

AS POLÍTICAS ATUAIS DE HABITAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: LIMITES E PERSPECTIVAS NOS PROGRAMAS NACIONAIS DE INCENTIVO À AUTOGESTÃO¹

Cleiton Ferreira da Silva

Mestre em Geografia (PPGG-UFPB)

Membro do Grupo Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU-UFPE)

Professor da Rede Estadual de Educação de Pernambuco

Resumo

Este artigo aborda as principais mudanças ocorridas, nos últimos anos, nas políticas públicas de habitação nacional, resultante de um processo permanente e sistemático das ações dos movimentos sociais urbanos no país, na busca de canais participativos, marcos jurídico e institucional, como o Estatuto da Cidade, por exemplo. Ao mesmo tempo, questionam-se o direcionamento de grande parte do orçamento público e incentivo fiscal para os programas de cunho mercadológico na atualidade, em detrimento aos de incentivo à autogestão, que são caracterizados pela administração direta de entidades e famílias envolvidas no processo construtivo de moradias. Logo, estes elementos colocam limites e impedem a plena atuação das entidades na produção social do habitat.

Palavras-chave: Política Pública, Habitação, Movimentos Sociais, Reforma Urbana.

Abstract

¹ O presente texto é parte da pesquisa de conclusão do curso de Mestrado em Geografia (UFPB), intitulado: O Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas e a atualidade da política nacional de incentivo à autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe, sob orientação do Prof. Dr. Carlos Augusto de Amorim Cardoso.

This article discusses the major changes in recent years, public housing policies in the country, resulting from a permanent and systematic actions of urban social movements in the country in search of participatory channels, legal and institutional frameworks, as the Estatuto da Cidade, for example. At the same time, one may question the direction of much of the public budget and tax incentive programs marketing slant in the news, rather than the incentive to self-management, which are characterized by the direct administration of entities and families involved in the constructive process of dwellings. Therefore, these factors place limits and prevent the full performance of the entities in the social production of habitat.

Keywords: Public Policy, Housing, Social Movements, Urban Reform.

Introdução

Ao longo dos anos, os movimentos sociais pela habitação e pela reforma urbana no Brasil, especialmente no período de redemocratização do país, desempenharam um papel fundamental na busca de soluções para as principais contradições que assolavam o espaço urbano: o grande déficit habitacional nas grandes cidades, a precariedade e o crescimento das moradias subnormais, as injustiças e contradições sociais e, a falta de uma política que atendesse efetivamente as famílias que mais necessitavam (entre os patamares de 0 a 3 salários mínimos), foram alvo de permanentes críticas ao final da década de 1980 e início de 1990.

Foi a partir exatamente do crescimento de todos estes mecanismos de reivindicação em torno da habitação e da Reforma Urbana no Brasil que foi desencadeada uma discussão mais emblemática em torno das políticas públicas de habitação popular. Foi nesta conjuntura de mobilização que surgiu, em torno da assembléia constituinte na década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, sendo resultado do acúmulo de forças em torno da necessidade de democratização dos espaços urbanos e da luta contra a precariedade e a falta de moradias em nível nacional.

O aprofundamento de canais de reivindicação, como passeatas, ocupações e caravanas promoveram dois marcos legais importantes, um deles foi a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal acerca da política urbana, sendo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana o principal responsável por esta iniciativa. Anos mais tarde, as mobilizações motivaram também, a aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade, 11 anos após sua tramitação, através da Lei Federal 10.257/01. Em 2003, foi criado ainda, o Ministério das Cidades.

A gestação destes marcos foi essencial para a elaboração de políticas mais democráticas no que concerne à habitação popular e do Programa de Habitação de Interesse Social, bem como do Fundo Nacional de Habitação Social, resultado de uma ampla mobilização nacional. Por outro lado, as políticas de maior incremento orçamentário na atualidade, continuam sendo direcionadas para a iniciativa privada, salvaguardando o interesse das empreiteiras. O Programa Minha Casa, Minha Vida é um exemplo concreto desta opção.

Desta forma, este texto problematiza as principais ações dos movimentos sociais em torno das políticas de habitação no país ao longo dos anos, a repercussão destas ações no plano constitucional e legislativo e, as principais permanências que, impedem o atendimento efetivo das políticas que incentivam a autogestão, como princípio de apoderamento e protagonismo dos movimentos e entidades que lutam pela habitação e pela reforma urbana.

Para isto, este texto refaz historicamente os momentos mais emblemáticos da luta histórica recentes no país, ao mesmo tempo em que questiona: o alto grau de direcionamento do orçamento nacional para iniciativa privada em detrimento às experiências de caráter mais popular, como as políticas de incentivo à autogestão. Assim, coloca-se em evidência ainda, a necessidade de uma permanente mobilização dos movimentos pela reforma urbana, na busca de políticas que atendam o interesse da coletividade, contrariando os interesses hegemônicos da iniciativa privada.

1. Os movimentos pela habitação e pela reforma urbana no Brasil e a construção de um novo contexto institucional

A ação dos movimentos pela habitação no Brasil representa o caráter excludente que foi imposto, ao longo dos anos, à população mais pobre e deficitária das condições básicas de habitabilidade. As mobilizações em torno da retirada dos mocambos em Recife, no Governo de Agamenon Magalhães (1937-1945), os movimentos de resistência pela permanência nas favelas e pela conquista dos direitos no Rio de Janeiro desde a década de 1940, e, mesmo, a consolidação das associações de moradores em vários bairros das cidades brasileiras, são alguns exemplos, dos mecanismos de mobilização em torno da moradia.

