

WORKING PAPER SERIES

CONTESTED_CITIES

**HABITAÇÃO SOCIAL E MOBILIZAÇÕES POR MORADIA NO BRASIL.
QUADRO GERAL E ATUALIDADE**

Matheus da Silveira Grandi
Rafael Gonçalves de Almeida
Marianna Fernandes Moreira

WPCC-160006

Septiembre 2016



HABITAÇÃO SOCIAL E MOBILIZAÇÕES POR MORADIA NO BRASIL

Quadro geral e atualidade

Matheus da Silveira Grandi

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

mtsgrandi@gmail.com

Rafael Gonçalves de Almeida

Universidade Federal do Rio de Janeiro

rafaelalmeida08@gmail.com

Marianna Fernandes Moreira

Universidade Federal do Rio de Janeiro

mari.f.moreira@gmail.com

ABSTRACT (150 palabras)

A questão da falta de moradias para a classe trabalhadora é pautada no Brasil desde o século XIX. Foi no decorrer do século XX, no entanto, que a dinâmica político-econômica do país consolidou alguns traços que atualmente ainda caracterizam as políticas habitacionais brasileiras, dentre eles: a predominância da produção habitacional privada, mesmo que acompanhada de subsídios estatais; o financiamento de longo prazo para os mais pobres, tornando solvável uma demanda antes incapaz de participar do mercado habitacional; a estratégia de disseminação da propriedade privada, inclusive nas camadas mais pobres da classe trabalhadora; e a política habitacional como estratégia anticíclica para a economia e como motor da industrialização. Esse processo, porém, não se deu tendo o Estado, os promotores imobiliários e os proprietários fundiários como únicos agentes a disputarem os rumos da produção de moradias populares. A mobilização popular também cumpriu papel decisivo nessas definições, sobretudo nas últimas décadas. Diante disso, almejamos neste artigo o objetivo de apresentar um quadro geral sobre a questão da moradia no Brasil, de forma a abarcar, por um lado, as iniciativas do Estado na promoção de moradias adequadas àquelas pessoas que não conseguem adquiri-las pelo mercado imobiliário e as ferramentas legais que moldam ao longo dos anos o papel que o Estado cumpre nesse processo; por outro, também focaremos no percurso de construção da luta por moradia, que parte da organização de parcelas da população apresentando suas demandas e construindo suas alternativas específicas.

PALABRAS CHAVE: Habitação social; Políticas públicas de habitação; Mobilizações por moradia; Movimento dos sem-teto; Brasil.

1. INTRODUÇÃO: A EMERGÊNCIA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A questão da falta de moradias para a classe trabalhadora é pautada no Brasil desde o século XIX. O tema, no entanto, era dominado pelo discurso higienista que se preocupava com o perigo que habitações insalubres representavam para o restante da população e com a debilitação da saúde do trabalhador que não só gerava perdas de produtividade como inibia a política imigratória do governo brasileiro. O problema habitacional era, portanto, principalmente um problema de saúde pública e, como tal, um problema econômico. Contudo, empresários nacionais e estrangeiros, inspirados nas experiências europeias de produção social da habitação, pressionavam por uma política de incentivos para a construção de moradias para a classe trabalhadora. Na época, predominava uma concepção liberal da produção habitacional e o Estado praticamente não intervinha no mercado de habitação, a não ser com isenções fiscais.

Todavia, após 1930, no âmbito de uma reformulação do papel do Estado na economia que buscava regular o mercado e as relações de trabalho, o Estado passa a ter um papel mais ativo na produção de moradias. Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), surgem as “carteiras prediais” que facilitavam ao trabalhador associado o acesso à moradia. Em suma, a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país.

“Embora continuasse presente, a questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas: primeiro a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do País; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto decisiva na criação do ‘homem novo’ e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política.” (Bonduki, 1998, p. 73)

A Constituição de 1934 (inspirada na Constituição de Weimar) que buscava garantir os direitos sociais ausentes da primeira Constituição da República, introduziu o conceito de “função social da propriedade”, aprofundado na Constituição de 1946 que a inclui nos princípios regentes da ordem econômica e social (Tanajura, 2000). Assim, no artigo 147 do texto constitucional de 1946 consta a subordinação do exercício da propriedade ao “bem estar social”, e afirma que a lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Em 1946, o governo Eurico Gaspar Dutra cria a Fundação da Casa Popular (FCP) que, por sua vez, possuía objetivos ambiciosos propondo o financiamento da moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios. Diferentemente dos IAPs (onde o objetivo principal era garantir aposentadoria e pensões aos associados e não construir habitações), na FCP o foco era produzir moradia para a população de baixa renda através da elevação artificial do poder aquisitivo dos compradores (através de crédito em longo prazo e juros reduzidos) e através da diminuição do custo das habitações (por meio de isenção fiscal e subsídios estatais para as construtoras) (Azevedo e Andrade, 1982). Além disso, na esteira da “racionalização” do Estado brasileiro, a Fundação da Casa Popular também busca realizar uma abordagem científica do problema habitacional, propondo-se a mensurar o déficit habitacional no país. Segundo o jornal A Noite do dia 07 de julho de 1947, antes de iniciar a construção de novas habitações, a FCP calculava que o déficit no Distrito Federal (à época, a cidade do Rio de Janeiro) girava em torno de 500 mil moradias, e que seria necessário construir 19 mil habitações por ano para cobrir, em 25 anos, o déficit existente (A Noite, 1947).

No entanto, a iniciativa sofreu com a carência de recursos, a desarticulação com os outros órgãos que, de uma forma ou de outra, tratavam da questão e com a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional (Bonduki, 1994). Embora mal sucedida, a experiência da Fundação da Casa Popular serviu para inspirar, anos mais tarde, a criação pelo Governo Militar do Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Mais do que isso, a década de 40 apontou o caminho de uma reformulação institucional (criando órgãos específicos para lidar com a questão habitacional), legislativa (priorizando o bem estar social em detrimento do direito individual à propriedade) e política (trazendo o Estado para o centro da questão habitacional como parte responsável pela solução do problema).

Tais iniciativas também indicaram que, daí em diante, o problema seria tratado a partir de uma abordagem mais “racional” através da quantificação da demanda não atendida e do estudo e classificação dos “tipos de habitação denominados ‘populares’, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de materiais e mão de obra das principais regiões do país” (Fundação da Casa Popular apud Azevedo e Andrade, 1982, p. 21). Além disso, a experiência da Fundação da Casa Popular foi responsável por transformar em política estatal a ideia de que a solução do problema habitacional da classe trabalhadora deveria dar-se por meio da propriedade privada, visto que, até então, no âmbito dos IAPs, o acesso à moradia era oferecido, principalmente, por meio do aluguel.

Durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985) foram criados o SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e o BNH (Bando Nacional de Habitação), constituindo de fato e pela primeira vez uma Política Nacional de Habitação. Este Sistema se estruturava com recursos da poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), que veio se somar aos recursos da poupança voluntária (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, capaz de viabilizar a implementação em grande escala e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 para o setor popular.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil na segunda metade do século XX. Não seria possível financiar a construção de unidades prontas na dimensão necessária. Mas uma análise crítica mostra que um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades.

De todo modo, o período que se inicia com a Fundação da Casa Popular (FCP) constitui um momento de consolidação da opção por políticas habitacionais que tem como fundamento a disseminação da propriedade privada. O “sonho da casa própria” emerge como instrumento de estabilização política, elemento impulsionador da industrialização e da proletarização da população brasileira e fator norteador das políticas habitacionais. Em suma, a política habitacional da FCP no período Jânio Quadros já trazia alguns dos principais elementos seguidos (com mais sucesso) pelo BNH, e que até hoje caracterizam as políticas habitacionais brasileiras, dentre eles: a predominância da produção habitacional privada, mesmo que acompanhada de subsídios estatais; o financiamento de longo prazo para os mais pobres, tornando solvável uma demanda antes incapaz de participar do mercado habitacional; a estratégia de disseminação da

propriedade privada, inclusive nas camadas mais pobres da classe trabalhadora; e a política habitacional como estratégia anticíclica para a economia e como motor da industrialização.

Diante disso, este artigo tem o objetivo de apresentar um quadro geral sobre a questão da moradia no Brasil, de forma a abarcar, por um lado, as iniciativas do Estado na promoção de moradias adequadas àquelas pessoas que não conseguem adquiri-las pelo mercado imobiliário e as ferramentas legais que moldam ao longo dos anos o papel que o Estado cumpre nesse processo; por outro, também focaremos no percurso de construção da luta por moradia, que parte da organização de parcelas da população apresentando suas demandas e construindo suas alternativas específicas. Para tanto, buscamos apresentar o caminho de nossas reflexões através de dois passos principais. Primeiramente, faremos um breve histórico das políticas habitacionais no Brasil elaborando uma rápida contextualização dos processos de construção de políticas estatais voltadas à moradia popular, dando destaque em alguns momentos-chave como o da criação e funcionamento do BNH (que nasce e se mantém durante todo o período da Ditadura Civil-Militar no Brasil); os principais programas existentes no período posterior à atuação desse banco (abordando alguns instrumentos estatais de intervenção sobre a temática habitacional que, a partir da década de 1980 e até o início da década de 2010 —culminando no Estatuto da Cidade— foram traduzidos em políticas públicas pelo Estado brasileiro); e, por fim, chegando ao contexto contemporâneo de retomada de uma política habitacional em âmbito nacional trazida pelas políticas no governo do Partido dos Trabalhadores que perduram até os dias atuais.

