

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

Faculdade de Ciências Sociais

Globalização, Poder e Sociedade

**A Moradia Popular e o MTST: A Financeirização da Moradia no Brasil e a
Pedra no Caminho do Movimento Social**

Miriam Antonia Horacio

São Paulo

2021

Miriam Antonia Horacio

**A Moradia Popular e o MTST: A Financeirização da Moradia no Brasil e a
Pedra no Caminho do Movimento Social**

Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Sociais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Globalização, Poder e Sociedade, sob a orientação do Prof. Me. Darlan Praxedes Barboza

São Paulo

2021

Catálogo-na-Publicação – Biblioteca FESPSP

303.4840981

H811m Horacio, Miriam Antonia.

A moradia popular e o MTST : a financeirização da moradia no Brasil e a pedra no caminho do movimento social / Miriam Antonia Horacio. – 2021.

44 p. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Me. Darlan Praxedes Barboza.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Globalização, Poder e Sociedade) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Bibliografia: p. 43-44.

1.MTST. 2. Movimentos sociais. 3. Reforma urbana. 4. Financeirização da moradia. I. Barboza, Darlan Praxedes. II. Título.

CDD 23. : Movimentos sociais – Brasil 303.4840981
Elaborada por Éderson Ferreira Crispim CRB-8/9724

Miriam Antonia Horacio

**A Moradia Popular e o MTST: A Financeirização da Moradia no Brasil e a
Pedra no Caminho do Movimento Social**

Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Sociais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Globalização, Poder e Sociedade, sob a orientação do Prof. Me. Darlan Praxedes Barboza

Data da Aprovação:

____/____/____.

Banca Examinadora:

Nome do (a) professor (a), titulação,
Instituição e assinatura.

Nome do (a) professor (a), titulação,
Instituição e assinatura

RESUMO

O direito fundamental e social de acesso à moradia digna, conforme previsto na Constituição Federal, e as respectivas políticas públicas, precisam ser compreendidas, de um lado, levando-se em consideração aspectos tais como as desigualdades sociais, o contexto das políticas neoliberais (nele contido o valor da terra e a financeirização da moradia, que contribuem para o desemprego e o desamparo do trabalhador) assim como o impacto das inovações tecnológicas, que tendem a causar o desemprego estrutural. De outro lado, o direito à moradia e respectivas políticas apenas são compreensíveis no âmbito das manifestações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Assim, é essencial a discussão sobre o direito do acesso à moradia digna no contexto do capitalismo neoliberal, para além do aspecto econômico, e no escopo de uma nova racionalidade que permita apreender o direito à cidade no escopo de um contexto em que a democracia está em xeque.

Palavras-chave: MTST; movimentos sociais; reforma urbana; financeirização da moradia;

ABSTRAC

The fundamental and social right of access to decent housing, as provided for in the Federal Constitution, and the respective public policies, need to be understood, on one hand, taking into account aspects such as social inequalities, the context of neoliberal policies (in it contained the value of land and the financialization of housing, which contribute to unemployment and the helplessness of workers) as well as the impact of technological innovations, which tend to cause structural unemployment. On the other hand, the right to housing and its policies are only understandable in the context of manifestations by civil society and social movements. Thus, it is essential to discuss the right of access to decente housing in the context of neoliberal capitalism, in addition to the economic aspect, and within the scope of a new rationality that makes it possible to apprehend the right to the city in the scope in which democracy is in check.

Keywords: MTST; social movements; urban reform; financialization of housing;

Sumário

1. Introdução.....	7
2. Cenário da Moradia no Brasil – Movimentos Sociais e Políticas Públicas	9
2.1. Programa Minha Casa Minha Vida	21
2.2. Programa Casa Verde e Amarela	24
3. A Financeirização da Moradia e o Direito à Cidade	25
4. Cidades: Palco de Lutas.....	36
Referências.....	43

1. Introdução

Esse ensaio busca refletir sobre a moradia popular no Brasil, principalmente nas grandes cidades. A questão não é recente, porém o problema evoluiu no tempo sem que houvesse uma solução satisfatória para a falta de moradia digna para um amplo contingente dos trabalhadores e trabalhadoras. Das vilas operárias aos cortiços, passando pelos mocambos, pelas favelas, ocupações irregulares, políticas públicas e pelos atores envolvidos, esse ensaio trará elementos para a reflexão dos impasses da presente conjuntura, tais como o empobrecimento e a vulnerabilidade da população, em que a moradia como direito fundamental da cesta de direitos constitutiva da cidadania é negada, e a luta da população por direitos constitucionais é criminalizada.

O recorte aqui escolhido priorizará a questão da moradia no escopo das políticas públicas, a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) nos governos militares (1964-1985). Tal escolha se justifica por ter sido o BNH uma política nacional para a questão da moradia social no bojo de um projeto de desenvolvimento. Esse ensaio focalizará, também, a criação do Ministério das Cidades, já no primeiro governo Lula (2003-2006), e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no bojo do Projeto Moradia, de 2009, que foi construído por movimentos sociais, teve amplitude nacional e esteve vigente até 2020, já no contexto da agudização do capitalismo neoliberal e a financeirização da economia.

Na perspectiva da sociedade civil, o ensaio procurará abordar os movimentos populares como essenciais no processo que reivindicou a reforma urbana e o direito à cidade, como pressupostos para uma vida digna, ao longo das últimas décadas. Atualmente, em função do agravamento da falta e/ou má distribuição do acesso ao direito de moradia digna, estruturaram-se vários movimentos sociais. Entretanto, o ensaio abordará apenas as ações do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, o MTST, por possuir uma base nacional e servir de parâmetro para analisar as mobilizações e a capacidade de organização da sociedade civil.

A reflexão proposta passará pela relação contraditória entre a proposta de Estado neoliberal, que busca o afastamento de seu papel social, e os movimentos populares por moradia e pela reforma urbana, que demandam uma solução pela via das políticas públicas e reivindicam a responsabilidade social do Estado diante da precarização e fragilização dos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988, como será mostrado. Como procurarei sugerir, o que

está em pauta é, em última instância, o próprio projeto de democracia social ou “cidadã”, como cunhou Ulisses Guimarães, o “senhor Diretas”, materializada no pacto de 1988.