Apesar de já ganharem visibilidade neste período, os movimentos apareceram com força e com um acúmulo político e reivindicativo em meados dos anos 70 e início dos anos 80. A explicação pode estar relacionada ao fato do país viver sob um período ditatorial, entre 1964 e 1985 que de forma contundente perseguiu e inviabilizou mobilizações mais intensas e que pudessem colocar em questionamento, o padrão político existente no Brasil naquela época.

Entretanto, o processo inflacionário que passava a economia do país, as condições de trabalho nas fábricas nos grandes centros urbanos e a falta de moradia, contribuiu sistematicamente para o ressurgimento dos movimentos sociais no país, mesmo com o governo ditatorial ainda instalado. O fato é que as mobilizações colocavam em

questionamento o governo militar e a falta de liberdade que existia. As reivindicações operário-sindicaís e do acesso à terra, aos bens de consumo coletivos e à moradia, ganharam grande visibilidade e promoveram um impacto no poder público no que se refere à exclusão socioespacial (SANTOS, 2008). Os pontos que convergiam as lutas dos movimentos eram: as condições dos transportes públicos, a infra-estrutura precária e as condições da saúde pública.

O quadro político-econômico na qual estava inserido o país influenciou diretamente na questão habitacional, ou seja, cresceram substancialmente as favelas, as autoconstruções e os loteamentos distantes dos grandes centros urbanos. Os loteamentos são um exemplo claro da política de beneficiamento do capital imobiliário e da ausência do estado no disciplinamento do solo urbano (KOWARICK, 1993).

Atrelado a isso, a ação do governo veio a regimentar o crescimento do poder do capital imobiliário, como analisa Kowarick em seu estudo na Grande São Paulo:

Desta forma a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor (KOWARICK, 1993, p. 35).

Diante deste contexto, crescem substancialmente os movimentos específicos nas áreas urbanas, como os de favelas, as ocupações coletivas de terras urbanas, a partir dos mutirões, o movimento dos sem-teto e o dos moradores de cortiços (SANTOS, 2008). A autora Regina Bega dos Santos (2008) elenca os principais movimentos em torno da moradia que ganharam visibilidade ao longo dos anos. O primeiro seria os movimentos de favelas, que se manifestam a partir da possibilidade dos mesmos serem removidos, ou então, na busca de infraestrutura adequada para o local: água, esgoto, saneamento, etc. Além do direito das terras públicas, sem o pagamento de taxas.

De acordo com a autora, a Igreja Católica desempenhou um papel importante na defesa dos movimentos populares pela moradia. Em 1967, foi criada no Rio de Janeiro

uma Pastoral de Favelas, depois do I Congresso dos Moradores em Favelas do Rio de Janeiro. Em 1975 foi criado o Movimento de defesa dos Moradores em Favelas (MDF) no intuito de lutar pela posse da terra e infra-estrutura, tudo sendo organizado de forma descentralizada, vinculadas à Igreja.

A segunda categoria de mobilização em torno de moradias refere-se aos mutirões, ou seja, os movimentos de ocupação coletiva que lutam não só pela permanência na área ocupada, mas a possibilidade de desenvolver a construção das casas. Os movimentos atraem moradores de cortiços, favelas e pequenas habitações alugadas para juntos conseguirem um lote urbano.

Apesar de esta modalidade ser considerada pelos movimentos como desarticuladora, uma vez que há uma pressão por parte das empreiteiras para conseguirem o contrato de construção das casas junto aos órgãos públicos, a autora, a partir dos trabalhos de Rodrigues² reconhece o caráter solidário ou de ajuda mútua nesta modalidade, uma vez que há a discussão entre os participantes do processo de construção e execução das obras, resultando em um trabalho conjunto na luta pelo direito à moradia.

Este tipo de característica, de acordo com Santos (2008), permite que os movimentos adquiram conhecimento sobre os aspectos jurídicos que regem a propriedade da terra, saibam pensar a cidade e saibam se organizar, criando assim, laços de identidade e consequentemente cidadania.

A terceira categoria de mobilização em torno da moradia refere-se ao movimento dos sem-teto e dos moradores de cortiços, para a autora, a expectativa quanto à aquisição ou à obtenção da casa própria é um dos pontos nevrálgicos de todos esses movimentos, o resultado é a ocupação de casas e prédios abandonados pelos movimentos e a luta pela efetivação da reforma urbana no Brasil.

Estes movimentos ainda impressionam pela capacidade de organização a nível nacional, como a União Nacional de Movimentos de Moradias (UNMM) e o Movimento de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes da Central de

² Trata-se da Tese de doutoramento da autora Arlete M. Rodrigues, intitulada “Na procura do lugar, o encontro da identidade”. Defendida em 1990 na FFLCH/USP.

Movimentos Populares (CMP), entidade mais abrangente que envolve organizações não só na área de habitação, mas de outros segmentos como gênero, transporte e raça (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006).

Outro movimento que direciona suas mobilizações em torno dos fóruns para mudanças nas políticas públicas a partir da década de 1990 é a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). Defendendo, o direito à cidade e a luta pela moradia digna, a CONAM participa desde os movimentos pelo direito ao transporte, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, até a composição dos Conselhos Nacionais de Saúde e das Cidades (BOCHICHIO, 2008).

Destaca-se ainda, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), criada em 1989, que ganhou expressão a partir do processo de coletas de assinaturas em torno do projeto de iniciativa popular que criou o Conselho, o Fundo e o Sistema Nacional de Moradia Popular no Brasil. Está presente em 19 estados no país e atua em áreas de favelas, cortiços, mutirões, loteamentos e ocupações (BOCHICHIO, 2008).

