

# Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade<sup>1</sup>

Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira<sup>2</sup>

Resumo:

A autogestão na produção social da habitação é resultado de um processo histórico de organização social a partir de uma demanda material concreta: a moradia. A luta que começa pela moradia digna, uma necessidade básica e um direito fundamental, se amplia para a luta pelo acesso à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, à cidade, constituindo-se numa luta emancipatória da população como sujeito de direitos.

No Brasil, à luta pela redemocratização e elaboração da Constituição Cidadã de 1988, sucedeu-se a luta dos movimentos sociais urbanos por uma política voltada para a habitação popular. Assim, na década de 90, os movimentos de moradia construíram uma proposta de iniciativa de lei de criação de um Fundo Nacional de Habitação Popular, visando à implementação de uma política nacional de habitação de interesse social.

Este artigo pretende discutir, num primeiro momento, o papel dos movimentos de moradia na construção de uma política de habitação de interesse social, no Brasil, nos últimos vinte anos. Argumentamos que, a demanda por recursos, programas e ações que financiassem a produção habitacional realizada de forma autogestionária por movimentos organizados, resultou não só na retomada da atuação do Estado, em âmbito nacional, na questão da habitação, como também tem fomentado a construção de um projeto coletivo alternativo de sociedade, baseado nos princípios da igualdade e justiça social.

Num segundo momento, buscaremos identificar as experiências autogestionárias na produção social da moradia que vem sendo realizadas através dos programas federais. A partir deste mapeamento, pretendemos levantar algumas questões que envolvem o papel da autogestão na política habitacional e na crítica à produção de cidades que reflitam tão somente o tratamento da moradia e dos serviços urbanos como mercadorias e não como bens e serviços indispensáveis ao direito humano à vida e à cidade.

Palavras-chaves: autogestão, política habitacional, movimentos sociais, direito à cidade

## Introdução

No Brasil, na América Latina e nos países do Sul, em geral, a falta de moradia ou a falta de moradia em condições adequadas para se viver de maneira digna sempre representaram um grave problema social, poucas vezes tratado como um problema público prioritário a ser respondido pelo Estado.

As políticas neoliberais que incidiram sobre toda a América Latina e, especialmente no Brasil, a partir da década de 80, agravaram o quadro de crise habitacional e crise urbana, decorrente da redução de gastos nas políticas sociais e do desemprego em massa. Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida de recursos materiais para a “compra” de uma moradia (significativa parcela da população, considerando seu alto custo), ocupou áreas inadequadas para a habitação e

---

<sup>1</sup> Este texto foi apresentado no 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”, realizado em Buenos Aires, de 01 a 04 de agosto de 2012, junto ao Comitê de Pesquisa sobre Habitação e Meio Ambiente Construído da International Sociological Association (ISA).

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista, doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ e membro da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Contato: reginafatimaferreira@gmail.com

utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto”, iniciando processos organizatórios em torno da luta pela moradia. Sistemáticamente, à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana - condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade.

A falta de um bem indispensável à vida humana resulta na organização sociopolítica, fenômeno bastante presente na América Latina e em diversos países do sul. Em torno da luta pela habitação, constituíram-se sujeitos políticos nas cidades - os movimentos sociais de luta pela moradia, entendendo-se como movimentos sociais, segundo Scherer-Warren (2009), aqueles movimentos que conectam sujeitos individuais e atores coletivos em torno: (i) de identificações comuns; (ii) de um campo de conflito e de seus principais adversários; (iii) e de um projeto ou utopia de transformação social.

No Brasil, os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar, na década de 70, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo a Igreja progressista um forte papel neste processo. No período de redemocratização, na década de 80, os movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade, constituindo-se uma rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

A concepção do direito à cidade, conforme enunciada na década de 60 por Lefèbvre (2008), envolvendo não só o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida, mas também o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade, influenciou esta rede, que atua desde o processo de redemocratização e construção de uma nova Constituinte (1987) até os dias atuais. Durante este período, a rede de reforma urbana logrou a conquista de marcos legais na direção do direito à cidade como, por exemplo, a inclusão, em 2000, do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição Federal do Brasil e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, referência para a regulação do uso do solo e a implementação de uma política fundiária urbana. No entanto, as conquistas legais não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intra-urbanas, metropolitanas e regionais.

Na plataforma da reforma urbana brasileira destacam-se não somente o acesso universal aos serviços urbanos através de políticas urbanas redistributivas, mas,

principalmente, a apropriação criativa do espaço urbano pela população que usa a cidade como o espaço do encontro, do trabalho, do lazer, da vida. O caráter político emancipatório da rede de reforma urbana está expresso nas lutas dos movimentos sociais para a realização de processos autogestionários nas cidades e para a participação social nos processos de planejamento e gestão municipal, materializando o que Harvey (2005) anunciaria como a utopia de espaço e de processo.

