs); Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs); e Caixas Econômicas.
------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FONTE: SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida**: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

É interessante observar, desde já, que o critério de seleção dos beneficiários de acordo com a renda familiar, com a sua divisão em faixas, é uma opção que perdurou até o momento atual no cenário das políticas públicas de habitação. Do mesmo modo, é interessante pontuar que o corpo jurídico do BNH deu respaldo legal à criação às das Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs) e o processo de construção de conjuntos habitacionais no país. As COHABs foram formalmente criadas com o objetivo de dar assistência na elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução do problema habitacional. A respeito daqueles organismos³⁷:

Nessa época, o trabalhador era amparado juridicamente contra demissões sem justa causa, imputando aos empregadores uma onerosa indenização, o que inibia as rescisões. Em 1966, o então presidente Castello Branco, sancionou a lei que criava o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), onde o empregador fazia um depósito na conta do empregado, e quando ele é demitido é feito o resgate desse valor. Formou-se um grande volume de recurso que passou a financiar as habitações de interesse social no Brasil. Com recurso abundante e sucesso na construção de moradias, as Companhias de Habitação se tornaram importantes agentes do Sistema Financeiro de Habitação, se destacando no processo por ser órgãos federais autônomos, agilizando a produção habitacional. As Cohabs emprestavam recursos do BNH, construía unidades habitacionais e as vendiam para honrar o financiamento. Com a produção habitacional aquecida, surgiu a necessidade de se criar um órgão nacional que articulasse as Companhias de Habitação, promovendo trocas de experiência e que defendesse seus interesses junto ao BNH. Em 18 de abril de 1974, na sede do Banco Nacional de Habitação, uma reunião de representantes de Cohabs e entidades assemelhadas aprovou a criação da Associação Brasileira de Cohabs (ABC), uma entidade sem fins lucrativos, com o objetivo de promover estudos e soluções para a problemática habitacional brasileira. Entre 1964 a 1991 as Companhias de Habitação produziram cerca de 2 milhões de moradias.

³⁷ Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/conheca-a-abc/historico/>. Acesso em: 10 jun 2016.

No entanto, Azevedo e Andrade³⁸ relatam que, “durante a trajetória do BNH, além de escassos, os investimentos no mercado popular passaram paulatinamente a privilegiar os grupos de maior rendimento, causando graves distorções aos objetivos sociais do banco”. Os autores explicam que as faixas de um a três salários, que, na essência, eram a razão de ser do BNH, passaram a ser cada vez menos contempladas, concentrando-se a ação nas faixas mais altas, de três a cinco salários mínimos, além de contingentes razoáveis de mutuários que se encontravam acima do limite de renda legal definido para as Cohabs, além de contribuir para um processo de especulação imobiliária em larga escala. O quadro elaborado por Silva e Helena Tourinho³⁹ detalha a atuação dos agentes operacionais do BNH:

TABELA 2 – Principais agentes e formas de atuação do BNH

AGENTES	FORMAS DE ATUAÇÃO
COBAHs	Embora lhes fossem facultado construir diretamente, as COHABs operavam, sobretudo, através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações construídas entre a população de renda baixa. Assim, a construção das residências era realizada por empresas privadas vencedoras das licitações públicas, abertas para cada projeto individualmente. As COHABs, contudo, eram incumbidas da fiscalização das obras e da liberação das parcelas do financiamento, de acordo com o andamento dos trabalhos. A margem de lucro unitário das construtoras era, geralmente, menor do que na maioria dos empreendimentos imobiliários e os ganhos

³⁸ AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p 116. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>. Acesso em 17 jun. 2017.

³⁹ Ibid., p. 117.

	<p>de comercialização auferidos pelas COHABs eram praticamente nulos. As Companhias se sustentavam por meio da cobrança de taxas por serviços técnicos e de fiscalização.</p>
IPASEP	<p>A demanda atendida pelo IPASEP correspondia aos seus assegurados, ou seja, aos servidores estaduais do Pará. A maior parte dos recursos para construção habitacional advinha do SFH (69,26%), atendendo a faixa do “mercado econômico”, o restante foi constituído de recursos próprios. O IPASEP atuou também em convênio com a CEF, construindo o conjunto residencial “Prefeito Stélio Maroja”, em Ananindeua.</p>
SBPE (Socilar, Vivenda e CEF)	<p>O iniciador [empresário] deveria apresentar o projeto a ser financiado, contendo detalhado estudo de viabilidade técnica e financeira junto ao BNH. Este, se satisfeitas as condições de financiamento, assinava uma “Promessa de Compra e Venda de Hipotecas”, através da qual assegurava ao empresário a compra dos créditos hipotecários gerados com a venda do imóvel. Com a Promessa de Compra e Venda de Hipotecas, o iniciador levantava junto aos agentes do SBPE (SCIs, APes e Caixas Econômicas) os recursos necessários à construção. O financiador, por seu turno, refinanciava os recursos por ele concedidos ao iniciador junto ao próprio</p>

	BNH. Construído o imóvel e vendidas as unidades, o iniciador liquidava seu débito junto ao financiador e este, por sua vez, junto ao BNH, que se transformava em detentor dos créditos hipotecários.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FONTE: SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida**: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

Sob este prisma, os conjuntos habitacionais edificados pelo BNH foram marcados pela uniformidade, pela produção genérica, padronizada, e, principalmente, pela desarticulação com a cidade e com a infraestrutura necessária para o desenvolvimento humano das famílias beneficiárias. Do ponto de vista das opções e consequências da política habitacional, pode-se afirmar que o processo de “periferização”, presente na história brasileira de forma arraigada, se institucionalizou na história recente quanto à forma de intervenção do Estado na concretização do direito à moradia por meio daquela política. Este processo foi sendo ampliado juntamente com o crescimento urbano, seja pela própria atuação pública para construção de habitações, seja por meio da autoconstrução em áreas e loteamentos irregulares, que acabam culminando na formação de favelas. Nesse sentido:

(...) as famílias moradoras das zonas geograficamente periféricas tendem a depender maior tempo em seus deslocamentos pendulares (casa-trabalho) e a ter menos acesso à infraestrutura urbana. Em termos sociais o problema é relevante, pois a maior parte do movimento de *periferização* cabe à população de baixa renda, o que gera desigualdade social espacial⁴⁰.

Com isso, abriu-se caminho para a consolidação de um grande modelo de construção de Conjuntos Habitacionais apartados do espaço urbano e das redes de infraestrutura e serviços, impulsionando os processos de segregação da população e desigualdade social. Em se tratando daquela política habitacional e sua forma de produção da cidade, Souza⁴¹ esclarece:

⁴⁰ NADALIN, Vanessa; IGLIORI, Danilo. **Espraiamento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo**: evidências empíricas. EURE (Santiago), Santiago, v. 41, n. 124, p. 91-111, set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000400005&lng=es&nrm=iso. Acesso em 17 jun. 2017.

⁴¹ SOUZA. Angela Gordilho. **Mudanças Urbanas em Salvador no final do século XX**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 9, n. 4, p. 53-73, 2000.

[...] na configuração urbana, esse tipo de produção habitacional teve um papel marcante na expansão da área construída das grandes cidades. Traduziu-se basicamente em dois padrões: um para as rendas mais altas, através de edificações de unidades habitacionais maiores e mais individualizadas, localizadas próximas à área central da cidade; o outro, para as famílias de renda mais baixa, com limite máximo até 12 SM, através da construção em massa de conjuntos de casas e blocos de apartamentos de padrão homogêneo e precário, edificado em série, formando grandes aglomerados isolados nas periferias urbanas.

O modelo previsto pelo BNH também tinha como diretriz o financiamento para aquisição da casa própria pelas famílias beneficiárias, contribuindo para o fortalecimento da relação *moradia e propriedade*, favorecendo a compreensão da moradia em seu aspecto de mercado, de bem próprio com valor de uso e troca. O grande problema desta situação é que a moradia enquanto mercadoria assume um custo altíssimo. Trabalhadores, trabalhadoras e famílias, muitas vezes se endividam por toda a vida, comprometendo outras necessidades básicas vitais (como saúde, alimentação, vestuário, lazer e outras) por conta do ônus financeiro causado pelo pagamento das parcelas da sonhada casa própria, comprometendo drasticamente a qualidade de vida de milhares de pessoas das classes média e baixa da sociedade brasileira⁴². Para Ermínia Maricato, a habitação, exatamente por conta de seu custo absolutamente antagônico à realidade salarial do trabalhador brasileiro, torna-se uma espécie de mercadoria especial, segundo seus próprios dizeres:

A habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que os salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que tem longo período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não possuem tanto dinheiro à vista⁴³.

Isso se deve, principalmente, à capacidade estratégica do setor da construção civil de aquecer a economia. Nesse sentido, Maricato⁴⁴ esclarece que o estímulo a esse setor gera demandas tanto “para trás” (com a procura de matéria prima como ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, etc.), como “para frente” (provocando o consumo de eletrodomésticos, mobiliários, etc.), tendo por consequência a criação significativa de

⁴² Ibid., p. 55.

⁴³ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 46.

⁴⁴ Id. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011. p. 58.

ofertas de emprego e o aquecimento do mercado imobiliário. Segundo Smolka⁴⁵, o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e a política do BNH foram criados durante o Governo Militar no Brasil justamente com o objetivo de reduzir o déficit habitacional existente na época, marcado por elevado nível de desemprego e queda da renda, mobilizando o setor imobiliário para, através da suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, minorar os efeitos desta crise.

O consumo da habitação é um aspecto da questão social e revela suas desigualdades, está relacionado com a distribuição de renda e sua relevância como indicador social e econômico. Conforme já apontado anteriormente, a habitação é um *bem*, um produto, guardando um determinado valor de uso - seja para abrigar ou atender necessidades de subsistência - e um valor de troca, e possui um preço. “Esse bem, na medida em que se transforma em algo permutável por outro valor equivalente, é um valor de troca, uma mercadoria”⁴⁶. Mas não se trata de uma mercadoria qualquer. A moradia, enquanto produto, representa um bem caro e que muitas vezes implica na necessidade de financiamentos a longo prazo. Ainda que indispensável ao desenvolvimento humano, a conversão da moradia, ou mais especificamente, das habitações em mercadoria, também é uma questão de relevante impacto na vida “aqueles que não têm renda suficiente para adquirir uma determinada mercadoria e estão excluídos da demanda, não obstante dela necessitar”⁴⁷.

Isso se agrava, sobretudo, pelo fato da produção habitacional estar profundamente atrelada ao solo, que, por sua vez, é associada aos valores imobiliários e sua relatividade, o que acaba encarecendo o preço final dos imóveis. No caso da construção dos conjuntos, essas práticas se manifestam em localizações específicas, no interior das cidades.

2.2 Sistema Financeiro Habitacional e os Institutos de Orientação à Cooperativa Habitacionais

O Sistema Financeiro Habitacional (SHF), também implantado pela Lei n. 4.380/64, foi criado com intuito de auxiliar a perspectiva empresarial do BNH, captando

⁴⁵ SMOLKA, Martin Oscar. **Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras**: o caso do Rio de Janeiro. Revista Espaço e Debates, n. 21. São Paulo: Cortez, 1987. p. 23.

⁴⁶ VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação**. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72, p.42.

⁴⁷ RIBEIRO, Luis César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão de moradia**. São Paulo: Nova Cultural, Brasiliense, 1985. p. 9.

recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Arretche⁴⁸ explica que, no contexto daquele sistema, os recursos do FGTS deveriam ser destinados ao financiar de obras para a população de baixa renda, enquanto o SBPE financiaria os setores de classe média e alta, compondo os elementos de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e realizar financiamentos de médio e longo prazo.

Como o próprio nome atesta, o braço forte do BNH para a produção habitacional destinada às famílias de baixa renda tinha a alcunha de sistema financeiro. Em outras palavras, o modelo adotado pelo SFH deixou em segundo plano a questão social, priorizando o objetivo de desenvolvimento econômico:

O SFH – Sistema Financeiro Habitacional – desde o próprio nome representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava⁴⁹.

Para Azevedo e Andrade, “não foi o objetivo social o vitorioso”⁵⁰. Os mesmos demonstram na seguinte tabela que, entre as unidades financiadas com recursos do SFH até dezembro de 1980, 65% destinaram-se às camadas de renda média e alta da população, ao passo que somente 35% das unidades financiadas destinaram-se formalmente às famílias com rendimentos mensais abaixo de cinco salários mínimos (faixa de abrangência legal das Cohabs):

TABELA 3 – Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH até 1980

<i>Clientela</i>	<i>Unidades Financiadas</i>	<i>%</i>
Mercado Popular *	1.004.884	35,0
Mercado Econômico **	627.824	21,8
Mercado Médio ***	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,0
* Cohabs e habitações construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.		
** Cooperativas Habitacionais, Institutos, Mercados de Hipotecas.		
*** SBPE e Recon		

Fonte: Banco Nacional de Habitação (BNH), Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio de Janeiro, 1981. In: AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de, 2011, p. 100.

⁴⁸ ARRETICHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado**: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço e Debates, n. 31, p. 21-36, 1990, p. 24.

⁴⁹ MAGALHÃES, Mauro. **A Política Habitacional da Nova República**. APEC, XXIV, abril, p. 213- 219, 1985, p. 213.

⁵⁰ AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p 100.

O Sistema Financeiro de Habitação determinava diretrizes de atuação que deveriam ser respeitadas pelos estados da federação e pelos municípios, caracterizando uma política extremamente verticalizada e centralizada na esfera federal – típicos do sistema político da época, encampado pelo governo militar. Este modelo de planejamento era incapaz de abarcar as carências e necessidades específicas das cidades, com suas particularidades e diversidades, fazendo com que as mesmas tivessem que se enquadrar às diretrizes impostas sem a participação dos poderes locais. Assim, Oliveira⁵¹ aponta que o SFH provocou uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro, fazendo com que a ideologia da casa própria se firmasse no país, juntamente com a ampliação do mercado de produção de moradias para classe média, a diversificação na construção civil, o crescimento do mercado de terras, proporcionando o aumento dos recursos investidos. Entretanto, a autora pondera que essa potencialização foi acompanhada do aumento da segregação espacial e da exclusão social, que passaram a ser institucionalizadas naquela política pública, agravando o problema do direito à moradia.

Nesse sentido, Frederico Mendonça⁵² destaca que, mais intensamente a partir da década de 70, os conjuntos habitacionais financiados pelo SFH, via BNH, tinham uma expressividade baixa se comparada às demais alternativas habitacionais da maioria da população, como loteamentos populares e invasões, pressionando a expansão do espaço urbano para áreas geralmente desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, e contribuindo para estreitar a relação entre política pública e a exclusão urbana regida pelo modo de produção capitalista.

A tabela elaborada por Lucio Kowarick⁵³ denota uma grande mudança na configuração e nas formas de moradia na cidade de São Paulo:

⁵¹ OLIVEIRA, Eliécya Eduarda. **Habitação social**: territorialização da produção e do consumo no espaço urbano. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado Santa Cruz do Sul, set./out. 2004. p. 10. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/sidr/2004/planejamento/17.pdf>. Acesso em: 15 fev 2017.

⁵² MENDONÇA, Frederico A.R.C. **A estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da Urbis em Salvador, entre 1964 e 1984**. RUA, Salvador, v. 2, p. 83, 1989. Disponível em: <https://riqs.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3068/2199>. Acesso em 15 jun. 2017.

⁵³ KOWARICK, Lucio. **Áreas centrais de São Paulo**: dinamismo econômico, pobreza e políticas. Lua Nova, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: São Paulo, 2007, p. 70-171. Município de São Paulo: Crescimento Populacional e Condição de Moradia.

TABELA 4 – Configuração das formas de moradia em São Paulo de 1900 a 2000

Anos	POPULAÇÃO		NÚMERO DE DOMICÍLIOS (em porcentagem)				
	(1.000)	Taxa de Incremento Geométrico	Casa Própria	Aluguel	Cortiço	Outros	Favela
1900	240	13,96	-	-	-	-	-
1906	370**	9,03**	-	-	33,0(a)	-	-
1920	580	4,51	19,0	80,0	66,0	1,0	-
1940	1.340	4,23	25,0	69,0	-	6,0	-
1950	2.100	5,18	38,0	58,0	-	4,0	-
1960	3.800	5,58	41,0	54,0	18,0(b)	5,0	0,5
1970	5.900	4,59	55,0	38,0	8,0(c)	8,0	1,1
1980	8.600	3,67	51,0	40,0	9,0(d)	9,0	4,4
1991	9.600	1,16	53,0	29,0	6,0(e)	18,0	9,2
2000	10.300	0,78	59,0	20,0		21,0	11,2(f)

FONTE: KOWARICK, Lucio. Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas. Lua Nova, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: São Paulo, 2007, p. 90. Município de São Paulo: Crescimento Populacional e Condição de Moradia.

Acerca dessa realidade, Olivia de Campos Maia Pereira⁵⁴ aponta que, na década de 50, os domicílios de aluguel representavam 58% das unidades; em 70, 38%; em 1990, 29%; e em 2000, apenas 20%. Aponta, ainda, a questão do “êxodo” de famílias de mais alta renda para áreas mais periféricas, estimuladas pela busca da própria em bairros residenciais, facilitada pelo BNH. A autora reafirma, ainda, que “até 1984, as políticas públicas relativas à habitação popular eram bastante centralizadas na esfera federal. Intervenções mais locais, até a extinção do BNH em 1986 não tinham a relevância que ganharam ao final da década de 90”.

Ainda no bojo do Banco Nacional de Habitação, chama atenção a criação de um órgão responsável pela produção de habitação na forma cooperativada, institucionalmente prevista também em 1964, juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Serviço Nacional da Habitação e Urbanismo e do Plano Nacional de Habitação, e demais dispositivos da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. A previsão desse aparato de abrangência nacional advém da criação do Plano Nacional de Habitação,

⁵⁴ PERERIRA, Olivia de Campos Maia. **Habitação Social e centros urbanos. Trejetórias**. Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, maio 2010. Disponível em: https://www.portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento...habit_social centros urbanos.pdf. Acesso em: 23 jul. 2017.

que previu a implantação do Programa de Cooperativas Habitacionais, com intuito de atender, inicialmente, os trabalhadores sindicalizados cuja renda familiar compunha de três a seis salários mínimos, chamado de “mercado econômico”, limite que, posteriormente, seria aumentado.

Maria Cristina de Moraes destaca que o programa representava uma das metas prioritárias da política habitacional e, que para a sua viabilização, montou-se uma estrutura cooperativista sob a coordenação dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), criados em todo território nacional. Segundo a autora⁵⁵:

As chamadas Cooperativas Habitacionais foram criadas pelo SFH, enquanto agentes promotores operando no mercado "econômico" e "atuando" em consonância com os princípios do cooperativismo, tinham como objetivo proporcionar a aquisição da casa própria a preço de custo.

Naquela conjuntura, foram criadas duas instituições para implantar esse modelo de produção habitacional e concretizar os objetivos então propostos pelo BNH, coordenando a ação de órgãos públicos e orientando a atuação da iniciativa privada, com o estímulo da produção de moradia de interesse social pelo sistema de financiamento para a aquisição de habitação a preço acessível. Assim, as Companhias Habitacionais (COHABs) eram responsáveis pela produção de habitações para as faixas entre 3 e 5 salários mínimos, e, por suas vez, os INOCOOPs, para faixas de até 12 salários mínimos.

A Instrução nº 1 do BNH, de 30 de novembro de 1964, estabeleceu regras para o registro, funcionamento e fiscalização das cooperativas, cujo objetivo proporcionaria a aquisição casa própria com base nas considerações seguintes, com base nos apontamentos de Bulgarelli⁵⁶: a) o grau de prioridade conferido pelo Plano Nacional da Habitação às cooperativas, conforme o item III do Art. 4º da Lei N.º 4.380/64; b) serem as cooperativas associações ou entidades *sui generis*, sem fins lucrativos; o caráter popular de tais entidades, cujo número de sócios é ilimitado e cujo capital é formado por cotas de valor módico, em número limitado para cada associado; o alto destaque que as mesmas dão a seus associados, pelo voto singular e outras garantias legais; os planos habitacionais elaborados por tais entidades devem ser incentivados, ao mesmo tempo que protegidos os interesses os cooperativados, em face do investimento que fazem; qualquer

⁵⁵ MORAIS, Maria Cristina. **Cooperativa habitacional autofinanciável**: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento. 2004. 344 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Tecnologia - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2004. p. 21.

⁵⁶ BULGARELLI, Waldirio. **As Cooperativas e o Plano Nacional de Habitação**. São Paulo: Pioneira, 1966.

empreendimento que envolva construção de habitações em larga escala necessita grande segurança, em face da instabilidade dos custos; as cooperativas devolvem a seus associados os eventuais resultados positivos de suas atividades, proporcionalmente ao movimento econômico com elas efetivado, sob a forma de retorno das sobras; e finalmente, a conveniência de estabelecer regras específicas para tais entidades, dada a sua grande importância no Plano Nacional da Habitação.

A estrutura das INOCOOPs pretendia impulsionar a criação de cooperativas habitacionais e fomentar essa forma associativista para construção de moradias entre a população. O Decreto n. 58.377, de 9 de maio de 1966, previu o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias, determinando que o BNH prestasse assistência às cooperativas habitacionais por meio das INOCOOPs, entidades sem fins lucrativos, da sociedade civil, com a previsão de assessorias técnica e política em todas as operações necessárias para a produção e aquisição da moradia, trabalhando junto às cooperativas habitacionais para intermediar o Estado e a população⁵⁷.

Segundo Silva, a atuação dos institutos estava voltada às necessidades habitacionais de operários sindicalizados, abrindo algum caminho para a legitimação dos novos grupos do poder, sendo a própria legislação responsável pelo intuito de estímulo inicial a essas formas de associação⁵⁸. No entanto, ao passo que o Estado brasileiro abria portas para uma maior autonomia organizacional de setores populares, ainda que bastante restrito, também atuava com bastante ingerência no funcionamento da cooperativa habitacional. Isso se transparece no Decreto Lei nº 59/66, que dispõe a competência normativa do BNH para "conceder autorização ou cancelá-la, baixar e ampliar normas disciplinadoras da constituição, funcionamento e fiscalização, além de fixar e aplicar penalidades e definir os casos de intervenção"⁵⁹. Nesse vértice, Castro aponta que as cooperativas habitacionais eram alvo de um dirigismo estatal que as subordinava, pois elas

⁵⁷ BRASIL. **Decreto Lei nº 58.377, de 9 de maio de 1966**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58377-9-maio-1966-399033-norma-pe.html>. Acesso em: 18 jul. 2017.

⁵⁸ SILVA, Ademir Alves da. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 74.

⁵⁹BUCCI, Maria Paula Dallari. **Aspectos jurídicos do cooperativismo e das cooperativas de habitação no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 1994, p. 142. BUCCI, 1994 apud CASTRO, 1999, p. 143. CASTRO, C. M. P. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. São Paulo, 1999. 257 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1999, p. 74.

somente poderiam se desenvolver com a autorização e a tutela do Estado, atuando como meras delegadas do BNH e dos INOCOOPs⁶⁰.

Em sua obra especialmente voltada para o estudo das cooperativas habitacionais no direito brasileiro, Maria Paula Dallari Bucci narra que a criação dos INOCOOPs, prevista no art. 4º do Decreto n. 377/66, se deu com intuito de prestar assistência técnica às cooperativas, cabendo-lhe a execução direta ou indireta de quaisquer trabalhos ou projetos indispensáveis ao funcionamento da cooperativa⁶¹. A autora lembra que a atuação das INOCOOPs, embora as suas configurações como pessoas jurídicas autônomas e tivessem o papel de articulação entre o BNH e as entidades cooperativadas, aqueles institutos guardaram total vinculação com as diretrizes centralizadoras daquela política, restringindo o poder de decisão das cooperativas. Nesse sentido:

Ao INOCOOP era facultada uma remuneração de até 5% do valor da construção. A remuneração do agente financeiro onerava em mais de 1% o custo da construção. Além disso, o suporte administrativo da cooperativa deixava de ser calculado em função dos seus custos e ficava estipulado também em função do valor da construção, atingindo de 0,5 a 2% do seu total. Todas essas medidas jogavam por terra os esforços das cooperativas de controlar seus próprios custos, já que lhes fora subtraído o poder de fixar a taxa de administração, além de estar quase integralmente nas mãos do órgão técnico a fixação das características e custos do projeto. Os cooperativados, e os próprios órgãos deliberativos das cooperativas, ficavam reduzidos, simplesmente, a executar os planos e decisões tomados à sua revelia, a pretexto da falta de competência técnica dos principais interessados⁶².

As cooperativas habitacionais, dentro do contexto do SFH e das INOOCOPs, em que pese a sua previsão legal desde a origem da política do BNH, não chegaram a atuar dentro do escopo essencial da ideia de *cooperativismo* (que será estudada mais abaixo, dentro do contexto da economia solidária e da autogestão), e, no mesmo sentido do SFH, foram tendo sua atuação cada vez mais distante da realidade da população de baixa renda, principalmente com a adoção de medidas de exigência de renda superior a seis salários mínimos, período em que também é eliminada a exigência de sindicalização ou filiação a associações de classe pelos beneficiários da política⁶³. A maior descaracterização do modelo cooperativado, no entanto, é observada pela existência de um “associativismo por

⁶⁰ CASTRO, 1999, p. 89, apud BUCCI, 1999, p. 82.

⁶¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de Habitação no Direito Brasileiro**. São Paulo, Saraiva. 2003, p. 83.

⁶² Ibid., p. 85.

⁶³ SILVA, 1992, p.81.

conveniência”, que, conforme será visto mais adiante, ainda persiste de certa forma e com novos contornos no atual sistema habitacional nacional. É o que aponta Silva⁶⁴:

(...) o que instigava a formação de uma cooperativa não era o interesse comum pela habitação, de um grupo de pessoas, mas os empreendimentos pré-montados e apresentados pelas construtoras. Longe de expressarem uma resposta adequada a determinada demanda social por habitações, eram os projetos que, uma vez elaborados, exigiam uma adaptação da demanda aos mesmos.

No que se refere, portanto, à capacidade da política pública habitacional do BNH em ter as populações de mais baixa renda como destinatárias e protagonistas de sua implementação, tanto via Sistema Financeiro Habitacional (SFH) quando pela Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), se mostra bastante ineficaz do ponto de vista de sua concretização. Posteriormente, dentro de um contexto democrático, estas serão bases importantes para uma retomada e uma reestruturação da política pública por habitação em nível nacional, abrindo caminho para a atuação de outros agentes da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, com atuação redesenhada a partir de Constituição de 1988 e de novas bases legislativas, cujas permanências e mudanças, do ponto de vista da eficiência e da eficácia, serão analisadas posteriormente.

2.3 Programas alternativos do BNH

A forma de atuação do Estado quanto à questão da moradia e a sua perspectiva de política habitacional no modelo do BNH colaboram para um aumento da precarização das condições de vida das populações de menor poder aquisitivo e dos moradores de favelas e cortiços. A construção de conjuntos habitacionais por construtoras escolhidas pelo Estado em locais distantes de infraestrutura urbana e serviços, além do afastamento da ideia do BNH em atender às camadas mais populares e de menor renda, acabaram impulsionando a organização de iniciativas populares de resistência ao autoritarismo característico daquele momento, e a autoconstrução, na qual a população, a seu modo, busca solucionar o problema de falta de moradia da maneira como lhe é possível. Nesse sentido, Accioly Moreira⁶⁵ cita os casos de Brasília Teimosa no Recife, Pirambú em Fortaleza e Brás de Pina no Rio de Janeiro, exemplos emblemáticos da união

⁶⁴ Ibid., p. 85.

⁶⁵ MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 36.

organizada de moradores para resistir aos processo de remoção das famílias para os conjuntos habitacionais construídos nas áreas periféricas das cidades pelo poder público.

Em detrimento da participação popular, o BNH passou a consolidar, dentro dos mecanismos institucionais da política pública habitacional, o empoderamento dos setores da construção civil e dos setores bancários, que tiveram um forte aquecimento a partir do SFH, ao passo que as classes de menor potencial aquisitivo não apresentaram de forma expressiva uma melhora nas condições de vida, tampouco, naquele momento de déficit democrático, participaram de forma ativa para as escolhas e rumos da política pública. Os impactos críticos desse modelo para a população de menor renda é apontado por Bolaffi⁶⁶, e denunciam, ainda, graves consequências urbanísticas para a realidade das cidades brasileiras:

(...) a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados (...), prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços freqüentemente superiores ao valor de mercado.

Tomando por base a realidade da Grande São Paulo, Maricato aponta que 85% das famílias com renda inferior a cinco salários mínimos foram excluídas da política nacional de habitação, e, diante das circunstâncias, empreenderam a partir da autoconstrução na periferia a conquista de sua casa própria⁶⁷. Este é um reflexo da estruturação de uma política pública moldada sob a capacidade econômica dos setores financeiros e imobiliários de grande proporção, incapaz de democratizar o mercado habitacional, criando um efeito concentrador e segregador das camadas mais populares. Entretanto, consoante o que aponta Raquel Rolnik⁶⁸, a consolidação do BNH e o fortalecimento da atuação financeira de agentes bancários e das grandes construtoras, além de promover a segregação urbana dos setores populares e a atuação autoritária do Estado, acabou criando, como contrapartida forçada, a necessidade de ação desses grupos a fim de buscar soluções habitacionais:

Em contrapartida, a história da moradia popular entre nós é bastante marcada pela autoprodução ou autogestão. A imensa maioria dos assentamentos brasileiros foi construída pelos próprios moradores com

⁶⁶ BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo**: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Ed. Alfaômega, 1979, p. 45.

⁶⁷ MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In: MARICATO (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa- ômega, 1979, p. 85.

⁶⁸ ROLNIK, Raquel. **Cidades**: o Brasil e o habitat II. Teoria e Debate, n. 32, 1996. p. 53. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/cidades-o-brasil-e-o-habitat-ii>. Acesso em: 16 set. 2017.

seus próprios recursos: todas as periferias do País, todas as favelas, todas as milhares de casas de aluguel nos fundos foram produzidas por microinvestidores, com suas poupanças.