Na primeira parte do ensaio, é reconstruída a trajetória das políticas públicas voltadas para a questão da moradia tendo em vista a ação estatal, o processo gradual de financeirização dessas políticas e a organização da sociedade civil desde o pré-1964, passando pela Constituição de 1988, a década de 1990 e suas reformas neoliberais e os dilemas, avanços e retrocessos nos governos Lula e Dilma e no período de marcado retrocesso experimentado nos últimos anos. Na segunda parte, tomando como parâmetro a cidade de São Paulo, o ensaio lança mão do debate promovido nas últimas décadas por urbanistas, sociólogos e movimentos sociais no sentido de descrever a lógica perversa da financeirização das políticas públicas dirigidas à questão da moradia e, para tanto, refaz a trama das disputas e interesses que envolveram o desenho de políticas urbanas, passando pelos mandatos de todos os mandatários e mandatárias municipais desde a segunda metade da década de 1980 até as gestões atuais e apontando a prevalência da lógica de financeirização, não obstante a orientação ideológica prevalente nesses governos. Na terceira e última parte, é feita a reconstrução da trajetória do MTST e de Guilherme Boulos, sua principal liderança, procurando destacar a atualidade da luta pela moradia, o papel renovador desse movimento social e o fio de esperança a presidir a luta de reconstrução da vida e da sociabilidade numa cidade tão desigual e violenta como São Paulo, mas que vem apresentando-se como um foco de resistência e solidariedade.

2. Cenário da Moradia no Brasil – Movimentos Sociais e Políticas Públicas

O modelo de habitação para a classe trabalhadora, do final do século XIX até meados do século XX, foi o das vilas operárias, as quais foram construídas por indústrias ou grandes empresas, como foi caso das vilas ferroviárias. Havia um certo prestígio dessas vilas operárias em comparação às outras formas de moradia, como as favelas e os cortiços, em função das condições de higiene, salubridade, etc., de forma que aquele modelo (vilas operárias) foi adotado por governos locais e também por empreendimentos imobiliários para a construção de bairros proletários (CORREIA, 2001). Entretanto:

O uso dos termos “bairro proletário”, “bairro popular” e “vilas populares” (...) denuncia o desprestígio da forma “vila operária” a partir da década de 1930. Esse desprestígio evidencia o desgaste de um modelo apresentado no início do século como capaz de contribuir de forma decisiva para a solução da questão da reprodução operária, em termos de melhoria da saúde, de reforma moral e de fortalecimento dos laços familiares. Mostrou-se não apenas incapaz de corresponder a essas expectativas, como de se generalizar e atingir uma parcela predominante da força de trabalho. Assim, o modelo logo revelaria suas contradições, ao construir uma reputação de restringir fortemente a liberdade individual e familiar e ao se revelar um mecanismo suplementar de subordinação e exploração do trabalhador pelo patrão, desencadeando conflitos e contribuindo para o agravamento das lutas sociais. Os núcleos fabris revelaram-se palco de importantes lutas trabalhistas e foram alvo de denúncias sobre as condições de vida dos seus moradores e sobre os conflitos sociais que neles tinham lugar. Não é à toa que lugares como Paulista, em Pernambuco, e Nova Lima, em Minas Gerais, notabilizaram-se pela força de seu movimento sindical e pelo elevado grau de politização de sua população, tendo sido o local de sucessivas greves e constituindo-se em importantes bases eleitorais dos partidos de esquerda. (CORREIA, 2001).

Esse preâmbulo tem o objetivo de ilustrar o processo de construção de moradias periféricas e segregadas para os trabalhadores e as trabalhadoras, nesse caso condicionada à localização da indústria, assim como o de demonstrar que já havia conflitos e resistência com relação à subordinação aos proprietários industriais, que comandavam essas vilas com mão de ferro e de modo autoritário e patriarcal, como ilustra a experiência paradigmática dos Lundgren em Paulista (LOPES, 1988).

Na primeira metade do século XX, mais especificamente entre 1920 e 1970, houve um intenso processo de urbanização no país, que cresceu de 5 para 53 milhões de habitantes, com um incremento de 1.060% e particularmente concentrado na região sudeste. A cidade de São Paulo, por exemplo, que em 1920 tinha 580 mil habitantes, alcançou 930 mil em 1934, chegando a 3,3 milhões em 1960 e 6,7 milhões em 1970 (BONDUKI, 2018, p.15).

Já nos anos 1940, segundo diz Nabil Bonduki (BONDUKI, 2018, p.16), houve a primeira introdução do conceito da função social da propriedade, ainda que de forma implícita, por meio da Lei do Inquilinato, promulgada pelo Presidente Getúlio Vargas em 1942 e que esteve vigente até 1964. Naquele momento, as despesas com aluguéis comprometiam 30% da renda da classe trabalhadora e, com o objetivo de limitar a especulação imobiliária daqueles que viviam da renda de aluguéis, a Lei congelou seus valores de forma a garantir a moradia. Havia, também, por parte de Vargas, em seu projeto de desenvolvimento nacional, o objetivo de que os investimentos, que até então eram destinados para as casas de aluguel, fossem dirigidos para a indústria. Essa Lei atendeu parcialmente seus objetivos, pois houve processos de despejo como forma de reaver o imóvel e fazer a locação com valores superiores, o que levou os trabalhadores para as regiões mais afastadas e que logo conformariam as “periferias” nas franjas das grandes cidades e à margem dos equipamentos públicos e infraestrutura urbana. Houve, também, a aquisição dos imóveis “a prestações” como forma dos proprietários reaverem o valor investido e a aquisição, por parte dos trabalhadores, de lotes de terra localizados nas áreas periféricas e que possibilitaram a autoconstrução de moradias, transferindo o custo da reprodução da força de trabalho ao próprio trabalhador, o que a literatura apontou como um processo de intensificação da exploração da força de trabalho nas condições brasileiras (OLIVEIRA, 2003; KOWARIC, 1979). Esse processo somou-se à expulsão dos trabalhadores e das trabalhadoras, uma vez que os salários passaram a ser calculados tendo em conta o congelamento dos aluguéis, o que fez com que os trabalhadores e as trabalhadoras tivessem de procurar moradia em locais cada vez mais distantes daqueles de seus empregos (BONDUKI, 2018) e o negócio imobiliário se expandisse pela cidade estruturando novos espaços de exclusão e uma lógica de mobilidade urbana orientada pelos interesses das empreiteiras (KOWARICK, 1979).