A segunda parte diz respeito às mobilizações coletivas em busca do acesso à moradia por parte das classes populares, destacando o período que se inicia nos últimos anos da década de 1980 que, por conta da modificação no regime político brasileiro ocorrido naquela década e da promulgação da Constituição Federal de 1988, não apenas exerce influência significativa sobre as práticas estatais em relação a esse tema, como também impacta diretamente os processos de mobilização popular. Essa retomada de dinâmicas contemporâneas é realizada também atentando às formas de engajamento e mobilização popular que se desenrolam nesse período. Ainda nessa seção, atemo-nos especificamente às práticas sócio-espaciais do movimento dos sem-teto. Esperando reunir elementos que auxiliem na compreensão de aspectos atuais de tais práticas sócio-espaciais de grupos e organizações vinculadas ao movimento dos sem-teto atuantes no espaço urbano, reconhecemos suas organizações como agentes coletivos que desempenham papel relevante no âmbito das mobilizações em torno da questão habitacional brasileira, abordando o engajamento institucional durante diferentes contextos históricos e as temáticas contemporâneas que envolvem o tema. Faz-se mister esclarecer, no entanto, que nosso enfoque empírico está voltado sobretudo a experiências específicas desenvolvidas no Rio de Janeiro — ainda que alguns aspectos observados em pesquisas exploratórias em outras cidades do país também sejam tangenciados.

Por fim, elaboramos um balanço da crise habitacional contemporânea no país como forma de buscar lançar um olhar crítico sobre processos que influenciaram o tema nas últimas décadas e vislumbrar, através dele, alguns dos aspectos potencialmente interessantes para reflexões futuras sobre os desdobramentos do problema da moradia no Brasil.

2. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS

As experiências da Fundação da Casa Popular (FCP) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) compartilham diversos elementos que se tornaram norteadores da política habitacional no país, embora tenham alcançado resultados bastante distintos. Os sete meses de governo do presidente Jânio Quadros (entre janeiro e agosto de 1961) são marcados por uma forte crise social,

econômica e política, e a FCP é vista como um importante instrumento para conter a agitação popular. Em documento oficial da Fundação, intitulado “Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional” consta o seguinte:

“(…) surgem sintomas, em toda parte, do desespero das populações, que não tolerariam o adiamento das soluções por mais um quinquênio. As Ligas Camponesas do Nordeste e as agitações operárias do Sul são prenúncio da crise, a que deve obviar um governo previdente e responsável dos destinos da Nação. Sem retórica, nem dramatização, pode dizer-se que este é o momento da encruzilhada (...) Ou o governo atende aos anseios populares, ou estes organizarão suas reivindicações em bases revolucionárias, à margem ou contra a ordem social.”

(Fundação da Casa Popular apud. Azevedo e Andrade, 1982, p. 45)

A polêmica sobre a importância da propriedade privada para a formação ideológica, política e moral do trabalhador já era antiga, mas a solução rentista, até então, havia predominado. No Primeiro Congresso Brasileiro de Arquitetos realizado em 1945, uma das conclusões assevera que “a casa popular deve ser destinada a aluguel e não a venda” (Acrópole, 1945, p. 271). No entanto, contrariamente a posição dos arquitetos, o jornal O Clamor, de 12 de junho de 1937 afirma: “Se por outro lado olharmos o que representa socialmente a distribuição da propriedade poderemos então entender a mordaz crítica de La Tour Du Pin¹ quando respondia – Si quereis que o operário seja conservador, dai-lhe qualquer coisa para conservar”. Rubens Porto, em 1938, também recomenda que o Leitmotiv da política urbana deve ser: “fazer do trabalhador um proprietário e do proprietário um trabalhador”. De todo modo, a situação é considerada crítica e o Estado precisa dar uma resposta à população. O governo acredita que a disseminação da propriedade poderia ser um fator de estabilidade política. Segundo Azevedo e Andrade (1982), através da casa própria o governo ofereceria não só ascensão social, como também “civilidade”. Em documento oficial da Fundação da Casa Popular, consta o seguinte:

“O status de proprietário dá ao trabalhador um senso mais elevado de responsabilidade, levando-o a fazer todos os sacrifícios e empenhar seus esforços para mantê-lo. De revoltado contra a ordem social, o beneficiário passará a ser um sustentáculo dela, um homem que acredita na ascensão social. Há que contar com a mudança da mentalidade que se opera no trabalhador, desejoso de, egresso do inferno, nunca mais a ele retornar.”

(Fundação da Casa Popular apud Azevedo e Andrade, 1982, p. 45)

A questão não é somente a de tornar o operário proprietário de sua casa. A moradia passa a ser um elemento fundamental para assegurar a reprodução da força de trabalho, transformando-se em um fator econômico de primeira importância na estratégia de industrialização do país e de combate ao desemprego. Os investimentos habitacionais, portanto, seriam a base de sustentação da política de desenvolvimento. Outro efeito importante, segundo Azevedo e Andrade (1982), é o papel de tais políticas na adaptação dos imigrantes rurais ao trabalho urbano e industrial através da construção civil. O próprio documento recém citado da FCP afirmava que o Plano de Assistência Habitacional,

“na ausência da indústria leve, fase do aprendizado na disciplina fabril, a construção civil supre-a, com os mesmos resultados. Ela proporciona, imediatamente, um salário fixo e ensina um ofício, atribuindo-lhe poder aquisitivo para participar dos bens industriais.”

(Fundação da Casa Popular apud Azevedo e Andrade, 1982, p. 47)

Com o Golpe que instituiu a Ditadura Civil-Militar no Brasil em 1964, uma linha empresarial e técnica tomou o lugar do velho clientelismo que dominara até então. O governo militar de Castelo Branco (1964-1967) não perdeu tempo e com menos de cinco meses no poder, instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) —constituído por muitos dos antigos

¹ Trata-se de Jean-Frédéric de La Tour du Pin.

integrantes da FCP. Castelo Branco buscava demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades da população mais pobre e sua capacidade em atacar os problemas sociais do país. No entanto, a filosofia da casa própria seria mantida. De acordo com o ministro Roberto Campos:

“[A] solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou deprestar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.”

(Seminário sobre o Plano Nacional de Habitação apud Azevedo e Andrade, 1982, p. 59)

Todavia, tal estabilidade social e política dependia, é claro, da geração de novos empregos, do controle da crise econômica e do aprofundamento do processo de industrialização e crescimento econômico. Segundo o presidente do BNH, o Engenheiro Mário Trindade:

“[A] solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou deprestar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.”

(Seminário sobre o Plano Nacional de Habitação apud Azevedo e Andrade, 1982, p. 59)

2.1 A crise do BNH e o novo papel dos entes da federação na política habitacional

A década de 1980 foi marcada por uma profunda crise econômica no país, decorrente de fatores como o grande endividamento público adquirido no decorrer do regime militar, a queda do crescimento econômico e o aumento da inflação que, combinada à redução dos salários, impactava sobremaneira o cotidiano da população através do solapamento de sua capacidade de consumo. Essa crise do modelo econômico implementado pelo regime militar teve enorme repercussão nas políticas habitacionais, gerando um descompasso cada vez maior entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. A partir do início da década de 80, a queda dos financiamentos imobiliários é explícita (Cardoso e Aragão, 2013). Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular. Neste contexto, organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro desse sistema e pediam mudanças (Bonduki, 2008).

A desarticulação total da política nacional de habitação do regime militar se consolidou durante o governo de José Sarney (1985-1990), quando o então presidente extinguiu o BNH e integrou o SFH à Caixa Econômica Federal sem enfrentar resistências por parte da população e sem substituí-la por outra política similarmente abrangente. O esfacelamento dessa política nacional, aliado ao rombo no SFH e ao crescimento dos saques do FGTS devido ao aumento do desemprego, contribuiu para a inexpressiva produção habitacional pelo Estado no decorrer daquela década. O impacto sobre a produção do espaço urbano, em especial no que envolve os espaços de reprodução social das classes populares, foi explícito: a década de 1990 viu mais um período de crescimento dos assentamentos precários, agravando a crise habitacional do país (Bonduki, 2014).

Entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. Esse contexto fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, nas quais predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não

dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano. No entanto, algumas dessas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras (Bonduki, 2008).

Esta fase pode ser caracterizada como um período de transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio que foi ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por municípios e estados. Em particular, os municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos ao modelo adotado pelo BNH, utilizando recursos orçamentários, adotando uma perspectiva mais social e utilizando práticas construtivas tradicionais da população mais pobre, como o mutirão.

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais.

A incorporação do discurso de preocupação com a urbanização de assentamentos precários, contando inclusive com o financiamento de órgãos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), também caracterizou esse período. Apesar de tal preocupação não ser novidade no contexto político brasileiro, nessa década tal ideia ganha destaque na política urbana de suas principais metrópoles. Na cidade de São Paulo, por exemplo, entre 1989 e 1992 a prefeitura de Luiza Erundina,² urbanizou 71 favelas (Bonduki, 2014), inspirando o Projeto Cingapura de seu sucessor no período de 1993-1996, Paulo Maluf.³ Já no Rio de Janeiro, durante as gestões dos prefeitos Cesar Maia⁴ (1993 a 1996) e Luiz Paulo Conde⁵ (1997 a 2000), foi implementado aquele que era o maior programa de urbanização de favelas até então, chamado Favela-Bairro. A aceitação e difusão dessa alternativa de tratamento à questão habitacional das classes populares ficou explícita também por sua adoção pelo governo federal, ainda que timidamente. Sob essa inspiração, a gestão do então presidente Itamar Franco⁶ elaborou o programa Habitar Brasil em 1993 (Arimateia, 2006) que, dois anos depois e já sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso,⁷ passou a financiar-se não só através de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) mas também com fundos advindos diretamente do BID. Tanto o Habitar Brasil-OGU quanto o Habitar Brasil-BID passaram a conviver com outros programas voltados à temática habitacional que também incorporavam a preocupação com a urbanização de áreas de assentamentos precários —como o programa Pró-Moradia (Maricato, 1998; Bonduki, 2014).

O governo de Itamar Franco ainda contou com um elemento importante de ser ressaltado: a criação do Fundo de Desenvolvimento Social e de seu Conselho Curador em 1991. Os objetivos

² Vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT).

³ Vinculado ao Partido Democrático Social (PDS).

⁴ Ligado inicialmente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do qual se desligou em 1995 para filiar-se ao Partido da Frente Liberal (PFL).