Do ponto de vista da resposta pública diante das pressões populares e da incapacidade de contenção de massas, inicialmente objetivada pela política do BNH, passou-se a buscar uma diminuição dos custos das intervenções estatais, a criação de outras linhas de financiamento e formas de atuação. É nesse contexto que encaixa a criação dos programas Profilub, Promorar e Programa João de Barro. Medeiros⁶⁹ explica que, diante dessas distorções, o BNH passa a promover, em meados de 1970, uma tentativa de atuar no setor da classe de menor poder aquisitivo que não se enquadrava nos moldes dos financiamentos via SFH, oportunidade em que é inserida a criação dos programas Profilurb, Promorar e Programa João de Barro. A criação e os objetivos dos programas seguem detalhados na tabela abaixo.

TABELA 5 – Programas alternativos do BNH

PROGRAMA	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVOS
PROFILUB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados	1975	Programa de lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica que buscava atender aos extratos de renda mais baixa.
PROMORAR - Programa de Erradicação de Subhabitação	1979	Admitia a erradicação do núcleo, ou sua urbanização, tornando-se o primeiro programa a assinalar uma mudança de postura, buscando não mais remover, mas fixar os moradores em um núcleo gerado a partir de invasão de terra.
PROGRAMA JOÃO DE BARRO - Programa Nacional de Autoconstrução	1982 (contexto de maior abertura política e conjuntura de crise econômica)	Financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte.

FONTE: Elaborado a partir de BONDUKI e ROSSETTO, 2010; apud MEDEIROS, 2010.

A autora destaca ainda que os referidos programas receberam o apoio de organismos internacionais como Banco Mundial e BID, e representaram apenas cerca de

⁶⁹ MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **BNH**: outras perspectivas. I Conferência Nacional de Políticas Públicas, 2010, Natal. Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas, 2010, p. 5. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>. Acesso em 21 set. 2017.

7% da produção do BNH (285 mil unidades), porém, dentro daquela conjuntura, tiveram como mérito a ampliação do leque de atuação da política pública, até então restritos à produção de novas unidades no modelo tradicional encampado pelas grandes construtoras⁷⁰. Para Accioly, a criação desses programas passou a contemplar, no escopo da política habitacional, a produção de lotes urbanizados, a compra de materiais de construção e a assistência técnica, apoiando assim “as iniciativas de autoconstrução já existentes, respondeu oportunamente às pressões por maior participação da população nos programas públicos”⁷¹, em que pese ter atendido cerca de somente 10% do total de moradias empreendidas no mesmo período pelos programas convencionais⁷².

A tríade Profilurb, Promorar e João de Barro é chamada por Marcus André Melo⁷³ de “programas reformistas”. O autor esclarece que o Profilurb possibilitou a incorporação de uma clientela que havia sido marginalizada pela política oficial, centralizando a questão da terra urbana no quadro da questão habitacional. No entanto, o programa apresentou uma eficiência e uma efetividade extremamente baixas, promovendo pouco volume de obras, além de ensejar o surgimento de “favelas organizadas”. Conta, ainda que, em 1978, o programa é reformulado e introduz-se a possibilidade de incorporação de uma Unidade Sanitária ao lote com o FICAM - Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social. O FICAM se articulava com o Profilurb na tentativa de consolidar “a autoconstrução enquanto alternativa efetiva aos programas convencionais”⁷⁴. Quanto aos principais problemas do programa, Royer⁷⁵ aponta a falta de experiência dos agentes promotores em programas habitacionais não convencionais; a escolha inadequada de terrenos; a construção de unidades sanitárias, onerando consideravelmente o preço final dos lotes; a falta de coordenação entre as diversas agências públicas incluídas no programa (prefeituras, COHABs, companhias de saneamento e de eletricidade); a busca por soluções

⁷⁰ Ibid., p. 5.

⁷¹ MOREIRA, 2009, p. 39.

⁷² CARDOSO, 1993 apud MOREIRA, 2009, p. 41.

⁷³ MELO, Marcus André. **Políticas públicas e habitação popular**: continuidade e rupturas 1979-1988.

RUA. Revista de Arquitetura e Urbanismo, v. 2, p. 37-61, 1989, p. 38. Disponível em:

<https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3066>. Acesso em: 15 jun. 2017.

⁷⁴ Ibid., p. 39.

⁷⁵ ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2002, p. 14. Disponível em:

http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/royer_mestrado_polithabsp.pdf. Acesso em: 15 jul. 2017.

de imediatistas, de curto prazo, comprometendo a implantação dos projetos, causando problemas de infraestrutura e encarecimento dos custos.

Sobre o Promorar, Melo⁷⁶ afirma se tratar da versão mais consolidada entre os programas alternativos do BNH, a qual acompanhou o processo de abertura política do regime militar, cujo objetivo se centralizava na erradicação de subhabitações a partir de melhorias dos núcleos habitacionais de favelas, sem que para isso houvesse a remoção dos moradores. Nesse sentido:

É com o PROMORAR que a produção de habitações populares nos moldes de programas alternativos atinge o recorde histórico em termos quantitativos. As COHABs produziram no período 1979-1982 mais de 600 mil unidades, das quais quase um quarto pelo PROMORAR; ou seja, cerca da metade do número de habitações produzidas no período 1964-1986. Essa expansão notável esteve associada à campanha concertada do Ministério do Interior (MINTER) na gestão Andreazza e se pautou por uma lógica tipicamente clientelista quanto aos critérios de alocação de conjuntos. As prefeituras do Nordeste foram incorporadas de forma privilegiada nos arranjos patrocinados pelo MINTER. Com efeito, foi no Nordeste que se concentrou a maior parte dos investimentos do PROMORAR.

O conceito do Promorar (Programa de Erradicação de Subabitação), para Royer⁷⁷, se diferencia substancialmente do Profilurb na medida em que propunha a urbanização de favelas já existentes, reconhecendo a realidade e a dimensão desses conglomerados nas grandes metrópoles, e desenhando um avanço dentro da política do BNH. Dessa forma, o intuito do programa era a readequação do espaço urbano, sem que para isso fosse necessário recorrer à remoção dos moradores. Trata-se, portanto, de um programa de regularização fundiária, o que é um grande entrave diante da complexidade desses conglomerados e da burocracia necessária para esta regularização. Além de responder à demanda das favelas, o Promorar destacava-se do programa anterior por sua extensão. Articulado com as companhias habitacionais das entidades subnacionais, o programa teve grande repercussão no final dos anos 70, apesar da crítica, que apontou no relacionamento entre o governo federal e os agentes descentralizados do sistema a reedição de velhas práticas clientelistas. Segundo a autora:

Articulado com as companhias habitacionais das entidades subnacionais, o programa teve grande repercussão no final dos anos 70, apesar da crítica, que apontou no relacionamento entre o governo federal e os

⁷⁶ MELO, 1989, p. 40.

⁷⁷ ROYER, 2002, p. 16.

agentes descentralizados do sistema a reedição de velhas práticas clientelistas⁷⁸.

Sobre o Programa João de Barro, de 1984, Melo aponta que este representou a consolidação de um programa de autoconstrução em larga escala e se distinguia dos demais programas de autoconstrução em geral por se destinar a núcleos urbanos de pequeno e médio porte⁷⁹. No entanto, o projeto também teve um baixo desempenho quanto à eficácia e efetividade. Royer, por sua vez, aponta que o João de Barro se apresentava como programa de autoconstrução assistida, sendo um mecanismo criado para responder a “inúmeras pressões, tanto internas quanto externas ao país, no sentido de que o sistema era recomendável para países de Terceiro Mundo com problemas habitacionais, e significou a institucionalização de práticas cotidianas da população urbana”⁸⁰. Nesse vértice, o mérito dessa iniciativa foi mais no campo simbólico do que efetivamente do ponto de vista da eficiência e eficácia da política pública, haja vista a sua baixa produção e expressividade, além de ter sido criado em 1984, somente dois anos antes da extinção do BNH.

Como um balanço geral desses programas, Céline Sachs conclui que o Profilurb, o Promorar e o Programa João de Barro podem ser considerados como “tentativas de respostas mais bem orientadas para as necessidades da população”⁸¹. No entanto, a própria autora pondera que a baixa escala produtiva em relação ao volume das demais operações efetuadas pelo SFH e, sobretudo, diante do déficit em habitações sociais e sua insuficiência em lidar com a questão, fez deles, na melhor das hipóteses, “projetos pilotos que aguardam por uma intervenção maciça do Estado no terreno da habitação popular (inclusive através das opção locativa)”⁸², sendo incapazes de reverter as lógicas até então utilizada no BNH. A fim de ilustrar essa avaliação da política pública, Sachs apresenta a seguinte tabela demonstrativa:

TABELA 6 – Programas alternativos do BNH em números

Programas habitacionais do SFH/BNH desenvolvidos entre 1964 e julho 1985			
Programas	Números de empréstimos	Valor	Montante

⁷⁸ Ibid., p. 15.

⁷⁹ MELO, 1989, p. 40.

⁸⁰ ROYER, op. cit., p. 15.

⁸¹ SACHS, Celine. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 156.

⁸² Ibid., p. 156.

	em números absolutos	em %	empréstimos BNH	empréstimos SFH	médio em UPCs	em 1 mil UPCs	em %	empréstimos BNH	empréstimos SFH
COHAB programas convencionais	1.215.640	82,91	47,49	27,68	376	457.081	87,92	30,6	11,33
PROMORAR	161.608	11,02	6,31	3,68	227	36.685	7,06	2,46	0,91
JOÃO-DE-BARRO	6.971	0,47	0,27	0,16	113	788	0,15	0,05	0,02
FICAM	82.042	5,6	3,21	1,87	309	25.351	4,87	1,7	0,63
TOTAL	1.466.261	100	57,28	33,39	355	519.905	100	34,81	12,89

Fonte: Sachs, Celine. São Paulo: Políticas públicas e habitação popular. Edusp: São Paulo, 1999.

2.4 Extinção e legado

O BNH foi extinto em 1986, durante o governo do presidente José Sarney, num contexto de reabertura política no país e os debates sobre a redemocratização pós regime militar. Suas atribuições foram pulverizadas entre diversas entidades governamentais, tendo a Caixa Econômica Federal (CEF) assumido a maior responsabilidade sobre as atribuições originalmente conferidas àquele sistema, e se posicionando institucionalmente como ente responsável pelo financiamento habitacional no país, sendo, até o momento, o agente financeiro competente para tratar do assunto. A leitura do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986⁸³, permite a compreensão mais detalhada do processo de extinção do BNH e o novo desenho institucional que seria estabelecido, entre as competências e órgãos responsáveis pela política habitacional:

TABELA 7 – Extinção do BNH

ORGÃO	COMPETÊNCIA
CEF	Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF. § 1º - A CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive: a) na administração, a partir da data de publicação deste Decreto Lei, do ativo e passivo, do pessoal e dos bens móveis e

⁸³ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 21 se. 2017.

	<p>imóveis; b) na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda; c) na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP e do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA, observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; d) nas relações individuais de trabalho, assegurando os direitos adquiridos pelos empregados do BNH e, a seu critério, estabelecendo normas e condições para o aproveitamento deles; e) nas operações de crédito externo contraídos pelo BNH, com a garantia do Tesouro Nacional, cabendo à CEF e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promover as medidas necessárias à celebração de aditivos aos instrumentos contratuais pertinentes. Far-se-á a transferência, para a CEF, dos imóveis de propriedade do BNH; Os créditos do BNH junto a instituições financeiras em liquidação extrajudicial serão transferidos à CEF, depois de apurados e recebidos, em dinheiro, cédulas hipotecárias ou bens imóveis, pelo Banco Central do Brasil. Nas relações processuais já instauradas, em que o BNH seja parte, assistente ou oponente, ficam suspensos os prazos nos respectivos processos, até que a CEF venha a ser intimada por mandado, de ofício pelo Juiz, ou a requerimento das partes, ou do Ministério Público.</p>
Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU)	Formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano.
Conselho Monetário Nacional	I - exercer as atribuições inerentes ao BNH, como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles; II - deferir a outros órgãos ou instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo BNH, ressalvado o

	disposto no Art. 1, § 1, alínea "b"; e III - orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação. Art.1§ 1, alínea "b": na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda;
Banco Central do Brasil	Fiscalizar as entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação e aplicar as penalidades previstas.

FONTE: Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

No entanto, do ponto de vista da organização da administração pública, e dos passos ainda em desenvolvimento da retomada democrática, observa-se que esta descentralização, apesar do avanço democrático, causou uma certa desorganização nas estruturas administrativas, além de que extinção do BNH teria deixado, ainda, um vácuo no âmbito das políticas federais de habitação. É o que afirma Sara Medeiros ao dizer que, com a extinção do BNH, “a política habitacional brasileira fica então com um vazio”⁸⁴. Nesse sentido:

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), a habitação persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o fazem, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos [principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado], com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política a ser implementado⁸⁵.

Do ponto de vista das políticas públicas habitacionais, resta claro que se tratou de um programa nacional de grande impacto e sistematização, cuja experiência, invariavelmente, marcou e refletiu na questão urbana e nos programas habitacionais seguintes. A política do BNH sedimentou práticas e direcionamentos, deixando como legado um vasto quadro de experiências de mais de duas décadas de funcionamento, da

⁸⁴ MEDEIROS, 2010, p. 11.

⁸⁵ CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Relatório Final – Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, p. 52. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=85:ribeiro4&catid=35:anpur2003&Itemid=82&lang=pt. Acesso em: 10 set. 2017.

qual as demais políticas habitacionais passariam a ter como referência prática e histórica, abrindo caminho para aprimoramentos, mas também para a criação de uma cultura específica dentro do campo das políticas públicas habitacionais.

Um dos pontos a serem destacados enquanto *herança do BNH* é o grande estreitamento entre direito à moradia e direito à propriedade, o aprofundamento da relação entre o direito fundamental social à moradia e o seu condicionamento aos interesses de mercado e do seu valor enquanto mercadoria, provocando uma redução da cidadania à questão econômica, contribuindo para formar o ideário do “sonho da casa própria”, que, conforme será visto mais adiante, ainda permanece na seara das políticas habitacionais brasileiras. Naquele momento, encontrava-se implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem”⁸⁶, sendo assim mais uma manobra de controle das camadas populares do que propriamente uma política de acesso ao direito fundamental à moradia.

O modelo do BNH aprofundou também a segregação espacial e o aumento das desigualdades sociais, tanto pela própria atuação do Estado por meio de seus conjuntos habitacionais longínquos, padronizados, com a produção em massa por grandes construtoras, sem qualquer adaptação cultural ou participação dos moradores na escolha do projeto, quanto pela ineficiência estatal em contemplar de fato a população pobre, implicando no aumento da autoconstrução irregular e a dificuldade de acesso à infraestrutura pelas camadas sociais mais pobres. Assim, ainda que o programa tenha durado pouco mais de vinte anos, e tenha tido um número expressivo de casas construídas, verifica-se a sua ineficácia quanto aos seus objetivos originalmente previstos, haja vista o seu distanciamento das camadas populares, principais setores beneficiários pelo planejamento do programa:

Apesar da quantidade nada desprezível de unidades financiadas pelo BNH nos seus 22 anos de existência - quase 4,5 milhões (...) - calcula-se, em função de dados comparativos dos dois últimos censos, que somente 27,66% das moradias construídas se beneficiaram de alguma linha de financiamento oficial. Entre as unidades financiadas pelo BNH apenas 33,5 foram formalmente destinadas aos setores populares⁸⁷.

⁸⁶ ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Política urbana no Brasil**: o paradigma da organização e a política. Estudos Cebrap, São Paulo, n. 18, p. 117-47, out./dez. 1976.

⁸⁷ AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86)**: criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988, p. 118.

Do ponto de vista da participação popular, observa-se que o paradigma centralizador é predominante, mesmo com a criação de programas alternativos, que contemplavam a autogestão e os mutirões (que serão estudados adiante) dentro daquela política pública. Os programas Profilurb, Promorar e João de Barro, já abordados no estudo, representam uma tentativa de arejar o grau de participação popular e de efetiva contemplação das camadas mais populares da sociedade no contexto do BNH e da conjuntura política autoritária que predominava naquele momento. A sua baixa expressividade dentro da política habitacional demonstra não se tratar de uma prioridade dentro da política pública, e respondendo, tão somente, às pressões sociais que surgiam na época, cuja organização será abordada a seguir. Nesse sentido, Sérgio Azevedo⁸⁸ dispõe:

Como os programas tradicionais de habitação popular oferecidos pelo Sistema Financeiro da Habitação absorviam apenas uma pequena parte da clientela-alvo, fundamentalmente aquela de mais alto rendimento, a partir de 1975 o BNH iniciou uma série de projetos alternativos baseados na autoconstrução e destinados aos segmentos mais carentes. Estes programas surgiram justamente no momento em que, devido à reestruturação e saneamento das Cohab, os setores de menor renda estavam sendo paulatinamente preteridos nos programas tradicionais. Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo dessas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas desses programas especiais. Por outro lado, quase metade das unidades financiadas (48,8%) foi destinada aos setores de classe média de altos rendimentos (mercado médio). A distorção é ainda maior se levarmos em conta que o custo da unidade habitacional popular é muito menor do que o dos demais níveis de renda.

Quanto ao caso específico do cooperativismo habitacional, é preciso ponderar que, no caso da experiência brasileira, a intervenção estatal foi primordial para o estímulo da criação das mesmas, uma vez que estas eram praticamente inexistentes no país⁸⁹. Esta mesma intervenção foi responsável por manter, novamente, o paradigma dominante da centralização, típica do regime militar, sem que houvesse espaço para a participação ativa dos cooperados na decisão sobre os rumos da política habitacional enquanto beneficiário da mesma. Consolidou-se, por um lado, uma relação de dependência do Estado, e por outro, um sufocamento das mesmas pela ingerência estatal, que naquele momento era

⁸⁸ Ibid., p. 116.

⁸⁹ Diferentemente do caso do Uruguai, conforme será estudado adiante. A experiência uruguaia é o grande referencial de modelo de cooperativismo habitacional no mundo, e serviu de inspiração para o Brasil. No entanto, diferentemente da experiência brasileira, naquele país, o cooperativismo habitacional já existia na prática, sendo que a legislação apenas tutelou e regulamentou costumes preexistentes.

bastante acentuada. No entanto, com a redemocratização e as novas políticas que viriam, o papel das cooperativas, bem como demais associações sem fins lucrativos da sociedade civil, virá a ganhar mais espaço e possibilidades de atuação, livrando-se da égide autoritária que limitava a sua atuação dentro do sistema do BNH. É o apontamento de Fruet⁹⁰:

Ao contrário dos setores agrícola e pecuário, de consumo e de crédito, que se desenvolveram desde o início do século XX até 1964, o setor cooperativista habitacional brasileiro era ainda muito incipiente. A falta de legislação específica até o início dos anos 60 reflete essa evolução tardia.

Nesse sentido, também avalia Bucci⁹¹:

As cooperativas habitacionais surgiram pela mão do Estado e, quando esta lhe falta, o setor arrisca-se a desaparecer. Num aparente paradoxo, a subordinação das cooperativas aos INOCOOPS acabou refletindo-se na dependência destes em relação às cooperativas. (...) O fato é que a autogestão das cooperativas – como elemento integrante da política habitacional – ainda não foi submetido à prova da experiência. Frustrada a sua atuação independente, reduzidas as cooperativas habitacionais, na prática, à condição de meras delegadas do BNH e dos INOCOOPS, os erros e acertos (mais erros que acertos) que se cometeram no âmbito da política oficial para o setor estão entre os motivos que explicam a persistência do elevado déficit habitacional nacional trinta anos depois da edição do mais ambicioso Plano Nacional da Habitação.

Sob um panorama geral, Rolnik⁹² sintetiza um possível balanço da política do BNH do ponto de vista de suas consequências, apontando para a criação de um precedente nacional em que institucionalizou um “modelo de urbanização sem urbanidade, que destinou para os pobres uma não-cidade, longínqua, desequipada e, sobretudo, desqualificada como espaço e como lugar”.

2.5 Lutas sociais e conquistas democráticas

Até o momento, analisou-se a política habitacional do BNH, compreendida entre os anos de 1964 a 1986, sob a perspectiva central da atuação do Estado no âmbito da política pública habitacional, suas opções políticas e administrativas, suas estruturas jurídicas, suas finalidades e o seu legado enquanto experiência nacional, priorizando-se

⁹⁰ FRUET, Genoveva Maya. **As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios**. Revista Ambiente Construído, Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2004, p. 22.

⁹¹ BUCCI, 2003, p. 89.

⁹² ROLNIK, Raquel. Brasil e o Habitat. In: GORDILHO, Angêla Souza. (Org.). *Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. (org.). Salvador: FAUFBA, 1997. p. 51 - 8. p. 53.

o ponto de vista formal daquele sistema. Faz-se necessário, então, analisar a atuação da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais, esclarecendo a movimentação das pressões populares já mencionadas nos tópicos anteriores, as quais foram catalisadoras de diversas aberturas e propulsoras de novos rumos políticos, e que a partir deste ponto serão sujeitos centrais neste estudo.

O próprio fim do regime militar e o processo de democratização do país, como coloca Rolnik⁹³, se aproxima dos movimentos de lutas e das pressões que ocorriam “de baixo para cima” por meio das organizações sociais e dos governos locais, mais próximos das demandas da população, em direção às esferas mais altas e complexas do Estado. A autora aduz que esses movimentos foram capazes de “(...) enfraquecer um Estado central que jamais implantou efetivamente uma política de bem-estar social (...)”⁹⁴.

No entanto, a trajetória de luta pela reforma urbana data de antes daquele período, tendo o início de sua organização nos anos de 1960, contexto em que, paralelamente, foi criado o modelo do BNH, e também em que os setores mais progressistas da sociedade brasileira demandavam por reformas estruturais voltadas para a questão fundiária. A esse respeito, Saule Júnior e Uzzo⁹⁵ apontam que a principal bandeira levantada pelos movimentos sociais naquele momento girava em torno da reforma agrária, que já fazia parte do plano das “Reformas de Base”, previstas pelo governo do presidente João Goulart, e que a primeira proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente elaborada no Congresso Nacional em 1963 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Porém, com a implantação da ditadura militar, em 1964, esses movimentos restariam enfraquecidos, sendo o tema da reforma urbana retomado com mais oxigenação a partir dos anos de 1970, num cenário, de acordo com os autores, de corte dos investimentos públicos, do avanço do ideário neoliberal e do ápice do êxodo rural que inflaria cada vez mais as cidades⁹⁶.

⁹³ Ibid., p. 52

⁹⁴ Ibid., p. 53.

⁹⁵ SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: *Ciudades para tod@s*. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 262. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

⁹⁶ Ibid., p. 259.

Para ilustrar esse quadro, o estudo de Helena Castro e Carolina Silva⁹⁷ aponta que, na cidade de São Paulo, a produção formal não atendia às famílias que estavam ocupando favelas, cortiços ou lotes irregulares; nem aquelas que moravam em casas alugadas nos bairros onde os empreendimentos imobiliários são executados, sobretudo diante dos preços dos apartamentos à venda. Por outro lado, o estudo das autoras esclarece que a produção dos novos domicílios no período de 1980 a 1990 se deu, sobretudo, em razão das seguintes iniciativas: a) construção de apartamentos e casas em conjuntos promovidos por empresas do mercado imobiliário (legal, regular ou formal); b) construção em lote próprio regular com planta aprovada; c) promoção de unidades em conjuntos habitacionais por órgãos públicos; d) subdivisão irregular de construções existentes ou construção de cômodos nos fundos, geralmente para aluguel; e) construção sem aprovação em lotes regulares ou irregulares, para uso, venda ou aluguel⁹⁸. Assim, observa-se a insuficiência da participação do setor público, cuja atuação se mostra praticamente inexpressiva em meio à conjuntura apresentada, pressionando as movimentações por busca de alternativas possíveis para enfrentamento do problema pela população mais carente.

Esse quadro de exclusão do mercado formal e a busca por alternativas concretas que proporcionem uma habitação, bem indispensável ao desenvolvimento da vida humana e todos os seus aspectos, também resultaram num aumento da organização social em torno do direito à moradia, sendo fenômeno bastante presente na América Latina e em diversos países do sul. Em sua tese de doutorado, Regina Ferreira⁹⁹ destaca o fato de que, em torno da luta pela habitação, muitos sujeitos políticos foram construídos nas cidades, ganhando cada vez mais relevância os movimentos sociais de luta pela moradia. Esses movimentos sociais se conectam aos sujeitos individuais e atores coletivos por meio de identificações comuns, delimitando um campo de conflito e suas principais adversidades, buscando desenvolver projetos ou fomentar a utopia em torno das transformações sociais¹⁰⁰. No caso brasileiro, os movimentos sociais urbanos que foram

⁹⁷ SILVA, Helena Menna Barreto; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo**. In: Habitação como ampliar o mercado, 1997, São Paulo, 1997. p. 1-35. p. 30.

Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/silva_legislamercao.pdf. Acesso em: 15 jun 2017.

⁹⁸ Ibid, p. 32.

⁹⁹ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado**. 2014. 219f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

¹⁰⁰ SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes para a (re)territorialização de espaços de conflito: os casos do MST e MTST no Brasil**. Interface: a journal for and about social movements, vol. 1, p 105-119. p. 110. jan. 2009.

sufocados nos anos 60, com o golpe militar, já estariam se reestruturando a partir da década de 70, período em que também ganhava força o movimento ambientalista e as lutas por conquistas e avanços na área socioambiental.

Naquele momento, conforme afirma Ferreira, o que se apresentava era uma confluência de lutas organizadas, que passavam pelo tema da regularização fundiária, pela questão urbana, pelo tema da saúde, saneamento básico, tendo a Igreja progressista um papel atuante naquele processo¹⁰¹. Ao final dos anos 70 e início dos anos 80, a Igreja Católica fundou um programa de assistência jurídica baseado na tradição da teologia da libertação, ajudando os moradores das favelas a lutarem pela posse da terra, tendo chegado a impedir 17 remoções¹⁰². A autora relembra que, entre os anos de 1979 e 1980, recursos da UNICEF também foram aplicados para investimento nas favelas brasileiras, traçando-se demandas específicas que incluíam coleta de lixo, água e esgoto, título de terra, urbanização e pavimentação das ruas e vielas, ideais que foram se tornando mais populares entre os partidos de esquerda que defendiam a retomada do regime democrático.

No caso do poder público brasileiro, ficou claro que, de acordo com a política do BNH, o benefício das populações mais marginalizadas pela atuação do Estado se deu de forma insuficiente, sendo incapaz de realizar esforços mais incisivos quanto à questão da segregação urbana, senão, pelo contrário, acabou agravando este quadro de exclusão. Recapitulando a experiência daquele programa, Maricato¹⁰³ aponta que “(...) Após os primeiros anos de experiências mal sucedidas com a habitação de baixo custo, o Banco Nacional de Habitação reorienta seus investimentos para os mercados de maior poder aquisitivo, mais claramente a partir de 1969.”, fixando um piso mínimo de cinco salários mínimos a partir do qual seria possível acessar os créditos concedidos pelo BNH, excluindo-se, assim, grande parte da população carente de recursos dessa natureza. Nesse sentido, como consequência inevitável, a autoconstrução vai passando a ganhar destaque e a representar cada vez mais uma alternativa para a vida urbana, não somente no plano das habitações para as famílias, mas das condições de moradia em geral e toda a teia de serviços e infraestrutura necessária, como centros comunitários, creches, igrejas, escolas primárias, etc. “A autoconstrução se estende, portanto para a produção do espaço urbano e

¹⁰¹ FERREIRA, op. cit., p. 42.

¹⁰² BURGOS, 1998, apud FERREIRA, 2014, p. 45.

¹⁰³ MARICATO, 1979, p. 85.

não se restringe aos meios de consumo individual”¹⁰⁴, aponta, assim, para uma visão mais coletiva e integrada da questão da moradia.

Diante desses influxos, ao passo em que o Estado brasileiro apresenta traços de negligência histórica quanto à efetivação do direito à moradia, sobretudo com relação às camadas mais populares da sociedade, os movimentos sociais urbanos organizados apresentam uma trajetória de militância e conquistas em favor dessa causa desde o período da ditadura militar, sobretudo na década de 1970, lutando não apenas pela garantia de uma habitação, mas também pelo acesso à terra e pela melhoria nas condições de infraestrutura e serviços urbanos. Essa luta integrada adotou a concepção de direito à cidade enunciada na década de 60 pelo teórico Henry Lefebvre¹⁰⁵, compreendendo além do direito à vida, ao direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, ao lazer, também o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade.

No período da redemocratização, a partir da década de 80, os movimentos de moradia passaram a se articular com outros atores sociais, como sindicatos, universidades e organizações não governamentais, para juntos ampliarem a luta pelo direito de acesso à moradia digna e pelo direito à cidade, passando a surgir uma rede integrada de defesa da habitação enquanto um direito elementar e complexo. No plano das políticas públicas, esses movimentos, sobretudo entre as décadas de 1980 e 90, buscariam romper com os pressupostos um perfil de intervenção massificada, com a participação de grande quantidade de novos arquitetos que reivindicavam a participação popular nos processos de criação do projeto habitacional, defendendo a autogestão e ajuda mútua, em uma clara contraposição ao papel do Estado como promotor de habitação social de forma extensiva e centralizadora¹⁰⁶. Essas manifestações estão vinculadas ao movimento chamado de “pós-modernismo”, e “na América Latina esse debate implicou um regresso à tematização da cidade depois de mais de duas décadas de afastamento”¹⁰⁷. A concepção lefebvriana e pós-modernista de direito à cidade influenciou os sujeitos coletivos durante a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, desembocando nas conquistas constitucionais perpetradas em 1988¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Ibid., p. 79.

¹⁰⁵ LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

¹⁰⁶ NEGRELOS, Eulalia Portela. **Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid 1976- 1992. Projeto e Participação Popular**. São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1998, p. 11.

¹⁰⁷ GORELIK, 1996, apud NEGRELOS, 1998, p. 12.

¹⁰⁸ Cf. Capítulo III da Constituição Federal, que dispõe sobre a Política Urbana.