Neste cenário, chegamos à década de 1960, momento que significou um marco da sociedade civil: a realização, em 1963, sob o governo de João Goulart (1961-1964), do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), que foi promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Ipase), autarquia do governo federal vinculada ao Ministério do Trabalho e que representou uma tentativa de incorporar a questão urbana nas reformas de base, que as forças progressistas buscavam implementar no governo Goulart, que se caracterizou pela efervescência da sociedade civil e pela tentativa de reformar o capitalismo brasileiro na direção de integração dos setores sociais à margem e que afluíam cada vez mais aos grandes centros urbanos e se colocavam nas indústrias nascentes e em expansão. Esse processo, de viés

democrático, foi abortado pelo golpe militar de 1964(BONDUKI, 2018), não obstante as continuidades no plano econômico (BIELSCHOWSKY, 1988).

Ainda segundo Bonduki, havia entre os arquitetos forte influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que até a década de 1970 aglutinou a opinião progressista brasileira e a juventude universitária, na elaboração de propostas para democratizar o acesso à terra urbana e à moradia no país, assim como de organizações vinculadas à Igreja Católica. O documento final produzido pelo Seminário dizia:

“[...] a habitação é um direito fundamental, que exige uma reforma urbana, ou seja, limites ao direito de propriedade e ao uso do solo”. No diagnóstico apresentado, apesar de inexistirem “dados para uma real avaliação da gravidade do problema habitacional”, conclui-se que “apenas uma minoria da população brasileira usufrui esse direito, enquanto uma parte sempre crescente é compelida a viver em condições de habitabilidade totalmente incompatíveis com o grau de civilização já atingido pelo país”. O texto afirma que “inexiste no país uma política habitacional capaz de responder em âmbito nacional às demandas por moradia, gerando um forte crescimento de favelas nos centros urbanos”. O problema é agravado pela “falta de uma ação ordenatória dos fluxos migratórios desencadeados pelo aumento demográfico, pela estrutura fundiária arcaica e pelo surto de industrialização”. Considera que a falta dessa política prejudica o desenvolvimento tecnológico, “embora já existam conhecimentos técnicos para resolver o problema em tempo relativamente curto”. A falta de iniciativas públicas faz com que “as novas tecnologias sejam aplicadas apenas em situações isoladas”, impedindo “a plena utilização de novos e eficientes processos técnicos”. Embora afirme que a participação da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social é necessária, o documento conclui que o equacionamento desse problema é uma “responsabilidade do Estado” e exige uma reforma urbana e agrária, a atualização da estrutura econômica nacional e um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e da racionalização de métodos de produção. Para orientar a política habitacional, propõe planos nacionais territorial e de habitação, detalhados a seguir. Finaliza afirmando que a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades é de grande importância e que a consciência popular do problema habitacional pode contribuir para seu enfrentamento. (BONDUKI, 2017, p.25).

Essa citação oferece ao leitor o vislumbre da conjuntura daquele momento, de acelerado processo de urbanização e industrialização, com intenso fluxo migratório e impacto na demanda por moradia popular.

Das ações institucionais mobilizadas para atacar o problema, o Seminário propunha a criação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH) e a instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH), “(...) centralizando os recursos disponíveis para o setor. O fundo teria as seguintes fontes de recursos: imposto da habitação arrecadado sobre o registro de loteamentos urbanos, transferências imobiliárias e imóveis urbanos ociosos (terrenos vagos e unidades residenciais desabitadas há mais de seis meses);

arrecadação por meio de um selo de habitação, a ser aposto nos contratos e recibos de locação; arrecadação de tributos já existentes para o financiamento da habitação social (decreto 5.1900/1963); arrecadação através de operações imobiliárias feitas por pessoa jurídica; renda líquida da loteria federal; dotações orçamentárias nunca inferiores a 5% da receita bruta da União; renda de bens e serviços eventuais; e contribuição de entidades oficiais ou particulares nacionais ou estrangeiras(BONDUKI, 2018).

A proposta era bem arrojada, poderia ser levada a efeito no governo Goulart e chegou inclusive a ser objeto de um anteprojeto de lei de Reforma Urbana. Porém, o golpe civil-militar de 1964 interrompeu esse processo.

Com o golpe civil-militar de 1964, e tendo em vista o interesse do novo governo em obter o apoio político da população para o projeto de desenvolvimento que estava sendo desenhado e para os novos setores (nacionais e internacionais) que se assenhoreavam da máquina pública, os novos ocupantes do governo federal se apropriaram de algumas propostas do SHRU, as mais conservadoras, e criaram o BNH ainda em 1964, imediatamente após o golpe. O BNH foi o fruto de uma coalizão de interesses empresariais da construção civil, “que, a partir do Instituto e Pesquisas Sociais (Ipes) – instituição criada em 1961, por empresários e doações do governo norte-americano, para formular uma contraofensiva política à ascensão de João Goulart – articulou-se à União Democrática Nacional (UDN) e ao lacerdismo”. Antes do golpe civil-militar, e no âmbito de sua campanha presidencial para 1965, “(...) Lacerda já havia anunciado o compromisso público de instituir um Banco Nacional de Habitação Popular, visando à construção de milhões de casas populares no Brasil inteiro para fazer de cada trabalhador um proprietário e dar às classes médias um lugar ao sol” (ROLNIK, 2015, p.282).