É neste contexto que vão se inserir as lutas dos movimentos de moradia e reforma urbana tanto por políticas de habitação de interesse social voltadas para grupos autogestionários como pela radicalização da participação social nos processos de formulação e gestão das políticas urbanas.

A eleição de Lula para presidente em 2002 gerou uma grande expectativa quanto às possibilidades de se avançar nestas lutas. De fato, em 2003 teve início um processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A 1ª Conferência das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representação dos segmentos populares e em pleno funcionamento desde então.

Já no âmbito do fomento à autogestão popular nas políticas urbanas houve grande resistência por parte do governo federal, resistência esta que somente foi quebrada devido a grandes mobilizações nacionais dos movimentos sociais urbanos, realizadas anualmente, pressionando para que entrasse na agenda pública a autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS).

Será apenas em 2004 que o primeiro programa federal voltado à autogestão habitacional será criado: o Programa Crédito Solidário; em 2008 é lançada a Ação de Produção Social da Moradia; e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; este último, o principal programa hoje em funcionamento. Como resultado da implementação destes programas, é possível identificar, desde 2005, experiências de provisão habitacional lideradas por associações, cooperativas e grupos populares, em boa parte dos estados brasileiros. Qual o impacto e significado destas experiências sobre as cidades e se elas expressam a utopia do direito à cidade construída desde as décadas de 70 e 80 é a questão central que vem orientando nossa pesquisa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Este artigo se insere na pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo INCT/Observatório das Metrópoles sobre “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”, coordenada pelos professores Luciana Corrêa do Lago e Adauto Lucio Cardoso, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Site do Observatório das Metrópoles: [web.observatoriodasmetrololes.net](http://web.observatoriodasmetrololes.net)

Não temos a pretensão, contudo, de responder neste momento a esta questão. Neste artigo, nosso objetivo foi tão somente resgatar a longa trajetória feita pelos movimentos de moradia e reforma urbana para tornar real o acesso a fundos públicos para a produção social da moradia por grupos autogestionários, bem como mapear o conjunto de experiências que vem tendo lugar nos diversos estados brasileiros. Experiências estas que, como sabemos, passam invisíveis para o conjunto da sociedade, mas que podem representar uma alternativa à produção habitacional de mercado e, principalmente, uma alternativa política para a construção de uma sociedade que tenha como valores fundantes a igualdade, a solidariedade e a justiça social.

### **Movimentos de moradia e reforma urbana e a política nacional de habitação no Brasil**

A partir da demanda por habitação vão se constituir, na década de 80, os dois principais movimentos de moradia organizados nacionalmente no Brasil: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM).

A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro projeto de lei de iniciativa popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil, a Lei 11.124/2005. Está presente atualmente em 19 estados brasileiros<sup>4</sup> e sua atuação está centrada não somente na luta pelo direito à moradia, mas também por reforma urbana e autogestão, desenvolvendo processos de construção por ajuda mútua (ou mutirão) como estratégia para o fortalecimento do coletivo.

O MNLM foi criado em 1990, a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80. Está presente em 18 estados brasileiros com uma proposta de envolver a organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia desenvolvidos por “sem-tetos”, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e do direito fundamental à cidade.

Além dos movimentos de moradia citados acima, mais dois movimentos sociais urbanos, de base comunitária e popular, compõem a rede de movimentos nacionais que vem incidindo tanto nos programas autogestionários, como nas esferas institucionalizadas de participação, a exemplo do Conselho das Cidades: a Confederação Nacional das

---

<sup>4</sup> O Brasil está organizado geograficamente em 05 regiões, totalizando 26 estados e o Distrito Federal e 5.561 municípios.

Associações de Moradores (CONAM) e a Central dos Movimentos Populares (CMP). A CONAM surge em 1982, a partir do seu 1º Congresso, tendo como objetivo a criação de uma entidade que agregasse todas as entidades e associações comunitárias do Brasil. Já a CMP<sup>5</sup> é fundada em 1993 com a proposta de unificar os diversos movimentos populares: movimentos de negros, mulheres, moradia, cultura, rádios comunitárias, indígenas, dentre outros.