A Assembleia Nacional Constituinte foi uma grande oportunidade de espaço para essas lutas políticas, na qual as forças populares ocupavam aquele cenário em paralelo com outras demandas, incluindo setores mais poderosos e conservadores. Naquele período, aconteceu a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, coletivo que articulou a cena da participação popular no Brasil durante o processo da Constituinte de 1988. Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo contam que o movimento era composto por um grupo heterogêneo de causas e participantes, na esteira da ampla perspectiva do direito à cidade e do direito à moradia, abrangendo assim um grande eixo temático, reunindo diversas organizações da sociedade civil, entre movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos, cujo intuito compartilhado consistia na elaboração de uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, que possibilitasse uma mudança do perfil excludente das cidades brasileiras¹⁰⁹. Ainda de acordo com os autores, o Movimento teve como êxitos: a conquista da perspectiva da função social da propriedade (vista como uma grande ameaça pelos setores mais conservadores); a separação do direito de propriedade do direito de construir, cuja concessão seria do poder público; penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo sanções ao proprietário do solo urbano ocioso, inclusive a desapropriação; a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal; a ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto por meio dos mecanismos institucionais diretos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto com outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências; os Fóruns; as audiências públicas; a participação da população na elaboração do Plano Diretor – principal instrumento de planejamento urbano dos municípios¹¹⁰. Estas conquistas foram contempladas no capítulo intitulado “Da Política Urbana”, sob o Título “Da Ordem Econômica e Financeira”, marcando simbólica e juridicamente a luta pela reforma urbana no país. Nesse sentido:

Em linhas gerais, para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana a Constituição de 1988 representou, apesar de não atender a todos os anseios, um avanço significativo ao estabelecer, pela primeira vez, uma política pública que tratasse a questão urbana voltada a atender os objetivos da reforma urbana¹¹¹.

¹⁰⁹ SAULE JÚNIOR; UZZO, Karina, 2009, p. 262.

¹¹⁰ Ibid., p. 262.

¹¹¹ Ibid., p. 263.

Posteriormente, em 2006 (cf. Capítulo 1), a moradia seria elencada como direito fundamental social na Constituição Federal de 1988, fortalecendo ainda mais o potencial de luta em prol da causa urbana e chamando atenção para a relevância do tema, abrindo cada vez mais espaço para a construção democrática das cidades dentro a perspectiva jurídica. Após a promulgação da CF de 1988, várias transformações paradigmáticas foram se consolidando com base nesse novo escopo normativo, como a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); em 2005, do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005); em 2007, foi a vez da lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); e, mais recentemente, em 2012, a lei que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). Sob este prisma, há que se destacar a luta travada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana no sentido de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o conquistado Capítulo da política urbana, que, conforme o já apontado, seu deu doze anos após a promulgação da nova Constituição, em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade, e a possibilidade concreta de aplicação dos ideias galgados no texto constitucional.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade e a autonomia conquistada pelos municípios, a sua classificação como ente federado com competência para tratar da questão urbanística, as entidades ligadas ao FNRU passaram a atuar de forma incisiva para a incorporação da plataforma da reforma urbana e da cultura do Direito à Cidade no campo das políticas urbanas e habitacionais locais. Saule e Uzzo destacam que o FNRU foi um interlocutor ativo da sociedade civil em eventos internacionais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, o Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II, em 1995, além de ter organizado a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade, e acompanhado, em 1996, a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, tendo esta última desempenhado um papel importante para o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental na Constituição:

Foi a partir da Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o direito à moradia possibilitaram, por pressão dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, no ano 2000; e a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001¹¹².

¹¹² Ibid., p. 264.

Nos anos 2000, como fruto dessas articulações democráticas que se intensificaram nos anos de 1980, o número de fóruns começa a se ampliar e compreender assuntos diversos ligados a temática da vida urbana e do direito à moradia¹¹³, fortalecendo o da sociedade civil e suas ações organizadas. No campo das políticas urbanas, Maria Cecília Pereira¹¹⁴ aponta como importante avanço a aprovação, em 2005, da lei que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que teria sido a primeira lei de iniciativa popular do país (protocolada no Congresso Nacional em 1991, só aprovada quatorze anos depois). Aponta também que, no campo da produção social da moradia, no final da década de 80 e início da de 90, despontaram inúmeras experiências inovadoras de construção de unidades habitacionais populares a partir de grupos organizados em movimentos de luta por moradia. A autora expõe que, inicialmente concentradas em São Paulo e Minas Gerais, tais experiências se espalharam por todo o país, constituindo-se em uma alternativa concreta para a conquista da moradia digna, revelando um potencial inovador tanto no aspecto da melhoria da qualidade da unidade habitacional com menor custo, quanto, principalmente, no aspecto sociopolítico, com a população envolvida conquistando cidadania e inclusão social. Essas experiências revelaram um enorme potencial organizativo nestes processos, pensado sob a ótica mais ampla do que a conquista de uma residência, de uma habitação, alinhadas a concepção mais ampla emcampada pelo direito à moradia, contruindo também para a formação de sujeitos política e socialmente ativos, promovendo um maior grau de participação popular e democrática em searas tradicionalmente inacessíveis à sociedade civil organizada, com maior participação do administrado nos decisões do poder público, conferindo maior efetividade e legitimidade às políticas públicas, conforme será abordado no seguinte capítulo.

3 AUTOGESTÃO HABITACIONAL E MOVIMENTOS SOCIAIS

3.1 Autogestão e cooperativismo: fundamentando as iniciativas solidárias

A ideia de autogestão, embora inovadora em sua gênese, não é um fenômeno recente. É uma alternativa aos momentos de crise desencadeados no sistema capitalista,

¹¹³ Como o Fórum Nacional de Participação Popular e a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, entre outros.

¹¹⁴ PEREIRA, Maria Cecília Camargo. **Experiências autogestionárias no Brasil e na Argentina**. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2007.

sendo tão antiga quanto essa forma de produção¹¹⁵. No entanto, a partir das décadas de 1980 e de 1990, observa-se uma sistemática expansão e desenvolvimento de iniciativas econômicas que compõem a chamada Economia Solidária, cujo despontar ocorreu, sobretudo, a partir da configuração do mundo trabalho desenhada na década de 1970 e o consequente quadro social instaurado após a crise do modelo fordista-taylorista de produção. Há que se levar em conta, ainda, o aumento dos processos de exclusão do mercado formal de trabalho (como o desemprego, a flexibilização e a precarização das relações de trabalho); a crise do Estado de Bem-Estar Social; a queda do bloco soviético; a ascensão do projeto neoliberal cujas políticas estariam aumentando os processos de exclusão social e, com ele, o crescimento da pobreza atrelada à precarização dos mecanismos de proteção social¹¹⁶. Para Harvey¹¹⁷, as conseqüências da implantação do neoliberalismo enquanto doutrina político-econômica promovem a privatização e a liberalização do mercado, transformando *a transferência de ativos públicos produtivos do Estado para empresas privadas*, tendo como consequência drástica a concentração do capital e a expropriação do trabalho, prejudicando a camadas mais vulneráveis da sociedade.

Desde o período da Revolução Industrial, parte do movimento socialista buscou o desenvolvimento de estratégias que pudessem fazer frente à lógica capitalista e suas conseqüências excludentes, propondo um modelo de produção baseada na cooperação, no qual fossem partilhadas as sobras dos salários por um grupo de empregados, ou, em outras palavras, por um grupo de empregados cooperados, elaborando uma forma de resistência à expropriação da mais-valia pelo tomador da força de trabalho. Segundo Maria Nezilda Culti, "para amenizar a questão do desemprego e oferecer oportunidades para aqueles que estão socialmente excluídos, é importante criar alternativas reais de reinserção na economia por sua iniciativa individual ou coletiva"¹¹⁸, estando essas iniciativas alinhadas nesse sentido. Coloca-se, pois, como questão fundamental, a criação de mecanismos para que o trabalhador consiga ter acesso aos meios de produção, bem

¹¹⁵ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca; PEREIRA, Joana Cattapreta. **As experiências autogestionárias de produção social da moradia dos movimentos sociais urbanos**. Revista Trimestral de Debate da Fase, Rio de Janeiro, v.32, n.116, p. 12-19, 2008.

¹¹⁶ AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. **Os valores da economia solidária**. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 282-317, 2009.

¹¹⁷ HARVEY, David. **The new Imperialism**. New York: Oxford Press, 2003, p. 133.

¹¹⁸ CULTI, Maria Nezilda. **Sócios do suor: cooperativas de trabalho**. In: O Mundo do Trabalho e a Política. Maringá: EDUEM, 2000. p. 118.

como ao resultado obtido pelo processo produtivo. Assim sintetiza Paul Singer, importante teórico sobre o assunto:

A economia solidária foi inventada por operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego resultantes da difusão “desregulamentada” das máquinas-ferramenta e do motor a vapor no início do século XIX. As cooperativas eram tentativas por parte de trabalhadores de recuperar trabalho e autonomia econômica, aproveitando as novas forças produtivas. Sua estruturação obedecia aos valores básicos do movimento operário de igualdade e democracia sintetizado na ideologia do socialismo¹¹⁹.

Em seus estudos, Singer destaca que as experiências autogestionárias trazem consigo um potencial transformador e educativo, de modo que a autogestão, por meio dos mecanismos que lhe são próprios, permitiriam educar e transformar o comportamento dos sujeitos inseridos nessas experiências, pautando ações fundamentadas em valores ideológicos diversos dos preceituados pela estrutura das relações sociais tradicionalmente galgadas pelo capitalismo. Singer afirma que a consolidação de movimentos e empreendimentos autogeridos não se resume apenas a uma opção encontrada pelos trabalhadores em face da exclusão, mas sim a um conjunto organizado de práticas, as quais carregam consigo o poder de transformar a consciência e o comportamento dos seus participantes, permitindo que esses assimilem valores ideológicos solidários e de conscientização política, contrapondo-se à lógica individual e competitiva que habita o sistema capitalista. Nesse sentido:

De forma implícita, Singer sugere uma relação de co-determinação entre as práticas de trabalho autogerido e os valores ideológicos de Economia Solidária, que pode ser mais ou menos expressa da seguinte maneira: à medida que o sujeito se envolve nas práticas econômicas de autogestão, ele é educado para a autogestão e à medida que ele é educado, mais ele pratica e incorpora os valores da autogestão que, por conseguintes são os valores ideológicos da Economia Solidária. No nosso entender, a perspectiva de Singer, segundo a qual o modelo de autogestão possuiria práticas e condições necessárias para que os trabalhadores incorporassem os valores ideológicos de Economia Solidária, não é capaz de compreender apropriadamente a relação entre autogestão e valores daqueles que se encontram no seio de um empreendimento autogerido. Principalmente porque essa visão ignora que outras orientações ideológicas podem surgir no seio do empreendimento autogerido¹²⁰.

¹¹⁹ SINGER, Paul. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura Souza (org). *Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*; 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p, 83.

¹²⁰ AZAMBUJA, 2009, p. 285.

Nota-se que o avanço do ideário cooperativista autogestionário tem seu aumento de forma concomitante aos momentos de crise do capital, a exemplo do período final do século XIX; do período do “crack” da bolsa de Nova York, entre os anos de 1929 a 1932; dos anos 1970 com as constantes transformações da configuração social e do mercado de trabalho; nos anos de 1980, com o crescimento das políticas neoliberais. Sob este prisma, diante da estagnação econômica, o que se buscava acentuar com tal ideal era uma possível forma de organização de trabalho conectada a um princípio básico de cooperação, inserindo-o no modelo de produção industrial e de economia de mercado. Esse traçado histórico surgiu para responder às necessidades imediatas dos períodos históricos de crise econômica apontados, gerando também projeções para os contextos de crise que os sucederam, que se valem das experiências paradigmáticas já vivenciadas como referência para aplicação em casos mais recentes. É o caso, por exemplo, da crise perpetrada em 2008 e a consequente recessão da economia mundial.

Manuel Castells¹²¹ faz um balanço geral sobre as crises que impulsionaram a formação de um novo paradigma de produção capitalista, dando ênfase ao contexto pós-moderno. Para Castells, quaisquer que sejam as causas e origens da transformação organizacional, a partir dos anos 70, houve uma divisão importante na organização da produção e dos mercados na economia global, produzindo transformações organizacionais em virtude do surgimento da tecnologia da informação, o que modificou radicalmente a sociedade atual. Com a velocidade da comunicação e transferência de dados, aumentou-se a flexibilização da produção, do gerenciamento e do marketing, despontando um modelo de “produção enxuta”, com o objetivo de economizar mão-de-obra diante da automação de trabalhos, eliminação de tarefas e supressão de camadas administrativas, quadro que vem se agravando com o avanço cada vez maior e mais constante da tecnologia.

Entre outros tantos motivos que levaram a uma possível insuficiência do modelo capitalista tradicional no mundo contemporâneo, bem como a reconfiguração da organização da sociedade pós-moderna de maneira profunda, Corrêa¹²² destaca a inibição do potencial humano e o seu enclausuramento em meio às especializações/divisões do trabalho; a fragmentação dos processos, esquadrinhamento e homogeneização do tempo e dos horários; a alienação e estranhamento ao produto final e aos meio de produção; destruição dos recursos naturais do planeta e poluição avassaladora. Para o autor, resta

¹²¹ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 210.

¹²² CORRÊA, Luís Oscar Ramos. **Organização popular**: uma possibilidade de construção com participação da comunidade universitária. Porto Alegre, 1997, p. 81.

claro que, diante desses fatores, o que tem direcionado a organização e gestão do trabalho nos empreendimentos populares e solidários é, sem dúvida, o modelo de autogestão. Nesse sentido, “autogerir” não seria apenas uma tentativa de democratizar a economia ou a forma de gestão dos empreendimentos capitalistas, mas sim a mudança de seus pilares fundamentais. É dizer, “a autogestão pressupõe a participação de todos/as os envolvidos/as no empreendimento, a discutirem e realizarem todos os processos que envolvem a organização e produção do trabalho”¹²³, semeando a ideia de que os realizadores não desempenham o papel clássico de empregados ou trabalhadores, mas sim de gestores e protagonistas de seus próprios empreendimentos. Em outras palavras:

Neste sentido a autogestão pode vir a ser um elemento fundamental para uma nova forma de organizar os processos de trabalho, podendo quebrar com: alienação do processo de trabalho (com a autogestão todos/as os envolvidos no empreendimento devem/podem participar das discussões e decisões a virem ser tomadas); fetiche do conhecimento (com a participação de todos, num processo de educação continuada, o conhecimento poderá ser reconstruído com a participação de todos, não sendo um privilégio de apenas alguns); a estrutura hierarquizada e vertical (com a autogestão não temos distribuição de poder, mas sim de responsabilidades, onde todas tem sua devida importância nas várias interfaces que se entrelaçam)¹²⁴.

Entretanto, as dificuldades práticas encontradas pelos atores de empreendimentos autogestionários são muitas, dentre elas o baixo grau de instrução formal dos trabalhadores; o caráter inovador desta forma de gestão; a fragmentação do conhecimento e o seu caráter tácito, sendo este aspecto o maior entrave encontrado pelos técnicos que assessoram tais empreendimentos¹²⁵; não obstante, nem sempre é possível se fazer compreender pelos trabalhadores ou conseguir apontar precisamente os problemas e soluções que viabilizarão o projeto, existindo um problema de compreensão, uma barreira cultural pregressa, promovida pela lógica capitalista arraigada, que aprofunda a submissão e a alienação dos trabalhadores¹²⁶.

3.1.1 *Conceito e modalidades*

Aplicando esse arcabouço teórico ao contexto habitacional, a ideia de

¹²³ Ibid., p. 82

¹²⁴ Ibid., p. 83.

¹²⁵ TAUILE, José Ricardo; DEBACO, Eduardo Scotti. **Autogestão no Brasil**: a viabilidade econômica de empresas geridas por trabalhadores. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p. 67.

¹²⁶ Ibid., p. 68.

autogestão, segundo Pereira¹²⁷, é norteada pela noção de que inexistem um único modelo de produção social da moradia, sendo que cada grupo desencadeia uma experiência única no processo de efetivação desse direito. A autora esclarece que a concretização da mesma se dá pelo modelo de construção por mutirão, autoajuda, por contratação de empreitada ou de mão-de-obra ou, ainda, pela combinação de duas ou mais modalidades. Impõe-se, assim, a necessidade de se frisar a noção fundamental que circunda a ideia de autogestão habitacional, cujo núcleo se concentra nas experiências de construção habitacional nas quais o protagonismo é desempenhado pelos futuros moradores/beneficiários, responsáveis pela gestão coletiva dos projetos residenciais, podendo atuar em parceria com o Poder Público.

Para Bonduki¹²⁸, a autogestão habitacional engloba a “criação de uma alternativa de gestão e organização popular, sendo as decisões tomadas autonomamente pela associação que congrega os participantes daquele mutirão, a qual gerencia todo o processo de construção”. A autogestão na habitação corresponderia, assim, a um conjunto de ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativa, enfim, sujeitos coletivos que buscam a realização de um bem comum aos seus associados, participantes, militantes. É a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução de sua habitação. Trata-se do controle popular, por meio de um grupo organizado, em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Para o autor, essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção da vida comunitária e da busca por qualidade de vida de grupos organizados a partir de movimentos populares¹²⁹.

Na década de 1960, antes de qualquer incentivo governamental à realização de construção de moradias por autogestão, Gilda Blank¹³⁰ aponta a experiência de urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro/RJ, em que as próprias famílias

¹²⁷ PEREIRA, Maria Cecília Camargo. **Experiências autogestionárias no Brasil e na Argentina**. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2007, p. 74.

¹²⁸ BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, p. 87.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 88.

¹³⁰ BLANK, Gilda. **Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela**. In: BLAY, Eva Alterman. *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis: 1979.

escolheram os novos locais de moradia, elaboraram plantas, se responsabilizaram pela construção e decidiram sobre modificações espaciais, fachadas e materiais de acabamento, realizando esforços coletivos para a auferição de recursos materiais e humanos. Houve ainda assessoria técnica de arquitetos e engenheiros na finalização dos desenhos e adequação do projeto, tendo prevalecido a liberdade de concepção dos moradores e a autoconstrução modalidade de autogestão. É o que aponta o estudo de Bastos e Kapp¹³¹:

Nesse sentido, a experiência de Brás de Pina é um exemplo de canteiro não dividido e não dominado pelo capital, onde as regras nasceram das demandas reais de construção e uso (e não do lucro). As assessorias técnicas buscaram equilibrar a estrutura organizacional democraticamente e tornar viáveis tecnicamente as construções. O desenho teve um papel apenas mediador e o objeto arquitetônico não foi governado por regras que buscavam a "boa" forma, mas por liberdade de expressão e identificação da própria comunidade.

No âmbito da inserção do modelo de *mutirões* com autogestão nas políticas públicas de moradia populares, adota-se como marco precursor no Brasil a experiência ocorrida na cidade de São Paulo/SP, no decorrer do governo de Luiza Erundina, que operou por meio de repasses de verba provenientes do tesouro municipal para a concretização das obras, as quais contavam com o envolvimento dos moradores desde a definição do projeto até a sua finalização¹³². Ocorre que, com o fim do mandato da prefeita Erundina, muitos mutirões que se encontravam em andamento acabaram sofrendo com o corte das verbas que eram repassadas para continuação das obras, havendo casos de unidades que não foram concluídas até hoje, mais de 20 anos depois¹³³. Fazendo uma análise do impacto desse movimento para a época, o professor Bonduki¹³⁴ relata ainda que, naquele momento, a autogestão acabou se revelando como uma alternativa às formas mais convencionais de produção de moradia, como aquelas realizadas por empreiteiras, visando lucro, e ao modelo em que as unidades habitacionais são de responsabilidade exclusiva do Estado, que, não raro, deixam de atender à população da forma como deveria.

¹³¹ BASTOS, Clarissa Maria Valgas; KAPP, Silke. **Produção habitacional de interesse social por autogestão: o desenho emancipado?**. In: II Congresso Brasileiro e I Ibero-americano de Habitação Social: Ciência e Tecnologia, 2006, Florianópolis. Anais do II Congresso Brasileiro e I Ibero-americano de Habitação Social: Ciência e Tecnologia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v.1, 2006.

¹³² LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços**. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, v. 4, n. 02, 2011, p. 06-12.

¹³³ OJEDA, Vicente De Capitani. **Gestão de obras habitacionais construídas por mutirão**. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 65.

¹³⁴ BONDUKI, op. cit., 1982, p. 92.

Diversos movimentos de reivindicação por moradias começaram a adotar ideias semelhantes às cooperativas uruguaias, que passaram a influenciar até mesmo na formulação de programas e políticas das instituições governamentais ligadas ao tema, tendo sido lançado, em 1984, o Projeto João de Barro – Programa Nacional de Autoconstrução pelo Banco Nacional de Habitação, com intuito de produzir habitações mais baratas para as camadas populares através por meio de mutirão¹³⁵. No entanto, essas políticas públicas não previam ou consideravam todos os objetivos iniciais almejados pelos movimentos pioneiros por habitação, ou seja, a autogestão como amplo e participativo meio de implantação dos empreendimentos pela própria população beneficiada¹³⁶. No caso dos programas alternativos do BNH, a participação popular era muito tímida e inexpressiva, sendo a gestão institucional muito forte, dado o modelo centralizador da ditadura militar.

É importante destacar alguns conceitos de natureza prática que revelam as diversidades que podem ser apresentadas a cerca do sistema de autogestão, e frisando, de antemão, as aproximações e distinções conceituais que perpassam o tema. A esse respeito, descata Ojeda¹³⁷ que a denominação "mutirão autogerido" é utilizada para designar, de modo específico, o sistema de autogestão *com "atividade de mutirão na construção"*. Nesse sentido, o mutirão autogerido é aquele que tem um potencial peculiar de democratização e conscientização justamente pela a autonomia dos participantes em todas as fases do processo, sendo o "mutirante", simultaneamente, co-autor do projeto, trabalhador da construção e beneficiário. Em consequência, são estabelecidas relações de produção mais horizontais, onde há menos uma presença da relação entre dominação e alienação, e um grau de pessoalidade muito mais intenso do que o apresentado nos canteiros de obras convencionais. Compõe-se, assim, um quadro que substitui a divisão e a dominação do trabalho, convertendo-a em "instrumento de um projeto coletivo, no qual qualquer racionalização (separação de etapas e equipes, novas técnicas, etc.) ocorre por ações voluntárias dos trabalhadores e em prol da construção e do uso"¹³⁸.

Segundo Cardoso e Abiko¹³⁹, a autoconstrução consiste no processo de

¹³⁵ MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Marcio L. P.; MAGALHÃES, Maria Alice E.. **Programas governamentais de autoconstrução no Brasil: um estudo comparativo**. Rio de Janeiro: Instituto, 1989, p. 42.

¹³⁶ Ibid., p. 43.

¹³⁷ OJEDA, op. cit., 2010, p. 67.

¹³⁸ Ibid., p. 68.

¹³⁹ CARDOSO, Luiz Reynaldo de Azevedo; ABIKO, Alex Kenya. **Construção habitacional por mutirão: gerenciamento e custos**. São Paulo: PCC/USP, 1994, p. 8.

construção de moradias em que a família constrói sua própria residência. Segundo os autores, esse tipo de construção pode ser classificado em:

a) autoconstrução do tipo autoajuda, em que uma família, sozinha ou com ajuda de amigos, utilizando recursos próprios ou com ajuda de terceiros, governo ou Organizações Não Governamentais, podendo utilizar mão de obra contratada, constrói somente sua casa;

b) autoconstrução do tipo ajuda-mútua ou mutirão habitacional, entendido por Bonilha (1984) como o processo de produção em que, organizadamente, os usuários finais atuam construindo as casas e, eventualmente, a infraestrutura e equipamentos comunitários. Sem muita diferença, o mutirão pode ser entendido como processo em que há um esforço coletivo e organizado de toda uma comunidade para a construção de moradias dessa mesma comunidade coletivamente.

Analogamente, ressalta-se que a diferença é a construção das casas de um grupo ou unicamente de uma família. Há programas governamentais que utilizam a autoconstrução de moradias em uma comunidade, porém, sem o esforço coletivo para a construção de todas as moradias: para esses casos, utiliza-se o termo “autoconstrução” apenas. Nos casos em que as famílias constroem coletivamente suas casas, usaremos o termo “mutirão”.

Ainda de acordo com os estudos técnicos de Cardoso e Abiko¹⁴⁰, pode-se dizer que há três tipos básicos de gestão no processo construtivo por mutirão: gestão institucional, cogestão e autogestão, conforme segue:

a) gestão institucional ou administração direta: são os casos em que o mutirão é gerido pelo agente público (prefeitura ou governo estadual, diretamente ou por meio de suas empresas paraestatais), ou seja, este elabora os projetos, fornece a equipe técnica que gerencia a obra e administra todos os recursos financeiros e não financeiros aportados. Nesse tipo de gestão, a população participa apenas na execução da obra, fornecendo sua mão de obra e podendo, somente, opinar sobre os passos a serem tomados, mas sem poder de decisão, que fica a cargo da equipe técnica;

b) cogestão: são os empreendimentos nos quais o poder público repassa recursos às comunidades, representadas e organizadas em associações comunitárias, as quais contratam escritórios técnicos autônomos para assessorá-las na

¹⁴⁰ Ibid.,p.10.

administração desses recursos. Tais escritórios, também conhecidos como Assessorias Técnicas, normalmente elaboram os projetos e exercem a direção técnica das obras, responsabilizando-se tecnicamente por sua execução. Os programas governamentais, quando dividem a responsabilidade da obra e gestão dos recursos com a comunidade que constrói as moradias, é cogestionário, pois o recurso é público;

c) autogestão: modalidade na qual a comunidade, por meio das associações de moradores, é a responsável pela administração geral do empreendimento, bem como pela gerência de todos os recursos. Esse tipo de empreendimento é raro e, sobre ele, há pouca referência bibliográfica. Apesar da definição colocada acima, há uma confusão em relação ao termo autogestão como característica de uma gestão de obra de mutirão. Esse termo é utilizado pelo governo, associações comunitárias e assessorias técnicas mesmo nos empreendimentos em que há repasse financeiro e controle financeiro e contábil governamental, como no caso do Programa Paulista de Mutirão da CDHU-SP, apesar de, devido a esse repasse e controle, enquadrar-se na definição de cogestão. Em que pese o controle governamental sobre a utilização do recurso e sobre o andamento da obra por meio de medições do serviço executado, é a associação de moradores, junto da assessoria técnica, que decide sobre o andamento da obra e o gasto do recurso.

Para Arantes, a autogestão se define como uma modalidade administrativa/gestionária, na qual, cabe a todos os participantes do processo, a responsabilidade pela administração e gerência dos recursos financeiros e não financeiros aportados, assim “(...) A autogestão não pode ser apenas oral e escrita, pois a expressão privilegiada da organização popular ainda é o trabalho manual, (...) o trabalho coletivo democratiza as relações entre os indivíduos e, por isso, é parte fundamental da autogestão popular.”¹⁴¹. A aplicação desse conceito à produção de habitações, ou a qualquer outro tipo de obra, proporciona aos participantes/beneficiários do processo de construção a responsabilidade pela gestão dos recursos, financeiros, materiais e humanos, assim como dos processos de planejamento e execução desses empreendimentos, mesmo que financiados por um agente externo.

¹⁴¹ ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos Mutirões**. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 196.

Contudo, não se pode perder de vista que, para a viabilização das propostas de autogestão, é importante contar com a organização dos sujeitos coletivos, como os movimentos sociais, associações de bairro, sindicatos, partidos políticos, ou com potencialidades para tal, a fim de que esse modelo de administração descentralizada possa existir e funcionar no plano prático. Trata-se de uma alternativa ao próprio sistema político vigente, representando uma opção na qual a sociedade organizada possui maiores poderes de reivindicação, administração e gestão dos recursos públicos, de acordo com as necessidades de cada grupo social constituído. Assim, “a administração pública (...) divide, efetivamente, parte de seu poder com a sociedade organizada, deixando de ser promotora e passando a exercer apenas um papel de normatização, fiscalização e controle”¹⁴². Nesse sentido, considerando a margem de liberdade que cada ator/gestor possui na produção da moradia, há que se considerar que a forma de participação dos envolvidos é múltipla e variável, seja com relação à concepção do projeto arquitetônica, ou no momento da construção propriamente dita. Desse modo, a intensidade da participação dos futuros moradores no projeto depende, entre outras coisas, da metodologia de trabalho da assessoria técnica, do preparo das famílias, da base de comunicação e do prazo disponível. De modo análogo, também a participação na construção pode abranger desde o mutirão tradicional até a contratação de empreiteiras para a completa execução da obra.

Assim, sob uma ótica de parceria entre os atores públicos e os setores da sociedade organizada, a autogestão nas políticas públicas pode ser vista como um sistema em que os beneficiários, organizados na forma de sujeitos coletivos, tais como associações, cooperativas ou sindicatos, gerenciam os recursos e o processo produtivos dos empreendimentos habitacionais, contando com o apoio dos órgãos públicos e assessorados por técnicos, que podem ser escolhidos e contratados pelos próprios gestores.

3.2 Modelo FUCVAM no Uruguai

O desenvolvimento do cooperativismo habitacional no Uruguai é um fato que marcou a trajetória de lutas e conquistas por moradia no Brasil e no mundo, sendo um país pioneiro em termos de organização e legislação no que toca às iniciativas solidárias e autogestionárias para o provimento de habitação. O principal autor a tratar do tema é o

¹⁴² CONTI, Alfio. **Experiência da autogestão em Ipatinga**: uma busca pelo conceito. 1999. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. p. 73.

engenheiro civil e professor da Universidad de la República, Benjamín Nahoum, pesquisador uruguaio que apresenta uma vasta obra sobre o assunto, revelando como se firmaram os primeiros traços dessas experiências emblemáticas e a caminhada de sua consolidação e expansão internacional.