Desse modo, nesse pano de fundo, e com vistas a atender à demanda existente por moradias populares, houve a criação do BNH, juntamente com instrumentos financeiros como as sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias, compondo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).“Essa foi a política estratégica dos governos militares para dinamizar a economia, gerar empregos e fortalecer o setor da construção civil”(BONDUKI, *apud* ROLNIK, 2015, p.282), além de ser uma contraofensiva às ideias progressistas no país, como, por exemplo, ao reforçar para o trabalhador a ideologia da casa própria. A estratégia era de transformar o trabalhador em proprietário e, assim, afastá-lo das ideias presumidamente coletivistas ou “comunistas”, como era costume se dizer à época contra os adversários políticos.

O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”, dizia o ministro do Planejamento por ocasião da instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH), Roberto Campos. (FIX, 2011).

São exemplares de construções feita pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), com financiamento pelo BNH e para os trabalhadores de baixa renda, os empreendimentos de Cidade Tiradentes e José Bonifácio, ambos na periferia da zona leste de São Paulo, ou seja, em terras de menor valor imobiliário, e foram tidas como monofuncionais ou “cidades-dormitório” em virtude do distanciamento do centro da cidade e, por consequência, da oferta de empregos. O conjunto habitacional José Bonifácio (Itaquera II e III), executado entre 1978 e 1982, foi o maior produzido pela COHAB de São Paulo e ficou pronto em 1983: 19.600 unidades em uma gleba de mais de um milhão de metros quadrados construídos e uma população estimada em 76.800 habitantes. As unidades construídas corresponderam a 21,6% do total produzido pela COHAB-SP entre 1976 e 1986 (FIX, 2011, p.127). Cidade Tiradentes, por sua vez, concentra mais de 40.000 habitantes, e sua conclusão data de 1980.

O BNH existiu até 1986 (desde 1966 como empresa pública), e nesse período sofreu várias modificações, como, por exemplo, o uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A criação do FGTS e sua transformação na principal fonte de recursos para a política habitacional – e de saneamento – no país fortaleceram a dimensão financeira do programa, ao subordinar as decisões sobre para quem, onde, como e de que forma investir em habitação à necessidade de remuneração dos recursos desse fundo. Isso explica, em parte, porque apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre 1970 e 1986, tenha se dirigido aos setores de menor renda. Explica, igualmente, a diversificação dos investimentos do banco, que na década de 1970 passa a financiar também grandes obras de infraestrutura. (ROLNIK, 2015, p.284)

Esses fatores, presentes já nas décadas de 1970 e 1980, ilustram o fato de que a escassez de moradia popular não era o resultado da falta de recursos financeiros do Estado, mas de uma estratégia de investimentos e de remuneração do capital.

No que diz respeito à perspectiva de organização da sociedade civil, nesse período, diz a urbanista Ermínia Maricato:

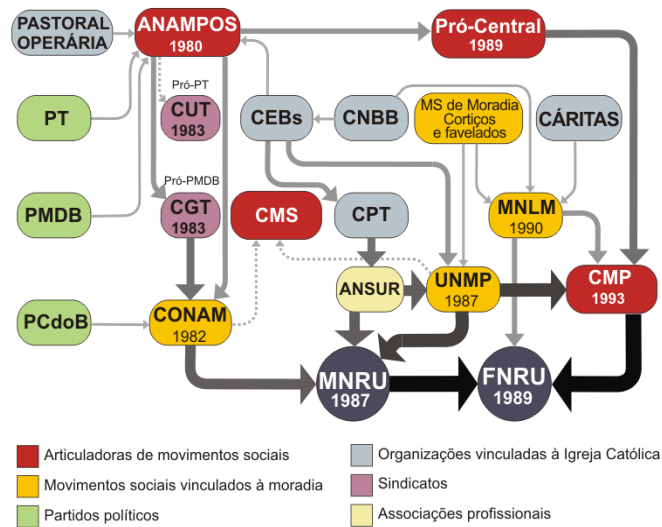
Movendo-se contra a corrente mundial de enfraquecimento dos partidos de esquerda, do declínio do crescimento econômico e da retração do Estado provedor, o Brasil dos anos 1980 mostrava um quadro contrastante. Enquanto a economia apresentava uma queda acentuada, ao mesmo tempo que lutavam contra o governo ditatorial, movimentos sociais e operários elaboravam plataformas para mudanças políticas com propostas programáticas. Na década de 1980, foram criados partidos, outros partidos de esquerda saíram da clandestinidade, novas entidades operárias foram fundadas e ainda os movimentos sociais urbanos – uma novidade na cena política brasileira, pelo menos com a expressão que ganharam na ocasião.

Um vigoroso Movimento Social pela Reforma Urbana recuperou as propostas elaboradas na década de 1960, no contexto das lutas revolucionárias latino-americanas. Tratava-se de construir uma ponte com uma agenda que a ditadura havia interrompido a partir de 1964. Na década de 1960, o Brasil tinha 44,6% da população nas cidades (censos IBGE). Em 1980, já eram 67,59%. Houve um acréscimo de cerca de 50 milhões de pessoas nas cidades, e os problemas urbanos se aprofundaram. Esse movimento reunia entidades profissionais (arquitetos e urbanistas, engenheiros, advogados, assistentes sociais), entidades sindicais (urbanitários, sanitaristas, setor de transportes), lideranças de movimentos sociais, ONGs, pesquisadores, professores, intelectuais, entre outros. Por sua influência, foram criadas comissões parlamentares e foram eleitos prefeitos e deputados. (MARICATO, 2015, p.30)

Importante enfatizar que nesses movimentos efervescentes havia o movimento sindical, que, no final dos anos 1970 e início dos 1980, realizou greves históricas nas fábricas metalúrgicas da região do ABC Paulista. Dessas lutas emergiram lideranças políticas, dentre as quais o líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, eleito deputado federal constituinte entre 1987 e 1991, e, posteriormente, Presidente da República, entre 2003 e 2010. Dentre os partidos políticos criados, citados por Maricato, se destaca o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980 pelos sindicalistas, intelectuais e movimentos sociais.