Todos estes mecanismos de reivindicação em torno da habitação e da Reforma Urbana no Brasil desencadearam uma discussão mais emblemática em torno das políticas públicas de habitação. Surgido em torno da assembleia constituinte na década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foi resultado do acúmulo de forças em torno da necessidade de democratização dos espaços urbanos e da luta contra a precariedade e a falta de moradias. Criada por setores progressistas da igreja Católica congregava intelectuais, especialistas e lideranças dos movimentos sociais urbanos.

Arelado a isso, cresceram sistematicamente os encontros em torno da necessidade de Reforma Urbana, um desses encontros destaca-se a realização do 1º Encontro Nacional em defesa da Moradia em 1987, colocando a Reforma Urbana, através de um documento elaborado na ocasião, como expressão da política urbana no país, dando destaque à necessidade de legislação do uso do solo, taxação sistemática dos “vazios urbanos” e legalização dos loteamentos clandestinos (SILVA, 2003).

Em seguida, vários documentos são elaborados pelas mais variadas entidades que destacam a necessidade da Reforma Urbana no país, entre as entidades têm

destaque a CONAM, o Conselho Coordenador das Associações de Favelas de São Paulo (CORAFASP), pelo Conselho Coordenador das Sociedades Amigos de Bairros (CONSABs) e pelo Conselho Municipal das Associações de Moradores de São Paulo (CONSABs) (SILVA, 2003).

A construção de uma nova Constituinte no Brasil em 1988 deu uma visibilidade fundamental para os movimentos pela reforma urbana, tanto que a inserção do capítulo da política urbana a partir da emenda da reforma urbana é um exemplo claro do papel que os movimentos exerceram na construção do processo democrático brasileiro e no debate em torno do espaço urbano. Após a promulgação da nova constituinte, o MNRU elaborou uma carta de princípios e distribuiu em todo país, entretanto, os avanços em torno da RU ficou fragmentado a partir das ações isoladas em algumas cidades, como Recife e Natal, por exemplo (SILVA, 2003).

Mudado sua denominação de MNRU para Fórum Nacional de Reforma Urbana, é lançado na Rio 92, o tratado sobre cidades, vilas e povoados, pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), nos anos posteriores, a atuação do Fórum se deu tanto no encontro do Habitat II, na cidade de Estambul, em 1996, como no acompanhamento da aprovação do Estatuto da Cidade, que iria se consolidar em 2001.

Paralelamente a estas ações, cresceram substancialmente os movimentos sem-teto que, engrossariam a mobilização em torno, não só da consolidação da Constituinte, mas também da aprovação do Estatuto da Cidade. O resultado é uma participação mais efetiva dos próprios movimentos em torno das políticas públicas de habitação, a consolidação, ainda, de bandeiras históricas como a aprovação da função social de propriedade e a regularização de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, bem como da posterior materialização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SINHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), destinando um fundo específico para habitação social, além de centralizar as ações e projetos dos programas de interesse social.

Estes fatores desencadearam mudanças essenciais no direcionamento das políticas implantadas no país e da abertura de canais de participação popular nos conselhos gestores e nas políticas públicas. Naturalmente, estes elementos foram fruto de processos reivindicatórios elaborados ao longo dos anos, que se não vislumbrou a tão almejada Reforma Urbana, pelo menos colocou em discussão o grau de precariedade que ainda vive boa parte da população brasileira nas áreas urbanas e a necessidade de mudança deste quadro.

Mas até que fossem conquistadas e consolidadas as políticas de habitação mais condizentes com os anseios dos movimentos sociais e da população mais pobre do país, houve um longo e tênue caminho, construídos desde à ausência total do estado até às iniciativas pioneiras desencadeadas pelos governos mais atuais no que concerne à habitação popular.

2. O Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades: as mobilizações em torno de marcos legais e a atualidade das políticas públicas

A década de 1980 firmou-se como um período muito importante para a mobilização social no Brasil: a luta pela consolidação das bases democráticas com o fim do Regime Militar, a busca pelas eleições diretas, bem como as reivindicações contra as desigualdades socioespaciais fincadas nos mais diversos segmentos do país, foram algumas das ações verificadas no período pós-redemocratização.

Não diferente do quadro brasileiro no que concerne às manifestações, o movimento de luta pela Reforma Urbana ressurgiu em meados desta mesma década, em plena crise econômica, com grandes preocupações ao quadro de fortes desigualdades sociais verificado nas cidades brasileiras, ao passo que cria as condições para o crescimento das mobilizações em todo país nos anos subsequentes, participando, inclusive, ativamente das discussões nacionais e locais sobre a necessidade de promover a democratização e o acesso à cidade, além de tentar garantir ferramentas efetivas de acesso à moradia.

Na década de 1990, os movimentos cresceram nos mecanismos de atuação, organizando, assim, com mais afinco, passeatas, ocupações e caravanas, repercutindo decisivamente nas ações destes mesmos movimentos e desencadeando, em seguida, bases concretas para a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal acerca da política urbana, sendo o Fórum Nacional da Reforma Urbana o principal responsável por esta iniciativa. A aprovação no Congresso Nacional do Estatuto da Cidade se deu após 11 anos em tramitação, a partir da Lei Federal 10.257/01.

Apesar das discussões em torno de uma política urbana efetiva, serem iniciadas ainda na década de 70, perpassando pela preocupação dos setores progressistas da Igreja Católica e dos movimentos sociais nas décadas seguintes, este documento só veio a se consolidar em 2001 (RIBEIRO, 2003). De início, regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), em seguida, a lei permitiu que as prefeituras pudessem contar com um instrumento essencial de regulação do uso do solo.