O professor descreve que, no ano de 1966, foram realizadas iniciativas na cidade uruguaia de Veinticinco de Mayo, sendo elas os “*departamentos*” *Florida*, *COSVAM de Salto* e *Éxodo de Artigas de Fray Bentos*, implementadas sem qualquer marco jurídico próprio que as regulamentasse, ganhando vida com recursos próprios da comunidade e com algum aporte de recursos de cooperação internacional, inclusive do Banco Internacional de Desenvolvimento¹⁴³. A partir dessa organização voluntária em torno da moradia popular é que foi dado impulso e respaldo para a aprovação do diploma legal que viria em 1968, a Lei nº 13.728, conhecida pelos uruguaiois como *Ley de Vivienda*, abrindo caminho para criação da *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (FUCVAM), dando possibilidade para que as famílias com necessidades habitacionais construíssem suas casas por meio de financiamentos públicos, sem que, para isso, houvesse a participação de algum agente intermediário atuando nesse processo¹⁴⁴.

A *Ley de Vivienda* representou um importante incentivo ao movimento cooperativo por moradias, evidenciando um modelo habitação popular que, de forma visionária, foi proposto e efetivado há mais de quarenta anos atrás, sendo considerada uma das melhores leis já votadas pelo parlamento uruguaio, galgando as bases para a mais exitosa experiência em matéria de habitação social já implementada naquele país¹⁴⁵. É o que relata Mariano Arana, arquiteto e professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade da República uruguaia, eleito prefeito da cidade de Montevideu em 1994, em prólogo dedicado à obra “Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguaya”, escrita trinta anos mais tarde por Benjamín Nahoum¹⁴⁶:

Son variadas las razones por las que resultan destacables los resultados de esta singular experiencia. Validación en lo relacionado con aspectos

¹⁴³ NAHOUM, Benjamín. **Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay**: el “modelo FUCVAM”. In: *Cooperativas y socialismo: una mirada desde Cuba/comp.* Camila Piñeiro Harnecker, p. 219-244. La Habana : Editorial Caminos, 2011, p. 220.

¹⁴⁴ Cf. *Ley de Vivienda*, arts. 130 e 136. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5862851.htm>. Acesso em: 19 out. 2016.

¹⁴⁵ NAHOUM, op. cit., p. 223.

¹⁴⁶ Id. **Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. 2. ed., Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo-Sevilla, 2008, p. 18.

económicos y financieros, al establecerse una original y pertinente asociación de lo público con lo no gubernamental. Validación también en lo social, en tanto supuso una respuesta eficiente y ajustada a las demandas y potencialidades de los grupos familiares destinatarios [...] que se extendió a los ámbitos comunes, a los servicios comunitarios y al entorno más amplio en el que las cooperativas se han insertado. Validación en la gestión, en cuanto a la responsabilidad colectiva y autogestionaria asumida por la organización cooperativa en todas las fases de la obra, así como en la participación relacionada con las decisiones de diseño.

O modelo uruguaio de desenvolvimento do cooperativismo habitacional acabou influenciando os demais países da América Latina quanto à mobilização popular por moradias, não fugindo à regra o Brasil. No entanto, é sempre delicado importar modelos bem sucedidos semeados em contextos e realidades sociais específicas, correndo-se o risco de, ao serem assimilados em ambiências distintas, sem que haja uma compreensão da realidade da qual foram destacados, gerar decepções e fracassos. Por essa razão é que se faz mais importante a análise das condições socioeconômicas, culturais e jurídicas que embasaram o êxito da experiência uruguaia, enfatizando a complexidade do tema e as circunstâncias que serviram de cenário para o desenvolvimento de uma movimentação social em prol da habitação popular.

Assim como no Brasil e em toda América Latina, a maioria das cidades uruguaias (e particularmente a capital, Montevéu, que concentra quase a metade da população do país) desenvolveu seu crescimento com base na autoconstrução, porém sua expansão urbana não ocorreu de forma explosiva como em outros países, e sim de forma gradual e, nesse sentido, mais controlada do que nos demais países latino-americanos. Nahoum destaca como fatores que pesaram para esse dado a) a relativa prosperidade econômica pela qual passa aquele país no começo da década de 60; b) o reduzido crescimento demográfico; c) a existência de uma legislação que abriu canais de créditos e mecanismos como o “Plano de Vivienda Popular”; c) a construção da casa própria por parte das camadas médias e de boa parte dos setores assalariados urbanos, que fizeram com que os parques habitacionais nos núcleos mais povoados se quadriplicassem entre 1920 e 1960, ao passo em que a população apenas duplicou¹⁴⁷.

A história cultural uruguaia demonstra que aquele é um país de autoconstrutores:

¹⁴⁷ Id. **De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras**. In: Nahoum, Benjamín (org.) *Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucía, Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.

Un país de autoconstrutores, entonces. De gente dispuesta a construir su vivienda con sus propias manos, contando apenas con el auxilio de algún familiar o amigo y del apoyo que podría darle un albañil o constructor en las etapas más difíciles, aquellas que exigen el conocimiento del trabajador especializado; el techo, casi siempre una losa de hormigón, las instalaciones eléctrica y sanitaria, y casi nada más¹⁴⁸.

Contudo, a situação econômica do país mudou no segundo pós-guerra, passando de uma inflação anual média de 20% para a casa dos 50% a partir de 1965, com um pico de 136% em 1967, acompanhando-se também a alta do dólar no mercado financeiro que passou de \$3 em 1955 à marca de \$249 em 1968¹⁴⁹. A deterioração econômica que aponta essas cifras tiveram reflexos, sobretudo, na situação enfrentada pelos trabalhadores assalariados, gerou uma grave crise no setor de construção de moradias. Esse fato fica evidenciado por meio de dados estampados em estudo de J.P Terra, que apontam que os metros quadrados construídos por ano caíram de mais um milhão e meio em 1956 para sua metade em 1963; a inversão do número de moradias com relação ao PIB caiu 50% nesse mesmo lapso, os investimentos públicos no setor caíram de 10.000 de pesos anuais no período de 1955-1958 para apenas 350 milhões de pesos em 1968¹⁵⁰.

Com isso, a crise comprometeu o setor de construção como um todo, atingindo também o ramo da autoconstrução, que, nessa conjuntura, passaria a enfrentar muitas dificuldades em intentar de forma independente a construção de casas. Esse quadro criou um ambiente propício para a união de esforços na obtenção de economias conjuntas, para que se pudesse estabelecer um uso otimizado de recursos e enfrentar melhor os compromissos financeiros contraídos. Recorrendo às tradições do cooperativismo para implementação desses esforços, surgem então as chamadas *Cooepativas de Vivienda por Ayuda Mutua*, ou Cooperativas Habitacionais por Ajuda Mútua, figuras que assimilaram a vivência dos autoconstrutores e a experiência das organizações populares, formando a base que daria suporte ao movimento solidário por habitação na sociedade uruguaia¹⁵¹.

Em dezembro de 1968, em meio a um cenário de crise econômica, o parlamento uruguaio aprova a Lei Nacional de Habitação daquele país, a *Ley de Vivienda*,

¹⁴⁸ Ibid., p. 27.

¹⁴⁹ MELGAR, Alicia; CANCELA, Walter. **El desarrollo frustrado, 30 años de economía uruguaya 1955-1985**. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985, p. 39.

¹⁵⁰ TERRA, Juan Pablo. **La vivienda**. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.

¹⁵¹ Cf. informações do endereço eletrônico das FUCVAM. Disponível em: <http://www.fucvam.org.uy/no-hay-cooperativas-de-ayuda-mutua-sin-ayuda-mutua/>. Acesso em 28 out 2016.

instrumento legal inovador e abrangente que viria a influenciar outros países no tocante ao direito à moradia, regulamentando a rede articulação solidária já existente, que contava, ainda, com uma tradicional organização de cooperativas no ramo de consumo e crédito¹⁵², estrutura que, além do forte sindicalismo, deu base para a criação das cooperativas de habitação.

No plano da realidade fática, é essencial destacar, mais uma vez, que a urbanização uruguaia foi acompanhada de um crescimento populacional lento, mas teve seu início com antecedência em relação aos demais países latino-americanos: em 1908, vivia em Montevideu 30% dos uruguaios e, em 1970, 80% da população do país já residia em áreas urbanas. A duplicação da população residente nas cidades uruguaias entre 1920 e 1960 foi acompanhada da quadruplicação do estoque de imóveis no mesmo período¹⁵³. A partir de então, a curva de crescimento da urbanização uruguaia começa a ser menos acentuada, ao passo que, no Brasil, começava a atingir taxas cada vez mais altas; portanto, a gravidade da situação socioeconômica do Uruguai só se mostra plenamente quando confrontada com a precocidade do desenvolvimento do país¹⁵⁴.

Assim, considera-se que o momento cabal em que as cooperativas de habitação se tornaram porta-vozes das instituições técnicas e políticas do setor habitacional seu deu com a elaboração e promulgação, em 1968, da Lei Nacional de Habitação uruguaia, a *Ley de Vivienda*, até hoje considerado o mais importante marco jurídico da urbanização uruguaia. A esse respeito, é interessante registrar o comentário de Bavarelli¹⁵⁵, ao fazer uma comparação do marco histórico uruguaio com a legislação urbanística brasileira:

Para um arquiteto brasileiro, acostumado com as letras mortas da nossa legislação urbana, é um tanto comovedor observar o apego a este texto legal de tantos anos por parte de todos os envolvidos na política habitacional uruguaia. É possível ouvir citações acuradas da *Ley de Vivienda* da boca de estudantes de arquitetura ou de qualquer integrante de cooperativa.

¹⁵² É o que aponta Bejamín Nahoum sobre a tradição cooperativista uruguaia: “Desde fines del siglo XIX, han existido en Uruguay cooperativas en ramas de actividad muy variadas: producción (agropecuaria, industrial y artesanal), consumo, crédito, servicios, etc. En la actualidad, casi todas las cooperativas están, además, federadas por ramas o sectores de actividad en asociaciones de segundo grado, lo que potencia de manera considerable su acción”. Cf. NAHOUM, 2011, p. 221.

¹⁵³ TERRA, op. cit., 1969, P. 125

¹⁵⁴ BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo**: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 2006, p. 63.

¹⁵⁵ Ibid., p. 63.

3.2.1 O Sistema Cooperativo de Habitação uruguaio

Com a aprovação da *Ley de Vivienda*, lança-se a semente para o desenvolvimento de políticas públicas de habitação, abrindo caminho para se elaborar um planejamento habitacional no país; a criação da Unidade de Reajuste; a construção de um Fundo Nacional de Habitação; subsídios à construção; a generalização dos sistemas de poupança e empréstimos e as cooperativas de habitação, instrumentos que desde então passariam a regulamentar a ocupação do espaço público no território uruguaio¹⁵⁶. Com a Lei, autorizou-se o recebimento de subsídios por parte de pessoas físicas, cooperativas habitacionais e organismos públicos, conforme o disposto no artigo 69 do referido diploma:

Artículo 69.- Podrán recibir subsidios dentro de las condiciones señaladas anteriormente:

- a) Los destinatarios de las viviendas, personas físicas, que cumplan dichas condiciones;
- b) Las cooperativas de viviendas, para trasladar el beneficio del subsidio a sus miembros que cumplan dichas condiciones, siempre que lo hagan en las formas establecidas por esta ley y su reglamentación;
- c) Los organismos públicos promotores de vivienda con el mismo objeto.

Destaque específico deve ser dado para a criação do *Sistema Cooperativo de Vivienda por Ayuda Mutua*, ou Sistema Cooperativo de Habitação por Ajuda Mútua, conhecido (e reconhecido) como “Modelo FUCVAM”, mecanismo que buscou reunir esforços do Estado – responsável pelo financiamento para a construção das moradias e pela supervisão e controle desse procedimento – com o esforço dos próprios beneficiários – que passaram a ser responsáveis pela mão-de-obra necessária e pela gestão de todo o processo. Para isso, contudo, a Lei de Habitação uruguaia se preocupou com alguns requisitos necessários para que os interessados pudessem fazer uso desse modelo, prevendo que os destinatários de incentivo público detivessem capacitação para assumir as funções a serem desempenhar durante toda gestão e construção da obra, bem como contar com assessoramento adequado para a obtenção das informações necessária à tomada de decisões.

Quanto à necessidade de capacitação e assessoria técnica, a Lei criou os “IAT”, Institutos de Assistência Técnica destinados à apoiar os construtores sobre questões

¹⁵⁶ NAHOUM, op. cit., 2008, p. 222.

jurídicas, financeiros, econômicos e sociais às cooperativas, podendo também abarcar serviços técnicos relativos ao projeto e à gestão da obra¹⁵⁷. O dispositivo legal abriu possibilidade para que as cooperativas se organizarem em graus superiores, constituindo-se em federações, tal como já era previsto para as outras modalidades de cooperativas em outras leis específicas. Essa abertura legal deu origem, em 1970, à Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), bem como à Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI), entidades que aglutinaram diversos grupos cooperativos.

Adentrando mais a fundo nas peculiaridades e inovações trazidas pela *Ley de Vivienda*, passa-se a um estudo mais detido de suas figuras jurídicas e suas nuances, razão pela qual passamos a uma análise mais acurada dos conceitos jurídicos por ela apresentados. O artigo 130 da Ley de Vivienda procura definir o que são as chamadas “cooperativas de viviendas”, ou cooperativas de habitação, classificando-as como sendo aquelas sociedades que, regidas pelos princípios do cooperativismo, tem por objetivo principal a promoção de alojamento adequado e estável a seus associados, mediante a construção de moradias por esforço próprio, ajuda mútua, administração direta ou contratação de terceiros, bem como o oferecimento de serviços complementares à moradia. Essa definição é esmiuçada por Jose Luis Cazerres¹⁵⁸ ao destacar os principais pontos elencados pela Lei, frisando os seguintes aspectos: a) promoção de alojamento adequado e estável aos associados, sem uma necessária transferência de propriedade, não importando a que título o acesso à moradia e sua estabilidade se dê, tendo ainda a finalidade de proporcionar serviços complementares, estimulando o cooperativismo de consumo e de crédito; b) respeito aos princípios do cooperativismo e a preservação do ideário substancial que o rege; c) enumeração de diversos tipos de cooperativas habitacionais, sendo que a própria definição legal elencou diversos tipos ou modalidades as quais a Lei reconhece, que serão mencionadas em seguida.

3.2.2 Cooperativas por ajuda mútua

¹⁵⁷ Cf. Ley de Vivienda, arts. 171 a 176.

¹⁵⁸ CAZERES, Jose Luiz. **La base jurídica**. In: Nahoum, Benjamín (org.) Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucía, Intendencia Municipal de Montevideo, 1999, p. 36.

As cooperativas de ajuda mútua são aquelas que, durante a construção, utilizam-se do trabalho comunitário de seus sócios sob a direção técnica de uma cooperativa (art. 136). Aproximam-se da figura das cooperativas de autoconstrução, mas diferenciam-se destas pela maneira em que os sócios se encarregam de seus deveres. No caso das cooperativas de autoconstrução, o trabalho do sócios e de seus familiares se aplicam à construção de suas próprias casas, enquanto que, no caso da ajuda mútua, o sócio ou grupo familiar trabalham de forma comunitária na construção de conjuntos habitacionais (“*conjuntos colectivos*”).

Em outras palavras, a moradia dos sócios são construídas entre todos sob um regime de trabalho comunitário. Por grupo familiar entende-se o conjunto de pessoas que, tendo ou não parentesco com o sócio, irá conviver de forma estável com este na moradia construída (art. 7º, inciso II).

Assim, a construção das casas compreende, na ajuda mútua, a ampliação, reparação e conservação da mesmas, assim como outro tipo de construções diretamente vinculado à moradia, construído pela cooperativa (tais como lavanderia, área de lazer). A direção técnica é organizada pela cooperativa, a quem os Institutos de Assistência Técnica (IAT) obrigatoriamente devem prestar assistência. A natureza jurídica do trabalho de ajuda mútua, por sua vez, é revestida de peculiaridades e possui caráter híbrido, conforme aponta Cazes¹⁵⁹, que revela sua natureza laboral e cooperativa, além de seu caráter fortemente social e econômico.

Quanto aos aspectos estatutários, Bavarelli¹⁶⁰ explica que não são impostos às cooperativas de habitação por ajuda mútua obrigações muito distintas das previstas na legislação comercial uruguaia. O número de associados é de no mínimo 10 e no máximo 200 pessoas, devendo integrar uma estrutura decisória composta de comissão fiscal, comissão de formação cooperativista e conselho de direção, além de participação da instância máxima da cooperativa, que deve ser constituída em forma de assembleia geral. O autor destaca ainda que, parte do fundo público instituído pela Lei de Habitação, destinado às cooperativas por ajuda mútua, passou a permanecer fora do campo de atuação de empreiteiras e chega até às demais empresas que constituem o setor da construção civil

¹⁵⁹ Ibid., p. 38.

¹⁶⁰ BAVARELLI, op. cit., 2006, p. 64

de forma restrita, “quase que exclusivamente pela compra de insumos de pouco valor agregado para a construção de alvenarias e lajes”¹⁶¹. Nesse mesmo sentido:

(...) No era este, sin embargo, el sistema que servía a los grupos de empresarios que habían presionado para que la Ley de Vivienda fuera votada. Estos sectores propulsaban la construcción de viviendas por el régimen de promoción privada, en el que el Estado proporciona créditos a inversores privados para construir viviendas que luego serán vendidas en el mercado, o por el sistema público, que implica la construcción por empresas privadas de proyectos administrados por el Estado. Para propiciar estos sistemas, para regular las inversiones y proveer los recursos necesarios, para poner en marcha, en fin, el vasto plan de construcciones que las empresas requerían luego de una década de crisis de esa industria, es que se vota la Ley. Dentro de esa estrategia, el sistema cooperativo aparecía como un capítulo marginal, integrado al proyecto más para facilitar su tránsito parlamentario que para apoyar verdaderamente en él un intento serio de solucionar los problemas habitacionales¹⁶².

No entanto, Bavarelli também elucidada que, em 1975, metade das solicitações de financiamento feitas ao Banco Hipotecário Uruguaio correspondia ao sistema cooperativo, sendo 70% delas para a formação de cooperativas por ajuda mútua.

3.2.3 Cooperativas por *ahorro previo*

Analisando o marco jurídico inaugurado pela Lei 13.728, outra figura importante que chama atenção são as cooperativas de “ahorro previo”, cooperativas habitacionais em que a contrapartida ao financiamento público consiste em uma poupança prévia, cujo valor deve ser angariado pelos membros cooperados. Bavarelli (2006), ao comparar o sistema de “ayuda mutua” com o de “ahorro previo” aponta que, do ponto de vista legal, a ajuda mútua é tratada como um “investimento não monetarizado”, que desempenha um papel de contrapartida ao financiamento para as famílias cuja renda é suficiente para amortizar uma dívida de longo prazo, mas que não contam com meios para formar uma poupança prévia, anteriormente à obtenção da moradia.

Com isso, as cooperativas por *ahorro previo*, ou de poupança prévia, não guardam distinções substanciais da figura brasileira das “cooperativas de habitação”, pelas quais os “associados formam uma cooperativa para contrair empréstimos em condições vantajosas e comprar a habitação que é oferecida no mercado ou encomendar sua

¹⁶¹ Ibid., p. 65.

¹⁶² NAHOUM, 1998, p. 28.

construção através de empresas particulares”¹⁶³. Portanto, o capítulo sobre cooperativas de habitação da *Ley de Vivienda* permite, através de uma figura jurídica incomum que é uma cooperativa de produtores habitacionais desvinculados da construção civil, que famílias de baixa renda tenham uma nova opção de acesso ao crédito habitacional ao invés do consumo subsidiado.

3.2.4 O êxito na experiência

Passados mais de quarenta anos, o Sistema Cooperativo de Habitação por Ajuda Mútua é responsável, no Uruguai, pela construção de aproximadamente quatorze mil moradias populares, quase outras mil estão em execução, e mais de seis mil famílias, agrupadas em mais de cem cooperativas, aguardam a obtenção de crédito para iniciar esse mesmo caminho¹⁶⁴. O número é expressivo, já que o déficit habitacional uruguaio é calculado em aproximadamente duzentas mil casas, segundo dados do ano de 2012, levantados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁶⁵, o que deve ser avaliado em conformidade com o número populacional do Uruguai, calculada pelo Banco Mundial em aproximadamente três milhões e meio de habitantes¹⁶⁶. Tais dados demonstram a relevância e a eficácia do Modelo FUCVAM, revelando um sistema bem sucedido da experiência uruguaia, dada a combinação da atuação dos agentes públicos e da sociedade civil organizada de forma clara pela *Ley de Vivienda*, que incumbe aos beneficiários e aos atores estatais determinadas obrigações e união de esforços para a concretização da finalidade esperada.

É bom lembrar que experiências bem sucedidas em determinadas localidades correm o risco de se transformar em decepção ou fracasso quando importadas sem maiores estudos a respeito do contexto do qual foram destacadas. Por esse motivo é que nos parece aconselhável estudar os fatores e a conjuntura específica em que surgem novos modelos, pontuando-os e possibilitando uma reflexão dos institutos para que, quando aplicados em

¹⁶³ BAVARELLI, op. cit. 2006, p. 65.

¹⁶⁴ Cf. dados da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Disponível em: <http://www.fucvam.org.uy/>. Acesso em: 08 ago. 2017.

¹⁶⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe.** 2012. Disponível em: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-desarrollo-en-las-americas-publicacion-insignia-del-bid,3185.html?id=2012>. Acesso em: 16 ago.2017.

¹⁶⁶ BANCO MUNDIAL. **El Banco Mundial em Uruguay.** Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>. Acesso em: 10 ago. 2017.

outras realidades, haja uma ponderação e uma adaptação conforme as especificidades locais.

Em um de seus estudos, Benjamín Nahoum¹⁶⁷ faz um apanhado específico dos fatores que, para ele, possibilitaram o êxito do sistema uruguaio. Para o autor, trata-se de uma união entre a boa organização cooperativa; a ajuda mútua propriamente dita; a autogestão; o regime de posse (uso e gozo); o financiamento público; a existência e o papel da FUCVAM; e, por fim, o assessoramento técnico. Outro ponto interessante é que o modelo FUCVAM de cooperativas habitacionais por ajuda mútua, além do êxito no plano dos resultados, tiveram sua existência perpetuada de forma sustentável no Uruguai, mantendo sua reprodução e desenvolvimento ao longo dos anos. Para tanto, foi e não deixa de ser imprescindível o estímulo do Estado, uma vez que se trata de poderosa ferramenta de solução para os problemas habitacionais quando pensados a longo prazo, sem imediatismos, visando uma real solução para o problema do direito à moradia para os setores populares.

O modelo uruguaio está, pois, galgado no tradicional histórico de organização em modelos solidários por parte da população, bem como a elaboração de um diploma legal que apostou, sem meias palavras, no protagonismo dos próprios beneficiários como forma de alavancar a solução para o problema da moradia no país. Esse modelo vem sendo difundido desde os anos noventa em diversos países da América Latina e Caribe, contando como ferramenta de apoio a cooperação internacional, colaborando para o alcance de diversos países como o Brasil, Paraguai, Bolívia, Venezuela, Peru, República Dominicana, Peru, entre outros. No ano de 1991, a FUCVAM uruguaia, em parceria com a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) no Brasil e o Movimiento de Ocupantes e Inquilino (MOI) na Argentina, fundaram uma rede latino-americana integrada por organizações sociais ligadas à luta por moradia, criando a Secretaria Latino Americana de Moradia Popular (SELVIP). A secretaria foi estabelecida nesses três países, tendo como intuito promover e fomentar políticas públicas práticas concretas de autogestão de moradia e habitat, gerando a posterior incorporação de suas organizações à HIC (Coalizão Internacional do Habitat), bem como o apoio Centro Cooperativo Sueco (SCC)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ NAHOUM, op. cit., 2011, p. 223.

¹⁶⁸ Cf. informações da União Nacional por Moradia Popular. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=269:encontro-selvip-programacao&catid=74:encontro. Acesso em: 17 jul. 2016.

De acordo com o documento que instituiu a SELVIP, a Declaração do Encontro de São Paulo, de 1991, os objetivos centrais da Secretaria teriam como base o enfrentamento ao neoliberalismo capitalista, a construção de uma rede organizada de moradia popular, o impulso às políticas de autogestão e a incorporação de organismos com experiência concreta na concretização da produção social de moradias, senão vejamos o que diz o documento na íntegra:

¿Qué acordamos? En esa semana de septiembre del 90 acordamos impulsar la creación de una articulación/red latinoamericana estructurada en base a los siguientes ejes:

- a) enfrentamiento al neoliberalismo capitalista;
- b) construcción de una red latinoamericana de organizaciones de base de vivienda popular;
- c) impulsar la instalación de políticas de autogestión;
- d) incorporación de organizaciones con experiencia concreta en la producción social y material de vivienda y equipamiento comunitario, es decir organizaciones de base productoras sociales y materiales de hábitat popular¹⁶⁹.

A teia de conexões que foi sendo construída de modo central entre a FUCVAM uruguaia e os demais setores organizados da América Latina representou um forte impulso para a criação e o fortalecimento das lutas pelo direito à moradia, tendo um trabalho de conscientização sobre a importância de se lutar por conquistas no plano social e jurídico como aliados na conquista de moradias populares, mas, sobretudo, objetivando difundir as formas de auto-organização comunitária e a concretização desse direito sob o aspecto prático. A SELVIP, atuando por meio de suas organizações fundadoras, transformou-se, com credibilidade, em uma ferramenta de trabalho aliada na construção de novos marcos normativos em diversos países do cone sul, incentivando na consolidação de políticas públicas que dão guarida à autogestão como forma de produção habitacional.

Podemos mencionar, por exemplo, o acompanhamento da SELVIP ao longo do processo de aprovação da Lei 11.124/2005 no Brasil, dispositivo que versa sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, conquistas bastante importantes no contexto brasileiro em favor da autogestão habitacional, e que mais tarde ajudaria a gerar novas mobilizações e conquista no plano jurídico. A SELVIP também trabalhou durante o ano 1999 para a aprovação da Lei 341, de Autogestão e

¹⁶⁹ SELVIP. Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular. **Impulsando la Vía Urbana el Alba de los Pueblos Por Su Liberación**. Disponível em: <http://moi.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/libro-selvip.pdf>. Acesso em: 10 nov 2015.

Emergência Habitacional, promulgada na Argentina em abril do ano 2000. Deste modo, não se trata apenas de união abstrata e de atuação teórica, distante da realidade; mas material e concreta, servindo de força motriz para a implementação de políticas setoriais de habitação com ênfase na organização autogestionária; fomentando a formação de novos coletivos que, por meio do poder popular, trabalham pela construção de para uma América Latina mais justa e politizada.

Em seu atual processo, a SELVIP tem buscado sua afirmação enquanto ferramenta colaborativa de âmbito plenamente latino-americano, impulsando a difusão e a instalação de políticas autogestionárias de habitação popular, fortalecendo os espaços e atividades que dão concretude à Secretaria, incluindo a formação e a capacitação dos atores sociais para a execução dessas políticas, tendo sido criada, em 2009, a Escola Latino-americana de Autogestão do Habitat, que atua na formação de dirigentes de base e de novos perfis profissionais, com enfoque para o agir coletivo e interdisciplinar¹⁷⁰.

Não se pode perder de vista, portanto, a importância da experiência inovadora e fundamental representada pelo modelo FUCVAM, que, com sua trajetória de sucesso e confiabilidade no Uruguai, foi a semente propulsora para a formação de uma rede de cooperação internacional disseminadora dos ideais da autogestão habitacional. É o que afirma González¹⁷¹, ao destacar o prestígio da FUCVAM:

El prestigio que tiene en la actualidad FUCVAM a nivel internacional se construyó en forma paciente y durante muchos años. Será a partir del 1999 que se aceleran una serie de cuestiones, vínculos, participaciones y asistiendo allí donde nos invitaban, pero también siendo nosotros convocantes. Se profundizarán a partir de nuestro trabajo en Paraguay y Bolivia una serie de pasantías de técnicos y pobladores, experiencia pedagógica de alta importancia, el ver la realidad ayudará al convencimiento de otros países que aún no contaban con los elementos indispensables para el desarrollo del modelo.

3.3 Autogestão e movimentos sociais por moradia no Brasil

A trajetória da autogestão nas políticas públicas de habitação é indissociável da trajetória de reivindicações e conquistas promovidas pelos movimentos populares urbanos. Pensar a atuação desses *movimentos sociais* é embarcar na complexidade e

¹⁷⁰ Cf. informações da SELVIP. Disponível em: <http://selvip-america.blogspot.com.br/>. Acesso em 15 jun. 2017.

¹⁷¹ GONZÁLEZ, Gustavo. **Cooperativas de viviendas por ayuda mutua**. Una experiencia netamente uruguaya. FUCVAM, Montevideo, 1999, p. 79.

abrangência do seu escopo. Maria da Glória Gohn¹⁷² explica que a construção de um conceito de *movimento social* não é tarefa simples, envolvendo abordagens e perspectivas diversas, sendo o ponto de vista empírico mais relevante do que o analítico. Segundo a autora, “movimento social é uma noção presente em diferentes espaços sociais: o erudito, acadêmico, passando pela arena política das políticas [públicas] e dos políticos [profissionais], até o meio popular”¹⁷³, guardando sempre uma estreita relação com um grupo ou coletivo de pessoas, com intuito de reivindicar um ou mais bens materiais ou simbólicos. Felipe Drago, ao analisar a obra de McAdam, Tarrow e Tilly, aponta que os movimentos sociais seriam caracterizados como uma *ação coletiva de confronto*, na medida em que seus atores: a) envolvem-se em confronto, fazem reivindicações vinculadas a interesses de outros atores que, por sua vez, reagem; e b) pelo menos um dos grupos em confronto sempre é um governo ou uma organização que controla os principais meios de coerção em dado território político¹⁷⁴.

A autogestão aplicada à produção social de habitação, tendo os movimentos sociais como protagonistas, se debruça, inicialmente, sobre a questão do provimento habitacional por meio do controle dos recursos e gestão da obra propriamente dita por esses movimentos populares, que promovem a organização de grupos de pessoas, sejam organizados em forma de coletivos, de cooperativas ou associações, que podem controlar e desenvolver todas as etapas produtivas e participar ativamente das escolhas tomadas pelos beneficiários finais do processo construtivo, realizando uma dinâmica de alto envolvimento comunitário e de autonomia popular, visando proporcionar uma maior satisfação do direito à moradia, incluindo o protagonismo comunitário como fator de garantia de qualidade e satisfação. Bonduki esclarece que se trata de uma alternativa para a criação “(...) de gestão e organização popular, sendo as decisões tomadas autonomamente pela associação que congrega os participantes daquele mutirão, a qual gerencia todo o processo de construção”¹⁷⁵, buscando conferir um maior grau de participação popular naqueles processos.