A respeito da formação do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), José Ramon Gusso fez uma síntese dos movimentos sociais envolvidos e ilustrou com o quadro abaixo os novos atores e suas relações:

A abertura política advinda com o processo de redemocratização e a articulação no entorno da Constituinte permitiu também a estruturação de um campo movimentalista vinculado à reforma urbana, constituído principalmente pela interlocução e intercâmbios entre diversos setores formados da nova sociedade civil. O esquema abaixo exemplifica esse processo a partir dos intercâmbios que direta ou indiretamente contribuíram para a constituição das quatro principais organizações populares presentes no FNRU – Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM, Central de Movimentos Populares - CMP, União Nacional de Moradia Popular - UNMP e Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM. O que em parte exemplifica a própria trajetória do FNRU, marcada por um intenso processo relacional que envolveu movimentos sociais urbanos, sindicatos, correntes da igreja católica, ONGs e partidos políticos (GUSSO, 2013, p. 7).



Desse modo, foi fundamental a mobilização popular protagonizada pelo então Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que veio a se constituir no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), na introdução dos debates constituintes da pauta sobre a reforma urbana com a apresentação de emenda popular¹, que afirmava já no primeiro capítulo sobre os Direitos Urbanos:

Artigo 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Artigo 2º - O direito a condições de vida urbana digna condicionada ao direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

Os capítulos seguintes detalhavam os critérios para a garantia dos Direitos Urbanos afirmados no capítulo 1. Embora não tenha sido consolidada a íntegra da emenda que pretendia instituir a reforma urbana, os movimentos populares foram responsáveis pela efetivação, na Constituição de 1988, de capítulos sobre a função social da propriedade, constantes dos artigos 181 e 182. Como dito anteriormente, O MNRU deu origem ao FNRU, constituído por várias entidades, dentre elas o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Instituto Pólis, a FASE, o Observatório das Metrôpoles, a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e a ActionAid². Esse Fórum deu

¹Emenda Popular disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>

²<https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>

continuidade às lutas pela reforma urbana e pela aprovação do Estatuto da Cidade, o que ocorreu em 2001 passados onze anos de tramitação na Câmara dos Deputados.

Como resultado desse processo, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade atribuíram aos municípios, por meio dos planos diretores, parcela da responsabilidade na construção de moradias populares, infraestrutura e mecanismos de participação dos cidadãos na gestão democrática das cidades. Assim, a Constituição Federal de 1988, trouxe avanços nesse aspecto e passou a considerar a moradia no Capítulo dos Direitos Fundamentais e dos Direitos Sociais. Particularmente em seus artigos 6º (com a emenda de 2000, que incluiu a moradia como direito fundamental) e Inciso IX do artigo 23, em que determinam respectivamente que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Atribui, também, como competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Isso, além do artigo 5º, Inciso XXIII, em que determina que a propriedade deve atender a sua função social. Também os artigos 182 e 183³, do Capítulo que trata sobre a política urbana, são de suma importância para a gestão das cidades com a introdução do planejamento participativo e da função social da propriedade. Esses artigos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

Apesar desses avanços, a Constituição de 1988 não foi imediatamente aplicada devido aos reflexos da política neoliberal (no mundo e no Brasil), levadas à efeito no Brasil pelas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), representando o programa de governo do então novo Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). Sobre a moradia, entre 1994 e 1998, houve iniciativas do governo federal também com o uso dos recursos do FGTS, porém destinados às classes médias, e, ainda, dois programas de habitação social: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com financiamento da Caixa Econômica Federal, direto ao mutuário; e o Programa Social da Habitação (PSH), em que o Estado leiloava subsídios por região e bancos de segunda linha podiam adquiri-los para, em conjunto com os municípios, construir casas. Foram programas que não atingiram os trabalhadores que estão na base da pirâmide social (ROLNIK, 2015, p.289). Em outras palavras, não houve no governo

³Artigos 182 e 182 da Constituição Federal de 1988, disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FA9C7632CAE488419E7BAE8611005C13.proposicoesWebExterno1?codteor=541213&filename=LegislacaoCitada+-PL+2897/2008

Fernando Henrique Cardoso políticas públicas e estratégias para dar conta da questão urbana e solucionar o problema de moradia digna no país.

Entretanto, a efervescência dos movimentos sociais e do processo de redemocratização do país fez com que os governos municipais eleitos implementassem políticas inclusivas, tais como a construção de moradias, a urbanização de favelas e a introdução do orçamento participativo, um marco da gestão democrática das cidades. Destacam-se os governantes do PT nas prefeituras de São Paulo, com Luiza Erundina (1989-1983), que adotou o orçamento participativo e a construção de moradias por autogestão e mutirões (BONDUKI, 2018); e Porto Alegre, com Olívio Dutra (1989-1993), Tarso Genro (1993-1997), Raul Pont (1997-2001) e, novamente, Olívio Dutra como o governador do Rio Grande do Sul (1999-2003). Segundo dados da Secretaria de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul⁴, criada em 1999, houve o investimento de R\$ 57,3 milhões, beneficiando 44 mil famílias, nos programas Moradia Popular, Regularização Fundiária, Incentivo às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias, além de investimentos em programas especiais (habitações rurais e indígenas e a Campanha de Escrituras da Cohab).⁵

Paralelamente a esses avanços localizados, os movimentos populares lutavam pela aprovação do Estatuto da Cidade, que foi apresentado em 1988 pelo senador Pompeu de Sousa (PMDB-DF), com vistas a regulamentar o capítulo sobre política urbana. Além disso, sob a coordenação dos movimentos por moradia, foi encaminhado um projeto de lei de iniciativa popular, que previa a criação de Fundo Nacional de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – e seu conselho gestor. Essa proposta originou o PL 2710/92, que foi apresentado pelo deputado Nilmário Miranda (PT-MG). O projeto foi apresentado em 1992 e obteve aprovação somente em 2005. O Fundo Nacional de Habitação passaria a centralizar os recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União e demais destinações previstas. O Fundo Nacional de Moradia passaria a ter exclusivamente a função de concentrar os recursos e promover uma política redistributiva entre os estados. A Caixa Econômica Federal deveria ser o agente operador e ser gerido e controlado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e pelo Plano Nacional de Habitação (PROJETO MORADIA, 2000, p.41).