⁵ Vinculado ao PFL.

⁶ Vinculado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN), empossado após o impeachment de Fernando Collor de Melo, eleito em 1989 nas primeiras eleições diretas após o término da ditadura militar.

⁷ Vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Fernando Henrique Cardoso exerceu dois mandatos como presidente da república, sendo o primeiro entre os anos de 1995 e 1998 e o segundo entre os anos de 1999 e 2002.

do fundo estavam voltados ao financiamento do setor privado para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social, infraestrutura, saneamento e de equipamentos comunitários. Apesar de ter falhado no que envolvia a produção de moradias populares, o FDS serviu como referência inicial para a elaboração dos mecanismos de participação dos movimentos sociais nos órgãos de gestão e mesmo da possibilidade de seção da gestão de recursos por esses atores no contexto de algumas das políticas públicas criadas a partir de 2003 —como o caso do Programa Crédito Solidário (Moreira, 2009).

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) teve como principal mudança a criação de programas de financiamento voltados aos beneficiários finais (Bonduki, 2014), caracterizados também por outros três elementos (Maleronka, 2005): aqueles voltados ao financiamento oferecido aos municípios e estados, em geral subsidiados ou a fundo perdido e direcionados à população com renda familiar até três salários mínimos —como o Pró-Moradia (recursos do FGTS) e o Habitar-Brasil (com recursos do OGU e BID); os programas focados no financiamento ofertado diretamente às famílias com renda de até doze salários mínimos ao mês e destinados à construção, compra ou melhoria das condições habitacionais —como o programa Carta de Crédito (com recursos do FGTS); e, por fim, os programas interessados em oferecer suporte ao funcionamento do mercado habitacional —como o Apoio à Produção.

Apesar de sua timidez em termos de abrangência, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) —em conjunto com o Programa de Subsídio Habitacional, lançado em 2000— também merece ser destacado dentre as políticas habitacionais federais do final da década de 1990. Isso ocorre por ao menos dois motivos. Primeiramente, o direcionamento dado ao financiamento oferecido pelo programa ao mesmo tempo estimulava a aquisição de imóveis usados (deixando de incentivar diretamente a produção em massa de novas unidades habitacionais e atendendo principalmente as classes de renda média) e encorajava a compra de materiais de construção (resultando no atendimento das classes populares e possibilitando expansão da autoconstrução da casa própria em favelas e loteamentos irregulares periféricos). Dessa forma, a atuação desse programa não causou impactos significativos em termos do combate ao déficit habitacional do país.

Outro elemento que faz o PAR merecer destaque, consolidando-o como um programa inovador em diferentes sentidos (Maleronka, 2005; Bonduki, 2014), relaciona-se à incorporação uma nova forma de captação de recursos para o financiamento do programa, baseado na criação de um fundo misto —Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)— formado tanto por recursos retornáveis atrelados ao FGTS quanto por recursos não-retornáveis vinculados aos fundos repassados pelo governo federal através do OGU. Essa forma de captação permitia, assim, que ao menos a parcela não-retornável desse fundo fosse utilizada para subsidiar a habitação para a população de mais baixa renda e que constitui a demanda não-solvável do déficit habitacional e do mercado imobiliário. Esse princípio de financiamento através de fundos não onerosos, cabe lembrar, já havia sido experimentado na mesma década pelo Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (FUNAPS) de São Paulo e servido de base para a elaboração do projeto de lei de iniciativa popular de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) (Paz, 1996; Bonduki, 2014). Foi esse mecanismo que também serviu de fundamento para a elaboração da Política Nacional de Habitação do período de governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT) que viria nos anos seguintes, iniciado em 2003 com o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

2.2 O Estatuto da Cidade

Antes de entrar na gestão petista (que dura até hoje), porém, é fundamental destacar o ano de 2001 como uma referência na política urbana brasileira por conta de dois marcos legislativos: a aprovação da Lei nº 10.257/2001 —Estatuto da Cidade— e da Medida Provisória nº 2.220/2001. Esta última peça legal, que tem força de lei, regulamentava a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), instrumento similar ao usucapião mas que, diferente deste, tem como objeto imóveis públicos. Dessa forma, a MP facilitava a regularização fundiária de imóveis federais, estaduais e municipais ocupados por classes populares.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, representou um marco legal sem antecedentes equiparáveis no contexto urbano do país, regulamentando diferentes instrumentos urbanísticos úteis à regulação do uso do solo urbano e estabelecendo a obrigatoriedade da participação popular nos processos de definição de projetos e planos urbanísticos nos municípios. Sua aprovação resultou não só da obrigatoriedade legal de sua existência em decorrência dos artigos 182º e 183º da Constituição de 1988, mas também da pressão por parte dos movimentos sociais urbanos durante a década de 1990 e das pessoas que compunham suas redes de apoio para que as discussões do Projeto de Lei nº 5788 de 1990 —que deu origem ao Estatuto— não fossem abortadas.

Apesar disso, o Estatuto da Cidade também foi alvo de críticas que destacaram seus limites, algumas delas colocando em xeque até mesmo as características mais celebradas como parte de seus avanços inquestionáveis. Um dos exemplos disso diz respeito às prerrogativas de participação popular estabelecidas por ele. Ao mesmo tempo em que o Estatuto da Cidade é, atualmente, um dos principais documentos legais que respaldam a exigência popular de participação na política urbana municipal, a amarração dos mecanismos e a preocupação com processos e instrumentos que garantam uma participação universal, qualitativa e deliberativa ficou muito longe do necessário para assegurar tal implementação (Souza, 2006). Há também lacunas deixadas no que envolve a abrangência da aplicação de alguns instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade a prédios localizados no espaço urbano, uma vez que por vezes a peça só faz referência a terrenos. Dessa forma, não surpreende que tal lei tampouco tenha garantido a resolução da questão da moradia, expressa sobretudo através do crescente déficit habitacional brasileiro.

Quase uma década e meia depois de sua aprovação, diversos elementos do Estatuto da Cidade seguem não sendo acatados pelas administrações públicas municipais e federais. Pelo contrário, o desinteresse na regulamentação de alguns instrumentos tem servido como brecha legal a ser aproveitada visando a efetivação de processos que afrontam diretamente não só o próprio Estatuto como também a Constituição Federal⁸. Por outro lado, a aprovação seletiva de instrumentos previstos no Estatuto mais diretamente aproveitáveis pelas diversas frações do capital têm sido uma das estratégias comumente utilizadas pelas prefeituras das grandes metrópoles do país. Este é o caso, por exemplo, da agilidade na aprovação das Operações Urbanas Consorciadas em face à praticamente inexistente implementação da cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Não à toa há reflexões que apontam para o fato de que a descentralização da gestão urbana estimulada pelo Estatuto da Cidade não só instigou os governos municipais a se responsabilizarem mais diretamente pela política urbana que lhe diz respeito imediato, mas também serviu à penetração de práticas

⁸ No caso do Estatuto da Cidade, vide a não-implementação do Imposto Predial Territorial Urbano / IPTU progressivo no tempo em cidades de expressiva importância no cenário nacional e até mundial, como o próprio Rio de Janeiro. Já quanto à Constituição Federal, nos remetemos por exemplos ao descumprimento da “função social da propriedade” e do direito à moradia digna.

neoliberais de produção do espaço urbano nas metrópoles brasileiras que já vinham sendo desenhadas desde a década de 1990 (Maricato, 2003; Rolnik, 2013).

2.3 Políticas habitacionais no governo do Partido dos Trabalhadores

Com a entrada do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República no ano de 2003, era esperado que as demandas e reivindicações dos movimentos sociais de luta por moradia e reforma urbana⁹ fossem atendidas. Porém, apesar do governo ter apresentado propostas interessantes, estas não foram implementadas em sua completude. O governo, no entanto, terminou abrindo mão de importantes iniciativas no campo das políticas habitacionais visando a conciliação com os demais partidos políticos da base governista, que possuem perfis conservadores que dificultaram a implementação do projeto habitacional que o partido possuía (Bonduki, 2009). Foi o caso das dificuldades enfrentadas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e por seu mecanismo de captação de recursos (o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS), que almejavam tornar a sociedade civil parceira do Estado na formulação de políticas habitacionais.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, é anunciado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Com ele, o governo propõe subsidiar a aquisição da casa própria para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 e facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda de até R\$ 5 mil. Trata-se de uma política anticíclica baseada no incentivo à construção civil, geração de emprego e renda e aumento do potencial de consumo, tornando-a muito mais próxima do pacote de investimentos realizados pelo governo federal que visavam conter os efeitos da crise econômica estadunidense de 2008 sobre a economia brasileira, do que propriamente da busca por atender a demanda da sociedade por uma política habitacional (Bonduki, 2009, 2008; Arantes e Fix, 2009; Cardoso et al, 2011; Cardoso e Aragão, 2013).

A implementação de uma política habitacional que segue uma lógica empresarial tem reforçado as desigualdades sócioespaciais. Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, não é novidade que elas busquem a redução do custo de construção ou áreas com o preço da terra reduzido. Segundo diversos autores, isso leva à periferização dos empreendimentos, à baixa qualidade das unidades vinculada à busca por redução do custo de produção e ao aumento da quantidade de unidades por empreendimento —cujo resultado resume-se ao binômio composto pela padronização e pelo adensamento das moradias (Bonduki, 2009, 2008; Arantes e Fix, 2009; Cardoso et al, 2011; Cardoso e Aragão, 2013).

No entanto, alguns programas secundários surgem como novidades na história da habitação social no país. Os programas federais de financiamento para empreendimentos habitacionais autogeridos —como o Crédito Solidário, Ação de Produção Social de Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades— são apenas respostas tímidas às reivindicações dos movimentos sociais, estando longe de se tornarem prioritários. Estes alcançam apenas 2% do total de unidades de moradias providas pelos programas habitacionais do governo. Apesar dos ganhos quantitativos serem pequenos, porém, as experiências demonstram que as unidades de moradia possuem ganhos qualitativos substanciais (Arantes e Fix, 2009).