¹⁷²GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, Loyola: 2008, p. 241.

¹⁷³ Ibid., p. 242.

¹⁷⁴ MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles, 1996, apud 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. p. 48.

¹⁷⁵ BONDUKI, op. cit., 1992, p. 35.

A autogestão é bandeira de luta desses atores quanto a sua inclusão na agenda das políticas públicas por moradias, sobretudo diante do apoio incipiente que essas iniciativas recebem e do desproporcional incentivo que recebem diante do quase absoluto espaço que o mercado imobiliário detém na produção privada de habitação social amparada pelo financiamento com recursos públicos. A partir do final dos anos 80, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, marcando uma ruptura com o regime político anterior, observa-se uma tendência generalizada da entrada da autogestão na pauta dos movimentos sociais de habitação. O fortalecimento dos movimentos sociais por moradia, naquele período, sofreu a influência inspiradora do bem-sucedido modelo uruguaio da Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua – FUCVAM (que será analisado adiante), e, repercutindo em algumas iniciativas municipais com base no sucesso do exemplo uruguaio¹⁷⁶.

A cidade de São Paulo é bastante emblemática nesse sentido, tendo sido o cenário de algumas experiências endossadas durante o governo da prefeita Luiza Erundina, como foi o caso do Funaps Comunitário, programa de autogestão da Prefeitura Municipal de São Paulo (1989-1992), na qual a articulação com os movimentos sociais e a participação dos mesmos no processo de produção habitacional recebia atenção principal, impulsionando a propagação da autogestão, com a inserção das assessorias técnicas e maiores responsabilidades para o movimento de moradia, englobando a atuação dos mesmos em todo o processo de elaboração do conjunto habitacional, desde a implementação até o processo construtivo:

A política habitacional da gestão da prefeita Luiza Erundina levava em conta as preocupações dos movimentos, haja vista o caráter participativo que a importante ação pública nesta área tinha, qual seja, o mutirão autogestionário. Priorizava-se o diálogo e incentivava a interação entre agentes políticos distintos com o intuito de desenvolver não só as iniciativas do poder público, mas também o interlocutor não-estatal, representado pelos movimentos de moradia. Ângela Arruda Amaral observa esta nova postura inserida no programa Funaps Comunitário, que estimulava a propagação da autogestão no mutirão, com a inserção das assessorias técnicas e maiores responsabilidades para o movimento de moradia, no momento em que estes participariam de todo o processo do conjunto habitacional, desde a sua implementação até o processo construtivo, diferenciando-se do processo de ajuda mútua até então conhecida pelo poder público¹⁷⁷.

¹⁷⁶ LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012, p. 86.

¹⁷⁷ BARROS, Mariana Cicuto. **Assessorias técnicas no processo autogestionário: possibilidades de atuação**. Revista Risco, São Carlos, São Paulo, v. 17, p. 81 - 92, 01 jul. 2014, p. 88. Disponível em: http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco17-pdf/02_art07_risco17.pdf. Acesso em: 15 jun. 2017.

Não apenas a cidade de São Paulo, mas outros municípios, de diferentes estados, como Rio Grande do Sul e Minas Gerais, passariam a apoiar esse modelo de iniciativa habitacional, sendo o modelo FUCVAM uruguaio o maior paradigma inspirador. A partir de iniciativas pontuais, a proposta foi ganhando força naquele momento:

As primeiras experiências tiveram caráter pontual, efetivadas por organizações populares apoiadas por profissionais da área, ONG's, pastorais da igreja católica, mecanismos de cooperação ou governos locais, ainda como "projetos-piloto". Foi a partir de 1989, com os primeiros programas habitacionais autogestionários em alguns municípios, como São Paulo, Diadema, Santo André, em São Paulo, Ipatinga, em Minas Gerais, entre outros, que a proposta passa a fazer parte do rol de políticas públicas para habitação. Depois desses, outros programas foram criados em prefeituras e governos estaduais, com diferentes características e níveis de participação¹⁷⁸.

Voltando mais um pouco no tempo, antes mesmo do poder público municipal encampar a autogestão, absorvendo a atuação dos movimentos sociais como sujeitos e beneficiários da política pública habitacional como política formal (sobretudo sobre a forma de mutirão, que será detalhado mais adiante), esta já vinha ganhando forma e êxito pelas comunidades. Ermínia Maricato, ao ser entrevistada pela Revista Proposta em 1987, fala sobre os mutirões na cidade de São Paulo, sobre a movimentação social em volta da questão habitacional e sobre o tema da reforma urbana, destacando o que considerou chamar de uma diferença fundamental dos mutirões de São Paulo daqueles iniciados no Uruguai e que serviram de inspiração para o Brasil:

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 individual¹⁷⁹.

No entanto, destacou a importância das experiências solidárias como fator de organização social, mas sinalizou a relação com o Estado e a tendência à "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

¹⁷⁸ RODRIGUES, Edilson; MINEIRO, Evaniza. **Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades**: uma história em construção. In: LAGO, L. C. D. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012. p. 22.

¹⁷⁹ MARICATO, Ermínia. **Entrevista concedida à Revista Proposta**. Proposta nº 35, 1987, p. 34-37, p. 34. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/da-casa-a-cidadania.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

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 cooptar¹⁸⁰.

Com efeito, constata-se que a autogestão inicialmente ganha força no âmbito das municipalidades, tendo até então o governo federal pouca expressividade nos financiamentos desses projetos, haja vista a lacuna geral de políticas públicas de habitação desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, gerando um longo hiato de atuação pública federal nesse sentido. Por outro lado, desde a gênese da efervescência dos movimentos sociais por reforma urbana, há uma preocupação com a entrada formal da autogestão habitacional nos programas federais para que essa alternativa alcançasse um nível mais abrangente enquanto política nacional, tendo sido elaborado o projeto de lei com a proposta de criação do Sistema Nacional de Habitação, com a defesa da integração de estados e municípios e da abrangência dessa alternativa pelas políticas públicas de âmbito nacional.

Nesse contexto, a defesa da autogestão se alinha na pauta nos movimentos como uma aliada na implementação e efetivação das políticas públicas habitacionais, que também passa a ser inserida na agenda pública em função da pressão exercida pelos movimentos sociais de reforma urbana, impulsionando a atividade estatal no sentido de promover a concretização dos direitos fundamentais e da cidadania participativa. No contexto aplicado à atuação dos movimentos sociais, a ideia de autogestão, segundo Pereira¹⁸¹, é norteadada pela noção de que inexistem um único modelo de produção social da moradia, sendo que cada grupo de moradores desencadeia uma experiência única no processo de efetivação do direito à moradia. O modelo de construção é diverso, e pode ser feito por mutirão, autoajuda, por contratação de empreitada ou de mão-de-obra ou, ainda, pela combinação de duas ou mais modalidades, já abordadas anteriormente. Quando se trata de autogestão na perspectiva dos atores coletivos, o que identifica e caracteriza as experiências de construção habitacional é o protagonismo dos futuros moradores e moradoras, responsáveis pela gestão coletiva dos projetos residenciais, podendo atuar em parceria com o Poder Público, conferindo um maior grau de participação popular nas

¹⁸⁰ Ibid., p. 37.

¹⁸¹ Ibid., p. 37.

políticas públicas¹⁸².

3.3.1 Principais movimentos sociais

A União Nacional por Moradia Popular (UNMP), assim como Movimento Nacional de Luta pela Moradia, são movimentos de moradia constituídos no final da década de 1980 e início de 1990, influenciados pela atuação da Igreja e a ideologia da *teologia da libertação* (que desempenhava, conforme já pontuado, um papel importante na mobilização dos atores sociais ligados às camadas populares), e pela criação da ANSUR (Articulação Nacional do Solo Urbano), organização criada para prestar assessoria aos movimentos existentes e reunir suas principais demandas. Regina Ferreira resgata a trajetória da origem da União por Moradia Popular, destacando sua atuação na luta por moradia na cidade de São Paulo, durante as décadas de 1970 e 1980, apoiada pela Igreja, pelas assessorias de universidades e de organizações não governamentais, com foco na organização dos moradores em mutirão nas favelas e ocupações, buscando reduzir custos para melhorar a qualidade de vida dos mesmos, implantando uma urbanização racional, com a busca de instalação de equipamentos coletivos e serviços públicos¹⁸³. Segundo a autora, na década de 1980, o cenário de aumento das ocupações e mutirões em São Paulo foi o cenário em que se deu a formação de uma ampla organização popular, que desencadeou no 1º Encontro de Movimentos de Moradia por Cooperativismo, Ajuda-Mútua e Autogestão, em 1984, a partir do qual foi formada a Coordenação dos Movimentos e Associações de Moradia, Ajuda Mútua e Autogestão, que viria a se tornar, posteriormente, a chamada União dos Movimentos por Moradia¹⁸⁴.

Fundada oficialmente em 1989, a UNMP se consolidou a partir do processo de coleta de assinaturas para a aprovação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Brasil, que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05). Essa tarefa impulsionou os movimentos de moradia do Estado do Paraná, São Paulo e Minas Gerais, que iniciam suas articulações com o objetivo de mobilizar a luta pelo direito à moradia, por reforma urbana e pela autogestão habitacional, levantando a bandeira contra a exclusão urbana por meio da organização das populações dos cortiços,

¹⁸² FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. 2014. 219f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, p. 88.

¹⁸³ Ibid., p. 89.

¹⁸⁴ Ibid., p. 90.

dos “sem-teto”, mutirões, ocupações e loteamentos¹⁸⁵. Desde o seu cerne, o movimento defende a autogestão como mecanismo eficaz para o provimento habitacional de acordo com o amplo escopo do direito à moradia, posicionando-se em prol da consecução de perspectivas concretas para a autogestão em âmbito nacional, defendendo os princípios e objetivos autogestionários:

Sempre defendendo a proposta autogestionária, o direito à moradia e à cidade e a participação popular nas políticas públicas e radicalmente contra os despejos, a UNMP organiza-se em torno desses princípios comuns que se traduzem em reivindicações, lutas concretas e propostas dirigidas ao poder público nas três esferas de governo. Nesse sentido, tem enfrentado as diferentes gestões, ao longo desse tempo, buscando a negociação e a ação propositiva, sem deixar de lado as ferramentas de luta e pressão do movimento popular.

Em ofício encaminhado ao Ministério das Cidades, no ano de 2003, o movimento reitera este compromisso:

A UNMP defende a autogestão como uma maneira não só de construir casas, bairros ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção de poder popular. Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e a manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construimos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história¹⁸⁶.

A UNMP é um movimento bastante ativo, que manteve a sua expressividade e o seu escopo de atuação também nos anos 2000, concentrando esforços para pressionar os governos no sentido de possibilitar conquistas normativas favoráveis à pauta da reforma urbana. Além de ter atuado na mobilização e conquista da importante inclusão do direito à moradia no texto da Constituição Federal de 1988, na aprovação do Estatuto das Cidades e na realização da Conferência das Cidades, o movimento realizou conquistas relevantes na história recente do país. Entre 2004 e 2005, a UNMP participou do processo de construção, junto ao governo federal, da criação do novo Sistema Nacional de Habitação, que incorporou as propostas desenvolvidas no projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular; também em 2004, conquistou a possibilidade de financiamento junto ao Ministério das Cidades para a construção de moradias por meio de autogestão, através do Programa Crédito Solidário; no período dos anos 2008-2010, o movimento elegeu 6

¹⁸⁵ Cf. informações da UNMP. Disponível em:

http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54. Acesso em: 13 jul. 2017.

¹⁸⁶ UNMP. Ofício ao Ministério das Cidades, abril 2003. Disponível em: www.unmp.org.br. Acesso em: 12 jul 2017.

titulares e 5 suplentes para o Conselho Nacional das Cidades¹⁸⁷. A trajetória do movimento social aponta, portanto, a sua forte articulação política e preocupação em realizar conquistas institucionais em favor do acesso à moradia. Nesse sentido:

Desde a nossa fundação houve uma preocupação de obtermos parcerias em prol do fortalecimento e da capacitação dos atores que lutam para aquisição da moradia digna. Esta reivindicação é legítima e, para isso, realizamos várias caravanas à Brasília, várias ocupações e propostas de políticas habitacionais tanto no Parlamento e no Executivo do nosso país¹⁸⁸.

Além da UNMP, outros movimentos também são responsáveis por conquistas e avanços na seara habitacional, como o MNLM, CMP, e MTST. A atuação desses grupos pode ser analisados na tabela abaixo.

TABELA 8 – Cronologia dos movimentos sociais de moradia

Cronologia dos Movimentos Sociais de Moradia	
1989	União Nacional por Moradia Popular – UNMP
1990	Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM
1993	Central dos Movimentos Populares – CMP
1997	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, começa atividades dentro do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST
2000	Inclusão do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição Federal do Brasil
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade. Criação Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
2002	MTST desvincula-se do MST
2003	Criação do Ministério das Cidades e das Conferências das Cidades
2004	Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades

Fonte: Pereira, Melina Cesar Gama. As ações do MTST na efetivação das políticas habitacionais na cidade de São Paulo - O caso Copa do Povo, Ano de Obtenção. Mestrado profissional em Habitação. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, IPT, Brasil. 2016. Disponível em: http://cassiopea.ipt.br/teses/2016_HAB_Melina_Cesar_Gama_Pereira.pdf. Acesso em: 10 jun. 2017.

4 PMCMV-ENTIDADES E PARTICIPAÇÃO POPULAR

4.1 A trajetória da autogestão nos anos 2000

Após a extinção do BNH, houve um grande hiato de investimentos públicos, de caráter nacional, que propusessem a formulação de uma política pública voltada para a produção habitacional, dentro da pauta e do escopo do direito à moradia, sobretudo voltada

¹⁸⁷ Id. Um pouco de nossa história. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54. Acesso em: 12 jul. 2017.

¹⁸⁸ Ibid.

à população de baixa renda. Mesmo com a intensificação do processo de urbanização, somente dezessete anos depois é que seria criado no país, em 2003, o Ministério das Cidades, um órgão específico para tratar da questão urbana em nível nacional. Vinte e três anos depois, o programa federal que marca essa “retomada” de investimento é o Programa Minha Casa Minha Vida, durante a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, um projeto concebido pelos ministérios da Fazenda e da Casa Civil, conhecidos como ministérios de “primeira linha”, cujo peso das decisões tem o poder de repercutir de forma incisiva sobre o planejamento governamental como um todo. A respeito dessa lacuna de investimentos federais, majoritariamente sediada ao longo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: “No governo de Fernando Henrique Cardoso, os baixos resultados de programas na área habitacional decorreram do rigoroso controle fiscal e das restrições ao crédito imobiliário, considerado inflacionário pelos gestores da política econômica”¹⁸⁹.

No entanto, há uma série de movimentações que precedem à criação do PMCMV, conquistas jurídicas que se relacionam com a pauta e as reivindicações dos movimentos sociais, incluindo a autogestão, e alinhadas a uma concepção de política pública de moradia, envolvendo seu planejamento, desenvolvimento e seus objetivos de melhora nas condições de vida nas cidades. Desde o ano de 2003, o Ministério das Cidades vinha realizando um projeto cauteloso e organizado para a construção de um sistema político e normativo para as cidades e a habitação de interesse social. Serrano Júnior explica que, já no bojo do governo Lula, vinha se desenvolvendo um planejamento estratégico nacional para o enfrentamento do problema habitacional brasileiro, por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades¹⁹⁰. Sobre o PlanHab:

Tem como um dos principais objetivos formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico, ao universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (...) O PlanHab se insere, portanto, num ciclo virtuoso de retomada do planejamento do setor habitacional, somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do

¹⁸⁹ BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**: cem anos de política pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014. v. 1, p. 103.

¹⁹⁰ SERRANO JUNIOR, Odone. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 146.

Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Garante o equacionamento da questão da habitação até o ano de 2023, admitindo revisões periódicas nos anos de elaboração dos Planos Plurianuais-PPAS (2011, 2015 e 2019). (...) Ao tratar do déficit habitacional mensurado considera que: As necessidades de habitação nos próximos 15 anos, horizonte temporal do PlanHab, atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa, que agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias. A este universo soma-se a premência em se urbanizar milhares de assentamentos precários, onde a carência de infraestrutura e a falta de inserção urbana tornam precárias as condições de vida de mais de 15 milhões de pessoas. A extraordinária tarefa de enfrentar estes problemas priorizando as famílias de baixa renda, de forma contínua e articulada pelos três níveis de governo, setor privado e terceiro setor, é um desafio para garantir o direito à moradia, que está inscrito na Constituição Brasileira¹⁹¹.

Além da elaboração do Plano Nacional de Habitação, com a participação de mecanismos democráticos como os conselhos participativos, que tinham participação intensa dos movimentos sociais, a Secretaria Nacional de Habitação vinha tentando implantar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), conquistas advindas com a aprovação do primeiro projeto de lei de iniciativa no Brasil, protocolado no Congresso Nacional em 1991 e aprovado catorze anos depois, em 2005, marcando a tentativa de reconstrução da política habitacional brasileira que passava a se reescrever sob os pilares da democracia e da participação popular, do planejamento e da integração das políticas urbanas, visando recuperar de forma organizada a lacuna deixada desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH).

O sistema proposto pelo SNHIS/FNHIS passaria, então, a prever fundos vinculados em todas as esferas federativas, contando com o controle social feito pela população por meio por meio dos conselhos, e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), sendo este condicionante para a habilitação dos entes federados ao sistema e consequente repasse de recursos federais. Os PLHIS teriam a função de definir as necessidades habitacionais específicas em nível municipal, devendo apresentar soluções estratégicas para o seu enfrentamento, razão pela qual os PLHIS seriam obrigatórios após a elaboração dos Planos Diretores Participativos (estes obrigatórios aos municípios com mais de 20.000 habitantes), cabendo ao Plano a

¹⁹¹ BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, DF, dezembro de 2009. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1. Acesso em: dez. 2016, p. 10-12.

apresentação de estratégias locais direcionadas à questão da moradia no município. Estas diretrizes foram abarcadas pela Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005¹⁹².

A expressão máxima do trabalho articulado por meio do Ministério das Cidades, demonstrando sua cautela e organização, se destaca com reunião, em 2008, de setores empresariais e movimentos sociais de luta por moradia com representação no Conselho Nacional das Cidades terem se articulado e dado curso à elaboração do documento “Campanha Nacional Pela Moradia Digna – uma prioridade social”, tendo por objetivo a aprovação de uma proposta de emenda constitucional (PEC) que garantisse a vinculação de 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos recursos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, alçando a questão da moradia e da produção de habitação a uma questão de Estado, e não meramente de governo, exposta às idas e vindas dos programas políticos¹⁹³. Essa articulação acabou sendo surpreendida pela implosão da crise econômica nos Estados Unidos, colidindo com a pauta econômica do governo, e com a “necessidade” de escolha de uma proposta “rápida” que amenizasse os efeitos da crise, ambiente em que se lança a MP 459 e o Programa Minha Casa Minha Vida, um projeto habitacional em massa que aqueceria a economia por meio do setor da construção civil.

A consolidação de um aparato institucional e de recursos consolidados com o surgimento do SNHIS representou, ainda assim, um avanço para a possibilidade de estruturação de mecanismos de gestão para a implantação de uma política habitacional mais contundente, em que pese a mudança de prioridade, que passaria a se voltar para a política econômica do PMVMC¹⁹⁴, em 2009. Nesse âmbito, a proposta do Sistema Nacional continha a maior parte dos princípios a serem atendidos pelo planejamento traçado no PlanHab, além da preocupação com a destinação de subsídios para as famílias de baixa renda e a retirada de restrições para o acesso das famílias, recursos para assistência técnica, mais transparência nos procedimentos de aprovação dos projetos,

¹⁹² BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 15 out. 2016.

¹⁹³ AMORE, Caio Santo. **Minha Casa Minha Vida para iniciantes**. In: Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Org. Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 15.

¹⁹⁴ A partir de 2009, apresentou-se uma melhora no PIB em comparação com o quarto trimestre de 2008, com crescimento de 4,3%, demonstrando novamente o poder do setor em aquecer a economia “para frente e para trás” e sua capacidade “rápida” de resposta econômica, e a sua desarticulação com a pauta urbanística democraticamente construída. Cf. dados do relatório do Banco Central para o ano de 2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2009/rel2009cap1p.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

destinação de terras públicas para habitação de interesse social, visando construir uma política mais democrática e inclusiva do que as anteriormente formuladas.

Quanto à pauta da autogestão, as articulações da sociedade civil, por meio de suas entidades organizadas, continuavam pressionando o governo para que o assunto fosse oficialmente contemplado no contexto das políticas públicas por moradia, até que, já no final de 2003, o Ministério das Cidades apresentasse uma proposta de utilização do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para abrigar um programa autogestionário. Após negociações internas no governo entre o Ministério das Cidades e a CAIXA e negociações com os movimentos, o Programa Crédito Solidário (PCS) foi aprovado em abril de 2004, que, para os movimentos sociais, o programa seria temporário, enquanto não se conquistava a aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular, ainda sem consenso no governo e sem aprovação no Congresso Nacional. Neste liame, o PCS representou o primeiro passo para a inserção da autogestão na política pública federal sob a égide democrática da CF de 1988:

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 Cidades¹⁹⁵.

O que se pretendia pelas entidades, naquele momento, era que Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ganhasse ênfase, dada a publicação da Lei 11.124/05, com a possibilidade de centralização dos recursos e dos programas de produção habitacional para a população de baixa renda. Apesar da expectativa criada, o tema da habitação e do desenvolvimento urbano também coexistiam com a pauta do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, enviesando o tema da moradia com a economia, tendo sido lançado, fora do FNHIS, o PAC Urbanização, o sinalizando uma mudança nas prioridades e no modo de ação do Governo¹⁹⁶. Outro empasse que surgiu, diante da Lei

¹⁹⁵ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado.** 2014. 219f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, p. 93.

¹⁹⁶ VIEIRA, Alessandra D'ávila. **PAC: urbanização de assentamentos precários.** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Porto Alegre, out. 2015. Disponível em:

sancionada, foi o entendimento de os recursos do FNHIS só poderiam ser destinados a entes públicos, excluindo as cooperativas e associações do recebimento dos mesmos, o que desencadeou uma série de pressões por parte dos movimentos sociais, até que sobreviesse a Medida Provisória 387/2007, posteriormente convertida em Lei 11.578/2007, admitindo o repasse de recursos de forma direta às entidades, e, assim, a concretização do modelo de autogestão habitacional pelas mesmas.

A previsão da autogestão habitacional só seria aperfeiçoada em 2009, com a chegada do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que seria o responsável pelo assunto na seara das políticas públicas de habitação. No entanto, essa trajetória da história recente permite constatar que, a partir de então, sob a égide da Constituição Federal de 1988, “a autogestão ‘entrou no mapa’, ainda que grandes sejam os obstáculos”¹⁹⁷.

4.2 O paradigma do Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Crédito Solidário, criado em 2004, oficializou na política pública da história recente a posição dos movimentos de moradia como beneficiários e sujeitos da gestão e produção, consolidando, finalmente, sob a égide democrática, as demandas levantadas desde a década de 1980 por esses grupos. A partir de 2006, com a promulgação da Lei n. 11.124/2006, conquistou-se a permanência de recursos específicos para a construção sob a forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimentos de moradia. Nesse vértice, consoante o apontado no tópico anterior, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, movimentou articulações engendradas por diversos atores sociais, no sentido de criar planos, metas e procedimentos democráticos de diretrizes para a questão urbana e para o direito à moradia, pensadas sob a ótica do planejamento necessário para a consecução de políticas públicas eficazes. No entanto, a questão da urbanização e das condições de moradia da população de baixa renda não figurava somente como assunto primordial da pasta do MCidades. Também no Governo Lula, a temática fazia parte da pauta central de seu plano de governo desde a edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹⁹⁸,

http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/general/Alessandra_MCidades_POA.pdf. Acesso em: 12 ago. 2017.

¹⁹⁷ FERREIRA, op. cit., 2014, p. 118.

¹⁹⁸ BRASIL. Decreto nº 6.276, de 28 de novembro de 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6276.htm

demonstrando uma confluência da pauta em setores diversos da administração, que seriam objeto de intervenção por mais de um órgão, o que já sinalizava uma fragmentação e uma possível dispersão do projeto de política pública em andamento.

O trabalho cauteloso e consultivo do MCidades foi surpreendido, em 2009, pelo estouro da crise *subprimes* nos Estados Unidos, que, naquele mesmo ano, abalara a economia financeira mundial com a quebra de diversas instituições bancárias¹⁹⁹. Este foi o cenário da criação do Programa Minha Casa Minha Vida, uma iniciativa encampada pelos ministérios da Fazenda e da Casa Civil (os chamados ministérios de “primeira linha”), cujo peso das decisões repercute de forma incisiva sobre o planejamento governamental como um todo, e confirmando o risco de fragmentação da pauta urbanística que vinha sendo tecida pelo órgão especializado. O instrumento normativo que, inicialmente, formalizou o Programa e lhe conferiu existência no mundo jurídico foi a Medida Provisória 459, em 25 de março de 2009, apontando, por conta da natureza normativa, para a criação de um projeto de caráter emergencial, e sinalizando uma falta de planejamento específico por conta da escolha desse mecanismo jurídico mais “apressado”. Nesse sentido, Caio Amore destaca que, para desde a análise dessa gênese, o Minha Casa Minha Vida já carimbara o seu perfil de “programa econômico”²⁰⁰, ainda que se trata-se da questão da moradia para a famílias de baixa renda e do provimento habitacional. Sobre o caráter e a conjuntura econômica que motivou a criação do Programa:

Além dos fatores macroeconômicos, outro aspecto não diretamente relacionado às necessidades habitacionais do país que influenciou o desenho do PMCMV foi uma conjuntura específica do setor imobiliário. Várias das principais empresas desse segmento haviam aberto seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise. Uma estratégia adotada para que pudessem captar investimentos foi a projeção de um alto valor geral de vendas (VGV) nos anos subsequentes. Para que pudessem ampliar suas carteiras de projetos, muitas dessas empresas formaram grandes bancos de terra. No entanto, com a mudança do cenário econômico e a consequente tendência de retração da disponibilidade de crédito para a produção e a compra de imóveis, essas empresas viram-se diante de uma situação bastante delicada, com perspectivas reais de quebra generalizada no setor. Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter

¹⁹⁹ AMORE, op. cit., 2015, p. 15.

²⁰⁰ AMORE, op. cit., 2015, p. 16.

suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior²⁰¹.

Passando a figurar, então, como a grande política pública por moradia a partir do Governo Lula, o programa passou a prever um grande volume de subsídios para a habitação popular, buscando reduzir o déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Em sua primeira fase (2009 a 2011), a meta de construção era de um milhão de novas moradias, e na sua segunda fase (2011 a 2014), a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais²⁰².

Para uma análise jurídica substancial do programa habitacional, é importante compreender as regras e os parâmetros normativos que o rege. A Medida Provisória 459, de 7 de julho de 2009, ganha força de lei ao ser convertida em Lei 11.977/2009, cuja ementa passou a ser: “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”²⁰³. Além desses dispositivos, que versam sobre o caráter universal e abstrato do programa, há ainda um arcabouço robusto de Portarias, Resoluções e Instruções Normativas que regulamentam e cuidam das regras de execução propriamente da política pública habitacional. Não obstante, há ainda todo o corpo normativo relativo à construção civil, à habitação para a população de baixa renda, aos planos diretores municipais e às normas de direito urbanístico como um todo que se imbricam e se entrelaçam à concretização do programa, formando uma teia jurídica complexa e fragmentada.

Com efeito, a Lei 11.977/2009²⁰⁴, além de ser conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, também ganhou notoriedade por disciplinar a

²⁰¹ ROLNIK, Raquel. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas**: aspectos socioespaciais e segregação. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015, p. 131. <http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

²⁰² BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida. Ministério das Cidades**. Disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf. Acesso em: 08 ago. 2017.

²⁰³ Cf. dados disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm.

²⁰⁴ Posteriormente à publicação da Lei 11.977/2009 e à inauguração de uma política habitacional por meio do Minha Casa Minha Vida, alterações legais foram promovidas pela Medida Provisória n. 514, de 1º de

regularização fundiária de assentamentos urbanos e pela alteração na regulamentação das normas sobre registros públicos, o que o torna um diploma denso e extenso, permeado de assuntos e disposições diversas sobre temas bastante relevantes. O PMCMV, enquanto programa habitacional propriamente dito, foi tratado no capítulo I. No capítulo II foram previstas alterações na lei de registros públicos (Lei 6.015/73), passando a ser instituído o sistema de registro eletrônico. No capítulo III, tratou-se da reforma da regularização fundiária.

A execução e as etapas de desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida podem ser recortadas pela análise de suas duas fases, dois momentos distintos que consistem em lapsos temporais e metas de política pública distintas e que se encontram finalizados²⁰⁵. O Programa Minha Casa Minha Vida I (PMCMV I) caminhou pelos anos de 2009 a 2011 durante a gestão do Presidente Luís Ignácio Lula da Silva, já a segunda fase do programa teve início na gestão Dilma Rousseff, em 2012, tendo suas metas traçadas para até 2014²⁰⁶. A partir de 2009, o programa contratou 4,2 milhões de unidades habitacionais até dia 30 de abril de 2016, entregou 2,7 milhões de moradias, e contou com investimentos que ultrapassaram a casa dos R\$ 300 bilhões em sete anos²⁰⁷. Esses dados fazem do Minha Casa Minha Vida o maior programa voltado para o direito à moradia no país nos últimos 30 anos, superando proporcionalmente a produção habitacional promovida pelo sistema gerido pelo BNH (Banco Nacional da Habitação) nos anos da ditadura militar, que alcançou a marca de 4,5 milhões de moradias financiadas em 22 anos de existência²⁰⁸. Assim como o BNH, o PMCMV manteve a visão patrimonialista e o marketing imobiliário do “sonho da casa própria”, e, conforme anteriormente abordado,

dezembro de 2010, e pela Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012, convertidas respectivamente em Lei nº 12.424/2011, e Lei nº 12.722/2012.