⁴<https://estado.rs.gov.br/secretaria-da-habitacao-investiu-r-57-3-milhoes-e-beneficiou-44-mil-familias>

⁵Sobre a importância do Orçamento Participativo, diz Maricato: O Orçamento Participativo praticado durante quase duas décadas em Porto Alegre constituiu uma mudança no padrão dos investimentos urbanos. Ele significou a ruptura com o investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário, o que, por sua vez, alimenta a segregação territorial e as desigualdades. (MARICATO, 2015, p.32)

No período entre 1999 e 2000, foi lançado o Projeto Moradia⁶ no âmbito do Instituto Cidadania, coordenado por Lula. Sua construção foi obra dos movimentos sociais, sindicatos, setores do setor público e de entidades empresariais, técnicas e acadêmicas. Dentre as pessoas que lideraram o projeto destacam-se Ermínia Maricato, integrante do FNRU, e o sociólogo especialista na questão urbana Lúcio Kowarick. O projeto faria parte de uma política de desenvolvimento para o país, associando o enfrentamento da questão social, o crescimento econômico e a geração de empregos, e a criação do Fundo Nacional de Habitação era um elemento essencial para sua implementação.

O Projeto previa a criação de Conselhos de Desenvolvimento Urbano no âmbito nacional, estadual e municipal, de modo a gerir os planos de habitação, os quais considerariam as realidades locais por necessidade efetivas de moradias – tanto naquele momento quanto por projeção aos anos seguintes, urbanização de favelas e regularização fundiária, bem como de financiamentos cooperativos e autogestionários cuja realização se daria com assessoria técnica profissional. No Sistema Nacional de Habitação, que estava em trâmite, o Projeto Moradia previa a criação do Ministério das Cidades, e dizia que:

(...) não caberia ao Ministério, em hipótese alguma, qualquer função executiva uma vez que a execução dos programas e projetos deverá estar prioritariamente sob a responsabilidade de órgãos municipais, intermunicipais e, excepcionalmente, estaduais ou a agentes promotores públicos não estatais ou privados. Ao Ministério caberia sobretudo uma ação planejadora, normativa e articuladora, tendo a função de normatizar as ações governamentais nesta área, formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre a questão urbana e habitacional, capaz de permitir a obtenção de diagnósticos precisos. (PROJETO MORADIA, 2000, p.37)

Assim, o Projeto Moradia detalhou as reformas institucionais necessárias para sua implementação e as formas de obtenção de recursos, assim como estabeleceu critérios para a gestão democrática dos fundos de habitação e do planejamento participativo e de execução dos planos de habitação, além de abordar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a “Renda Mínima”. Era, portanto, um projeto arrojado e que novamente colocou em pauta a reforma urbana e o direito à cidade.

Naquela ocasião, dados da Fundação João Pinheiro, que foram base para as estimativas do Projeto Moradia, davam conta de que havia um *déficit* habitacional quantitativo de 4 milhões de unidades na área urbana e 1,6 milhão na área rural, portanto, um total de 5,6 milhões de novas moradias seriam necessárias de imediato. Do total do déficit habitacional, 62,32% estavam entre as famílias com renda de até três salários mínimos. O Projeto, além de atender à

⁶Projeto Moradia disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>

demanda por novas moradias, considerou também as necessidades de melhoria das moradias já existentes, tanto no aspecto de manutenção da construção, quanto no de infraestrutura e urbanização, demandas essas que são tratadas como “inadequação de moradias”.

Com base nas diretrizes desse Projeto, o governo Lula em seu primeiro ano de governo, em 2003, constituiu o Ministério das Cidades, responsável por formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro aos governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transporte (ROLNIK, 2015, p.294).

O Ministério foi composto por militantes do PT e por assessorias e lideranças dos movimentos sociais, que buscaram o debate com representantes da sociedade civil. Assim, a reforma urbana estava na agenda política como prioridade. O Ministério das Cidades teve como ministro Olívio Dutra e, dentre seus quadros, contou com representantes do FNUR, tais como José Carlos Xavier, Jorge Fontes Hereda, Raquel Rolnik e Erminia Maricato (GUSSO, 2013, p.21), ou seja, lideranças experientes dos movimentos sociais e especialistas em urbanismo, e que já traziam as experiências obtidas nos governos municipais de São Paulo e Porto Alegre. Essa composição esteve ativa no período de 2003 a 2005.

Já em outubro de 2003, o Ministério das Cidades realizou a Conferência Nacional das Cidades, com 2,5 mil delegados eleitos num amplo processo de mobilização social em mais de 3 mil municípios. A eleição do Conselho Nacional de Habitação foi fruto desse processo, sendo 50% de seus representantes oriundos da sociedade civil (ROLNIK, 2015, p.296). Como resultado dessa Conferência, houve a criação do Conselho e das propostas de diretrizes para a política habitacional do governo. Essa mobilização demonstra, naquele momento, a participação da sociedade nas instituições de governo.

Entretanto, já de início, segundo a urbanista Raquel Rolnik, o Ministério enfrentou dificuldades pelo fato de os recursos para a política habitacional estarem vinculados ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), ao FGTS, sob a gestão da Caixa, subordinados ao Ministério da Fazenda ocupado por Antonio Palocci, e cuja política monetária dificultava que se colocassem em prática as propostas de financiamento. Além das dificuldades com a ortodoxia do Ministério da Fazenda, houve crises políticas (a Ação Penal 470, o “mensalão”), embates de forças políticas que causaram a passagem do Ministério das Cidades para a gestão de forças conservadoras, especialmente do Partido Progressista (PP), mantendo apenas a Secretaria de Habitação sob o controle do PT. Com isso, os movimentos sociais deixaram a composição do Ministério (ROLNIK, 2015, p.296).