Não há dúvidas de que os movimentos sociais foram capazes de elaborar estratégias para pressionar o Estado a ampliar a produção de moradias para os setores mais pobres da população brasileira. Tais estratégias têm sido marcadas por, pelo menos, três elementos principais: a

⁹ Falaremos um pouco mais sobre o ideário da reforma urbana na seção seguinte.

exigência do cumprimento da função social da propriedade, a defesa do direito à moradia digna e a denúncia da existência de um enorme e crescente déficit habitacional. Mesmo assim, desde o final da década de 1940 até a atualidade a política de habitação social tem sido marcada pela produção habitacional privada e subsidiada pelo Estado, pela ideologia da casa própria (como mecanismo de formação política e ideológica do trabalhador) e pela vinculação da produção de moradias às políticas de desenvolvimento econômico, geração de emprego e ampliação da economia salarial.

3. MOBILIZAÇÕES ATUAIS POR MORADIA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Alguns dos principais marcos na política urbana brasileira nas últimas duas décadas e meia foram a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade e da MP 2.220 em 2001, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em 2003, o estabelecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu respectivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005 e, por fim, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2008. Tratam-se de alguns dos resultados da relação entre os processos de mobilização sociais interessados no tema habitacional e as dinâmicas político-econômicas do país.

As influências mútuas entre os processos institucionais e as mobilizações populares foram explícitas nessas últimas décadas, período de intensa movimentação política especialmente daquelas organizações dedicadas à atuação institucional. Em comparação com os períodos anteriores, algumas reflexões veem nesses anos um processo de crescimento da pressão popular sobre o Estado pela criação de programas habitacionais alternativos —ainda que tivessem um alcance restrito—, com um sistema de financiamento diferenciado, com custos reduzidos e que incorporassem a participação social, caracterizando uma época de aprofundamento da tendência à descentralização dos programas habitacionais no país (Bonduki, 2014).

A expectativa de abertura do Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 incentivou o investimento político de grupos da sociedade civil na busca por participar de fóruns oficiais e garantir neles a presença de organizações cujas ações eram construídas tendo por base princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do acesso à infraestrutura urbana de saneamento, ao transporte público e à gestão democrática da cidade (Bonduki, 2014). Tal investimento cooperou, ao mesmo tempo, para um enfraquecimento de iniciativas que não se pautassem exclusivamente pelo horizonte institucional, afetando assim suas práticas de ação direta (Souza, 2006). Durante a década de 1990, portanto, muitos dos “novos movimentos sociais” dos anos 1970 e 80 decaíram em termos de densidade e expressividade, adotando também estratégias políticas menos dispostas ao enfrentamento direto e mais afeitas às negociações internas ao Estado. Sua atuação foi caracterizada pela priorização das vias institucionais, especialmente por parte de organizações que vinham se consolidando como grupos expressivos no cenário nacional (Rolnik, 2009).

No mesmo período, no entanto, outros movimentos sociais passaram a mostrar suas caras no espaço urbano brasileiro, como demonstram os casos do movimento hip-hop, das mobilizações ao redor da mobilidade urbana e do movimento dos sem-teto —no qual focaremos as considerações das próximas páginas¹⁰.

¹⁰ Sobre essas mobilizações consideradas como os “novíssimos” movimentos sociais —em contraste com os chamados “novos movimentos sociais” das décadas de 1970 e 1980—, Souza e Rodrigues (2004) e Souza (2006,

3.1 O movimento dos sem-teto

O movimento dos sem-teto começou a emergir nas periferias metropolitanas do país no início da década de 1980 e vincula-se diretamente à questão da habitação brasileira no que diz respeito à disponibilidade de unidades habitacionais e às condições de moradia das classes populares. Se na década de 1970 já ganhavam forças as organizações ligadas às demandas de favelas e de loteamentos periféricos, a década de 1980 viu as organizações de encortiçados e de sem-tetos conquistarem visibilidade (Lima, 2004), levantando demandas como a regularização dos assentamentos irregulares, o financiamento de mutirões de autogestão e a urbanização de favelas. Ainda assim, o final da década de 1980 não viu o tema da habitação polarizar os debates sobre as questões urbanas de maneira tão gritante quanto a década anterior, pois havia perdido espaço para reflexões como as vinculadas, por exemplo, à busca por instrumentos eficazes na construção de condições de maior justiça social no espaço urbano (Souza, 2002), à importância de se redirecionar os investimentos públicos para os espaços da cidade até então menos privilegiados, à mobilização contra a especulação imobiliária horizontal em larga escala e à proteção dos patrimônios ecológicos e histórico-arquitetônicos (Souza, 2006). Apesar de alguns desses debates terem se originado na década de 1960 e perpassado as mobilizações populares urbanas desde então, é especialmente a partir dessa época que o ideário da reforma urbana ganha densidade e passa a ser compreendido como uma reforma social estrutural, redistributivista e universalista (Souza, 2006).

Apesar de táticas similares serem utilizadas desde o final da década de 1970 (Catelli, 1994), foi no início dos anos 80 que ocorreram as ações organizadas na periferia de São Paulo reconhecidas como as origens das ocupações que passariam a ser identificadas como prática espacial característica do movimento sem-teto¹¹. Essas territorializações ocorriam na esteira da restrição

2008; 2009). Sobre o movimento hip-hop, ver Rodrigues (2005, 2009). A respeito do movimento dos sem-teto, foco de algumas das pesquisas que temos desenvolvido nos últimos anos, as referências são bastante variadas. Sobre as experiências cariocas, por exemplo, vêm da Geografia contribuições como os trabalhos de Almeida (2011), Teixeira (2009), Grandi (2010), Lima (2010), Moreira (2011) e Ramos (2012) — todos sobre as ocupações da área central do Rio de Janeiro. Com recorte sociológico e foco na área de políticas públicas, há o trabalho de Oliveira (2009) a respeito das mesmas ocupações dos trabalhos anteriores. Da Antropologia vem a pesquisa de Freire (2011) e da História a contribuição de Penna (2010) a respeito da Frente de Luta por Moradia (FLP) — uma das organizações responsáveis pelas ocupações na área central tratadas pelos trabalhos citados acima. Já a respeito da atuação do movimento dos sem-teto no estado de São Paulo as contribuições vêm das áreas das Ciências Sociais em geral, como o trabalho de Goulart (2011) a respeito do MTST; do Planejamento Urbano, com o trabalho de Lima (2004) também sobre o MTST; do Serviço Social, com a pesquisa de Oliveira (2005) versando sobre a atuação do Movimento Urbano dos Sem Teto (MUST) em Ribeirão Preto; da Antropologia, quando Aquino (2008) detalha a atuação do Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC) na área central da capital paulista e com Andrade (2010) atendo-se às atividades do MUST em São José dos Campos; da Sociologia com os trabalhos de Bloch (2007) sobre o Movimento de Moradia do Centro (MMC) no centro de São Paulo, Miagusko (2008) sobre ocupações de São Bernardo do Campo e do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central (MTSTRC) no centro da capital, Verri (2008) sobre as organizações do movimento dos sem-teto no centro de São Paulo — em especial a Frente de Luta por Moradia (FLM) e a Central de Movimentos Populares (CMP) —, e Neuhold (2009) sobre a União de Luta dos Cortiços (ULC) também no centro paulistano; e da engenharia com o trabalho de Fukasawa et al (2012). Ainda sobre as pesquisas a respeito do tema vale citar os trabalhos de Dowling (2006) escrevendo a partir da Antropologia sobre o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) de João Pessoa / PB e a pesquisa de Buonfiglio (2007) que, desde a Geografia, fala também sobre algumas experiências de Porto Alegre / RS do MNLN — ambas fugindo do eixo Rio-São Paulo. Vem ganhando expressão também, particularmente a partir da primeira década do século XXI, movimentos urbanos que enfatizam, tematizam, debatem e elaboram propostas sobre o tema da acessibilidade urbana.

¹¹ Boulos (2012, p. 48) destaca que “[o] grande marco deste período foi em 1987, com a ocupação simultânea de dezenas de terrenos, envolvendo cerca de 50 mil famílias, pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo.” Essas ocupações, por sua vez, inspiravam-se também em ocupações de terras organizadas por movimentos sociais de outros países latinoamericanos como o Chile, a Argentina e o Uruguai. Sobre isso, ver Zibechi (2008).

crescente do acesso a outras opções de habitação pelas classes populares na capital paulista (Bonduki, 1992). Diante disso e com o apoio de setores da Igreja Católica ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e à Pastoral da Moradia, de profissionais progressistas e de militantes de esquerda, as ocupações organizadas já eram vistas em todas as regiões da metrópole paulista no final da década de 1980 (Paz, 1996; Moreira, 2009; Ferreira, 2014).

A identidade política coletiva desse movimento, porém, tem origens imprecisas. Sendo parte do hiperprecariado urbano (Souza, 2008; Ramos, 2012), a dimensão social que reúne as/os sem-teto é obviamente sua condição habitacional no ambiente urbano, fazendo com que seu referencial espacial mais importante sejam os espaços de moradia (Lima, 2004; Cassab, 2004; Bloch, 2007; Teixeira, 2009; Souza e Teixeira, 2009; Grandi, 2010, 2015; Moreira, 2011; Almeida 2011), almejados ou conquistados por meio de trajetórias coletivas que envolvem de diferentes maneiras processos de territorialização de imóveis ociosos. Esses grupos eram identificados inicialmente, no entanto, como “sem-terra” que atuavam na periferia das cidades. O processo através do qual passaram a ser identificados como “sem-tetos” não é nítido, apesar de existirem indícios que apontam para a década de 1990 como importante período para essa transformação.