²⁰⁵O Programa Minha Casa Minha Vida 3 foi lançado pelo governo da presidenta Dilma Rousseff em 30 de março de 2016, em meio ao processo de impeachment contra ela instaurado, que culminou com a posse do vice-presidente Michel Temer para o exercício do cargo. Diante da crise política desencadeada nessa conjuntura, a terceira fase do programa foi suspensa pelo governo Michel Temer, que revogou, em 17 de maio de 2016, as portarias que regulamentam as contratações do PMCMV, obstando a continuidade do programa nas versões Empresarial e Entidades. Cf. dados disponíveis em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/governo-temer-suspende-todas-as-novas-contratacoes-do-minha-casa.10000052388>. No entanto (como se verá mais detalhadamente adiante), a pressão dos movimentos sociais, especialmente do MTST, fez com que o governo recuasse e fosse editada a Portaria 235/2016, em 09 de junho de 2016, retomando a previsão de contratações pelo PMCMV – Entidades. Fonte: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/06/01/apos-invasao-e-protestos-temer-retoma-parte-do-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 08/09/2017.

²⁰⁶ Cf. dados disponíveis em: <http://www.minhavidaminhacasa.com/minha-casa-minha-vida-fase-2>

²⁰⁷ Dados da Caixa Econômica Federal (CEF). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 16 ago. 2017.

²⁰⁸ Dado disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em: 17 ago. 2017.

priorizou a lógica de mercado e os aspectos de política econômica muito mais do que habitacional e toda amplitude e relevância que concerne ao direito à moradia enquanto direito fundamental.

Consolidado pela Lei n. 11.977/2009, o PMCMV teve sua operacionalização prevista pelo deslocamento de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e, em menor quantidade, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ambos gerenciados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Quanto aos beneficiários do programa, o critério de seleção teve início, pela lei inaugural, com a sua classificação em três faixas, de acordo com rendas mensais, que eram estimadas na versão inicial do programa em: faixas 1 - até R\$ 1.600,00; faixa 2 - R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00; e faixa 3 - R\$ 3.275,00 a R\$ 5.000,00. Atualmente, em 2017, na chamada terceira fase do programa, o quadro atual se encontra com a seguinte divisão por faixa salarial: faixa 1 - famílias com renda mensal de até R\$ 1.800; faixa 1,5 - limite de renda mensal de até R\$ 2.600; faixa 2 - limite de renda mensal de até R\$ 4.000; faixa 3 - limite de renda mensal de até R\$ 9.000²⁰⁹. A versão mais recente do Programa possibilita o financiamento para as referidas faixas nos seguintes termos:

TABELA 9 – Faixas de renda e formas de financiamento no PMCMV

FAIXA DE RENDA	FORMA DE FINANCIAMENTO
Faixa 1 – Famílias com renda mensal de até R\$ 1.800	O Governo paga até 90% do valor do imóvel. As parcelas mensais são menores do que 10% da renda bruta familiar, variando entre R\$ 80 e R\$ 270, e o financiamento terá a duração de até 10 anos.
Faixa 1,5 - Famílias com renda mensal de até R\$ 2.600	A família conseguirá financiar um imóvel novo com taxas de juros de apenas 5% ao ano, subsídios (uma ajuda do governo para pagar a entrada) de até R\$ 47,5 mil e até 30 anos para quitar o empreendimento.
Faixa 2 - Famílias com renda mensal de até R\$ 4.000	Taxa de juro mais baixa do que a do mercado. Prazo de até 30 anos para pagar, podendo escolher entre um imóvel novo ou na planta; compra de terreno e construção da casa; ou ainda construção em um terreno que já é próprio do beneficiário, sempre nos padrões do MCMV.
Faixa 3 - Famílias com renda mensal de até R\$ 9.000	Taxa de juro mais baixa do que a do mercado. Prazo de até 30 anos para pagar, podendo escolher entre um imóvel

²⁰⁹ Dados disponíveis em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 17 ago. 2017.

	novo ou na planta; compra de terreno e construção da casa; ou ainda construção em um terreno que já é próprio do beneficiário, sempre nos padrões do MCMV.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborada com base na legislação do Programa Minha Casa Minha Vida compilada pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Planalto. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Legislacao_FAR.pdf e <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>.

Na versão tradicional do programa, a execução das obras ficaria a cargo da construtora contratada, que é responsável pela entrega do imóvel concluído dentro das normas técnicas e regularizado, deslocando montantes de recursos para as empresas de construção civil realizarem a apresentação de projetos e a construção de unidades habitacionais, sob a responsabilidade de seleção e fiscalização da CEF. Nesse contexto, o PMCMV contava com recursos alocados no PAC para a área habitacional, previsto, na primeira fase, em R\$ 25,5 bilhões, dos quais R\$ 16 bilhões seriam voltados somente para a baixa renda, com foco na faixa 1²¹⁰. O aporte financeiro expressivo era estratégia considerada importante naquele contexto:

Além de reduzir o déficit habitacional e contribuir para diminuir os riscos de impacto da crise internacional na economia brasileira, o programa Minha Casa, Minha Vida também trouxe à tona o fato de que o problema da habitação para a população de baixíssima renda (até três salários mínimos) somente será enfrentado se houver um grande aporte de recursos públicos²¹¹.

No mesmo sentido, a eficácia econômica do modelo apresentou resultados positivos para o país:

O Programa “Minha Casa Minha Vida”, como estratégia política e econômica, é positivo. No ano de 2012, deu um impacto de 0,8% no Produto Interno Bruto do País, além de gerar 1,4 milhão de postos de trabalho formais, viabilizados pela superação da marca de dois milhões de unidades contratadas²¹².

No entanto, o Programa não trazia como prioridade o respeito às diretrizes traçadas pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, elaborados no âmbito do

²¹⁰ ROMAGNOLI, Alexandre J. **O programa “minha casa, minha vida”**: continuidades, inovações e retrocessos. *Temas de Administração Pública*, v. 4, n. 7. Araraquara, 2012, p. 9. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexanderromagnoli.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

²¹¹ ROMAGNOLI, op. cit. 2012, p. 10.

²¹² BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2**. Eixo Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, impedindo a discussão do respeito da noção de *habitação adequada*, desejada e factível no contexto do município e do direito à moradia como um todo, tampouco a participação e o controle social por meio dos conselhos municipais e outras instâncias de monitoramento e avaliação, que não foram previstas pelo modelo²¹³. Marcou-se, mais uma vez, a incursão de um projeto em que há um maciço protagonismo do capital imobiliário, representado pelas grandes construtoras, a partir da construção de conjuntos habitacionais padronizados, em locais afastados e distantes de serviços e infraestrutura urbana. Sobre o modelo institucional do PMCMV, a urbanista Raquel Rolnik assevera:

O desenho do programa é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados²¹⁴.

A área útil mínima permitida para construção de moradias dentro do programa é, até o momento, de 39 m², com valor fixo estabelecido por unidade habitacional, que chega a R\$ 76 mil para a faixa 1 nas regiões metropolitanas²¹⁵. A esse respeito, observa Guilherme Boulos²¹⁶:

A Caixa paga às construtoras um valor fixo por unidade habitacional, que nas regiões metropolitanas é de R\$ 76 mil para a faixa 1. E estabelece um mínimo de 39 m² para a casa. Se a empresa construir 39m² receberá os R\$ 76 mil, se fizer R\$ 60 m² receberá os mesmos R\$ 76 mil.

Quanto à relação entre escolha do terreno, qualidade das casas e o capital imobiliário, há que se fazer algumas ponderações importantes. O PMCMV viabilizou uma transferência da ordem bilionária do Orçamento Geral da União (OGU) para os

²¹³ KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 10, apud CASTRO, Karina Brandão Alves de. **Programa Minha Casa Minha Vida no cenário brasileiro**. Revista CEJ, Brasília, Ano XIX, n. 66, p. 29-43, maio/ago. 2015, p. 37. <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/2039/1951>. Acesso em: 24 out. 2016.

²¹⁴ ROLNIK, 2015, p. 132.

²¹⁵ Cf. informação disponível em: <https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/06/cartilha-mcmv.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

²¹⁶ BOULOS, Guilherme. **De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 35.

caixas das empresas privadas, tanto por meio dos lucros sobre a construção e subsídios, quanto pelos lucros indiretos sobre a especulação imobiliária e doação de terras públicas²¹⁷. Como o objetivo das construtoras é adotar soluções construtivas e que busquem maximizar os lucros na execução e gestão de obras, procurando construir um maior número possível de empreendimentos, a solução mais interessante é atender ao mínimo das exigências preconizadas pelas normas técnicas do Programa, padronizando ao máximo as unidades habitacionais, sob a menor metragem e custo permitidos²¹⁸. É o que aponta Denise Morado Nascimento²¹⁹ ao atentar para o processo de obtenção de lucro pelas empresas, aplicado à realidade do Programa:

O discurso “de fazer o que a lei manda”, sob a ótica de todas as construtoras como cumpridoras do seu dever, e que converge com o discurso da Caixa, “eles fazem o mínimo que a gente pede”, tem alimentado continuamente a produção do PMCMV. Todas as regras e exigências do PMCMV, ainda que estabelecidas pela Caixa e Ministério das Cidades e cumpridas pela iniciativa privada, permitem o protagonismo das construtoras na definição espacial, construtiva e territorial, gerando-se, ao final, um padrão nacional de moradia social acatado pelos municípios, independentemente das características físicas dos terrenos, das condições bioclimáticas locais e das necessidades habitacionais dos moradores.

Nesse mesmo sentido:

A escolha dos terrenos pelas empresas, fator determinante para a taxa de retorno do empreendimento, segue uma equação complicada, sendo condicionada por variáveis como o custo do metro quadrado e as exigências estabelecidas na legislação quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços²²⁰.

Em contraponto, buscando manter a continuidade da trajetória de lutas e conquistas alcançadas pelos movimentos sociais, e procurando amenizar a lógica dominante colocada pelo PMCMV, a autogestão habitacional é inserida na política pública por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV – Entidades), caminhando paralelamente com a modalidade geral até aqui apresentada, que também será

²¹⁷ DRAGO, 2011, p. 6.

²¹⁸ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/pt-br.php>. Acesso em: 13 ago. 2016.

²¹⁹ NASCIMENTO, Denise Morado. **As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade**. Cad.Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164, ABr. 2016, p. 150. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0145.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2016.

²²⁰ ROLNIK, op. cit., 2015, p. 132.

chamada de Programa Minha Casa Minha Vida – Empresarial (PMCMV – Empresarial), a fim de distinguir essas modalidades do programa.

Em outras palavras, observa-se que a modalidade empresarial, predominante no PMCMV, reserva pouco ou quase nenhum espaço para a participação popular na decisão dos rumos da política pública de moradia, sendo o espaço dos beneficiários reservado mais ao cumprimento das formalidades burocráticas e critérios jurídicos estabelecidos, sem um maior papel de protagonismo nas escolhas referentes ao programa. Logo, observa-se que, praticamente, o desenho institucional da política pública de moradia acabou seguindo um caminho semelhante ao modelo do BNH, durante a ditadura militar. A alternativa mais participativa seria representada pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, tratado a seguir.

4.3. Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades

A versão Entidades surgiu e caminhou enquanto modalidade de política pública habitacional ao longo das fases 1 e 2 do PMCMV, nos governos Lula e Dilma Rouseff, já finalizados, e por isso passíveis de análise de seus resultados. A terceira fase do Programa foi anunciada em março de 2016²²¹, e tem previsão para se concluir no ano de 2018. Porém, em 2017, seus rumos ainda são incertos e sofrem com as recorrentes interrupções, alterações, paralisações e cortes orçamentários, porém o Programa segue ativo e, ainda que com metas menores²²², faz parte da agenda do Governo Federal. Ainda assim, mesmo com atrasos e paralisações no programa em geral, a modalidade Entidades, que será analisada neste tópico, teve seu maior número de contratações no ano de 2017²²³.

O *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades* é a representação de uma conquista jurídica materializada após os longos anos de luta e reivindicação popular pela entrada da autogestão na pauta formal das políticas públicas por moradia. É um programa que, em sua primeira fase, visava o atendimento das famílias contempladas pela faixa 1 do MCMV, ou seja, ao “*atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações demais entidades*”

²²¹Informação disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>. Acesso em 10 ago. 2017.

²²² Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/dilma-lanca-minha-casa-minha-vida-3-com-meta-menor-18982371>. Acesso em: 08 ago. 2017.

²²³ Informação disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/02/numero-de-unidades-do-minha-casa-minha-vida-entidades-bate-recorde>. Acesso em: 10 set. 2017.

privadas sem fins lucrativos, visando a produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos”²²⁴. A Resolução 141, de 10 de junho de 2009, previu especificamente o nascimento desse programa e deu as diretrizes para sua regulamentação:

Regulamenta a utilização de recursos da União previstos no Art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e no Art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular–Entidades–Minha Casa, Minha Vida voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

Atualmente, com a nova configuração das faixas de renda das famílias beneficiárias do Programa, a Instrução Normativa n. 18, de 24 de abril de 2017, foi responsável pela atualização das diretrizes do *Entidades*, equalizando suas regras dentro do contexto mais amplo do Minha Casa Minha Vida e suas diretrizes gerais, formatando o limite de renda previsto para os beneficiários da faixa 1, que passou a ser de R\$ 1.800,00:

3 PÚBLICO ALVO

3.1 O público-alvo do PMCMV-E é composto por famílias cuja renda mensal bruta esteja limitada a R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), organizadas sob a forma associativa²²⁵.

Assim, o *Entidades* é concebido como uma proposta anexa à estrutura principal do Minha Casa Minha Vida, sob qual se aplicam, além de suas regras específicas, os dispositivos gerais previstos pelo programa. O PMCMV-Entidades é, então, a nova versão do Programa Crédito Solidário, de 2005, tratando exclusivamente do financiamento de empreendimentos habitacionais autogeridos por associações formadas por famílias com renda de até três salários mínimos²²⁶. Como o agente operacional do programa é a Caixa Econômica Federal (CEF), essa modalidade também se viu diante dos desafios tradicionais do mercado imobiliário e da burocracia, ainda que seus sujeitos, métodos e processos de gestão sejam diferentes. Optou-se, assim, por inserir o projeto no contexto da estrutura operacional já consolidada, mantendo o viés de financeirização dessa modalidade de

²²⁴ Cf. informação disponível em: <http://www.pnhu.com.br/fds-fundo-de-desenvolvimento-social/>. Acesso em: 17 jul. 2017.

²²⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa n. 18, de 24 de abril de 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2017&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=84>. Acesso em: 17 jul. 2017.

²²⁶ LAGO, Luciana Corrêa do. **O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta.** Associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: LAGO, Luciana Corrêa do. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2012, p. 192. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/autogestao_brasil2013.pdf. Acesso em: 12 ago. 2017.

política habitacional, o que esbarrou na realidade prática dos movimentos sociais que o reivindicaram. Esse foi um dos “impasses” iniciais que a legislação desde logo colocou para os movimentos sociais, mas que foi sofrendo flexibilização por meio de novas alterações advindas por meio de diversas Resoluções, Instruções Normativas, Decretos e Leis, para que assim o Entidades fosse atingindo seu novo formato desenhado a partir do PMCMV II e da Lei 12.424, de 16 de junho de 2011²²⁷. No entanto, paradoxalmente, essa teia de dispositivos normativos também gera uma dificuldade no acesso às regras e diretrizes do programa, requerendo estudos especializados e provocando uma dificuldade no seu manuseio e compreensão, demonstrando uma outra dificuldade inicial para a compreensão dos atores aos quais se destina o Entidades.

Não obstante, a convivência entre as modalidades Empresarial e Entidades fomentou uma disputa pela localização dos terrenos e empreendimentos entre agentes com interesses e ideais de cidade conflitantes, de um lado as empresas do setor imobiliário, e de outro as associações comunitárias e sindicais, o que se manifesta, inclusive, na desproporcionalidade de recursos públicos federais direcionados para as linhas Empresarial e Entidades do Programa MCMV²²⁸²²⁹. A pesquisadora Luciana Lago²³⁰ aponta que os recursos federais alocados para a produção associativa representaram, até ano de 2012, não mais do que 2% dos financiamentos para casa própria. No entanto, a despeito da desproporção, a professora pondera que a existência do PMCMV-Entidades, é, por si, um avanço no campo do direito à moradia:

(...) no campo habitacional, os recursos federais alocados para a produção associativa representaram até o momento, não mais do que 2% dos financiamentos para casa própria, evidenciando a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelo fundo público. o que, por um lado, evidencia a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelo fundo público. Porém, o que privilegiamos aqui não são as condições desiguais dessa disputa, mas a própria existência desse campo de disputa e dos avanços contra-hegemônicos que, embora tímidos em

²²⁷ Em 2015 continua sofrendo alterações, e agora a caminho da Etapa 3. Dados disponíveis em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 15 ago 2017.

²²⁸ LAGO, op. cit., 2012, p. 193.

²²⁹ Segundo dados da CEF, somando os recursos dos dois programas, os investimentos foram da ordem de R\$800 milhões, até 2010, fomentando a contratação de cerca de 30 mil unidades habitacionais, segundo dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades. Para a produção empresarial, o Programa financiou em 2009 e 2010, 449 mil unidades. Dados disponíveis em: <http://www20.caixa.gov.br/Lists/Release/DispForm.aspx?ID=685&ContentTypeId=0x0100C3A929DBA1E D4389865470500410EAD900D3B607B97A60B4478828C38300F9C5D7>. Acesso em: 15 ago. 2017.

²³⁰ Ibid., p. 197.

termos quantitativos, exigem análises minuciosas das práticas associativas difundidas pelo Brasil²³¹.

Detalhando o caráter do programa e sua aplicação prática, a Resolução n. 200/2014, do Ministério das Cidades, define o Entidades como um programa que visa “o acesso ao financiamento habitacional para as famílias de baixa renda que não têm capacidade de poupança exige condições especiais e subsidiadas”²³², refletindo em estímulos ao regime de cooperativismo e associativismo habitacional, bem como ao princípio de ajuda mútua e da autogestão como formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais, dentro das necessidades e características dos usos e costumes locais.

No que toca à atribuição de valor máximo para a avaliação do imóvel, houve previsão específica que permaneceu na legislação do Programa até a versão II com a Resolução 182/2011, tendo sido suprimida pela Resolução 190/2012. A retirada da previsão de valor máximo de avaliação do imóvel foi uma conquista importante do Programa voltado para as Entidades, pois o valor acaba por limitar o potencial de qualidade dos projetos habitacionais realizados por autogestão, possibilitando também uma maior valorização do imóvel construído, beneficiando as famílias contempladas. Na realidade, a previsão dessa limitação para avaliação imobiliária aponta para uma “preocupação” com a relação das unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV-Entidades com as construções produzidas pelo mercado imobiliário, mas, por outro lado, retirou um entrave já que antes do término da obra não se pode analisar o “valor máximo de avaliação do imóvel”.

Art. 4º Suprimir os itens 8.2.3.1 e 8.2.3.1.1 do Anexo da Resolução 183, de 10 de novembro de 2011. (...) Na regra anterior, antes da contratação da obra, a Caixa fazia uma estimativa do valor de mercado da unidade a ser produzida alcançaria em caso de venda. O valor não poderia ultrapassar a quantia de R\$ 80.000,00 a R\$ 130.000,00, conforme cada tipo de moradia construída. No entanto, em razão da qualidade dos projetos realizados por autogestão, que normalmente tem área maior que a mínima exigida no programa e alta qualidade nos materiais propostos, este valor estava superando os limites impostos. A supressão dessas regras de avaliação acaba com este problema e dá maior liberdade para as entidades capricharem ainda mais nos projetos.²³³

²³¹ Ibid., p. 197.

²³² BRASIL. Resolução nº 200, de 5 de agosto de 2014. Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25819834_RESOLUCAO_N_200_DE_5_DE_AGOSTO_DE_2014.aspx. Acesso em: 14 jul. 2016.

²³³ Cf. dados da União dos Movimentos de Moradia (UMM). Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=605:o-que-muda-com-a-

Esta é uma das questões enfrentadas pelas entidades organizadoras de projetos de produção habitacional pelo Entidades, pois a lógica associativa e autogestionária convive em meio a desenhos institucionais que a inseriu na burocracia do mercado imobiliário. Felipe Drago²³⁴ avalia que, apesar da absoluta predominância do modo empresarial de provisão habitacional, que representa aproximadamente 97% do total de recursos totais do MCMV, programas habitacionais como o Crédito Solidário e o Minha Casa Minha Vida Entidades possibilitaram aos movimentos sociais a produção de cerca de 27 mil unidades habitacionais de forma “autogestionária”, implementando experiências ricas e significativas, ainda que numericamente inferiores do que as promovidas pelas empresas de construção civil. Sobre a importância simbólica da conquista dessa vertente de política pública, sob a ótica da União Nacional por Moradia Popular:

A autogestão dos empreendimentos estabelece um processo emancipatório educativo das populações, garante uma melhor qualidade final das habitações, exclui os lucros estabelecidos por outros processos e, por extensão, garantem uma acesso mais democrático das famílias de menor renda. Neste sentido, a necessidade de inclusão do processo autogestionário para gerenciamento da produção das habitações, define um caráter fundamental de mudança nos moldes deste programa. Propomos que os próprios movimentos organizados de moradia sejam os agentes do empreendimento, para que possam desenvolver os projetos, efetuar a compra do imóvel, empreender a construção ou reforma e a gestão dos contratos de arrendamento²³⁵.

4.3.1 Base jurídica

O PMCMV, desde sua concepção inicial enquanto política pública, ainda que sua gênese tenha sido mais de cunho econômico e com foco no aquecimento do mercado imobiliário do que propriamente uma política habitacional, procurou, em contrapartida e em meio às diversas contradições do Programa, atender às necessidades da população com menor poder de acesso à moradia por meio do mercado formal. A Lei 11.977/2009, em sua gênese, já deu diretrizes gerais de priorização para a seleção dos beneficiários das unidades habitacionais em seu artigo 3º, elencando como critérios a serem considerados a faixa de renda; o tempo de residência ou trabalho no município; a habitação em assentamentos

novaresolucao-do-ministerio-das-cidades-no-programa-minha-casa-minha-vidaentidades&catid=75:minha-casaminha-vida-entidades&Itemid=98. Acesso em: 01. mar. 2016.

²³⁴ DRAGO, 2011, p. 6.

²³⁵ UNMP. Ofício ao Ministério das Cidades, abril 2003.

irregulares ocupados por população de baixa renda; a ocupação de áreas de risco ou remanejadas em projeto de regularização fundiária:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.²³⁶²³⁷

A forma como a legislação se encontra atualmente é fruto de alterações que foram sendo feitas até o ano de 2017, sendo os parâmetros normativos de seleção dos beneficiários progressivamente complementados, sobretudo por meio de portarias, instruções normativas e resoluções, emanadas pelo Ministério das Cidades. No caso do PMCMV-Entidades, as sociedades organizadas foram encarregadas da seleção das demandas, tendo a legislação estabelecido que elas mesmas definissem critérios próprios e adicionais para escolha dos beneficiários a partir de discussões internas, devidamente aprovadas e publicadas conforme o procedimento estabelecido na lei do PMCMV, de modo a contemplar a lógica da autogestão defendida pelos movimentos de moradia. Por meio desses critérios gerais e dessa abordagem inicial, o PMCMV abarcou grandes possibilidades de contemplar beneficiários residentes em áreas de risco, priorizando, em sua primeira fase, as faixas de renda entre zero e R\$1.6000,00 (faixa 1), atualmente

²³⁶BRASIL, Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 11 jul. 2016.

²³⁷ A referida Lei conta com diversos artigos revogados, todavia boa parte de seus dispositivos ainda segue vigente, como é o caso do mencionado artigo 3º, entre os demais que virão a ser citados.

ampliada pelo programa para o valor de R\$ 1.800,00, e se estendendo assim pelas diversas cidades do interior do Brasil e não apenas as capitais, tendo coadunado seus objetivos com os ditames da Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (12.608/2012), cabendo à União, Estados, do Distrito Federal e Municípios adotarem medidas conjuntas necessárias à ocupação de áreas de risco, evitar desastres, combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e realocação da população residente em tais áreas, o que se relaciona com a importância de prover e estimular a construção de moradias em locais tecnicamente seguros.

A Resolução n. 214, de 15 de dezembro de 2016, é norma vigente no atual momento do programa, e é responsável por “aprovar o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades – PMCMV-E”²³⁸, sendo fonte normativa importante de estudo até o momento. Este instrumento jurídico traz um anexo com regras sobre o programa, e dele se pode inferir seus objetivos, as modalidades operacionais permitidas, os participantes e suas respectivas atribuições, as formas de seleção das propostas, normas técnicas de segurança, as condições operacionais, origem dos recursos e composição dos investimentos. O primeiro ponto da Resolução estabelece que os beneficiários são pessoas físicas, organizadas sob a forma associativa, sem apresentar rol taxativo de qual seriam essas associações, deixando uma maior abertura para a participação das mesmas, e priorizando o caráter sem fim lucrativo das mesmas. Dispõe também que poderão ser construídas novas unidades habitacionais pelas mesmas, ou a requalificação de imóveis urbanos, respeitadas as normas técnicas propostas:

RESOLUÇÃO N. 214, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

ANEXO

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - ENTIDADES

1. OBJETIVO E MODALIDADES OPERACIONAIS

O Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E destina-se à concessão de financiamentos a pessoas físicas, contratados sob a forma associativa, para execução das seguintes modalidades operacionais:

a) construção de unidades habitacionais urbanas; ou b) requalificação de imóveis urbanos.

1.1 CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS: modalidade operacional que objetiva a execução de obras e serviços que resultem em unidades habitacionais dotadas de padrões de habitabilidade, salubridade e segurança, definidos pelas posturas municipais, e de desempenho técnico, segundo normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

²³⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&jornal=1&pagina=51&totalArquivos=84>. Acesso em: 16 ago. 2016.

1.1.1 Deverão ser utilizadas áreas que, nos seus limites, possuam vias de acesso e infraestrutura básica, esta última composta por solução de abastecimento de água e esgotamento sanitário e energia elétrica.

1.2 REQUALIFICAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS: modalidade operacional que objetiva a aquisição de imóveis usados, conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso.

1.2.1 Serão adquiridos no âmbito desta modalidade, exclusivamente, imóveis usados que se encontrem vazios, abandonados ou subutilizados ou ainda em estado de conservação que comprometa sua habitabilidade, segurança ou salubridade.

1.2.2 Os imóveis deverão estar situados em áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

O segundo ponto do referido anexo elenca os agentes participantes do programa, entre órgãos públicos, pessoas físicas (beneficiárias finais), e as entidades organizadoras, por meio das quais se torna possível a participação no Entidades, e às quais incumbe a realização dos beneficiários por meio de análise socioeconômica, estudo prévio de viabilidade dos projetos, e a execução e conclusão dos empreendimentos. Fica permitida também a participação de empresas de construção civil na qualidade de cogestoras, caso assim a entidade decida, deixando claro o protagonismo de ordem associativa nesta vertente da política pública:

2. PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES

Participarão do PMCMV-E, além do Órgão Gestor, Ministério das Cidades, do Agente Operador, Caixa Econômica Federal, e dos Agentes Financeiros: a) pessoas físicas, na qualidade de tomadoras dos financiamentos e beneficiárias do PMCMV-E; e b) entidades organizadoras dos grupos associativos.

2.1 Os requisitos para enquadramento das pessoas físicas obedecerão ao disposto na Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016, publicada no Diário Oficial da União, em 31 de março de 2016, Seção 1, página 52, ou outra que vier a substituí-la, sem prejuízo às análises necessárias à concessão dos financiamentos, a critério dos Agentes Financeiros.

2.2 Serão admitidas como entidades organizadoras dos grupos associativos, exclusivamente, as entidades privadas sem fins lucrativos, habilitadas pelo Órgão Gestor a participar do PMCMV-E, nas condições estabelecidas pela Portaria nº 747, de 1º de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União, em 2 de dezembro de 2014, Seção 1, páginas 36 a 38, ou outra que vier a substituí-la.

2.2.1 As atribuições das entidades organizadoras dos grupos associativos são: a) formação, organização e análise socioeconômica prévia dos proponentes do grupo associativo, observado o disposto no Anexo II da Portaria nº 163, de 6 de maio de 2016, do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União, em 9 de maio de 2016, Seção 1, página 117, ou outra que vier a substituí-la; b) elaboração e estudo prévio

de viabilidade dos projetos; c) execução e conclusão dos empreendimentos; e d) execução ou contratação de trabalho social junto aos beneficiários.

2.3 Ficam admitidos ainda como participantes do PMCMVE: a) empresas do ramo da construção civil, na qualidade de cogestoras dos empreendimentos, a critério das entidades organizadoras dos grupos associativos, para realizar as atividades previstas nas alíneas "b" e "c" do subitem 2.1.1 deste Anexo; e b) órgãos da administração direta ou indireta vinculados à União, estados, Distrito Federal ou municípios, que venham a aportar bens ou serviços necessários à composição do investimento do empreendimento.

2.4 Os contratos de financiamento serão celebrados com a interveniência da entidade organizadora do grupo associativo e, quando for o caso, da empresa cogestora do empreendimento.

2.5 Os contratos de financiamento serão celebrados com o grupo associativo de beneficiários, totalmente integralizado, admitidas substituições até o término do prazo de carência do empreendimento.

2.6 É facultado ao grupo associativo de beneficiários promover, a seu exclusivo critério, a substituição da entidade organizadora contratante por outra devidamente habilitada pelo Órgão Gestor a participar do programa.