Ainda na mesma década, o processo de elaboração da Constituição Democrática de 1988, que previa a possibilidade – conquistada pelos movimentos sociais – de apresentação de emendas populares, provocou a articulação de entidades e organizações para discutir uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, que acabou por resultar na organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Desde então, o FNRU<sup>6</sup> mantém-se reunindo regularmente, pautando junto aos governos uma plataforma que tem como princípios a função social da propriedade e da cidade, a política urbana redistributiva e a gestão democrática e participativa das cidades.

UNMP, MNLM, CONAM e CMP são movimentos nacionalmente organizados e articulados em redes e fóruns (FNRU e fóruns internacionais), que compartilham estratégias de incidência política, utilizando-se de um repertório de ação diversificado, incluindo atuação tanto em esferas políticas institucionalizadas, como os conselhos de gestão pública, como em ações societárias, a exemplo das mobilizações e de processos de formação de base. A atuação dos movimentos de moradia e reforma urbana buscará quebrar a lógica da cidade como um valor de troca, resgatando seu valor de uso.

Após a Constituição, o movimento de reforma urbana continuará a utilizar um conjunto de estratégias de incidência política de forma a implementar a agenda da reforma urbana, tendo como referencial o ideal emancipatório que originou sua articulação, a utopia do direito à cidade.

Assim, apesar da Constituição ter incorporado poucas propostas da Emenda Popular de Reforma Urbana, elas foram a referência para que o movimento incidisse sobre as constituições estaduais e municipais elaboradas em seguida, influenciando de forma determinante as políticas urbanas que seriam implementadas por governos estaduais e prefeituras municipais progressistas na década de 90.

---

<sup>5</sup> Teve como base de formação a antiga ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais), que havia sido criada em 1980.

<sup>6</sup> Hoje, reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa, organizados numa coordenação nacional e em diversos fóruns regionais, estaduais e locais, autônomos entre si.

É desta forma que veremos, ao final dos anos 80 e ao longo dos 90, diversas experiências democráticas emblemáticas terem lugar: a instituição de conselhos de políticas públicas, a discussão do orçamento municipal com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), a elaboração de forma participativa dos planos diretores<sup>7</sup>, bem como os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia.

No âmbito nacional, os movimentos de moradia e reforma urbana centraram suas lutas em torno da regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal através de lei federal (o Estatuto da Cidade, que só virá a ser aprovado em 2001) e da proposta de uma lei (de iniciativa popular) para um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) que garantisse investimentos para a moradia popular e viabilizasse, no plano nacional, recursos permanentes para a autogestão na habitação social.

Ainda que longo tenha sido o processo para a aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e do FNHIS) - de 1991 a 2005 -, o que se verificou é que este processo manteve unificados os movimentos de moradia, articulados ao movimento de reforma urbana, de forma a possibilitar avanços na definição da política nacional de habitação e de desenvolvimento urbano. Sujeitos políticos que contribuíram para a formulação da proposta do FNMP integraram a equipe que formulou, entre 1992 e 2000, o projeto Moradia, que seria a base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula, eleito em 2003.

No século XXI, a chegada do Partido dos Trabalhadores (hoje, já na sua terceira gestão consecutiva) ao poder, representará um novo momento da política no Brasil. No âmbito da política urbana, foi criado o Ministério das Cidades, reivindicação antiga do FNRU. Ampliaram-se os canais institucionais para a participação social na gestão das políticas, instituindo-se o processo de conferências e o Conselho das Cidades (em 2004), expandindo assim a atuação dos movimentos sociais urbanos nas esferas institucionais (os quatro movimentos populares estão fortemente representados no Conselho das Cidades, bem como as entidades profissionais e de pesquisa e as organizações não governamentais do campo da reforma urbana).

Neste século, podemos dizer que o Brasil conquistou um arcabouço legal bastante avançado no âmbito da política urbana. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 e do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005); foi aprovada, em 2007, a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos

---

<sup>7</sup> A partir da Constituição Federal de 1988, a elaboração de planos diretores municipais para as cidades com mais de 20.000 habitantes tornou-se obrigatória.

(Lei 12.305/2010); e, mais recentemente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). A implementação destes marcos legais, contudo, ainda é bastante frágil e tão pouco suficiente para alterar de fato a realidade excludente das cidades brasileiras.

A autogestão na moradia entra na agenda pública em função da pressão exercida pelos movimentos de moradia e de reforma urbana: em 2004, é criado um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, o Programa Crédito Solidário.

A retomada da política habitacional e a criação de um programa de produção habitacional voltado para a autogestão foram temas centrais das Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana, das audiências realizadas com o Ministro das Cidades, a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência (como desdobramento destas mobilizações) e da atuação dos movimentos no Conselho das Cidades.