O surgimento no cenário político urbano brasileiro daquelas que se afirmaram como as primeiras organizações específicas desse movimento social urbano remonta, por exemplo, aos últimos anos da década de 1980, mas sua consolidação ocorre apenas no decorrer da década seguinte. É o caso de algumas das organizações que se identificam como nacionais atualmente: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) inicia sua articulação em 1989 e é oficializada em 1993, tendo como um de seus principais embriões a União de Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), fundada em 1987 (UMM-SP, 2007); o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), articulado inicialmente nas mobilizações do final da década de 1980 e que surge oficialmente em 1990 (Buonfiglio, 2007); a Central de Movimentos Populares (CMP), cujos primeiros debates remetem à segunda metade da década de 1980 e que é criada oficialmente em 1993 (Mance, 1991; Buonfiglio, 2007); e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), considerada a maior organização contemporânea do movimento e que oficializou-se em 1997, também no estado de São Paulo (Lima, 2004; Goulart, 2011; Costa, 2013). Foi também a partir de meados dos anos 90 que ocupações organizadas por movimentos sociais passaram a ocorrer em grande quantidade nos centros urbanos (Bonduki, 2014), dando origem a uma série de organizações específicas — como a União de Luta dos Cortiços (ULC) no centro de São Paulo, surgida em 1991 e considerada o principal embrião de várias organizações que atuam até hoje na área (Neuhold, 2009; Bloch, 2007). Tudo indica, portanto, que o último decênio do século XX foi o período no qual se consolidou a identidade coletiva do movimento dos sem-teto.

Ainda que tal identidade deva ser entendida como resultado de um processo de construção de um sujeito político coletivo polissêmico e constantemente em disputa (Oliveira, 2009; Teixeira, 2009; Souza e Teixeira, 2009; Grandi, 2010), as dificuldades em abordar esses traços não impedem a reflexão sobre suas formas de ação no espaço urbano. Duas delas são as principais: a ação direta no espaço urbano e a pressão institucional sobre os órgãos estatais —da qual falaremos na próxima subseção.

Quanto às práticas sócio-espaciais realizadas pelas organizações desse movimento e que são mais estritamente ligadas à ação direta, podemos destacar (Souza, 2010; Grandi, 2010, 2015; Almeida, 2011; Moreira, 2011): as territorializações, sejam elas permanentes ou temporárias (estas podendo se realizar tanto em imóveis ociosos quanto em prédios públicos ou vias de circulação); as reestruturações e refuncionalizações, caracterizadas pela alteração concomitante da dimensão material dos espaços ocupados e, quando necessário, das funções às quais eles são destinados; as ressignificações, responsáveis pela vinculação de novos significados aos espaços ocupados pelas moradoras e moradores; e as escalarizações (Grandi, 2015), expressas tanto através do estreitamento das relações que conferem sentido de contiguidade espacial aos seus territórios,

quanto da articulação dessas práticas espaciais a outros espaços por meio da constituição de redes sócio-espaciais. Não é possível esquecer, por fim, que tais ações também carregam características locacionais próprias, responsáveis por expressar a seletividade espacial das práticas das organizações do movimento dos sem-teto (Moreira, Grandi e Almeida, 2009; Grandi, 2015).

3.2 O engajamento institucional

No que envolve o engajamento institucional, por sua vez, cumpre lembrar do contexto político no qual emergem essas organizações. Os anos 1980 haviam trazido uma situação político-institucional favorável à rearticulação das mobilizações populares urbanas, que vinham se fortalecendo desde o final da década de 1970. A possibilidade de envio de emendas populares à Assembleia Nacional Constituinte ocorrida em 1988 foi uma oportunidade de consolidação dessas mobilizações. Apesar das cerca de 150 mil assinaturas recolhidas, porém, seu resultado não causou muita animação por restringir-se a dois artigos na seção de política urbana da Constituição: Artigo 182, que versa sobre a função social da propriedade; e Artigo 183, especificamente focado na usucapião.

Embora as escassas considerações feitas nesses artigos abrissem precedentes para a utilização de instrumentos urbanísticos e jurídicos no combate à especulação imobiliária, elas também repassaram aos municípios as responsabilidades de estabelecer/aplicar esses instrumentos e de determinar os limites para o direito à propriedade —já que encarregam os planos diretores municipais da definição das condições nas quais um imóvel deixa de cumprir sua função social—, na prática dificultando a implementação desses instrumentos (Maricato, 2003; Bonduki, 2014). Diante disso, a década de 1990 viu o processo de implementação desses mecanismos jurídicos e urbanísticos freado por interpretações que consideravam a necessidade de eles serem regulamentados por leis federais, situação que só seria alcançada em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Apesar da fragmentação e abrangência restrita —basicamente municipais ou estaduais— das experiências de políticas públicas habitacionais da década de 1990, algumas experiências do período serviram de inspiração para debates que foram nacionalizados nas décadas seguintes. Muitas delas sofreram influência direta das organizações de movimentos sociais ligados à temática da moradia popular, incluindo o movimento dos sem-teto. Foi o caso dos programas de produção habitacional através de mutirões autogeridos levados a cabo no início da década de 1990 na cidade de São Paulo (Bonduki, 2014), construído a partir da influência de algumas organizações inspiradas em parte na troca de experiências com cooperativas de produção habitacional uruguaias que vinham ocorrendo desde o final da década de 1970 e do início da década de 1980 (Ferreira, 2014). Em decorrência das atividades nas décadas anteriores, portanto, nos anos 90 a demanda por políticas públicas de produção de moradias através do sistema de mutirões autogeridos consolidou-se como uma forte bandeira de algumas das maiores organizações do movimento de moradia.

Também foi relevante no período o reforço da discussão sobre a importância das habitações de interesse social nas áreas centrais dos centros metropolitanos (Bonduki, 2014). Ainda que notadamente restritas e irrelevantes em termos quantitativos, o governo federal da década abrangeu essa possibilidade em um de seus programas nacionais voltados ao tema —o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), elaborado em 1999 e lançado em 2001. Mesmo que menos de 1% das unidades construídas com seus recursos fossem localizadas em áreas centrais (Maleronka, 2005), tal experiência teve importância por estimular a demanda por moradia com essa localização, incentivando uma explosão de ocupações de imóveis a partir de meados da década de 1990 nos centros urbanos de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife (Bonduki, 2014).

A ascensão do PT à presidência da República em 2003 cumpriu o papel político fundamental de apaziguar as pressões populares sobre o Estado no raiar do século XXI (Zibechi, 2011, 2012). Especialmente no que diz respeito ao contexto urbano brasileiro, esse fato estabeleceu uma configuração político-institucional com permeabilidade a determinadas organizações dos movimentos sociais, situação até então inédita na história recente do país. A incorporação de lideranças populares à burocracia estatal foi uma expressão concreta da interpenetração entre organizações específicas e o Estado nesse período, ampliando as expectativas e os esforços empreendidos no engajamento político institucionalizado. O aprofundamento da ênfase nesse caminho, sem embargo, contribuiu para o governo das tensões sociais no país, reforçando a burocratização dos grupos e dos processos de mobilização e colaborando para o afastamento paulatino de diferentes organizações de movimentos populares de suas bases.

Distintos fóruns abertos à participação popular drenaram energias de organizações dos movimentos sociais urbanos desde então, espaços que surgiam também como respostas às demandas de algumas desses mesmos grupos. Em tal contexto de relativa abertura institucional à pseudoparticipação (Souza, 2002, 2006) um duplo movimento foi notado: por um lado, a radicalidade dos movimentos sociais foi afetada diretamente; por outro, esses fóruns de negociação passaram a legitimar discursivamente o caráter de abertura ao diálogo do Estado brasileiro contemporâneo. Tal diálogo, porém, é comprometido em termos qualitativos, visto que sua natureza costumeiramente consultiva ou meramente informativa torna ínfima a capacidade de intervenção real através desses mecanismos —especialmente se tratando das organizações ligadas aos movimentos populares, como é o caso do movimento dos sem-teto. Quase quinze anos após a instauração do Estatuto da Cidade, portanto, ainda há a necessidade de implementação de mecanismos institucionais que possibilitem a deliberação efetiva por parte dos movimentos sociais quanto à política urbana do país.

As opções em relação aos diferentes graus e formas de apostas nas vias institucionais —e, no limite, a descrença total em relação a essa estratégia de atuação— tem colaborado para a fragmentação das mobilizações populares tanto no cenário dos movimentos sociais urbanos do país (incluindo o movimento dos sem-teto) quanto no contexto político brasileiro em geral. Além disso, essa situação é também agravada por outros processos observados nas principais metrópoles brasileiras, como a intensificação da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial (Souza, 2000), a militarização e “fobopolização” da questão urbana (Souza, 2008), a criminalização dos movimentos sociais e o próprio “tecnocratismo de esquerda” (Souza, 2002, 2006).

3.3 Temáticas contemporâneas

Nos últimos anos, entretanto, outras temáticas relacionadas aos espaços de moradia das classes populares têm conquistado visibilidade. Dentre elas figuram as mobilizações de denúncia da violência estatal perpetrada pelas forças policiais sobre a população de baixa renda e majoritariamente negra nos espaços habitacionais das classes populares metropolitanas. No Rio de Janeiro, esses espaços tiveram o contexto de militarização de seu cotidiano acirrado a partir do final de 2008, quando foi iniciado o projeto de “policiamento de proximidade” das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) (Oliveira, 2013). A temática das remoções de favelas também tem ganhado visibilidade, sobretudo no contexto carioca, motivando mobilizações de denúncia e resistência. Tais situações têm sido impulsionadas por três principais tipos de processos: a realização de obras ligadas aos grandes eventos que tiveram ou terão lugar na cidade, como a Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014 e as Olimpíadas em 2016; o argumento ambiental, com base no qual diferentes núcleos habitacionais populares são removidos alegando-se estarem em situação de risco ou sob o argumento da necessidade de contenção da expansão desses

núcleos sobre áreas de preservação ambiental; e os mecanismos através dos quais tem-se buscado reinserir áreas específicas da cidade no mercado imobiliário, seja com processos de reestruturação urbana fundamentados em parcerias público-privadas (como o projeto Porto Maravilha, o maior do tipo em andamento no país), seja por meio de intervenções normatizadoras nesses espaços populares (como a instalação das UPPs) —ambos responsáveis não só por remoções sumárias, mas também por processos de gentrificação. Por fim, é necessário ressaltar o crescimento da visibilidade dada às mobilizações populares ao redor da temática da mobilidade urbana, recordação justificada inclusive pelo papel que o tema desempenhou nos levantes populares do ano de 2013 que alçaram nacionalmente os debates levantados pelo Movimento Passa Livre (MPL) —conhecidos como “Jornadas de Junho” (Judensnaider et al, 2013; Locatelli, 2013; Maricato et al, 2013; Brancalone e Bem, 2014; Almeida e Grandi, 2015).