A ocupação do Ministério das Cidades pelo PP ocorreu entre 2005 e 2010, tendo como ministro Marcio Fortes de Almeida, advogado com passagem pelos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso, ou seja, um currículo e trajetória distantes tanto do urbanismo quanto dos movimentos sociais, na contramão da trajetória de luta popular e social pela questão da moradia.

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), como vimos, baseado no Projeto Moradia, havia sido concebido para ficar sob o controle social do Conselho Nacional das Cidades e de seus equivalentes nos estados e municípios, com responsabilidades sobre a gestão dos fundos de habitação que deveriam concentrar os recursos orçamentários para subsidiar moradia para a população de baixa renda. Para implementar essa proposta, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular, que instituiria o Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), esse projeto de lei propunha um sistema federativo de articulação de orçamentos sob controle social (ROLNIK, 2015, p.295).

Desde 2003, início do governo Lula, a criação do Fundo Nacional de Habitação sofreu várias resistências por parte do Ministério da Fazenda, sendo criado apenas em 2006 sob o comando do ministro Guido Mantega. Ainda houve uma descaracterização do FNH, que de um fundo financeiro passou a ser um fundo orçamentário, sujeito ao contingenciamento e a regras mais rígidas. Rolnik (2015) resalta que, em 2005, sob a pressão dos movimentos sociais, o presidente Lula anunciou na II Conferência Nacional das Cidades seu compromisso em aprovar no Congresso o projeto de lei de iniciativa popular, que tramitava desde 1991, o que veio a ocorrer ainda em 2005.

Importante dizer que, em 2004 (ainda sem a aprovação do FNH), foi criado o Plano Nacional de Habitação, que previa o estabelecimento de dois sistemas de habitação: o Subsistema de Habitação Social e o Subsistema de Habitação de Mercado, separados de acordo com o perfil da demanda e com fontes de recursos distintos. Além disso, visava ampliar os recursos do FGTS e SBPE para os financiamentos habitacionais e arregimentar outros fundos para esse fim, na perspectiva de ampliar o mercado para atingir os “setores populares” e permitir a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional” (ROLNIK, 2015, p.298).

Com essas ações, o crédito habitacional e o mercado imobiliário estavam em crescimento e já se contava com quase 500 mil unidades financiadas pelo SBPE e FGTS, com empréstimos realizados da ordem de 40 bilhões de reais em meados de 2008. As incorporadoras,

por sua vez, haviam feito estoques de terreno, e, no ano de 2008, estavam preparadas para lançar por volta de 200 mil unidades habitacionais.

Nesse contexto, em 2008, houve a crise hipotecária nos Estados Unidos com reflexos nas empresas no Brasil. Com isso, os empresários do setor de construção civil passaram a atuar mais fortemente na pressão do governo federal. Desse modo, o MCMV, que, inicialmente, foi concebido para atender a população de baixa renda com recursos do governo federal, devido às forças políticas em jogo, tanto as conservadoras ligadas ao governo quanto as do empresariado, foi lançado como uma forma de socorrer financeiramente esse setor, além de atender aos políticos que buscavam encaixar suas regiões no MCMV. Foi assim, nesse contexto de crise das empreiteiras, as quais formaram *lobbies* junto ao governo federal, que o lançamento do MCMV previu a construção de 200 mil moradias, quando então o Presidente Lula “politiza” as medidas e, ao invés das 200 mil casas, propôs construir 1 milhão e aumentou a parcela do programa que deveria ser dirigida aos setores de mais baixa renda – inicialmente eram 20% das unidades, já que o principal foco era o “segmento econômico” (faixas de quatro a dez salários mínimos, a clientela potencial desses produtos)(ROLNIK, 2015, p.301).

2.1. Programa Minha Casa Minha Vida

Para iniciar esse tópico, importante esclarecer os conceitos de “*déficit* habitacional” e “inadequação de moradia”, que nortearam o Projeto Moradia e o MCMV, cujas definições foram elaboradas pela Fundação João Pinheiro e passaram a pautar a discussão sobre a moradia.

Para aquela Fundação, o “*déficit* habitacional” é a quantidade de unidades de moradia necessárias para atender ao universo de pessoas, em determinado momento, que não possuem acesso ao direito de serviços habitacionais básicos. São pessoas que vivem em habitações precárias, domicílios improvisados ou sob viadutos, pontes etc. No cálculo de *déficit* habitacional está também contida a quantidade de moradias necessárias para atender ao universo de famílias na faixa de 1 a 3 salários mínimos, que despendem 30% ou mais de sua renda com despesas de aluguel, que é o chamado “ônus excessivo com aluguel”, e ainda as famílias que vivem aglomeradas no mesmo domicílio com vínculos de descendência e que, por falta de recursos financeiros, dividem a mesma moradia. Assim como contabiliza também o adensamento excessivo em domicílios alugados.

“Inadequação de moradia”, por sua vez, contabiliza os aspectos qualitativos relacionados à qualidade da moradia, relacionados aos itens de carência de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), o adensamento

excessivo em domicílios urbanos próprios, a ausência de banheiro exclusivo, uma cobertura inadequada e a inadequação fundiária urbana. Para esses casos não é necessária a construção de novas moradias, mas a efetivação de melhorias e a implementação de serviços públicos e de urbanização.

O MCMV foi lançado em 2009. A seguir, as regras de atendimento do MCMV.