Assim, a política nacional de habitação e o instrumento para sua implementação, o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), foram construídos e aprovados no âmbito do Conselho das Cidades, em 2004 e 2008, respectivamente. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado, em 2007, teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano (habitação e saneamento). A urbanização de favelas, bandeira histórica do movimento de reforma urbana, foi alçada como a principal ação prevista no PAC Habitação. Desde o governo Lula, podemos dizer que o Estado volta a ter um papel central na promoção do desenvolvimento urbano, em oposição às políticas neoliberais da década de 90.

A ação dos movimentos de moradia e de reforma urbana combinam, portanto, ações de mobilização social (caravanas, marchas, jornadas, atos em espaço público, ocupações, encontros e cursos de formação) com ações no campo institucional (participação em Conferências Legislativas, audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas). As ações de mobilização social, consideradas centrais, não se dissociam da estratégia de atuação no Conselho das Cidades.

No quadro sintético abaixo, é possível observar os inúmeros avanços e o repertório de ações utilizadas para viabilizar estes avanços, desde a década de 80, em torno do reconhecimento do direito à moradia, da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, da política de habitação e do reconhecimento dos movimentos de moradia como sujeitos promotores desta política.

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

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



Ainda que muitos sejam os avanços na direção da construção das macropolíticas urbanas e do sistema de participação social na discussão das políticas públicas, a implementação das políticas, de suas respectivas leis e do processo de participação ainda está muito aquém dos anseios e apostas feitas pelos movimentos de moradia e de reforma urbana.

O principal programa habitacional do atual governo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por exemplo, sequer foi discutido no Conselho das Cidades antes do seu lançamento, em 2009. Teve como objetivo principal reaquecer o mercado imobiliário no Brasil – respondendo à crise mundial de 2008 -, financiando diretamente empresas e construtoras para a construção para as classes de faixa de renda de 0 até 10 salários mínimos. É um programa dos governos Lula e Dilma que responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e devem) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouca se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação.

Por pressão dos movimentos de moradia e reforma urbana, foi criada uma modalidade específica – o PMCMV Entidades – voltada especificamente para entidades sem fins lucrativos, incluindo neste grupo as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias. Garantiram-se, assim, recursos para financiar a produção social da moradia realizada de forma organizada, pelos futuros beneficiários. Mas as regras para o acesso aos recursos (e a lógica do programa) são semelhantes ao PMCMV, exigindo-se uma documentação jurídica e um conjunto de projetos que torna quase que inviável, para muitas entidades, a sua contratação. A lógica de mercado presente no PMCMV Entidades torna a concretização dos projetos pelos grupos de fato populares uma odisséia sem fim, absorvendo boa parte das energias dos seus membros e comprometendo os objetivos emancipatórios que animaram a luta pelo acesso a um fundo popular para a moradia.

### **A produção social da moradia e a autogestão no Brasil no período 2003-2012**

A autogestão na produção habitacional só entra, portanto, na agenda pública nacional após a realização de diversas mobilizações nacionais<sup>8</sup> que remontam a década de 90 e pela pressão permanente nos espaços institucionais das Conferências e do

---

<sup>8</sup> A regulamentação da Lei do Sistema de Habitação concretizou-se em 2006, após a Marcha Nacional de Reforma Urbana de 2005; a alteração da Lei 11.124/2005 (viabilizando o acesso aos fundos públicos para cooperativas e associações) e a criação da Ação de Produção Social da Moradia ocorreram logo após a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e Direito à Cidade de 2007.

Conselho das Cidades; não sem muitas dificuldades que vem sendo superadas no dia a dia.

O primeiro programa do governo Lula voltado para os movimentos sociais urbanos foi criado em 2004, o Programa Crédito Solidário, tendo como objetivo “o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada”<sup>9</sup>. O Programa Crédito Solidário veio responder à demanda oriunda na década de 80, de recursos federais permanentes para a construção sob a forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimentos de moradia.

De 2004 até 2011, foram contratados pelo programa Crédito Solidário, no total, 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades (o déficit habitacional brasileiro, em 2008, era de 5.546 milhões de domicílios<sup>10</sup>) e totalizando aproximadamente 387 milhões de reais<sup>11</sup>. O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar um programa novo, cujos agentes proponentes (as associações comunitárias e cooperativas) não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da Caixa Econômica Federal (CEF) costumava rotineiramente operar<sup>12</sup>. Superar as barreiras impostas foi um processo longo, possível apenas através da pressão exercida pelos movimentos sociais junto ao governo federal, bem como pela adesão de técnicos governamentais à proposta.