Algumas das organizações do movimento dos sem-teto também se consolidaram como importantes forças políticas no cenário das grandes cidades do país nos últimos anos, buscando especialmente a regularização e requalificação de imóveis ocupados e a construção de unidades habitacionais direcionadas à demanda apresentada e organizada por elas. Os casos mais destacados são aqueles ligados a organizações que protagonizam ações individualizadas pelo país —como aquelas levadas a cabo pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)— ou articuladas em frentes de organizações —como a Resistência Urbana, com atuação em diferentes estados brasileiros, e a Frente de Luta por Moradia, com foco na cidade de São Paulo. Não faltam exemplos recentes de seu potencial de influência sobre os processos de produção do espaço urbano —ainda que essa capacidade não seja comparável ao poder de setores política e economicamente dominantes. É o caso das mobilizações massivas realizadas durante o primeiro semestre de 2014 pelo MTST na cidade de São Paulo como forma de pressão sobre o governo municipal e que culminaram no mês de junho com a aprovação do Plano Diretor Estratégico, que incluía alterações que viabilizariam a destinação de áreas ocupadas pela organização à produção de unidades habitacionais de interesse social. A capacidade mobilizadora também é demonstrada anualmente pela FLM através das ocupações simultâneas organizadas no decorrer de suas Jornadas de Luta pela Moradia, responsáveis em 2014 por ocupar vinte e quatro imóveis no município de São Paulo em um mesmo dia (FLM, 2014).

Diferente do que ocorre em metrópoles como São Paulo, Belo Horizonte e Brasília, porém, no contexto metropolitano do Rio de Janeiro a atuação do movimento dos sem-teto passou por um enfraquecimento nos últimos anos —apesar de ter passado por um período de fortalecimento durante a primeira década do século. Isso decorre de fatores como o acirramento da repressão estatal, responsável pelo despejo frequentemente violento de novas ocupações sem que sequer as negociações para sua regularização ou para que outras formas de soluções para a situação de déficit habitacional das pessoas envolvidas nos processos sejam consideradas; os desdobramentos da política de ocupação territorial das forças policiais em favelas próximas às ocupações, que resultam em estímulos à pressão por parte de grupos de traficantes varejistas de drogas ilícitas sobre as ocupações e terminam enfraquecendo os processos de organização interna desses territórios; e das dificuldades enfrentadas pelas organizações e grupos de ativistas envolvidos com o movimento dos sem-teto na cidade em reproduzir-se tanto socialmente —enquanto sujeitos político, buscando mecanismos que garantissem inclusive os meios materiais de sobrevivência das pessoas envolvidas— quanto espacialmente —em termos da conquista e manutenção de novos territórios. Diante disso, as únicas opções que têm restado às pessoas das ocupações realizadas ou despejadas recentemente no contexto carioca se restringem às três alternativas oferecidas pelo Estado: o recebimento de uma ajuda de custo temporária chamada de Aluguel Social, destinada à complementação do valor de um aluguel a ser encontrado pela própria pessoa despejada, em geral em locais distantes das áreas mais centrais por conta da valorização dos aluguéis nessa região; o recebimento de uma indenização paga pelo governo, cujo valor é estabelecido pelo

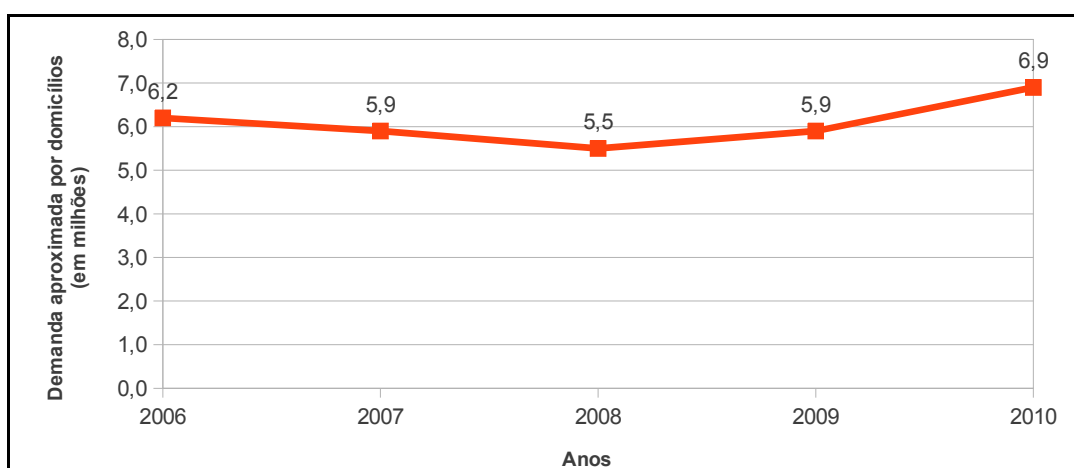
próprio Estado e que depende de um processo de negociação com o poder público dificilmente alcançado por ocupações recentes; e a inserção na lenta e incerta lista de espera das unidades habitacionais produzidas através do Programa Minha Casa Minha Vida. Nenhuma dessas opções, portanto, resolvem de fato a situação urgente e crescente de necessidade habitacional por parte das pessoas envolvidas nas ocupações do movimento dos sem-teto da cidade.

Ainda assim, fica explícito que o espaço de moradia tem se consolidado como uma referência espacial fundamental às mobilizações sociais urbanas brasileiras. Levar isso conta é crucial para que se possa refletir a respeito das possibilidades de atuação desses movimentos sociais no contexto contemporâneo das metrópoles do país, vislumbrando suas ações como expressões inegáveis de um importante agente modelador do espaço urbano (Corrêa, 1997, 2004) —ainda que posicionado em situação de desvantagem no cenário das atuais geografias do poder das cidades do país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: BREVE BALANÇO DA CRISE HABITACIONAL CONTEMPORÂNEA NO PAÍS

No Brasil, os cálculos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP)¹² são aqueles que fornecem os índices oficialmente, acompanhados pelo Ministério das Cidades, e cuja série histórica recente podemos acompanhar na Figura 01 de forma a perceber seu crescimento nos últimos quatro anos. De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2011), que têm o ano de 2008 como referência, podemos destacar alguns aspectos da distribuição espacial do déficit habitacional brasileiro. Naquele ano, cerca de 83% do déficit (4,6 milhões de domicílios) concentrava-se em áreas urbanas, sendo que a maior parte localizava-se na região sudeste (aproximadamente 37%) —parte mais industrializada do país. Reforçando seu caráter urbano, os dados mostram que naquele ano 27,7% do déficit habitacional do país se concentrava em nove áreas metropolitanas.

Figura 1: Evolução do déficit habitacional brasileiro 2006 – 2010.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Cidades (Brasil, 2011) e Fundação João Pinheiro (FJP, 2012, 2013)

¹² Órgão estatal responsável pelo cálculo do déficit habitacional brasileiro. Apesar de sua metodologia e seus dados serem questionáveis e notadamente conservadores, servem como referência —especialmente por sua série histórica. Os valores apresentados aqui foram elaborados com base nos dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) de 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os últimos dados sobre o assunto, referentes à situação do país em 2010, não mudaram significativamente o panorama da distribuição espacial e econômica do déficit habitacional, como podemos observar no Mapa 01. As áreas urbanas concentravam cerca de 85%¹³ do déficit habitacional do país, dos quais mais da metade (56%)¹⁴ da demanda estava localizada em regiões metropolitanas (FJP, 2013). Em termos totais, porém, os números de 2010 demonstraram um crescimento considerável em relação a 2008: com um déficit de cerca de 6,9 milhões no final da década, houve um crescimento bruto de 1,4 milhões de moradias necessárias para sanar o problema habitacional brasileiro.

A moradia transformada em mercadoria transforma-se em problema majoritariamente para aquelas pessoas que se constituem em demanda não-solvável por não terem condições de acessar o mercado responsável pela comercialização deste bem. Aproximadamente 67% do déficit calculado em 2010 era composto por famílias com renda entre zero e três salários mínimos (FJP, 2013). Dessa forma, fica nítido que o “problema da moradia” no Brasil versa sobre situações geralmente caracterizadas por sua concentração espacial nas regiões urbanas —especialmente metropolitanas¹⁵— e que tem como população mais afetada aquela localizada nos estratos mais baixos de renda. A questão da moradia, portanto, se expressa de maneira explícita em três principais espaços intra-metropolitanos: as áreas limítrofes de expansão do perímetro urbano; as áreas de obsolescência internas ao tecido já consolidado das cidades; e outras áreas segregadas, como por exemplo em encostas e áreas sujeitas a alagamento.

Da mesma forma, o problema da moradia no Brasil geralmente diz respeito ao acesso à moradia como um bem, levando-se frequentemente em conta também outras condições relacionadas com a ele – como o fornecimento de equipamentos de consumo coletivo, infraestrutura urbana, etc. Nesse contexto, um dos principais mediadores entre a demanda habitacional e a moradia transformada em bem de consumo é o mercado imobiliário. A produção de moradias é, sem dúvida, uma frente importante na dinâmica de reinvestimento e reprodução do capital excedente no seio do desenvolvimento urbano capitalista. Em tal processo, “(...) a urbanização tem tido um papel particularmente ativo, juntamente com fenômenos como as despesas militares, na absorção do produto excedente que os capitalistas constantemente produzem em sua busca por lucro.” [tradução livre] (Harvey, 2008, p. 25)¹⁶.