2.7 É facultado às entidades organizadoras atuarem como tomadoras dos financiamentos, nos casos de empreendimentos que requeiram financiamento para elaboração de projetos e obtenção das aprovações e licenciamentos necessários, observadas as seguintes condições: a) o objeto do contrato de financiamento contemplará uma das modalidades operacionais previstas nos subitens 1.1 ou 1.2 deste Anexo; b) apresentação do grupo associativo de beneficiários, totalmente integralizado, que participará como anuente do contrato de financiamento; c) aplicação das condições operacionais previstas no item 5 deste Anexo; e d) transferência do financiamento às pessoas físicas integrantes do grupo associativo até o término do prazo de carência.

No ponto 3 do Anexo, fica prevista fonte de recursos orçamentários do programa, provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, as formas e critérios de seleção das propostas, a cargo do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, a composição dos custos do projeto e as normas técnicas a deve obedecer:

3. ORIGEM DOS RECURSOS

O PMCMV-E utilizará os recursos da União transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, na forma do art. 2º, inciso II, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e do art. 2º, inciso II, do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, observada a Lei Orçamentária Anual e sua respectiva regulamentação.

4. ENQUADRAMENTO, HIERARQUIZAÇÃO E SELEÇÃO DE PROPOSTAS

O processo de enquadramento, hierarquização e seleção de propostas será definido pelo Órgão Gestor e executado pelo Agente Operador. 4.1 O enquadramento se destina a verificar o atendimento das propostas ao objetivo e aos atos normativos que regem o PMCMV-E. 4.2 A hierarquização se destina a ordenar, a partir do atendimento a critérios técnicos, objetivos e previamente definidos, propostas previamente

enquadradas. 4.3 A seleção se destina a eleger as propostas previamente hierarquizadas até o limite dos recursos orçamentários alocados no exercício ao PMCMV-E.

5. CONDIÇÕES OPERACIONAIS

O PMCMV-E obedecerá às condições operacionais definidas neste item, além da regulamentação do Órgão Gestor e do Agente Operador, no âmbito de suas respectivas competências legais.

5.1 COMPOSIÇÃO DE INVESTIMENTO O valor de investimento corresponde ao valor de financiamento, acrescido da contrapartida, e será composto integral ou parcialmente, de acordo com a modalidade operacional, pelos itens a seguir relacionados: 5.1.1 Custos Diretos: a) Terreno: valor correspondente ao de avaliação ou aquisição do terreno, o que for menor, acrescido das correspondentes despesas de legalização; b) Projetos: valor correspondente aos custos de elaboração dos projetos e obtenção das aprovações e licenciamentos necessários à execução do empreendimento, limitado a 3% (três por cento) do valor correspondente ao somatório dos itens componentes do investimento, excetuados aqueles referentes aos custos indiretos; c) Construção Habitacional: valor correspondente os custos de edificação das unidades habitacionais dotadas de padrões mínimos de habitabilidade, salubridade e segurança definidos pelas posturas municipais, e de desempenho técnico, segundo normas da ABNT; d) Aquisição de Imóveis para Recuperação e/ou Modificação de Uso: valor correspondente ao custo de aquisição ou avaliação de imóveis usados, o menor, acrescido dos custos necessários à execução de obras e serviços voltados à recuperação, ocupação e modificação de uso do imóvel para fins habitacionais; e) Urbanização e Infraestrutura: valor correspondente ao custo das obras e serviços necessários a tornar operativas as obras de edificação, compreendendo abastecimento de água; esgotamento sanitário; energia elétrica; iluminação pública; e vias de acesso e internas da área do empreendimento, ficando admitidas ainda obras de drenagem, proteção, contenção e estabilização do solo;

Do ponto de vista do planejamento da política pública, a Resolução n. 212, de 15 de dezembro de 2016²³⁹, institui novo Plano de Metas e Diretrizes Gerais de aplicação dos recursos alocados junto ao FDS para execução do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, relativo ao Exercício de 2017. O montante é previsto em até R\$ 796.400.000 (setecentos e noventa e seis milhões e quatrocentos mil reais), abrangendo pagamento de obras em curso (até R\$ 488.049.480), e a contratação de novas operações de crédito (até R\$ 252.000.000), prevendo a distribuição regional da verba, entre outras disposições. Observa-se que a região Sudeste lidera a porcentagem de investimento, seguida pela Região Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste:

RESOLUÇÃO N. 212, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

²³⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução n. 212, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&jornal=1&pagina=51&totalArquivos=84>. Acesso em: 16 ago. 2016.

Art. 1º Fica instituído Plano de Metas e Diretrizes Gerais de aplicação dos recursos alocados junto ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para execução do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, relativo ao Exercício de 2017, cujo montante é de até R\$ 796.400.000 (setecentos e noventa e seis milhões e quatrocentos mil reais), os quais poderão ser utilizados observando-se os termos a seguir definidos: I - Pagamento de obras em curso: até R\$ 488.049.480 (quatrocentos e oitenta e oito milhões, quarenta e nove mil e quatrocentos e oitenta reais); II - Desembolso com contratação de novas operações de crédito: até R\$ 252.000.000 (duzentos e cinquenta e dois milhões de reais), desde que observados os valores limites definidos a partir da proporção do déficit habitacional por região, conforme disposto no quadro adiante:

Região	Percentual Distribuição*	Limite Desembolso ano/contratação (R\$)
Norte	9,38%	23.637.600
Nordeste	26,14%	65.872.800
Sudeste	44,71%	112.669.200
Sul	11,45%	28.854.000
Centro-Oeste	8,32%	20.966.400
Total	100%	252.000.000

* Observa o déficit habitacional projetado a partir do CENSO/IBGE-2010

III - Danos físicos dos imóveis: até R\$ 17.292.096 (dezessete milhões, duzentos e noventa e dois mil e noventa e seis reais);

IV - Custas e emolumentos cartorários: até R\$ 28.820.160 (vinte e oito milhões, oitocentos e vinte mil e cento e sessenta reais);

V - Taxas de administração do Agente Financeiro: até R\$ 7.838.264 (sete milhões, oitocentos e trinta e oito mil, duzentos e sessenta e quatro reais);

VI - Outras despesas: até R\$ 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil reais).

Parágrafo único. É facultado ao Gestor da Aplicação redistribuir os recursos de que trata o inciso II entre as regiões do país, desde que o remanejamento seja por ele aprovado após análise de justificativa previamente encaminhada pelo Agente Operador.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

No entanto, a norma jurídica que fornece um maior escopo do conteúdo do programa e seus aspectos práticos, sob o ponto de vista propriamente operacional e dirimindo regras técnicas específicas para a consecução da política pública, há que se analisar a Instrução Normativa n. 14, de 22 de março de 2017, alterada pela Instrução Normativa n. 18, de 24 de abril de 2017, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E. A IN 14/2017 continha apenas o Anexo I, ganhando os Anexos II e III pela IN 18/2017, sendo a normativa mais abrangente e completa sobre o *Entidades*. A norma reitera e dá maiores detalhes sobre alguns pontos já previstos nas Resoluções. O Anexo I contém sete itens, sendo eles: 1) participantes do programa e atribuições; 2) origem dos recursos; 3) público alvo; 4) habilitação das entidades organizadores; 5) modalidades de financiamento; 6) regime de construção e 7) composição dos investimentos.

Para além dos critérios já abordados neste tópico, e já contemplados pela legislação anteriormente analisada, chama atenção aqui a previsão dos regimes de construção permitidos (item 6). A autogestão é contemplada pelos regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugada, por meio da: a) autoconstrução: na qual cada beneficiário produz sua UH; b) mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH; c) administração direta: a EO, com a anuência da CAO, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários. Para qualquer um deles, isolados ou conjugados, é obrigatória a contratação de assessoria técnica cujo profissional possua acervo técnico compatível ao projeto proposto, verificado pelo Agente Financeiro, devendo, preferencialmente, ser o responsável técnico da obra. A cogestão, na qual é permitida a utilização de empresa do ramo da construção civil, pode se dar por meio do regime de empreitada global, sendo obrigatória no caso de construção verticalizada, podendo se dar por meio de autogestão somente se a entidade contar com Responsável Técnico ou Assessoria Técnica própria, capaz de comprovar acervo técnico compatível ao projeto elaborado.

1 PARTICIPANTES DO PROGRAMA E ATRIBUIÇÕES

1.1 Os participantes do PMCMV-E e suas respectivas atribuições encontram-se definidos na forma a seguir especificada: a) Órgão Gestor - Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação - MCidades/SNH, com a atribuição de definir as diretrizes, prioridades, sanções, estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, hierarquização, seleção e contratação das propostas, bem como acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas para implementação do Programa e repasse de recurso do Orçamento Geral da União - OGU ao FDS; b) Agente Operador - Caixa Econômica Federal - CEF, responsável pela alocação do orçamento aos Agentes Financeiros de acordo com a distribuição orçamentária por Região, definição e orientação acerca dos procedimentos operacionais a serem observados pelos Agentes Financeiros na execução do Programa e por acompanhar e monitorar as operações contratadas pelos Agentes Financeiros; c) Agentes Financeiros - Instituições Financeiras Federais, responsáveis por analisar a proposta de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico/cadastral, de engenharia e trabalho social, encaminhar a proposta para seleção e formalizar as operações de financiamento com os beneficiários ou Entidade Organizadora - EO, acompanhar as obras e as liberações dos recursos, efetuar a cobrança das prestações junto aos beneficiários, repassar ao FDS as prestações pagas pelos beneficiários e prestar informações solicitadas pelo Agente Operador; d) Beneficiários - As pessoas físicas adquirentes das unidades habitacionais - UH que se enquadrem nas condições estabelecidas no Programa, previamente cadastradas no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal - CADÚNICO e indicadas pela EO; e) Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE - Comissão com a

responsabilidade de gerir e movimentar os recursos financeiros destinados a produção e legalização do empreendimento e prestação de contas, composta de, no mínimo, 3 (três) pessoas eleitas por meio de assembleia, com registro em Ata, sendo um membro efetivo da EO e os demais membros vinculados ao grupo de beneficiários do empreendimento. Considera-se membro efetivo da EO a pessoa integrante da diretoria e/ou coordenação devidamente eleita e com mandato vigente, vedada a participação de membros da Comissão de Acompanhamento de Obra - CAO; f) Comissão de Acompanhamento de Obra - CAO - Comissão com a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização da execução do empreendimento e interlocução com a construtora, quando contratada, composta de, no mínimo, 3 (três) pessoas eleitas por meio de assembleia, com registro em Ata, sendo um, membro da EO e os demais vinculados ao grupo de beneficiários do empreendimento, vedada a participação de membros da CRE; g) Entidade Organizadora - EO - Cooperativa habitacional ou mista, Associação e Entidade privada sem fins lucrativos, previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, responsáveis pela proposta de intervenção habitacional junto ao Agente Financeiro e desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de arquitetura, engenharia, de trabalho social; seleção, mobilização, organização e orientação às famílias tomadoras dos financiamentos, inclusive em relação à documentação necessária, e gestão dos recursos financeiros, obras e serviços do empreendimento, por meio de participação na CRE e CAO; e h) Equipe ou órgão de assessoria técnica, contratada pela EO, com anuência da CAO, responsáveis pela elaboração dos projetos, acompanhamento, fiscalização e gerenciamento da execução do empreendimento.

2 ORIGEM DOS RECURSOS

2.1 As operações do PMCMV-E utilizarão recursos provenientes do OGU, transferidos ao FDS, conforme disposto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. 2.2 Em caráter complementar aos recursos de que trata o item 2.1, admite-se a participação dos beneficiários, sob a forma de contrapartida, da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, dos Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, das Companhias de Habitação Popular ou órgãos assemelhados, das Fundações ou entidades privadas, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis. 2.2.1 Nos casos em que haja aporte de contrapartida, o valor correspondente deverá ser deduzido do valor da operação, observado o disposto no Anexo II. 2.2.2 Alternativamente, o valor da contrapartida poderá ser utilizado para: a) viabilização do custo de aquisição do empreendimento, justificada pelo custo do terreno; b) aumento da área da unidade habitacional ou número de cômodos; c) melhoria das especificações da unidade habitacional ou do empreendimento; ou d) melhoria das áreas e equipamentos de uso comum.

3 PÚBLICO ALVO

3.1 O público-alvo do PMCMV-E é composto por famílias cuja renda mensal bruta esteja limitada a R\$ 1.800,00 (um mil e seiscentos reais), organizadas sob a forma associativa. 3.2 Admitir-se-á, para até 10% (dez por cento) das famílias atendidas em cada empreendimento, que a renda mensal bruta seja limitada a R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais). 3.3 As condições e procedimentos de seleção dos beneficiários

serão estabelecidas em normativo específico do Ministério das Cidades. (...) ²⁴⁰ (grifo nosso)

O processo de mudanças das normativas que tratam do PMCMV-Entidades revela que as alterações se deram com intuito de torná-lo mais operacional e acessível, uma vez que a opção política adotada foi pela financeirização do Programa (haja vista o papel destaque da CEF), gerando sua burocratização e dificuldade no acesso do público alvo à política pública que lhe foi direcionada, ou seja, aos sujeitos coletivos habilitados para figurarem como agentes habilitados para o desempenho do protagonismo do programa. Houve, assim, esforços constantes para aproximar o arcabouço legislativo e a regulamentação do Programa das reivindicações feitas pelos movimentos populares desde a sua gênese. Por outro lado, a morosidade nas alterações e a teia jurídica complexa que se desenhou, também são fatores que colaboraram para a pouca expressividade quantitativa dos empreendimentos, sobretudo considerando que a viabilização dos mesmos não só era, como ainda é, bastante árdua, exigindo muito das entidades, a começar pela compreensão técnica das normas jurídicas.

Com efeito, no cenário atual traçado desde o final do ano de 2014, com a aprovação do PMCMV-Entidades 3 e os momentos de instabilidade política, aumentam as perspectivas de dificuldades de operacionalização e possibilidade de expansão desse modelo ²⁴¹. Chama atenção, ainda no cenário da terceira fase do Entidades, a instituição da Portaria 163, de 6 de maio de 2016, assinada pela então Ministra das Cidades Inês Magalhães, ainda durante a gestão Dilma Rousseff, que revogou a Portaria nº 412, de 07 de agosto de 2015, instituindo o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovando a formalização do Manual de Instrução para Seleção dos Beneficiários do PMCMV em todas as suas vertentes ²⁴². Em 19 de setembro de 2016, o Ministério Público Federal de São Paulo expediu a Recomendação nº 54, questionando pontos estabelecidos pela nova Portaria e recomendando a anulação de regras que considerou “ilegais” para a seleção de beneficiários do PMCMV-Entidades. Segundo o MPF/SP, os critérios de priorização de candidatos previstos do item 5 da Portaria, que prevê o “requisito de

²⁴⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=108&totalArquivos=336>. Acesso em: 16 ago. 2016.

²⁴¹ Disponível em: <http://www.opovo.com.br/noticias/economia/ae/2016/10/ministro-garante-continuidade-do-mcmv-entidades-em-2017-mesmo-apos-sus.html>. Acesso em: 16 ago. 2016.

²⁴² Informação disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/496829/RESPOSTA_PEDIDO_Portaria%20163%20de%2006%20de%20maio%20de%202016-1.pdf. Acesso em: 08 dez. 2016.

participação” como critério de seleção de beneficiários, daria margem para decisões políticas no âmbito das escolhas dos beneficiários realizada pelas entidades, aumentando a discricionariedade das mesmas, o que já se encontra retirado da legislação vigente, consoante os dispositivos já elencados.

4.4 Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades

Após uma longa trajetória de lutas e conquistas, com a participação intensa dos movimentos sociais e demais entidades organizadas da sociedade civil, a agenda do direito à moradia foi se aprimorando e o espaço da participação popular, progressivamente, ganhando maior expressão dentro das políticas públicas habitacionais, sobretudo com o avanço da pauta da autogestão dentro dessas políticas. Conforme o estudado nos itens 2.2 e 2.3, a política do BNH estava fortemente atrelada ao autoritarismo e à centralização de poder, impedindo maiores avanços na área do cooperativismo e dos programas chamados “alternativos” vinculados ao provimento habitacional, nos quais o papel da autogestão habitacional era bastante limitado e inexpressivo.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988 e todo o arcabouço normativo por ela ambientado, assistiu-se à criação do Programa Crédito Solidário, em 2005, e um subsequente salto em direção a um maior protagonismo popular, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, em 2009, expandindo o papel dos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil organizada. Somente a partir do PMCMV – Entidades é que as associações civis conquistaram o direito de intervir nos caminhos do provimento habitacional, participando da compra do terreno, da seleção das famílias beneficiadas, do regime de construção a ser escolhido, e das especificações do projeto, de acordo com as normas técnicas e as adequações culturais e estéticas escolhidas pelos participantes destes processos. Nesse sentido, o programa deixa claro que há, nessa opção de política pública, a possibilidade de participação popular em duas instâncias: das entidades organizadas, que assumem responsabilidade legal de forma pela condução da obra, e dos beneficiários propriamente ditos, imersos num cenário em que a participação não apenas lhes é facultada, mas condição para que o objetivo da política pública se concretize e obtenha êxito. Há uma expectativa legal de participação popular nos rumos do programa proposto, sendo interessante e necessária a análise da maneira como esta participação acontece, seus reflexos na produção da cidade, os desafios e, sobretudo, as potencialidades dessas relações como propulsor de efetividade do direito à moradia.

Nesse vértice, há um entrelaçamento entre a própria ideia de autogestão e a noção de participação popular, uma vez que, em ambas, há uma perspectiva de liberdade/poder de decisão, envolvendo o protagonismo dos participantes/beneficiários com relação ao objetivo pretendido, na tentativa de ampliar a autonomia dos mesmos em relação à alienação promovida pelas decisões verticalizadas. O significado de autogestão para Norberto Bobbio, Matteucci e Pasquino²⁴³ é bastante claro nesse sentido, e se aproxima de forma muito coerente com a ideia de participação popular que se pretende demonstrar, fundamentando-se sobre as ideias fundamentais da “socialização do poder” e da “autonomia decisória”. O mesmo sentido é observado no campo específico do estudo das políticas públicas. Para Victor Vincent Valla, a participação popular engloba as múltiplas ações desenvolvidas por diversas forças sociais para atuar e influenciar na “formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.)”²⁴⁴, porém o mesmo autor destaca que os sentidos mais correntes da ideia de participação popular “são a modernização, a integração dos grupos ‘marginalizados’ e o mutirão”²⁴⁵.

Além da ideia da participação popular como poder de decisão, no que toca ao processo de produção de moradia pelo processo de autogestão, é importante adotar a perspectiva da *participação popular* como “um processo de organização comunitária associada à conquista da moradia que permite o envolvimento ativo dos sujeitos, nesse caso as famílias, a partir da mediação das suas organizações”²⁴⁶, trazida pelo relatório sobre a Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, produzido pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC), da Universidade de Campinas (UNICAMP), no âmbito dos projetos organizados pelo MinCidades/CNPQ. A base de dados desse relatório, seus critérios e seu recorte metodológico formam a principal fonte utilizada para aferir a forma e a qualidade da

²⁴³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. São Paulo: Editora Unb, 2004, p. 74.

²⁴⁴ VALLA, Victor Vincent. **Sobre participação popular**: uma questão de perspectiva. On popular participation: a matter of perspective. Cad. Saúde Pública, v. 14, n. Sup 2, p. 7-18, 1998, p. 9.

²⁴⁵ Ibid., p. 09.

²⁴⁶ NEPAC. Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários**. Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp). Campinas, jan. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20do%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

participação popular modalidade de política pública chamada Minha Casa Minha Vida – Entidades, que será substrato fundamental para a análise deste item.

Antes de adentrar mais especificamente na pesquisa do NEPAC, faz-se relevante apontar alguns resultados mais abrangentes obtidos pela professora Luciana Corrêa do Lago, pesquisadora reconhecida na área da autogestão habitacional, elencando algumas de suas observações no que toca à participação popular no âmbito do PMCMV-Entidades. Ambas as pesquisas, do NEPAC e da pesquisadora Luciana Lago, se debruçam sobre a realidade da grande São Paulo, sendo este o recorte geográfico adotado no estudo para a verificação deste item da pesquisa. Isto posto, passa-se ao estudo do artigo denominado “Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços”²⁴⁷, no qual Lago destaca alguns efeitos das experiências coletivas na estruturação do espaço urbano e na qualidade de vida das classes populares, com base nas experiências engendradas pelo Entidades nas principais metrópoles do Brasil. O estudo aponta que, nesse contexto, pode-se entender a conquista da moradia pelos movimentos sociais como a “conquista da periferia”, uma vez que a maior parte dos conjuntos habitacionais é produzida em áreas mal equipadas em serviços sociais e serviços públicos, como o próprio transporte urbano, necessário para a vida cotidiana dos moradores que se encontram afastados desses equipamentos básicos. Isso é reflexo da disputa entre as entidades e as empresas da construção civil, sob o manto das leis de mercado, da valorização e especulação imobiliária, que pressiona o menor potencial competitivo dos movimentos sociais e demais associações.

²⁴⁷ LAGO, Luciana Corrêa 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.observatoriodasmetropoles.net/download/emetropolis_n05.pdf. Acesso em: 08 ago. 2017.

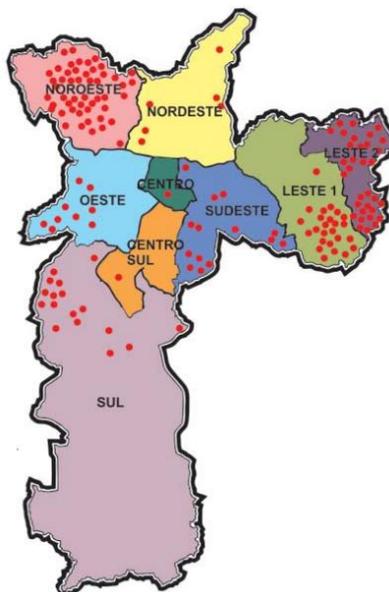


Figura: Empreendimentos habitacionais por autogestão UNMP – São Paulo. Fonte: Luciana Lago, 2010, p. 9.

Contudo, o mesmo estudo revela que o processo de autogestão habitacional desperta a luta dos moradores pelas transformações do espaço periférico, alimentados por um ideal de um bairro construído em conjunto pela comunidade. Nas palavras da autora:

Em termos locacionais, podemos entender **a conquista da moradia digna pelos movimentos sociais como a conquista da periferia**. A maior parte dos conjuntos habitacionais é produzida em áreas mal servidas de equipamentos sociais e serviços públicos básicos, a começar pelo transporte, serviço que estabelece as distâncias cotidianas na cidade. O mapeamento dos empreendimentos autogestionários produzidos pela União de Movimentos de Moradia no município de São Paulo mostra a concentração destes na fronteira urbana, onde em algumas áreas ainda verifica-se a ausência de cidade. (...) As condições de carência vividas no início da empreitada, no entanto, não inibem as expectativas e as ações coletivas de transformação da área num bairro residencial com qualidade de vida urbana. A crença dos moradores nas transformações do espaço periférico é alimentada por um ideal do bairro construído durante a produção autogestionária dos conjuntos. Esse ideal é composto pela combinação de diferentes elementos, que variam em função da história e do acúmulo desse tipo de experiência por cada movimento social e em função da trajetória individual das pessoas envolvidas. Mas são sempre ideais de cidade²⁴⁸. (grifo nosso)

Além dessa dimensão simbólica, a trajetória de lutas encampada pelos movimentos sociais, com suas experiências autogestionárias, também foram capazes de, no plano concreto, ampliar o acesso dos moradores a estes serviços básicos, além de produzir moradias de melhor qualidade quanto ao padrão estético e construtivo, além de prezar pela

²⁴⁸ LAGO, op. cit., 2010, p. 10.

área útil das habitações e pelas áreas coletivas para comunidade. Com isso, os processos coletivos sob a forma de autogestão criam um ambiente favorável para a ampliação dessas teias. Sobre as possibilidades de melhoria no acesso aos serviços básicos:

A continuidade, ao longo do tempo, de experiências autogestionárias numa mesma região demonstra ser a condição para que os coletivos envolvidos ampliem o universo de suas ações, incorporando novas demandas para além da casa com infraestrutura básica. Estudos em São Paulo e Porto Alegre apontam diferenças na definição das necessidades a serem superadas. Em São Paulo, onde os mutirões organizados por movimentos assessorados tecnicamente por profissionais já somam trinta anos, a luta por moradia digna contém, hoje, uma extensa lista de necessidades entendidas como “básicas”: rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura, tamanho adequado do imóvel. (...) Em São Paulo, conjuntos habitacionais com mais de dez anos de vida expressam, hoje, o contínuo processo de construção do bairro idealizado pelos moradores. Esse é o caso do conjunto União da Juta, concluído em 1997 e localizado numa extensa e monótona área de conjuntos produzidos pela companhia estadual de habitação. O movimento de moradia da zona leste administra diferentes serviços públicos no conjunto, tais como creche para 110 crianças, atividades extracurriculares para jovens e posto de atendimento da Caixa. Foram conquistas dos mutirantes do conjunto para todo o bairro²⁴⁹.

Sobre a perspectiva de melhora na qualidade física e estética das habitações:

Por fim, um item importante presente na pauta de prioridades dos movimentos em São Paulo deve ser mencionado: a qualidade da moradia, no que se refere ao padrão estético e construtivo, à área útil da habitação e às áreas coletivas. As discussões e decisões coletivas em todas as etapas da empreitada ampliam o campo de alternativas em todas as dimensões. A qualidade do material de construção, como janelas de alumínio, e a introdução de sacadas e cores fortes nas fachadas, por exemplo, são valorizadas pelos moradores, garantido distinção e status na relação com o padrão construtivo do entorno. Em muitas das experiências analisadas ficou clara a busca dos moradores em diferenciarem suas habitações do padrão típico dos conjuntos estatais. Como disse uma liderança¹⁷, os mutirões vão ajudando os bairros periféricos “a terem cara de cidade”. Aparência e essência, aqui, são indissociáveis. A qualidade estética é acompanhada por apartamentos com área superior ao mínimo definido hoje pela Caixa (..). As áreas dos apartamentos dos conjuntos Colinas da Oeste, União da Juta e Paulo Freire são, respectivamente, 56m², 65m² e 56m²²⁵⁰.

Especificações mais detalhadas sobre o processo de participação popular no âmbito do PMCMV-Entidades podem ser encontradas na pesquisa no relatório final do

²⁴⁹ Ibid., 11.

²⁵⁰ Ibid., p. 12.

NEPAC sobre a Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, cujo espectro de investigação possibilita uma análise bastante substancial da dimensão do alcance e da qualidade participativa. Os objetivos principais da pesquisa são voltados para a aferição da qualidade da participação nos empreendimentos do MCMV-E, e a percepção das lideranças associativas e dos moradores sobre a experiência participativa, mensurando esta realidade em experiências desenvolvidas no Estado de São Paulo, sobretudo no grande conglomerado urbano da capital paulista. A escolha dos empreendimentos se deu de acordo com os critérios de: a) fase da obra, priorizando experiências concluídas; b) variedade no perfil das organizações, no que se refere à vinculação (ou não) as redes de movimentos sociais de luta pela moradia; c) modelo construtivo, buscando uma certa variação no que se refere ao método de construção - mutirão, empreitada global, empreitada parcial; d) disposição e disponibilidade das lideranças das organizações para colaborar com a pesquisa; e) variação na localização territorial dos empreendimentos dentro do espaço urbano. A partir desses referenciais, os conjuntos analisados foram:

TABELA 10 - Empreendimentos analisados pelo NEPAC – Base de dados da pesquisa de campo

Nome do Empreendimento	Organização responsável	Localização	Situação da obra	U. Habit.
Chiquinha Gonzaga	Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da grande São Paulo (CCECAS)	Itaquaquecetuba -SP	Finalizada	160
Florestan Fernandes	Movimento Sem Terra – Leste I	São Paulo - SP	Em obra	198
Nova Conquista	Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (AMOVA)	Santo André -SP	Em obra	120
Novo Mundo II	Cooperativa Araras	Campinas - SP	Finalizada	110
Parque Estela	Sociedade de Apoio a Luta por Moradia (SAM)	Guarulhos - SP	Finalizada	218
São Francisco do Lajeado	Fórum de Cortiços e Sem-Teto de SP	São Paulo - SP	Em obra	252
Vila São Miguel	Movimento Sem Terra - Leste II	Itaquaquecetuba -SP	Em obra	138

Zorilda	Central Pró-Moradia Suzanense (CEMOS)	Suzano - SP	Em obra	80
---------	---------------------------------------	-------------	---------	----

FONTE: NEPAC, Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, 2015, p. 12.

A metodologia quantitativa aplicada se deu sob um universo de 1.276 unidades habitacionais (entre entregues e em obras), com uma amostragem proporcional de 501 casos, abrangendo 203 entrevistas pessoais, e 298 entrevistas pessoais somadas ao autopreenchimento de formulário de perguntas, realizadas em domicílio, em reuniões e em mutirões²⁵¹, e chegou a conclusões significativas a respeito do Entidades.

Sob um aspecto geral do programa, a pesquisa revelou que, ainda que pareça óbvio, a conquista primordial deste modelo de política pública seja a própria conquista da moradia, uma vez que, tanto para as lideranças quanto para as famílias, o MCMV-E representa a possibilidade de “sair do aluguel”, mesmo que isso possa implicar na assunção de novos custos em relação ao deslocamento para o trabalho e cuidado com os filhos. Ainda sob um aspecto geral da implementação do programa, observou-se a tendência de otimização do recurso público no que diz respeito ao tamanho e qualidade das unidades habitacionais, sendo as entidades responsáveis pela construção de casas e apartamentos com metragem acima do mínimo estabelecido pela CEF²⁵².

Sob a ótica específica das lideranças entrevistadas, há um reconhecimento de que o programa é o primeiro que reconhece o papel dos movimentos sociais e das famílias beneficiárias como sujeitos do processo de implementação da política habitacional para a população de baixa renda, demonstrando o interesse em continuar mantendo a participação no programa. No entanto, o maior entrave, no ponto de vista dos entrevistados, diz respeito às dificuldades de disputa pelos terrenos e os desafios burocráticos necessários à realização dos empreendimentos. Contudo, há a percepção de que o Entidades permite aos movimentos a possibilidade de trilhar novos rumos na política habitacional, aliando a conquista da casa com a conquista da cidadania pelos envolvidos no processo, sendo uma conquista que deve ser aperfeiçoada. Sobre as conquistas e os maiores desafios auferidos pelas lideranças dos movimentos:

²⁵¹ NEPAC, op. cit. 2015, p. 13.