Ainda que a demanda pelo programa seja dos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana, o atendimento foi bem mais amplo: dos 341 empreendimentos, 73 (22% do total) eram de associações, cooperativas ou organizações filiadas à CMP, CONAM, MNLM ou UNMP<sup>13</sup>, representando 35% do total de unidades habitacionais contratadas pelo Crédito Solidário (7.522 unidades habitacionais) e 38% do volume de recursos (aproximadamente 147,5 milhões de reais).

---

<sup>9</sup> Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

<sup>10</sup> Segundo a Fundação João Pinheiro (2009).

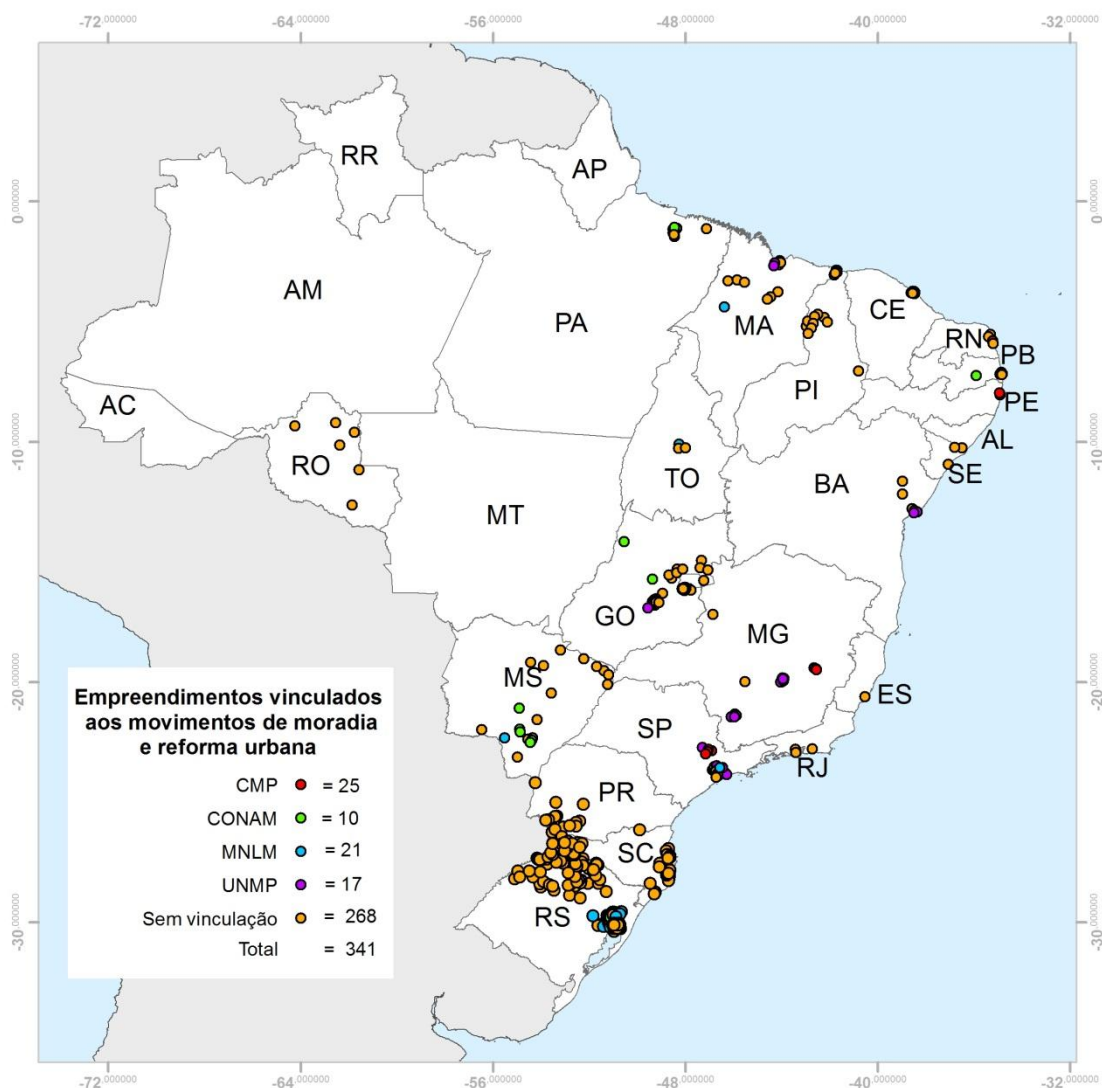
<sup>11</sup> Os dados (do Programa Crédito Solidário) referem-se ao período de junho de 2005 a agosto de 2011, levantados junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades.