Vale ressaltar inclusive que, em situações de crise econômica como a que passou a afetar diferentes economias nacionais a partir de 2008, o investimento de capital em bens imóveis torna-se bastante atrativo economicamente por apresentar uma baixa taxa de risco. A expansão das áreas urbanizadas através do investimento em áreas localizadas na periferia urbana ou por meio do reinvestimento em áreas de obsolescência da cidade confere, dessa forma, grande importância ao setor imobiliário e constitui-se como oportunidade economicamente interessante aos agentes econômicos hegemônicos – sobretudo quando há mecanismos diretos e indiretos de incentivo estatal a tais investimentos.

¹³ Aproximadamente 84,8%, equivalente a cerca de 5,89 milhões de domicílios.

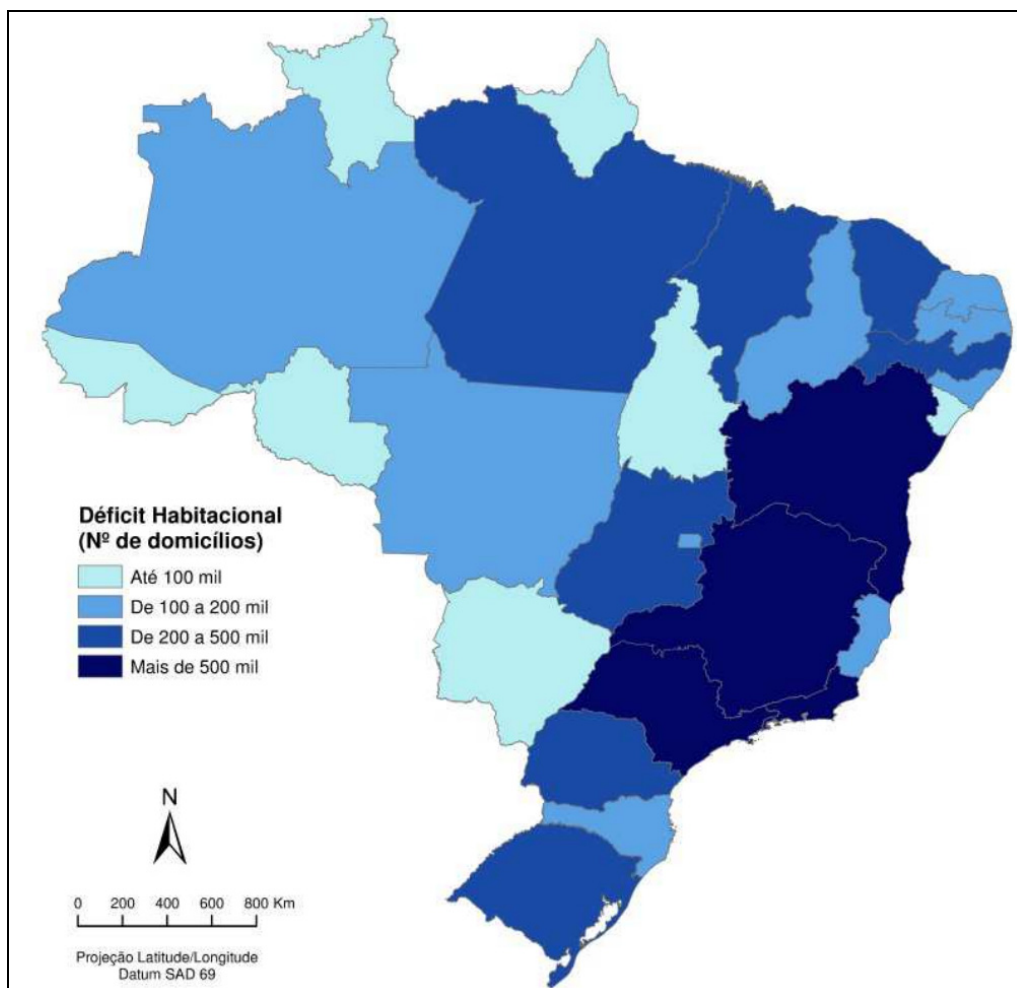
¹⁴ Aproximadamente 3,3 milhões de domicílios.

¹⁵ De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP, 2013), do total do déficit habitacional brasileiro concentrado nas suas 42 regiões metropolitanas —aproximadamente 3,4 milhões—, cerca de 40% (aproximadamente 1,3 milhões) estavam localizados em apenas três delas, em sentido crescente de importância: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Todas elas estão localizadas na região sudeste do país, explicitando a concentração espacial do déficit habitacional no Brasil.

¹⁶ “(...) urbanization has played a particularly active role, alongside such phenomena as military expenditures, in absorbing the surplus product that capitalists perpetually produce in their search for profits.”

Os interesses e investimentos do capital imobiliário que se voltam ao mercado habitacional, no entanto, são majoritariamente direcionados para a busca do atendimento da demanda solvável (Ribeiro e Pechman, 1983). Assim, ganham importância aqueles espaços que podem oferecer atrativos ao público consumidor, como a presença de amenidades (físicas, climáticas e/ou “sociais”) ou a acessibilidade privilegiada a bens e serviços. Sublinhe-se que o Estado possui um papel fundamental aí, visto ser o provedor de muitos desses serviços.

Figura 2: Distribuição do déficit habitacional absoluto no Brasil por unidades federativas (2010).



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2013, p. 31), com dados da FJP e Centro de Estatísticas e Informações (CEI)

Além disso, no caso do PMCMV o modelo adotado coloca a iniciativa privada como agente promotor da política, deslocando os interesses envolvidos na produção habitacional para âmbitos nos quais questões de caráter qualitativo associados à dimensão social da moradia são subordinados a questões econômicas, seja no sentido do impacto quantitativo do programa, seja através das estratégias empresariais que buscam ampliar ao máximo a taxa de lucro e a produtividade. No desenho institucional adotado pelo programa, quem decide onde o empreendimento será construído, qual a faixa de renda dos beneficiários a serem atendidos e quais são as características arquitetônicas dos imóveis são as empresas incorporadoras, restando às administrações municipais (ou mesmo à sociedade civil) um papel coadjuvante neste processo. Importante ressaltar que a relação entre política e negócio se potencializa à medida que o PMCMV avança. O volume inédito de investimentos públicos realizados em habitação para uma parcela da população que histori-

camente nunca conseguiu ter acesso ao mercado formal de imóveis garante às incorporadoras uma demanda cativa para sua produção, ao mesmo tempo que assegura para as administrações a força política (e eleitoral) de estar supostamente combatendo as carências habitacionais existentes.

No entanto, apesar das críticas, tal montante de recursos destinados à produção habitacional de interesse social é significativa. Com o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, pela primeira vez, há explicitamente subsídios significativos do Orçamento Geral da União para a construção de moradias destinadas à população de baixa renda, uma vez que prevê subsídio total para empreendimentos destinados à faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (Maricato, 2009). Seu mecanismo de financiamento prevê recursos de fontes não onerosas tanto do OGU quanto do FGTS. Entretanto, ao concentrar os recursos do FGTS no subsídio à habitação de interesse social, houve uma retomada da produção habitacional pelo mercado visando atender a classe média, reativando o crédito imobiliário —particularmente do SPBE (Bonduki, 2008; 2009). Com isso, ampliou-se o atendimento à população de renda mais baixa, embora as regras estabelecidas não tenham conseguido viabilizar soluções nas regiões metropolitanas.

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, embora não tenha sido implementado como programado, também constitui uma iniciativa importante. Formado pelos três entes da Federação atuando de forma estruturada sob a coordenação do Ministério das Cidades, o SNHIS prevê que o controle social seja exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos equivalentes nos estados e municípios. Dentre suas funções estaria a de gerir os fundos de habitação, buscando concentrar recursos para subsidiar a produção destinada à população de baixa renda. Assim, a lei que instituiu o SNHIS exigiu de estados e municípios a criação de uma estrutura institucional, com fundos, conselhos e planos de habitação próprios, para que tivessem acesso aos recursos federais. Isso permite retirar das empresas construtoras a autoridade referente ao material, localização e formato da habitação social construída, transformando-as em executoras de planos elaborados pelos conselhos (Cardoso e Aragão, 2013).

Além disso, os programas federais de financiamento para empreendimentos habitacionais autogeridos que surgiram ao longo das gestões do Partido dos Trabalhadores permitiram construir um arcabouço técnico e legal que pode representar uma interessante alternativa às políticas de habitação social, conferindo maior autonomia às organizações dos movimentos de moradia. Apesar de sua pouca expressão quantitativa, são inegáveis os ganhos em termos dos custos, da qualidade e da localização das unidades habitacionais construídas.