Dentre os principais pontos, podem ser destacadas a aplicação da função social da propriedade e da cidade, legalização e urbanização que se refere à cidade ilegal, promoção da gestão democrática, recuperação para a coletividade e a valorização imobiliária, bem como o fortalecimento do planejamento com participação social (BRASIL/MCID, 2004). Neste sentido, o Estatuto da Cidade apresenta-se como uma ferramenta essencial de planejamento urbano e direcionamento de crescimento sustentável das cidades brasileiras.

As inovações verificadas no Estatuto situam-se em três campos, divididos em conjuntos na qual tem como objetivo disciplinar: o uso e ocupação do solo, a possibilidade de regularização fundiária e a participação popular nas decisões. O primeiro conjunto destina-se a coibir a prática da especulação imobiliária nos espaços urbanos, ou seja, o documento cria mecanismos para penalizar os proprietários de áreas vazias ou subutilizadas, através do IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamentos compulsórios (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Nesta perspectiva o mesmo documento motivou discussões e questionamentos em torno do poder absoluto da propriedade, logo, os terrenos, por exemplo, que estivessem localizados em áreas dotadas de infraestrutura para fins especulativos sofreriam sanções através da progressão do IPTU.

O segundo conjunto de instrumentos trata da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade, ou seja, partindo do pressuposto que grandes áreas das cidades brasileiras são constituídas por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, o documento prevê a regularização da posse destas áreas pelos seus verdadeiros moradores, para isso, os municípios trabalhariam no sentido de não apenas reconhecer as favelas e urbanizá-las, mas criar, de forma atrelada, mecanismos desburocratizantes que motivasse a regularização da posse.

Entre os instrumentos jurídicos estariam inseridos o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e as Zonas Especiais de Interesse Social, caracterizado pela ocupação de assentamentos por famílias de baixa renda (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Assim, estes instrumentos de regularização fundiária se apresentam como ferramentas que possam garantir o direito à moradia e a permanência no local de ocupação, a partir da função social que é destinada à propriedade. Motivando a transformação de áreas tidas anteriormente como ilegais para áreas legais do ponto de vista jurídico e administrativo.

O terceiro conjunto de instrumentos, o Estatuto prevê a participação efetiva da população nas decisões que se relacionam à implantação e criação das políticas públicas de planejamento urbano. Entre as quais estão a criação de conselhos, como mecanismo de gestão democrática da política urbana, a construção de audiências e consultas públicas, na qual tem como objetivo a participação do cidadão e grupos sociais nas decisões governamentais; a formulação de conferências de interesse urbano, na qual foi instituída a Conferência da Cidade e a participação efetiva dos cidadãos através da apresentação ao legislativo dos projetos de lei, apresentados por

um número mínimo de pessoas. O documento também insere o veto ao plebiscito ou referendo, bem como a gestão orçamentária participativa a nível municipal e a gestão participativa metropolitana, relacionado à gestão das regiões metropolitanas.

Colocadas em evidência os trâmites legais para a construção de cidades mais justas, era preciso criar a base institucional para que fossem implantadas as políticas propostas; para isso, foi criado o Ministério das Cidades. A idéia de criação deste ministério data especificamente no período de campanha eleitoral à presidência em 1994 do então candidato pelo PT, Luís Inácio Lula da Silva (GRAZIA e RODRIGUES, 2003).

A construção da concepção se deu a partir da aglutinação de intelectuais, representantes dos movimentos sociais pela reforma urbana e técnicos; a partir do reconhecimento do quadro de extrema desigualdade que perdurava nas cidades brasileiras. No projeto de campanha, a proposta seria a criação de um Ministério denominado Ministério da Reforma Urbana, cuja atuação estaria vinculada à habitação, infraestrutura, saneamento e transporte.

Para Grazia e Rodrigues (*op. cit.* p. 16) na campanha de 1998 à presidência do mesmo candidato, os militantes propuseram pela primeira vez a substituição do nome para “Ministério da Cidade”. No documento elaborado em 1994 é possível observar a preocupação da necessidade de união das temáticas urbanas em torno de uma única estrutura institucional.

Com base no entendimento que era preciso uma estrutura institucional para consolidar as políticas urbanas, foi criado o Projeto Moradia, por iniciativa do Instituto Cidadania. O projeto adotou o conceito de habitação, não restringindo apenas ao objeto casa, mas incluindo a exigência de equipamentos que caracterizam a vida em coletividade, entre eles estavam saneamento, transporte, lazer, etc. A necessidade de criação de um ministério específico, relaciona-se ao fato das mudanças constantes de ministérios em torno das políticas urbanas, bem como da implantação de projetos fragmentados e inconclusos ao longo dos anos, outro condicionante foi a falta de

informações sistemáticas, falta de quadros técnicos qualificados e a falta de estratégias para enfrentamento do problema (BRASIL/MCID, 2004).

Ao Ministério das Cidades caberia a formulação de uma ação planejadora, normativa e articuladora, bem como a construção de planos nacionais e a implementação de um sistema contínuo de dados e informações sobre a questão urbana e habitacional (BRASIL/MCID, 2004). Seria instituído também um Conselho de Desenvolvimento Urbano (CNDU), a nível nacional, articulado com os conselhos estaduais e municipais, com poder decisório e com capacidade de definir as diretrizes das políticas urbanas.