<sup>12</sup> Durante um significativo período o Programa Crédito Solidário foi popularmente chamado pelos movimentos de moradia de “Programa Crédito Solitário”, numa alusão à dificuldade de acesso ao crédito.

<sup>13</sup> Dados levantados junto às coordenações nacionais dos quatro movimentos, CMP, CONAM, MNLM e UNMP.

## EMPREENDEIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: junho/2005 a agosto/2011



1:25.000.000  
0 250 500 1.000 Km



Elaboração: Allan Pessôa

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

O segundo programa idealizado foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), lançado em 2008 após a modificação da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (através da Lei 11.578/2007) que viabilizou o acesso das associações e cooperativas ao FNHIS. Este programa, que tem sua origem numa proposta elaborada

pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, não funcionou. De 2008 até 2011, houve apenas uma seleção de propostas, em 2009, que resultou na seleção de 61 empreendimentos comunitários, em 21 estados do Brasil, envolvendo aproximadamente 115 milhões de reais<sup>14</sup>. No entanto, apenas um empreendimento foi concretizado: o “Projeto Construindo Juntos”, que teve 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011, construídas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, na cidade de Fortaleza de Tabocão, no Estado do Tocantins<sup>15</sup>.

O terceiro programa, o Minha Casa Minha Vida Entidades, lançado em 2009 como uma modalidade específica para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, tornou-se o principal programa habitacional voltado para a autogestão, dada as condições mais favoráveis que os dois demais.

De 2009 até 2011, foram contratados no PMCMV Entidades, 82 empreendimentos, envolvendo a construção de 9.395 unidades habitacionais e totalizando aproximadamente 270 milhões de reais<sup>16</sup>.

Os quatro movimentos estão presentes, no PMCMV Entidades, em 10 estados da federação, dos 14 que, em julho de 2011, já tinham empreendimentos contratados. Ao todo, nesta data, 32 empreendimentos (39% do total) estavam vinculados aos movimentos nacionais urbanos, representando o financiamento de 5.135 unidades habitacionais (55% do total), ao custo total de aproximadamente 137,4 milhões.

Quando comparamos o total de unidades contratadas dos dois programas, PCS e PMCMV-Entidades, observamos um aumento significativo: no primeiro, apenas 30% das unidades produzidas atendiam a demanda organizada pelos 4 movimentos; número que se ampliou, como vimos, para 55%, no MCMV-Entidades. O aumento também é substancial quanto aos recursos financiados: no PCS, correspondiam a 38% do total; no PMCMV-Entidades este número sobe para 51%. Em termos absolutos, no PCS, de 2005 a 2011, foram financiadas 7.522 unidades ao custo de aproximadamente 147,5 milhões de reais. No PMCMV-Entidades, em 2 anos, foram financiadas 5.135 unidades habitacionais ao custo de, aproximadamente, 137,4 milhões de reais.