Em suma, o país viu nos últimos 6 anos a ascensão de políticas habitacionais de massa que mobilizaram vultuosos recursos. Todavia, aquilo que André Singer (2015) chamou de “ensaio desenvolvimentista”, parece estar em pleno processo de desaceleração. Com o agravamento da crise econômica em 2013-2014 e a crise política que emergiu logo após a reeleição de Dilma Rousseff à presidência da República, é possível que vejamos, nos próximos anos, uma nova rodada de intensificação das políticas neoliberais no país e, conseqüentemente, de corte paulatino de recursos estatais direcionados às políticas habitacionais. Ao mesmo tempo, o declínio do PT pode, também, ajudar a aglutinar novamente a esquerda partidária que atualmente se encontra cindida entre governistas e opositores. Talvez não venha daí a força necessária para fazer frente aos desafios impostos pelo neoliberalismo, mas sim de movimentos sociais organizados por aquelas pessoas que permaneceram até hoje excluídos das políticas de habitacionais. O futuro, quem sabe, ainda pode nos trazer ventos de renovação.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, R. G. (2011), *A microfísica do poder instituinte e sua espacialidade: Campos, territórios e redes*. Dissertação (Mestrado em Geografia), PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Almeida, R. G., Grandi, M. S. (2015). *Brazilian Uprising: The spatial diffusion of protests during the June Journeys and the politics of identity*. *plaNNext* 1(1): 80-101.
- Almeida, R. S. (1983), “Alternativas da promoção imobiliária em grandes centros urbanos: O exemplo do Rio de Janeiro”, in VALLADARES, L. P. (org.), *Repensando a habitação no Brasil – Série Debates Urbanos*, vol. 3. Rio de Janeiro: Zahar.
- Andrade, I. (2010), *Movimento social, cotidiano e política: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto*. Dissertação (Mestrado em Antropologia), Departamento de Antropologia/USP, São Paulo.
- Aquino, C. R. F. (2008): *A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC)*. Dissertação (Mestrado em Antropologia), Departamento de Antropologia / USP. São Paulo.
- Arantes, P. F., Fix, M. (2009), “Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula: Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação.” *Correio da Cidadania*, Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br> (acessado em 13 Out 2015).
- Arimateia, E. W. C (2006), *O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África – Natal/RN*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), PPGAU / UFRN, Natal.
- Azevedo, S., Andrade, L. A. G. (1982), *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar
- Bloch, J. (2007), *O direito à moradia: Um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). PPGS/USP, São Paulo.
- Bonduki, N. (1994), “Origens da habitação social no Brasil”, *Análise Social*, 29(127): 711-732
- Bonduki, N. (1998), *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade / FAPESP.
- Bonduki, N. (2008), “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”, *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, 1(1): 70–104.
- Bonduki, N. (2009), “Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida”, *Teoria e Debate*, 82(1).
- Bonduki, N. (2014), *Os pioneiros da habitação social – Vol. 1. Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp.
- Boulos, G. (2012), *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo: Scortecci.
- Brancaleone, C., Bem, D. (org.) (2014), *As rebeliões da tarifa e as jornadas de junho no Brasil*. Porto Alegre: Editora Deriva.
- Brasil. Ministério das Cidades (2011), *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Buonfiglio, L. V. (2007), *O resgate do centro de Porto Alegre: A luta dos sem-teto pelo direito à moradia*. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia / UnB. Brasília.
- Cardoso A. L. et al. (2011), “Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.” Rio de Janeiro: Anais ENANPUR.
- Cardoso e Aragão (2013). “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil.” in Cardoso, A. L. (org.), *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Cassab, C. (2004), *Mudanças e permanências: uma aproximação ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Catelli, R. E. (1994), “Movimentos de moradia e autogestão: considerações sobre uma pesquisa” in Silva, A. A. (org.), *Moradia e cidadania: um debate em movimento*. São Paulo: Pólis. p. 161-202.
- Corrêa, R. L. (1997), *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- Corrêa, R. L. (2004), Espaço urbano. São Paulo: Atica.
- Costa, A. D. (2013), Luta social e a produção da cidade. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Instituto de Arquitetura e Urbanismo / USP, São Carlos.
- Dowling, G. B. (2006), “Reforma Urbana Já: arroz, feijão, saúde e habitação”: a luta por moradia na Grande João Pessoa. Dissertação (Mestrado em Ciência Sociais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / UFRN. Natal.
- Ferreira, R. F. (2014), “Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil” in Lago, L. C. (org.), Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- FJP. Fundação João Pinheiro (2013), Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte: FJP.
- FLM (2014): Relação atualizada das 24 ocupações. Disponível em: <http://goo.gl/eJlikA> (acessado em 13 Out 2015).
- Freire, P. (2011), Porto dos desterros: morte e vida de uma habitação coletiva na área portuária do Rio. Dissertação (mestrado em Antropologia). PPGA / UFF, Niterói.
- Fukusawa, B. N.; Naccache, E. A.; Zveibil, F. N.; Nebesnyj, L. E.; Ota, N; S. (2012), Reabilitação da moradia e o morar no centro – Ocupação Mauá. Projeto (graduação em Engenharia Civil, Engenharia Ambiental e Arquitetura e Urbanismo) Escola Politécnica e FAU / USP, São Paulo.
- Goulart, D. C. (2011), O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / UNESP. Marília.
- Grandi, M. S. (2010), Práticas espaciais insurgentes e processos de comunicação: Espacialidade cotidiana, política de escalas e agir comunicativo no movimento dos sem-teto no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Geografia). PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Grandi, M. S. (2015), A construção escalar da ação no movimento dos sem-teto. Tese (Doutorado em Geografia). PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Harvey, D. (2008), “The right to the city” *New left review*, 53(set-out): 23–40.
- Judensnaider, E; Piazzon, P.; Ortellado, P. (2013), Vinte centavos: a luta contra o aumento. São Paulo: Veneta.
- Kowarick, L. (1979): A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lima, S. L. R. (2004), Metamorfoses na luta por habitação: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional / IPPUR / UFRJ, Rio de Janeiro.
- Locatelli, P. (2013), #vemprarua. São Paulo: Companhia das Letras.
- Maleronka, C. (2005), PAR-REFORMA: Quem se habilita?: A Viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – Modalidade Reforma: 1999-2003. Dissertação (Mestrado). Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo / USP, São Paulo.
- Mance, E. A. (1991), “Eixos de Luta e a Central de Movimentos Populares”, *Revista de Cultura Vozes*, 85(6): 645 – 671.
- Maricato, E. (1998), Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Disponível em: <http://goo.gl/WKpgJz> (acessado em 03 Out 2015).
- Maricato, E. (2009), “O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.” Carta Maior, maio de 2009. Disponível em: <http://cartamaior.com.br> (acessado em 01 Out 2015).
- Maricato, E. et al (2013), Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior.
- Miagusko, E. (2008), Movimentos de Moradia e Sem-Teto em São Paulo: Experiências no contexto do desmanche. Tese (Doutorado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia / USP.
- Moreira, F. A. (2009), O lugar da autogestão no Governo Lula. Mestrado (Dissertação em Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, São Paulo.

- Moreira, M. F. (2011), “Um Palacete Assobradado”: Da reconstrução do lar (materialmente) à reconstrução da ideia de “lar” em uma ocupação de sem-teto no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Geografia). PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Moreira, M. F.; Grandi, M. S.; Almeida, R. G. (2009), *Xadrez Urbano: Uma Introdução às Peças e Estratégias Espaciais do Movimento dos Sem-Teto*. Brasília: Anais do XI SIMPURB.
- Neuhold, R. R. (2009), Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: A luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia / USP. São Paulo.
- Oliveira, E. (2009): *Revitalização dos centros urbanos: A luta pelo direito à cidade*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana). PPFH / UERJ, Rio de Janeiro.
- Oliveira, E. R. (2013), Um “campo de pacificação”? Algumas considerações sobre o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Geografia), PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Oliveira, V. C. (2005), O espaço social em questão: o Movimento de União dos Sem-Teto em Ribeirão Preto. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pós-Graduação em Serviço Social / UNESP. Franca.
- Paz, R. D. O. (1996), *Fundo Nacional de Moradia Popular: Marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), PUC/SP, São Paulo.
- Penna, M. A. (2010): *Socialistas Libertários e Lutas Sociais no Rio de Janeiro: Memórias, Trajetórias e Práticas (1985-2009)*. Dissertação (Mestrado em História). PPGH/UFF, Niterói.
- Ramos, T. T. (2012), *As barricadas do hiperpreariado urbano: Das transformações no mundo do trabalho à dinâmica sócio-espacial do movimento dos sem-teto no Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia / UFRJ, Rio de Janeiro.
- Ribeiro, L. C. Q., Pechman, R. (1983): *O que é questão da moradia?* São Paulo: Brasiliense.
- Rolnik, R. (2009), Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 11(2): 31-50.
- Rolnik, R. (2013): 10 anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <http://goo.gl/jok2nU> (acessado em 10 Out 2015).
- Singer, A. (2015), “Cutucando onças com varas curtas — o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).” *Novos Estudos*, 102(jul): 39-67.
- Souza, M. L. (1988), O que pode o ativismo de bairro? Reflexão sobre as limitações e potencialidades do ativismo de bairro à luz de um pensamento autonomista. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia / UFRJ, Rio de Janeiro.
- Souza, M. L. (2002), *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. L. (2006), *A Prisão e a Ágora*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. L. (2008), *Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. L. (2009), “Práticas espaciais insurgentes em um mundo globalizado: Da 'revolução molecular' à política de escalas.” in Mendonça, F. et. al. (orgs.), *Espaço e tempo: Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico*. Curitiba: ANPEGE/Ademadan.
- Souza, M. L., Rodrigues, G. B. (2004), *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP.
- Souza, M. L., Teixeira, E. T. (2009), “Fincando bandeiras, ressignificando o espaço: Territórios e 'lugares' do movimento dos sem-teto”, *Cidades*, 6(9): 29–66.
- Tanajura, G. V. R. M. (2000), *Função Social da Propriedade Privada*. São Paulo: Editora LTR.
- Teixeira, E. T. (2009), O “léxico espacial” do movimento dos sem-teto: Um estudo do discurso e das representações sócio-espaciais da Ocupação Quilombo das Guerreiras (Rio de Janeiro). Dissertação (Mestrado em Geografia). PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Trindade, M. (1971), *Habitação e desenvolvimento*. Petrópolis, VOZES.
- UMM-SP (2007), *História*. Disponível em: <http://goo.gl/sgWY4X> (acessado em 14 Out 2015).

- Valladares, L. (1983), “Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: Resenha da literatura.” in Valladares, L. (org.), Repensando a habitação no Brasil – Série Debates Urbanos, vol. 3. Rio de Janeiro: Zahar.
- Verri, N. B. W. (2008), Os sem-teto do centro de São Paulo: Um balanço dos anos 2001-2004. Tese (Doutorado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia / UNICAMP. Campinas.
- Zibechi, R. (2008), América Latina: Periferias urbanas, territorios en resistencia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Zibechi, R. (2011), Política y miseria. Buenos Aires: La Vaca.
- Zibechi, R. (2012), Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo. Málaga: Zambra / Baladre.

Fontes de jornais:

Jornal A Noite

Revista Acrópole

O Clamor