A proposta incluía ainda a construção de câmaras técnicas, bem como a formulação de conferências, para que fosse estimulada a participação de amplos setores da sociedade, desde o governo, usuários, além dos setores produtivos. Oficialmente, o Ministério das Cidades foi implantado pelo Governo Lula em 2003, em seu primeiro ato como presidente da República, no intuito de consolidar as propostas elaboradas a partir do Projeto Moradia.

3. Políticas atuais de habitação e o papel dos movimentos sociais na construção dos programas de incentivo à autogestão

A criação de um ministério específico que tratasse a complexa estrutura urbana representou um significativo avanço no país, que durante muitos anos tal responsabilidade ficou relegada por diferentes ministérios, incapazes, na maioria dos casos, de tratar do assunto de forma concreta. O Ministério das Cidades proporcionou também a discussão e implementação em 2004, Plano Nacional de Habitação (PlanHab) juntamente com o Conselho Nacional das Cidades, sendo então regulamentada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Os programas federais, a partir da aprovação do PNH e da criação do SNHIS, dividiram-se em dois grandes eixos de atuação: urbanização de assentamentos precários e produção habitacional (BRASIL/MCID, 2010).

De acordo com o plano, os programas destinados à aquisição da casa própria no período de sua divulgação eram: a Carta de Crédito, Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e o Programa Crédito Solidário (PCS)³. De acordo com o Ministério das Cidades (2010) o FNHIS em 2006 foi fortalecido com a ampliação de recursos, recebendo cerca de R\$ 1 bilhão com o objetivo de serem aplicados na urbanização de assentamentos precários e na construção de moradias para a população com renda mensal de até três salários mínimos, bem como na prioridade de erradicar as moradias precárias existentes em vários centros urbanos.

O plano também reformulou os programas existentes e revisou as diretrizes de aplicação dos recursos, é o caso, por exemplo, do FGTS, que em 2003 passou por uma mudança de prioridade, ou seja, o benefício seria destinado com primazia ao atendimento de famílias de baixa renda, tanto no subsídio, como no financiamento de habitação popular. Dentre as mudanças destacam-se a unificação de todas as taxas de juros da área de habitação popular em 6%, diferente das taxas anteriores de 8% e 9,39% ao ano, a extensão do prazo máximo de financiamento de 20 para 30 anos e a redução de 0,5% da taxa de juros aos trabalhadores que detêm conta vinculada ao FGTS (BRASIL/MCID, 2008).

No estudo, o PNH desenvolveu mecanismos que levassem em consideração a grande diversidade que compõem os municípios brasileiros, colocando em ênfase a participação e o controle social nas políticas públicas de habitação, na concepção da diversidade regional e na diferenciação de produção e financiamentos, face à heterogeneidade das características sociais e econômicas do país. Para isso, o Plano se

³ Este programa incorporou o conceito de autogestão na Política de Habitação Nacional, sendo criado em 2004 pelo Ministério das Cidades para atender principalmente as famílias com renda de até 3 salários mínimos, organizadas em associação. São elas que tem a incumbência de administrar o repasse da verba e o andamento da obra. A seleção das propostas das entidades é realizada pela CEF (agente financeiro), que logo após a realização de análise técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto e da avaliação das famílias (beneficiários), autoriza a contratação do crédito. O agente financeiro (através da equipe técnica) ainda é responsável pela fiscalização da obra, liberação de recursos e o cumprimento do cronograma de execução. O Programa financiava 95% do valor total do investimento, enquanto as famílias contribuíam com 5%, podendo ser deduzido durante a execução da obra.

baseou no estudo de 2005 que define a diversidade dos municípios a partir de uma tipologia específica, que estabelece a caracterização dos municípios em função dos níveis de desigualdade social e pobreza, identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanísticos e socioambientais, bem como estabelecendo se a cidade possui meios de enfrentá-los (SOUZA, 2009).

A partir das especificações foram definidos 11 tipos de municípios, bem como a criação de um fundo garantidor para as famílias inseridas na faixa de altos riscos de créditos para os agentes financeiros, além de especificar as fontes de recursos (SOUZA, 2009).

Durante o segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi lançado dois programas fundamentais para a habitação: O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. O PAC da habitação destinou recurso específico para a habitação da ordem de R\$ 17 bilhões entre anos de 2007 e 2010, como parte integrante do eixo infraestrutura social e urbana, além de evidenciar a necessidade de universalização dos benefícios econômicos e sociais no país, para isso o plano reconhece que:

A melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras em assentamentos precários deve ser entendida no contexto da garantia do direito à cidade. Muito mais do que uma política setorial, trata-se da garantia de qualidade ambiental, integração com a infraestrutura urbana instalada e acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos (BRASIL/MCID, 2010, p. 31).

Neste sentido, o Programa prevê a urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários em diversas cidades brasileiras, através da parceria entre setor público e o agente privado, tendo ainda como eixo de atuação a provisão de habitação de interesse social, a partir do apoio aos estados, Distrito Federal e municípios.

O programa do governo intitulado Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nasceu da necessidade de estimular o desenvolvimento do setor da construção civil, bem como o estímulo ao crescimento do emprego e da economia no país em meio à crise mundial

em 2008. Lançado em março de 2009 o programa previa a construção de 1 milhão de moradias, a partir do investimento de R\$ 34 bilhões. Para isso, o governo barateou as taxas de juros em financiamentos habitacionais e dos seguros, promoveu a criação de um Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB), desenvolveu os incentivos fiscais para a produção de moradias para a baixa renda, além de reduzir os prazos e as custas cartoriais.