---

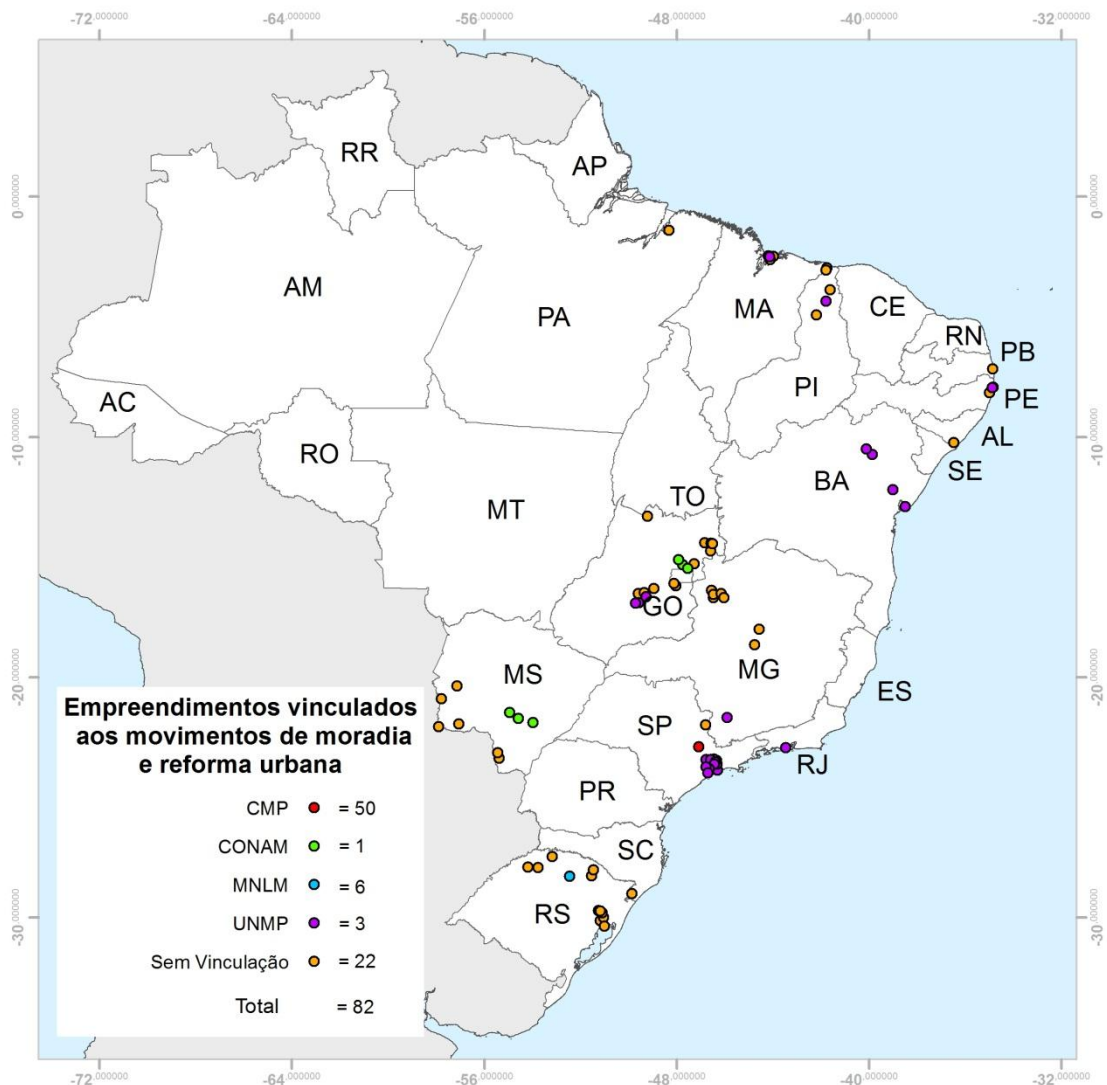
<sup>14</sup> Dados extraídos do site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Os empreendimentos contratados do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades referem-se ao período que vai do lançamento do programa a julho de 2011 e foram levantados junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades.

# EMPREENDEIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: dezembro/2009 a julho/2011



1:25.000.000  
0 250 500 1.000 Km



Elaboração: Allan Pessoa

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

## Autogestão ou produção de casas? Os desafios para a realização da utopia do direito à cidade

Os programas de habitação de interesse social voltados à autogestão existentes hoje vêm responder a uma demanda construída desde a década de 90, a partir das

experiências inovadoras realizadas por movimentos sociais urbanos. Desde a construção de uma proposta para um Fundo Nacional de Moradia Popular, em 1991, longa tem sido a trajetória dos movimentos de moradia e reforma urbana para que se avance na direção da conquista da moradia e de um habitat onde se garanta a mobilidade urbana, o acesso à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho e à participação na tomada de decisões sobre o ambiente vivido.

A demanda pela produção de unidades habitacionais por grupos autogestionários tem sua origem aí: no potencial de inovação e transformação de vidas e de sociedade que cada experiência pode aportar ao indivíduo e, sobretudo, ao coletivo.

Uma análise dos programas federais criados (a partir do governo Lula) para atender à demanda dos movimentos sociais urbanos por autogestão pode ser desanimadora, num primeiro momento:

- o número total de unidades habitacionais contratadas no programa Crédito Solidário e no PMCMV Entidades (até julho de 2011) é pouco expressivo se comparado à realidade do déficit habitacional no Brasil (31.090 moradias, contra um déficit habitacional de mais de 5 milhões e meio);

- dos recursos alocados na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida para a construção de casas para famílias de baixa renda, 16 bilhões foram destinados à construção pelo setor imobiliário e apenas 1 bilhão para a produção de moradias através de associações comunitárias, cooperativas e entidades sem fins lucrativos;

- os programas voltados para a autogestão estão subordinados a mesma lógica de mercado de um financiamento para um empreendimento imobiliário qualquer: as exigências em termos de documentação legal e projetos elaborados e os procedimentos para contratação são praticamente os mesmos, dificultando e até inviabilizando o acesso dos grupos populares ao fundo público;

- as lideranças dos movimentos acabam por destinar grande parcela de seu tempo para vencer a burocracia estatal, sobrando pouco tempo para a formação política do grupo ou para atuar em outras frentes de luta;

- no âmbito da política nacional de habitação, os programas se limitam à provisão habitacional, pouco se articulando com as demais políticas urbanas (fundiária, saneamento ambiental, mobilidade urbana) ou, ainda, pouco se integrando a outras políticas públicas (por exemplo, de geração de trabalho e renda);

- o controle social sobre os programas é frágil: os recursos são repassados diretamente do agente operador (a Caixa Econômica Federal) para o agente promotor (construtora ou entidade organizadora), quando cumpridas as exigências legais, à

margem do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e dos canais de participação e controle social.