²⁵² Com exceção do conjunto Novo Mundo II, os demais empreendimentos analisados atingiram uma metragem de 47 m² a 51 m² por unidade habitacional.

O MCMV-E permite aos movimentos mostrar que é possível ‘fazer diferente’ na política de habitação popular, aliando conquista da casa com conquista da cidadania por parte dos futuros moradores. E isso não é pouca coisa. Uma recomendação seria investir no conhecimento dessas experiências exitosas e divulgá-las como forma de disseminar essas novas tecnologias sociais desenvolvidas pelos próprios grupos em situação de vulnerabilidade social. (...) O principal problema relatado pelas lideranças foi a questão do terreno. Por um lado, é difícil achar terrenos disponíveis em São Paulo e, por outro, há um crescente aumento nos preços do mercado de terras em parte estimulado pelo próprio avanço do MCMV. Na história de cada empreendimento, as lideranças concentram particular atenção à narrativa sobre a ‘saga do terreno’. Quando as organizações sociais encontram terras com preços razoáveis estas são mal localizadas, com pouca infraestrutura no entorno e com muitos problemas de legalização. O relato das lideranças é que elas precisam disputar a terra com o mercado imobiliário em condições absolutamente desiguais²⁵³.

Contudo, a discussão mais densa e complexa da pesquisa se revela na análise mais detalhada das formas de participação popular no âmbito do Entidades com relação à percepção dos associados/moradores. Trata-se de uma investigação mais apurada a respeito das camadas de participação abrangidas pelo programa, envolvendo a relação entre as entidades e os beneficiários da política pública, a socialização do poder dentro da esfera associativa e a autonomia dos moradores a respeito das decisões tomadas pelas lideranças, revelando a importância de se “aprofundar a discussão acerca da participação das famílias no MCV-E e sobre a relação que tem sido estabelecida entre as organizações e os futuros moradores”²⁵⁴.

Primeiramente, sob o ponto de vista da relação prévia entre as famílias e as entidades, constatou-se que a maioria dos associados (64%) não sabia da existência da entidade antes de serem inscritos no empreendimento, e que a maior parte dos entrevistados, mesmo depois de vinculados ao empreendimento, não se reconhecem como associados, tanto no caso dos empreendimentos concluídos quanto em obras. Os relatores apontam para a possibilidade que “o sentido de participação remeta, para os entrevistados, a um envolvimento diferente do que é/foi estabelecida com a entidade”²⁵⁵²⁵⁶. Desse modo:

²⁵³ Ibid., p. 17-18.

²⁵⁴ Ibid., p. 27.

²⁵⁵ Ibid., p. 36.

²⁵⁶ Com relação ao associativismo partidário, há uma desmistificação daquilo que alguns veículos midiáticos afirmam, no sentido de que haveria uma tendência dos beneficiários de serem filiados ou simpatizantes do Partido dos Trabalhadores. Revelou-se, na realidade, que 93,4% dos entrevistados não são filiados a nenhum partido político, e que 77,6% deles não tem simpatia por qualquer organização partidária. Por outro lado, os vínculos religiosos revelam que 46,2% dos entrevistados se declararam evangélicos, seguidos pelos católicos, com 35,7%. Sobre a composição das famílias, observou-se um alto índice de família em que não há crianças (53,9%), presença de idosos em 22,1%, e de portadores de necessidades especiais em 8,9%.

Esses dados nos indicam que um associativismo prévio – que envolvesse entidades historicamente atuantes e em relação estreita com seus associados – via programa MCMVE, apesar de ainda ser uma possibilidade em aberto, não tem sido característico na implementação do programa²⁵⁷.

Sob o aspecto da autonomia das entidades com relação aos agentes externos, sobretudo no que se refere às construtoras cogestoras e aos órgãos públicos, obteve-se um resultado positivo quanto ao grau de liberdade decisória e também uma boa capacidade de gestão dos empreendimentos. De outra feita, o estudo constatou um baixo grau de socialização de poder na relação entidade – beneficiário. Nos oito casos analisados pela pesquisa, a participação das famílias é bem avaliada no que se refere às exigências do programa, como a atuação nas comissões e participação em reuniões mensais, mas não atinge o mesmo desempenho quanto ao gerenciamento de problemas, fiscalização das obras e controle dos gastos, o que é atribuível à falta de identificação dos moradores com as entidades:

Portanto, em parte significativa dos casos as famílias não são parte de uma base organizada e muitas vezes não estão sequer informadas sobre o Programa ou o papel da entidade. Isso implica que terão dificuldade em associar a conquista da casa a um processo coletivo de luta ou a se envolver em dinâmicas comunitárias resultantes da sua inserção em uma organização social de luta pela moradia. Em alguns casos, são frágeis os vínculos prévios que ligam a organização aos futuros moradores, e entre os futuros vizinhos. A tendência mais comum é que a formalidade dos processos de participação dificulte a construção desses importantes laços ao longo do processo, com impactos negativos sobre a sustentabilidade dos empreendimentos. Uma evidência da fragilidade desses vínculos é o fato da maioria dos moradores e futuros moradores entrevistados não se verem como parte de nenhuma organização ou movimento social, mesmo estando formalmente associados às suas entidades (detalhes no item deste relatório sobre percepção das famílias)²⁵⁸.

Quanto aos processos internos das entidades para a escolha dos beneficiários, não há referência a critérios de pontuação por participação como decisivos, porém há referências à exclusão de pessoas que não participaram das atividades sem apresentar justificativa, o que aponta mais para uma ideia de comprometimento das famílias do que para decisões arbitrárias. 87,7% dos entrevistados afirmaram participar ativamente das reuniões, alcance um bom índice de avaliação como boas ou ótimas (85,1%). Entretanto, a complexidade de compreensão dessa realidade se amplia na medida em que o maior grau

²⁵⁷ Ibid, p. 37.

²⁵⁸ Ibid., p. 25.

de participação não implica, necessariamente, num maior grau de satisfação dos moradores. A pesquisa partia da hipótese de que um maior nível de satisfação seria encontrado nos empreendimentos em que há maior vínculo entre as famílias e as entidades, o que não se confirmou como uma relação necessária:

Há outras questões em jogo, como por exemplo, a adequação entre o projeto político das entidades e as expectativas do seu público e sua maior ou menor disposição para se engajar em processos participativos mais exigentes. É possível também que a concentração de poder seja vista pelas lideranças e pelas famílias como uma vantagem na relação com a burocracia pública, por conferir uma suposta maior agilidade aos processos, assim como uma resposta ao anseio das famílias de conseguir a casa em tempo reduzido e com um mínimo de esforço individual²⁵⁹.

Ainda nesse sentido, conclui-se que a identificação dos moradores com a entidade organizadora pode ser decisivo quanto à percepção dos mesmos sobre a participação no processo de autogestão habitacional:

Percebemos por fim, que um maior envolvimento dos beneficiários não gera necessariamente uma maior satisfação dos beneficiários. Uma das entidades que se esforçou por criar comissões alternativas e grande envolvimento da comunidade não foi tão bem avaliada. E, por outro lado, uma entidade que estabeleceu uma relação bastante paternalista com seus beneficiários foi bastante bem avaliada. O que nos leva a pensar que o grau de satisfação dos beneficiários tem menos a ver com o maior ou menor engajamento nas etapas da obra do que com o grau de sintonia dos beneficiários com o projeto político da entidade²⁶⁰.

Outra hipótese que não se confirmou na pesquisa foi a de que, nos empreendimentos em que se adotou a modalidade mutirão, haveria um maior senso de participação pelos beneficiários, não se revelando um fator explicativo relevante para o estabelecimento dessa relação. Ou seja, o protagonismo dos moradores e a modalidade mutirão não se mostrou imprescindível para a sensação de maior autonomia dos beneficiários. O que se mostrou mais decisivo foi o canal de abertura criado pela entidade, no sentido de promover “inovação aliada ao reconhecimento da legitimidade dos diferentes saberes técnicos e popular e a criação de espaços e metodologias que permitam o diálogo e o aprendizado recíproco entre os diferentes atores envolvidos”²⁶¹, demonstrando que a ideia de *autogestão* definitivamente não se confunde com a ideia de *mutirão*. Por outro lado, os mutirões são bem avaliados pelos associados, sendo que 69,8% dos respondentes

²⁵⁹ Ibid., p. 31.

²⁶⁰ Ibid., p. 42.

²⁶¹ Ibid., p. 26.

os classificam como bons ou ótimos, e 92% do total dos entrevistados afirma participar dos mesmos.

Quanto ao local da moradia, no caso dos habitantes dos empreendimentos entregues, 62% afirmaram estar satisfeitos com a localização das mesmas. Nos empreendimentos em obra, 59,1% dos entrevistados afirmam que a nova moradia está num local distante da atual moradia. 61,3% do total de moradores dizem que a nova moradia é longe da antiga residência, sendo que 34,9% consideram “*muito longe*”. Sobre as opções de financiamento da CEF, 66,1% fizeram uma avaliação positivamente. Com relação ao tamanho das unidades habitacionais, a satisfação é menor, com índice de 57% de aprovação. Ainda assim, mesmo com todos os problemas apontados, 59,5% dos entrevistados afirmaram que suas vidas melhoraram depois de terem mudado para a atual moradia, empreendida no âmbito do PMCMC-Entidades.

Por fim, a pesquisa dirimida no âmbito do MinCidades/CNPQ promoveu conclusões que vão muito além do senso comum, fugindo de uma avaliação simplista, reconhecendo as potencialidades do programa e os desafios encontrados, destacando os pontos que exigem um olhar mais cauteloso sobre a dinâmica do MCMV-Entidades e as suas possibilidades de êxito e empoderamento social:

É preciso investir na sistematização e divulgação de experiências exitosas que foram capazes de ao mesmo tempo garantir a autonomia das entidades e a socialização do poder, numa realidade que todos sabemos é de extrema vulnerabilidade social. Seria importante dar a devida ênfase para a organização comunitária e a valorização da luta coletiva. O que nosso estudo aponta é que há uma tendência para o risco dos beneficiários se tornarem clientes das organizações, numa relação quase mercantil, que não se distancia tanto da relação estabelecida no MCMV – modalidade construtora. O que pode diferenciar a modalidade entidades é o fato de empoderar as famílias e permitir que elas se reconheçam como parte de um coletivo. Por isso, vale a pena difundir as experiências que conseguem, de fato, aliar autonomia e socialização do poder, tais como as duas que encontramos neste estudo.

CONCLUSÃO

Observou-se que a história brasileira, no campo das opções de atuação no campo das políticas públicas habitacionais, a partir da experiência do Banco Nacional de Habitação, parte de um paradigma centralizador, de produção de habitações em massa, com o protagonismo do mercado imobiliário e a construção de conjuntos habitacionais distantes de serviços públicos e sociais básicos. Naquele contexto, o lugar da participação popular era praticamente inexistente, bem como o seu protagonismo por meio da

autogestão, a qual ocupava um lugar muito reduzido no âmbito do BNH. No entanto, se por um lado há a consolidação de um verdadeiro modelo de política econômica e o fortalecimento do setor da construção civil, em que a questão da moradia é coadjuvante frente à pauta econômica, por outro lado, há a imensa expressividade do número de unidades habitacionais construídas, aumentando a complexidade do estudo e da importância da investigação sob a ótica específica do direito à moradia, sobretudo no que se aplica à população de baixa renda, que, no caso do BNH, acabou ocupando um lugar menor do que se esperava com o seu projeto inicial de *contenção das massas* e a sua progressiva elitização.

Há, contudo, a movimentação em paralelo dos atores sociais e o gradual fortalecimento da pauta da autogestão pelos grupos organizados acerca do direito à moradia. A reivindicação desses grupos ganha força a redemocratização do país, sobretudo a partir da Assembleia Nacional Constituinte, desembocando em conquistas jurídicas importantes, que dariam escopo à novos avanços em prol daquele direito e do espaço da participação popular, e abrindo caminho para o Programa Minha Casa Minha Vida, que surge mais de vinte anos depois da extinção do Banco Nacional de Habitação, suprimindo uma lacuna temporal extensa em termos de política pública, mostrando suas alternâncias e permanências com relação ao BNH.

O paradigma do PMCMV, entre alternâncias e permanências com relação ao modelo anterior, deu base para a criação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, com a entrada mais sólida da pauta da autogestão e do protagonismo popular e associativo como uma possibilidade dentro da política pública habitacional. Ocorre que, de maneira geral, assim como no caso do BNH, o paradigma do PMCMV manteve o viés econômico em detrimento do escopo do direito à moradia, priorizando a produção de conjuntos habitacionais em massa pelas empresas da construção civil, sem maiores preocupações com infraestrutura e acesso a serviços básicos pelos beneficiários.

A partir do PMCMV-Entidades, criou-se um mecanismo em que os grupos organizados da sociedade civil poderiam consolidar um modelo mais participativo de política habitacional, no qual, por meio da autogestão, passou a ser possível a escolha da compra do terreno, a participação no regime de construção, adequação do projeto e outras ações proativas por parte dos beneficiários daquela política. No entanto, esta forma de atuação não parece ser prioridade, e continua como um “programa alternativo”, recebendo recursos inexpressivos quando comparado à moralidade empresarial.

As entidades precisam conviver com um corpo jurídico esparso, repleto de normas técnicas, cujas revogações são constantes e que carecem de uma maior clareza e qualidade legislativa, sendo de difícil compreensão e compilação inclusive para técnicos. Não obstante, coexistem os entraves burocráticos e as dificuldades de competição com o poder econômico do mercado imobiliário, sobretudo no que se refere à compra do terreno.

A questão da participação popular também se mostra ainda frágil e em construção, apesar da imensa janela aberta pelo programa. A própria história do cooperativismo habitacional no país aponta, primeiramente, para a falta de tradição no campo solidário voltado para o provimento habitacional, sendo que as cooperativas habitacionais no Brasil teriam sido fomentadas ainda durante a era BNH, pela criação de lei específica, diferentemente do caso uruguaio, em que as cooperativas já existiam e mostravam um impacto social, sendo que a lei apenas regulamentou e impulsionou um fenômeno que já pulsava. Não foi à toa que, conforme o apontado, os movimentos sociais brasileiros foram “beber da fonte” uruguaia a fim de ampliar o *expertise* e a expansão da autogestão habitacional, cooperativada ou associativa como um todo.

A parte final do trabalho também demonstra que as entidades participantes do PMCMV-Entidades têm conseguido desempenhar com autonomia e competência a gestão dos projetos, mesmo com a identificação e o enfrentamento de muitas dificuldades. O que ainda carece de um melhor desenvolvimento é a representatividade das entidades com relação aos associados, beneficiários finais da política pública, e parece ser um desafio de amadurecimento ainda maior do que os demais. Chama atenção o fato de o associativismo entre o morador e a entidade organizadora ser um vínculo frágil, o que, num primeiro momento, aponta para a existência de um *associativismo de conveniência*, mas que, pela própria dinâmica burocrática do programa, acaba tendo que ser superado pela necessidade de participação nas reuniões e demais formalidades necessárias, mas que ainda parece não ser suficiente para uma representatividade expressiva das entidades com relação aos associados.

Há que se reconhecer, porém, a imensa capacidade do programa em ressignificar o espaço urbano e engajar os seus participantes a lutar pela moradia, em todo o seu arcabouço, que vai muito além da conquista de um *teto*, ainda que isso possa representar muito. Nesse sentido, a divulgação e utilização das experiências bem sucedidas do programa podem servir de instrumento transformador, sendo mecanismos eficazes para

a implementação do direito à moradia, sendo o seu estímulo uma seara de possibilidades positivas e eficientes no campo das políticas públicas.

Em síntese, portanto, puderam ser constatadas as seguintes observações:

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. **Minha Casa Minha Vida para iniciantes**. In: Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Org. Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

_____; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros/ organização. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Política urbana no Brasil**: o paradigma da organização e a política. Estudos Cebrap, São Paulo, n. 18, p. 117-47, out./dez. 1976.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova**. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos Mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado**: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço e Debates, n. 31, p. 21-36, 1990.

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. **Os valores da economia solidária**. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 282-317, 2009.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 116. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>. Acesso em 17 jun. 2017.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Un espacio para el desarrollo**: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. 2012. Disponível em: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-desarrollo-en-las-americas-publicacion-insignia-del-bid,3185.html?id=2012>. Acesso em: 16 ago.2017.

BANCO MUNDIAL. **El Banco Mundial em Uruguay**. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BARROS, Mariana Cicuto. **Assessorias técnicas no processo autogestionário**: possibilidades de atuação. Revista Risco, São Carlos, São Paulo, v. 17, p. 81 - 92, 01 jul. 2014, p. 88. Disponível em: http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco17-pdf/02_art07_risco17.pdf. Acesso em: 15 jun. 2017.

BASTOS, Clarissa Maria Valgas; KAPP, Silke. **Produção habitacional de interesse social por autogestão**: o desenho emancipado?. In: II Congresso Brasileiro e I Ibero-

americano de Habitação Social: Ciência e Tecnologia, 2006, Florianópolis. Anais do II Congresso Brasileiro e I Ibero-americano de Habitação Social: Ciência e Tecnologia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v.1, 2006.

BAVARELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo**: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 2006.

BLANK, Gilda. **Brás de Pina**: Experiência de Urbanização de Favela. In: BLAY, Eva Alterman. A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana. Petrópolis: 1979.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. São Paulo: Editora Unb, 2004, p. 74.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo**: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Ed. Alfaômega, 1979, p. 45.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**: cem anos de política pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014. v. 1, p. 103.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida. Ministério das Cidades**. Disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____. **Decreto Lei nº 58.377, de 9 de maio de 1966**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58377-9-maio-1966-399033-norma-pe.html>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 21 se. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1998.

_____. Ministério das Cidades. **Cadernos Mcidades**: participação e controle social. Brasília: 2004.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, dez. 2009. Disponível em:

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Moradia Adequada**. Brasília: Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 2013. P. 13.

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e**

urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2015

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Cooperativas de Habitação no Direito Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **O conceito de política pública em direito.** In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

BULGARELLI, Waldirio. **As Cooperativas e o Plano Nacional de Habitação.** São Paulo: Pioneira, 1966.

BRUM, Mário Sérgio. **Repressão, Clientelismo, Resistência:** relações entre Estado e favelas no Rio De Janeiro. Klepsidra, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996).** Relatório Final – Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, p; 52. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=85:ribeiro4&catid=35:anpur2003&Itemid=82&lang=pt. Acesso em: 10 set. 2017.

CARDOSO, Luiz Reynaldo de Azevedo; ABIKO, Alex Kenya. **Construção habitacional por mutirão: gerenciamento e custos.** São Paulo: PCC/USP, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Tragédia Urbana.** In. CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (orgs.). A Cidade Como Negócio. São Paulo: Contexto, 2015. p. 50.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Karina Brandão Alves de. **Programa Minha Casa Minha Vida no cenário brasileiro.** Revista CEJ, Brasília, Ano XIX, n. 66, p. 29-43, maio/ago. 2015, p. 37. <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/2039/1951>. Acesso em: 24 out. 2016.

CAZERES, Jose Luiz. **La base jurídica.** In: Nahoum, Benjamín (org.) Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucia / Intendencia Municipal de Montevideo.

CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe,** Santiago, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 2ª ed. rev. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas,** in Revista de Informação Legislativa 138:39-48. Brasília: Senado Federal, abr./jun., 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. **Nota Pública dos Movimentos Sociais Pela Moradia e Contra a Criminalização da Luta Pela Moradia.** Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.conam.org.br/nota_repudiopr.html>. Acesso em: 29 abr. 2014.

CONTI, Alfio. **Experiência da autogestão em Ipatinga:** uma busca pelo conceito. 1999. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, p. 50-78.

CORRÊA, Luís Oscar Ramos. **Organização popular:** uma possibilidade de construção com participação da comunidade universitária. Porto Alegre, 1997.

CULTI, Maria Nezilda. **Sócios do suor:** cooperativas de trabalho. In: O Mundo do Trabalho e a Política. Maringá: EDUEM, 2000.

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.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação:** entre a utopia e o mercado. 2014. 219f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

_____; PEREIRA, Joana Cattapreta. **As experiências autogestionárias de produção social da moradia dos movimentos sociais urbanos.** Revista Trimestral de Debate da Fase, Rio de Janeiro, v.32, n.116, p. 12-19, 2008. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_regina.pdf>. Acesso em: 20/05/2014.

FLORES, Enrique Ortiz. **Notas sobre la Producción Social de Vivienda:** elementos básicos para su conceptualización e impulso. México: Casa y Ciudad, febrero de 2004.

FRUET, Genoveva Maya. **As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios.** Revista Ambiente Construído, Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2004

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo, Loyola: 2008, p. 241.

GONZÁLEZ, Gustavo. **Cooperativas de viviendas por ayuda mutua. Una experiencia netamente uruguaya.** FUCVAM, Montevideo, 1999.

HARVEY, David. **The new Imperialism.** New York: Oxford Press, 2003, p. 133.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** Brasília, 2009.

IKUTA, Fabrícia Mitiko. **Processo de produção de habitacional:** análise do conjunto habitacional Vila União da Juta. 26/09/2013. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo (USP). Instituto de Arquitetura e Urbanismo. 2013.

INDOVINA, Francesco. **La ciudad difusa**. In: RAMOS, Ángel Martín. (Org.). *Lo Urbano*. En 20 autores contemporâneos. Barcelona: Edicions UPC, 2004. P. 49-59.

IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro** (PNAD 2007-2012). Brasília, 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 20/05/2014.

KOWARICK, Lucio. **Áreas centrais de São Paulo**: dinamismo econômico, pobreza e políticas. Lua Nova, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: São Paulo, 2007, p. 70-171. Município de São Paulo: Crescimento Populacional e Condição de Moradia.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão da moradia na superação da periferia urbana**: conflitos e avanços. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, v. 4, n. 02, 2011, p. 06-12.

_____. **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012.

_____. **O associativismo produtivo na periferia urbana**: novos conflitos em pauta. Associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2012, p. 192. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/autogestao_brasil2013.pdf. Acesso em: 12 ago. 2017.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

_____. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **Finalidades e Formas de efetivação do Direito Fundamental à Habitação**: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In. LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto (Org). **Inclusão Social e sua Efetivação**. Curitiba: CRV, 2011. P. 177

MAGALHÃES, Mauro. **A Política Habitacional da Nova República**. APEC, XXIV, abril, p. 213- 219, 1985, p. 213.

MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Marcio L. P.; MAGALHÃES, Maria Alice E. **Programas governamentais de autoconstrução no Brasil**: um estudo comparativo. Rio de Janeiro: Instituto, 1989.

MARICATO, Ermínia. **Entrevista concedida à Revista Proposta**. Proposta nº 35, 1987, p. 34-37, p. 34. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/dacasa-a-cidadania.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes de. **BNH: outras perspectivas**. p. 03. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>. Acesso 21.02.2016.

MELGAR, Alícia; CANCELA, Walter. **El desarrollo frustrado, 30 años de economía uruguay 1955-1985**. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.

MELO, Marcus André. **Políticas públicas e habitação popular: continuidade e rupturas 1979-1988**. RUA. Revista de Arquitetura e Urbanismo, v. 2, p. 37-61, 1989, p. 38. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3066>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MENDONÇA, Frederico A.R.C. **A estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da Urbis em Salvador, entre 1964 e 1984**. RUA, Salvador, 2 (2): 61-83, 1989. Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3068/2199>. Acesso em 15 jun. 2017.

MIRANDA, Jorge, 1991, p. 166, apud PIOVENSAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORAIS, Maria Cristina. **Cooperativa habitacional autofinanciável: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento**. 2004. 344 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Tecnologia - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2004.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NADALIN, Vanessa; IGLIORI, Danilo. **Espraiamento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas**. EURE (Santiago), Santiago, v. 41, n. 124, p. 91-111, set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000400005&lng=es&nrm=iso. Acesso em 17 jun. 2017.

NAHOUM, Benjamín. **De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras**. In: Nahoum, Benjamín (org.) Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucía-Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.

_____. Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. 2da. ed., Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo-Sevilla, 2008.

_____. Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay: el “Modelo FUCVAM”. In: Cooperativas y socialismo: una mirada desde Cuba/comp. Camila Piñeiro Harnecker, p. 219-244. La Habana : Editorial Caminos, 2011.

NAKASHIGUE, Katia Luli. **Mutirões verticalizados em São Paulo**: avaliação de qualidade dos projetos e satisfação dos moradores. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo (USP). Instituto de Arquitetura e Urbanismo. 2008.

NASCIMENTO, Denise Morado. **As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade**. Cad.Metrop., São Paulo , v. 18, n. 35, p. 145-164, ABr. 2016, p. 150. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0145.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2016.

NEPAC. Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários**. Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp). Campinas, jan. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

OJEDA, Vicente De Capitani. **Gestão de obras habitacionais construídas por mutirão**. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo. Doi: 10.11606/D.3.2010.tde-20082010-164817. Acesso em: 21/12/2016.

OLIVEIRA, Eliocy Eduarda. **Habitação social**: territorialização da produção e do consumo no espaço urbano. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado Santa Cruz do Sul, set./out. 2004. Disponível em: <http://www.unisc.br/site/sidr/2004/planejamento/17.pdf>. Acesso em: 15 fev 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

_____. **Pacto Internacional dos Direito Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966.

_____. **Estado das Cidades da América Latina e do Caribe**. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). 2011.

_____. Banco Mundial. Disponível em: <http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay>. Acesso em: 24/08/2014.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. **A economia da produção social de moradia**. RUA. Revista de Arquitetura e Urbanismo, Salvador, v. 2, p. 1-15, 1989. P. 20. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3065/2197>. Acesso em: 20/10/2016.

PEREIRA, Maria Cecília Camargo. **Experiências autogestionárias no Brasil e na Argentina**. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2007.

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Habitação Social e centros urbanos. Trejetórias**. Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, maio 2010. Disponível em: https://www.portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento...habit_social centros urbanos.pdf. Acesso em: 23 jul. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMOS, Lélia Amanda de Carvalho. A participação popular no exercício das políticas públicas habitacionais como fator de influência no produto habitacional construído e apropriado. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 2007.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão de moradia**. São Paulo: Nova Cultural, Brasiliense, 1985. p. 9.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. 2ed. São Paulo: Contexto, 1989.

RODRIGUES, Edilson; MINEIRO, Evaniza. **Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção**. In: LAGO, L. C. D. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012. p. 19-48.

ROLNIK, Raquel. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015, p. 131. <http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. **Estamos implantando instrumentos legais que permitem às empresas avançar sobre o espaço público das cidades**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília, n. 87, ano 13, jun.2016. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3258&catid=30&Itemid=4. Acesso em: 05 set 2016.

ROMAGNOLI, Alexandre J. **O programa “minha casa, minha vida”**: continuidades, inovações e retrocessos. Temas de Administração Pública, v. 4, n. 7. Araraquara, 2012, p. 9. Disponível em:

<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexandrermagnoli.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2002, p. 14. Disponível em: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/royer_mestrado_polithabsp.pdf. Acesso em: 15 jul. 2017.

SACHS, Celine. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 156.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo, Hucitec, 1994, p. 67.

SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Unesp 2008. (Paradidáticos: Série Poder).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9 ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: Ciudades para tod@s. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270.

SCHERER-WARREN, I. Redes para a (re)territorialização de espaços de conflito: os casos do MST e MTST no Brasil. Interface: a journal for and about social movements, Vol. 1, jan. 2009. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 21 out 2016.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes para a (re)territorialização de espaços de conflito**: os casos do MST e MTST no Brasil. Interface: a journal for and about social movements, vol. 1, p 105-119. jan. 2009.

SCHWEIZER, Peter José; PIZZA JUNIOR, Wilson. **Casa, moradia, habitação**. Revista de Administração Pública, v. 31, n. 5, p. 54-69, 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7839/6490>. Acesso em: 20 out. 2016.

SELVIP. Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular. **Impulsando la Vía Urbana el Alba de los Pueblos Por Su Liberación**. Disponível em: <http://moi.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/libro-selvip.pdf>. Acesso em: 10/11/2015.

SERRANO JUNIOR, Odone. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 146.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado

em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/pt-br.php>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SILVA, Ademir Alves da. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 74.

SILVA, Helena Menna Barreto; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo**. In: Habitação_ como ampliar o mercado, 1997, São Paulo, 1997. p. 1-35. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/silva_legislamercao.pdf. Acesso em: 11 out 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo, Malheiros Editores, 1998.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida**: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov 2015.

SINGER, Paul. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura Souza (org). Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. pp. 81-129.

SMITH, Neil. **Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano**. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 21, pp. 15 - 31, 2007. Disponível em: <http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs-2.2.4/index.php/geousp/article/view/268/140>. Acesso em: 25 set 2016.

SMOLKA, Martin Oscar. **Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras**: o caso do Rio de Janeiro. Revista Espaço e Debates, n. 21. São Paulo: Cortez, 1987.

SOUZA. Angela Gordilho. **Mudanças Urbanas em Salvador no final do século XX**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 9, n. 4, p. 53-73, 2000.

STF. **Consulta jurisprudencial**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo ordenador**. São Paulo : Malheiros, 1993.

TAUILE, José Ricardo; DEBACO, Eduardo Scotti. **Autogestão no Brasil**: a viabilidade econômica de empresas geridas por trabalhadores. São Leopoldo: Unisinos, 2002. Disponível em: Acesso em: 21 abr 2016.

TERRA, Juan Pablo (1969). **La vivienda**. Montevideo: Nuestra Tierra.

URUGUAY. **Ley de Vivienda**. Arts. 130 e 136. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5862851.htm>.

VALLA, Victor Vincent. **Sobre participação popular**: uma questão de perspectiva. On popular participation: a matter of perspective. Cad. Saúde Pública, v. 14, n. Sup 2, p. 7-18, 1998, p. 9.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação**. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72.

VIEIRA, Alessandra D'ávila. **PAC**: urbanização de assentamentos precários. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Porto Alegre, out. 2015. Disponível em: http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/general/Alessandra_MCidades_POA.pdf. Acesso em: 12 ago. 2017.