A partir destas ações o governo bateu a meta de acordo com os dados do ano de 2010 divulgados pela Caixa Econômica Federal (BRASIL/MCID, 2010). E desencadeou variadas modificações no que tange as políticas públicas de habitação, desde o aumento dos investimentos na área de habitação, a priorização das famílias de baixa renda, a redução das taxas de juros, até o incentivo de regulamentação jurídica com certa rapidez ao processo. Isso, levando em consideração os subsídios parciais para as famílias que figuram entre 3 e 6 salários mínimos, enquanto as famílias que figuram no patamar de baixa renda, isto é, entre 1 e 3 salários mínimos, teriam o subsídio quase total.

Em maio de 2011 o plenário aprovou novas regras para a segunda etapa do PMCMV, através da Medida Provisória 514/10. Estabeleceu-se a previsão de construção ou reforma de dois milhões de moradias entre os anos de 2011 e 2014 para famílias que recebem até dez salários mínimos, para isso, houve um aumento dos recursos da União de 14 para 16,5 bilhões destinados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Outra mudança promovida foi a tentativa de combate à especulação imobiliária para os financiamentos concedidos às famílias de até R\$ 1.600,00, cabendo aos beneficiários a quitação do imóvel antes de sua possível transferência, além disso, a portaria de N° 610, de 26 de dezembro de 2011 estabeleceu um percentual de 3% das moradias construídas para o atendimento de idosos e portadores de deficiências, bem como de seus familiares diretos. Ficou definido ainda que a seleção para participar do programa ficaria a cargo das prefeituras e governos estaduais através dos respectivos sistemas cadastrais.

Todavia, variadas críticas foram construídas e direcionadas aos programas implementados, especialmente porque eles sugerem a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, em especial, do setor da construção civil, tanto na urbanização de favelas e áreas precárias, como na construção de novas unidades habitacionais, ou seja, configurando como uma contraditória relação que se estabelece entre o setor público e o setor privado. Uma vez que o programa prevê a destinação de grande parcela do orçamento público em detrimento aos programas de incentivo à autogestão, como o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (PMCMVE). Estes fatores partem da justificativa da dificuldade do poder público, sobretudo municipal, na aplicação de recursos e a lentidão do PAC (SOUZA, 2009).

Por outro lado, os movimentos questionam a meta do governo (1 milhão de moradias construídas), pois não condiz com a realidade, além disso, o programa MCMV, suplantou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), havendo um direcionamento da política habitacional para atender especificamente ao setor da construção civil (como atesta o MCMV) que definem os projetos e locais a serem construídos, reservando ao poder público apenas a responsabilidade de aprovação dos projetos, desencadeando, segundo Souza (2009) em um papel de refém do poder público, através de uma forma predatória e fragmentada de expansão urbana, promovida pela iniciativa privada.

Neste sentido, o que se observa na atualidade é que a política de desoneração fiscal e de reordenação na legislação desencadeou o fortalecimento do setor privado na construção e incorporação das moradias do setor popular, ou seja, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para materiais de construção civil, a facilidade de financiamento pelo BNDES para as empresas que solicitam empréstimos para construção de habitações, nas proximidades destas mesmas empresas, bem como a redução dos encargos sobre os lucros facilitaram significativamente a participação e o aumento dos lucros das empresas de construção civil. Além disso, as construções promovidas pelas empreiteiras, muitas vezes, são direcionadas para famílias que ganham entre 3 e 5 salários mínimos e não para atender as famílias inseridas no patamar de até 3 salários.

Um exemplo disso é o desinteresse das construtoras de participarem de programas de incentivo à autogestão, que se destinam ao atendimento das entidades promotoras como ONGs e movimentos sociais, por conta da pouca rentabilidade, seja em função do número de moradias ou mesmo dos valores no financiamento. Portanto, se houve um maior direcionamento do orçamento do governo para as habitações populares, em outro sentido, houve um beneficiamento expressivo dos setores de produção⁴.

Paralelamente, as mobilizações e as contínuas pressões realizadas pelos movimentos sociais e a permanente demanda de moradias pela população de baixa renda foram criados outros programas de atendimento às entidades, estímulo à construção de moradias populares e à autogestão, são eles: o Programa Operações Coletivas (POC) e o Programa de Produção Social de Moradias (PPSM) que operam a partir do FNHIS, criados em 2008.

O POC, que foi criado para operar entre 2008 e 2011 através de recursos do FGTS, destinou-se à aquisição de material para construção, reforma, ampliação ou conclusão de imóvel residencial ou urbano, aquisição de terreno e construção de imóvel residencial urbano em terreno próprio, atendendo tanto o poder público como prefeituras, governos estaduais e suas companhias de habitação, como associações, sindicatos, cooperativas e condomínios que ficam responsáveis pela reunião da documentação necessária e elaboração do projeto técnico, bem como o envio da documentação para o Ministério das Cidades (UNMP, 2011).

Já o PPSM atende famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00, com os mesmos critérios do POC, ou seja, destinado a entidades, sendo a mesma responsável

⁴ Em razão das variadas críticas dos próprios movimentos no que se refere ao desinteresse das construtoras nos programas de atendimento às entidades, o Ministério das Cidades, através da resolução 182/2011, resolveu elevar o valor das unidades habitacionais para R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais). Os imóveis objeto de financiamento, observarão o limite de valor de venda ou de avaliação ou de investimento de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e em situações específicas admite-se elevar em até R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), nos casos de imóveis situados no Distrito Federal, em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo e municípios com população igual ou superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes.

por todo o levantamento da documentação necessária para a aprovação do projeto, este programa permite a compra de terreno e construção, a construção em terreno próprio, a produção de lote urbanizado e a compra e reforma de imóvel (UNMP, 2011). Apesar do lançamento destes programas pelo Governo Federal, as exigências são rígidas em muitos casos, quando se trata da aprovação dos créditos e dos respectivos projetos.