Parece pertinente fazermos neste momento uma pergunta: onde fica, então, o direito à cidade, entendido, como falamos na introdução deste texto, como a apropriação e transformação do espaço pelos habitantes da cidade, para satisfazer suas necessidades e expandir possibilidades de coletividade?

Ao resgatarmos o processo histórico que resultou nos programas hoje existentes para a autogestão, podemos verificar avanços que nos dão pistas para a continuidade da luta na direção da utopia autogestionária na cidade:

- desde a década de 90, é inegável que houve no Brasil uma construção de espaços de participação social na gestão das cidades, espaços estes que deram voz a coletivos antes invisíveis nas cidades e nas políticas;

- das lutas nestes espaços, vem se observando a ampliação da capacidade de organizações, movimentos, redes e fóruns formularem propostas de políticas e programas públicos – no caso urbano, por exemplo, os programas de habitação de interesse social com foco na autogestão de grupos populares, rejeitados inicialmente pelos mesmos gestores que hoje os divulgam como exemplo de parceria com os movimentos sociais;

- o desenho dos programas de his com foco na autogestão, no entanto, não corresponde nem à realidade, nem aos anseios daqueles que os demandaram: as regras não estão adequadas aos grupos autogestionários;

- as regras dos programas vêm pouco a pouco se alterando; mas não de maneira relevante, que diferencie a produção social da moradia realizada por grupos populares autogestionários da produção realizada por empresas e construtoras que tem no lucro seu único objetivo;

- a conjugação de ações de mobilização e de atuação nos conselhos de gestão de políticas tem mostrado a força dos movimentos sociais, redes e fóruns para construir e modificar políticas e programas: regras podem e devem ser modificadas.

Pela primeira vez, a produção social da moradia através de grupos autogestionários é incorporada como uma das modalidades de provisão habitacional inserida dentro da política nacional de habitação. Falta elevá-la à condição não de um programa, mas de uma política de Estado, que incentive o associativismo comunitário e o cooperativismo.

A origem dos programas autogestionários na habitação está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade e à capacidade da população se organizar e construir soluções, apropriando-se do espaço urbano. Reverter o quadro excludente de nossas cidades significa retomar a política de habitação de interesse social

associada à política fundiária e às demais políticas urbanas e compreender a produção social da moradia autogestionária como um componente estratégico (não só da política habitacional), mas de uma nova forma de se fazer a cidade, a partir da lógica daqueles que a habitam.

## **Bibliografia**

ARANTES, Pedro F.; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns Comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em:  
<[www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download)>

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

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

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; FRANÇA, Bruno Cabral; ALMEIDA, Mariana Eugenio. As Instâncias Locais de Participação nas Políticas Urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. Democracia e Inclusão: Novos Marcos Para o Planejamento e as Políticas Urbanas no Âmbito Local a Partir da Constituição Federal de 1988. *Cad. Esc. Legisl.*, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan./jun. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia Básico dos Programas Habitacionais*. Brasília, dez. 2007.

CARDOSO, Aduino L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CASTRO, Rafaelle M. de; FERREIRA, Regina Fátima C. F.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; CARDOSO, Aduino. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35º, 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011.

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

FERREIRA, Regina Fátima C. F. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios para a regulamentação. Disponível em < [www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109](http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109)>

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de



luta e muitos desafios. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 117, ano 32, p.35-39, jul./set. 2008.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU, 01 de outubro de 2007. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU, 2005. Documento da Marcha Nacional da Reforma Urbana.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. (2ª edição).

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LAGO, Luciana C. do. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista E-metropolis*, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, 2011. p. 6-12. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-anteriores/11/86-pagina-inicial>>

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

GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

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

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

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

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

RODRIGUES, Evaniza Lopes; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito Roberto. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 116, p. 21-25, abr./jun. 2008.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, nº 20, ano 2, março 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46>>. Acessado em dezembro 2011.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

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

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ/IPPUR/ Observatório das Metrôpoles; OXFAM, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; HENRIQUES, Márcio Simeone H.; ARROYO, Miguel G. *Sociedade Civil e Participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 9-32.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p.505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>>. Acesso em 28/07/2011.

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