A pouca flexibilização no que se refere ao crédito (comprovante de renda e pesquisa cadastral das famílias, por exemplo) esteve integrado no seio destes programas que foram desenvolvidos, especialmente o Programa Crédito Solidário (PCS), programa pioneiro nas políticas nacionais de incentivo à autogestão, por outro lado, a CEF exigia uma série de atributos documentais das entidades, como um parecer técnico social das famílias antes da construção das moradias e o pagamento de taxas referentes ao financiamento (inicialmente 5% do valor financiado), muitos movimentos sentiram dificuldade para elaborar tal parecer, pela falta de experiência neste quesito, por outro lado, as famílias tinham grandiosas dificuldades no pagamento das taxas requeridas (SILVA, 2009).

Logo, havia uma série de impedimentos para as famílias que possuíam dívidas junto ao SPC/SERASA ou mesmo que pudessem apresentar uma comprovação de ganhos. Em função de excessivas reivindicações dos movimentos pela habitação, na flexibilização e na mudança estrutural do programa, é criado o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMVE) que opera com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e é direcionado também para o estímulo da autogestão. Criado especificamente em 13 de abril de 2009, este programa atendeu as reivindicações históricas dos movimentos no que se refere ao crédito, substituindo o PCS.

O PMCMVE estabelece a mesma linha de atendimento das organizações que promovam a autogestão (com a suspensão de análise de projetos encaminhados para o PCS em 2011, este programa tornou-se o mais requerido pelos movimentos), uma vez que o programa apresenta menos exigências para aprovar os créditos. Atende pessoas físicas por meio de concessão de crédito com desconto variável de acordo com a sua capacidade de pagamento, sujeitos ao pagamento de prestações mensais, pelo prazo de

10 anos, correspondentes a 10% da renda familiar do beneficiário ou R\$ 50,00 o que for maior.

O acúmulo de reivindicações dos movimentos motivou outras redefinições, como mudanças no que concerne a renda familiar, atingindo até R\$ 1.600,00, o aumento do valor unitário das moradias para R\$ 65.000,00, a adoção de medidas que confere celeridade, por parte do poder público, ao processo de aprovação dos projetos habitacionais, a preferência de atender pessoas com deficiência, idosas e mulheres e a extinção do impedimento para os que tinham nome registrado no SPC/SERASA, por exemplo, tendo o prazo de conclusão variando ainda de 6 a 24 meses (Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011).

Apesar da construção de um programa mais flexível, tendo os movimentos uma participação fundamental, a destinação do subsídio público, através do orçamento da União e do FGTS, ainda se destina na sua maioria ao sistema de mercado, isto é, no mote de 97% para as construtoras privadas e 3% para as entidades, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de moradia em regime de autogestão (SOUZA, 2009).

Esta perspectiva coloca um grande questionamento acerca das políticas de habitação de interesse social (principalmente às destinadas aos movimentos populares em sistema de autogestão) que se caracteriza pela atenção que é depositada neste tipo de programa e do grau de importância que eles têm, frente aos outros de caráter mais mercadológico.

4. A luta permanente e a construção de outra realidade

Há algumas críticas quanto à universalização deste tipo de programa, como as apresentadas por Oliveira (2006). Segundo ele, não há um mercado imobiliário para as classes populares, pois a casa apresenta-se como valor de uso e não de troca, razão do custo da habitação, além disso, há a pressuposição de que as pessoas estariam

desempregadas e usem as horas de folga no mutirão. Para o autor, é preciso endereçar a construção da habitação decididamente para seu caráter de mercadoria (OLIVEIRA, 2006).

Entretanto, há visões contrárias e a defesa deste tipo de programas, como o próprio PMCMVE, por exemplo, uma vez que este vai à contramão dos programas direcionados e conduzidos pela iniciativa privada, especialmente das construtoras, empreiteiras e dos agentes imobiliários, porque são os próprios movimentos que decidem todos os mecanismos de construção das moradias, como elementos fundamentais na produção social do habitat.

Ficam constatados estes fatos, à medida que observamos uma opção das próprias construtoras em direcionarem a produção para outros tipos de programas, não só pela questão financeira expressivamente mais rentável, como também pela certa “liberdade” de condução de todo o processo construtivo.

Este direcionamento implica diretamente nos programas de caráter autogestionados, demonstrando os limites dos investimentos governamentais em projetos que viabilizem a participação popular, fato este que está naturalmente relacionado à intenção de não promover o apoderamento dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à habitação, uma vez que os programas prevêm a discussão de todo o processo construtivo das moradias, juntamente com as famílias, que vão desde a escolha de materiais até a discussão orçamentária da obra, além da ampliação de parcerias com o setor público. Numa clara possibilidade de ampliar os laços de solidariedade, participação política e cooperativismo entre as famílias (SANTOS, 2008).

Mobilizações como estas, engrenam ações concretas de atuar contra um modelo historicamente construído que, privilegia as classes hegemônicas e a propriedade privada. Partindo deste pressuposto, as ações dos movimentos é condição fundamental para o processo de organização socioespacial menos desigual, pois, o que se estabelece aqui, não é o território baseado na dominação, caracterizado pela propriedade e o valor de troca, mas sim, o território da apropriação, baseado num valor muito mais simbólico, com marcas do ‘vivido’ e do valor de uso (LEFEBVRE, 1986).

Assim, as ações desempenhadas pelos movimentos desenvolvem-se como a construção efetiva de uma ampla coalizão de forças, empreendidas por diversos agentes sociais, que se constituem numa densidade social variada e conflituosa capaz de colocar em xeque o poder efetivo de organizar a vida urbana desenvolvido pela administração local, onde seu papel sobressai como um mero coordenador (HARVEY, 1996). Logo, as mobilizações devem ser permanentes, no intuito de colocar em questionamento também, as limitações e contradições que ainda permanecem no direcionamento das políticas públicas de habitação popular, ou mesmo na efetividade dos princípios do Estatuto da Cidade.

Conclusões

As implicações relacionadas essencialmente aos programas autogestionados, demonstram o caráter ainda limitado dos investimentos governamentais em projetos que viabilizem a participação popular, fato este que está naturalmente relacionado à intenção de não promover o apoderamento dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à habitação. Por isso, a destinação de variados incentivos para a iniciativa privada, em especial, as grandes empreiteiras do ramo habitacional, atrelado também com o direcionamento de salvaguardar os interesses do capitalismo diante da crise mundial. O Programa Minha Casa, Minha Vida é um exemplo cabal desta iniciativa estatal, na política de construção de moradias nos últimos.

Entretanto, as ações desenvolvidas pelos movimentos sociais ao longo dos anos, a partir da interlocução sociedade e Estado abriram novos desafios para os movimentos populares, uma vez que suas ações interferiram diretamente nas políticas públicas que foram implementadas no país, ao mesmo tempo, promovem ainda a construção de territórios baseados na busca de uma sociedade mais justa, onde haja a inversão de prioridades que são colocados à população pobre, apresentando-se como alternativa ao modelo baseado no mercado, no exercício permanente de construção de territórios de solidariedade e de relações pessoais horizontalizadas.

Por outro lado, ela supera o grau unicamente relacionado à apropriação e construção territorial, a partir de suas ocupações de terrenos e prédios abandonados no

intuito da busca de realidades menos adversas a que estão submetidos. Há uma ação macroescalar que interfere diretamente não só no local em que é estabelecida a atuação, através das áreas ocupadas, mas também em seu caráter espacial quando se estabelece o diálogo ou os embates com as instâncias públicas, a inserção nos mecanismos de financiamento e os programas habitacionais. Ou mesmo na proposição e modificação do modelo de políticas públicas de habitação social adotado no Brasil, como a iniciativa popular a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Para os movimentos, as políticas públicas devem ser entendidas como uma disputa permanente de redefinição e construção, apesar das conquistas de políticas destinadas à autogestão, elas ainda são ínfimas e, geralmente, são construídas de “cima para baixo”, como foi o caso do PCS, uma vez que, existia uma demanda dos movimentos sociais, e, essa demanda foi atendida minimamente, mas suas deliberações e operacionalização iniciais não foram feitas pelos movimentos populares, apesar do reconhecimento que se destinavam para eles, tornando os movimentos como meros seguidores das deliberações das políticas de financiamento público e agentes da CEF ou mesmo provocando o arrefecimento da própria mobilização dos integrantes em virtude das exigências impostas.

Na outra esfera, a expansão de modelos de construção em regime de autogestão pode ser considerada como uma alternativa importante, porque ela não integra grandes construtoras e empreiteiras, agentes imobiliários dirigidos pela lei do mercado, mas organizações de cunho popular que colocam como prioridade não o lucro e a acumulação, mas a construção coletiva de espaços de conquistas e solidariedade entre as famílias, fortalecendo a construção dos ideais cooperativistas e das associações. Além disso, a decisão coletiva permite que sejam votadas todas as etapas de construção das moradias, expandido o caráter democrático e participativo.

Colocam ainda em evidência, a importância das lutas sociais, em especial dos movimentos sociais pela habitação, na construção de outra realidade, além de expor os principais paradigmas que caracterizam o modo capitalista de produção, isto é, a transformação da moradia e da terra em mercadoria e a inviabilidade do acesso de todos à habitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOCHICCHIO, S. **Movimento dos Sem-Teto de Salvador: estratégias de apropriação dos espaços e territorialização.** 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.

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

BRASIL, Ministério das Cidades. **Resultados, projeções, ações.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha casa minha vida supera 1 milhão de moradias.** Brasília, 29 de dezembro de 2010. Assessoria de comunicação. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/minha-casa-minha-vida-supera-1-milhao-de-moradias>> Acesso em: junho de 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás A. **Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta.** In: GARCÉS DURAN, Mario. Democracia y ciudadanía em el Mercosur. Santiago: LOM Ed., 2006. p. 237-257.

GRAZIA, G.D.; RODRIGUES, E. **Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios.** Revista Rio de Janeiro, n.9, p. 11 a 21, jan./abr. 2003.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.** In Cidades: Estratégias Gerenciais. Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos – Ano XVI – 1996 n°. 39.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEFEBVRE, Henri. LEFEBVRE, H. **La Production de l'Espace.** Paris: Anthropos, 1986.

OLIVEIRA, Francisco de. **O VÍCIO DA VIRTUDE: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.** In: NOVOS ESTUDOS- CEBRAP. São Paulo, Vol. 74, PP. 67-85, mar. 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. In: CARDOSO, Adauto Lucio; LUIZ, Cesar de Queiroz. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

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

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

SILVA. Éder R. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade de São Carlos, 2003.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros**. In: Bitoun, Jan; Miranda, Livia (orgs). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil: contribuições para o debate sobre as Políticas Territoriais**. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Programas habitacionais** (2011).

Disponível: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=277:a-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=75:minha-casa-minha-vidas-entidades&Itemid=98 Acesso em: julho de 2012.