Regras do programa Minha Casa, Minha vida

	Limite de renda (R\$)	Juros (ao ano)	Valor máximo do imóvel (em R\$ mil)	Subsídio
Faixa 1	1.800	0%	96	Até 90% do valor do imóvel
Faixa 1,5	2.600	5%	144	R\$ 47,5 mil para mutuário com renda de até R\$ 1.200; rendas superiores tem redução progressiva do subsídio
Faixa 2	4.000	6% a 7%	240	R\$ 29 mil família com renda mensal de R\$ 1.800; acima disso, há redução progressiva do subsídio
Faixa 3	9.000	9,16%	300	Sem subsídio

Fonte: FGV, com base na Pnad (IBGE)

Segundo dados da FGV⁷, durante os cinco primeiros anos do MCMV, 80% dos contratos formalizados visaram ao atendimento da Faixa 1, com 1,5 milhão de unidades, em comparação às 387 mil unidades para essa faixa nos cinco anos seguintes, sendo a concentração na faixa 2 com a entrega de 1,6 milhão de unidades.

Apesar do contexto desfavorável aos movimentos por moradia e da reforma urbana, o MCMV, no período de 2009 a 2019, formalizou contratos para a construção de 5,7 milhões de moradias, sendo entregues nesse período 4,3 milhões de unidades e 222 mil unidades em construção.⁸

Para entender o significado da magnitude dessas entregas, ainda segundo a Fundação João Pinheiro⁹, o *déficit* habitacional no Brasil, em 2007, período anterior ao lançamento do MCMV, era de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões (ou 82,6%) localizados nas áreas urbanas e 1,093 milhão na área rural¹⁰. A concentração do *déficit* estava na faixa de até três salários mínimos (89,4%) e, se considerar a faixa de renda imediatamente superior, esse percentual sobe para 95,9% das necessidades por moradia urbana.

⁷ Dados da FGV - Fundação Getúlio Vargas, com publicação no UOL. <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos#page3>

⁸ Publicação do UOL, com subsídios de dados pela FGV – Fundação Getúlio Vargas. <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos#page3>.

⁹ A Fundação João Pinheiro trabalha com os dados do IBGE, tanto com o Censo Demográfico, quanto com a PNAD e PNADc, e é responsável por subsidiar as políticas públicas nas três esferas de governo.

¹⁰ Dados da Fundação João Pinheiro, disponível em

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=50695>.

Observa-se, que na ocasião do lançamento do Projeto Moradia, em 2000, o *déficit* habitacional na faixa de até 3 salários mínimos era de 63,32% e, em sete anos, subiu para 89,4%.

Também é preciso entender o significado do *déficit* habitacional, pois nele está contida uma variável de extrema importância, que é o ônus excessivo de aluguel, isto é, o comprometimento com despesas de aluguel superior a 30% da renda familiar nos grupos de até três salários mínimos. Dito de outro modo, o *déficit* habitacional não aponta necessariamente para a construção de mais moradias, mas indica a impossibilidade de acesso às moradias existentes em função do alto custo com aluguel.

Observando as entregas feitas pelo MCMV, como vimos, da ordem de 4,7 milhões de moradias, comparando-as como *déficit* em 2007, antes do início do MCMV, que era de 6,273 milhões, e os dados recentes de 2015, que registram o *déficit* em 6,356 milhões de moradias, é como se muito pouco tivesse sido feito. Isso parece indicar que o contingente de famílias sem acesso ao direito de moradia aumenta progressivamente. O percentual crescente do Ônus Excessivo de Aluguel tem parcela de responsabilidade nesses resultados e outro fator, que também reflete no ônus, é a valorização do preço da terra, que houve no período de vigência do MCMV, e que gerou um aumento no *déficit* habitacional. Segundo Maricato:

No caso do Minha Casa Minha Vida, por exemplo, a Caixa Federal exigia que o conjunto habitacional respeitasse o limite de ocupação urbana, dentro do perímetro urbano, e as Câmaras Municipais então estenderam esse perímetro, incorporando o Minha Casa Minha Vida nesses terrenos. Quando se incorpora muita terra dentro do perímetro urbano, desorganiza-se o mercado fundiário, mexe-se com o preço da terra, dos imóveis e dos aluguéis. (MARICATO, 2019)

Ainda segundo Maricato (2018), um dos resultados desse processo "(...) foi a construção de residências em áreas distantes dos centros urbanos. "As cidades explodiram horizontalmente, algo que todo urbanista condena, porque você tem de estender a rede de água, esgoto, de transporte. Quem paga por isso? Todos. E os que ganham são muito poucos: as empreiteiras, as incorporadoras imobiliárias e os donos de terrenos".

Com relação à qualidade de vida proporcionada pelo MCMV, em que pese o atendimento a um grande contingente de trabalhadores, o fato de se ter conjuntos habitacionais distantes dos centros, fora da cidade, em áreas que sequer eram consideradas urbanas, manteve a lógica de segregação e causou outros problemas, como, por exemplo, o alto índice de violência e a dominação por organizações criminosas.

A prioridade de atendimento ao sistema imobiliário prejudicou as construções autogestionárias (cooperativas, associações etc.), que tinham o modelo inspirado nas gestões

petistas de São Paulo e Porto Alegre e permitiam a participação das entidades na elaboração dos projetos e acompanhamento das obras, inclusive com a utilização de assessoria profissional. Para este segmento foi destinado 2% do total investido no MCMV. Esse modelo de financiamento foi denominado “MCMV Entidades”. Exemplo de sua utilização foi a construção do Condomínio João Cândido, originalmente “ocupação Chico Mendes” (liderado pelo MTST), com domicílios de 63 metros quadrados e 3 quartos. (SIMÕES et al, 2017, p. 52).

O padrão das unidades habitacionais do MCMV era de 39 metros quadrados independentemente da quantidade de pessoas na família.¹¹.

2.2. Programa Casa Verde e Amarela

Recentemente, foi sancionada pelo governo federal a Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, originada pela Medida Provisória 996, de 25 de agosto de 2020, que criou o “Programa Casa Verde e Amarela”. Segundo o governo federal, a expectativa é de criação de 1,6 milhão de moradias até 2024. Em linhas gerais¹²:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

§ 1º Na hipótese de contratação de operações de financiamento habitacional, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e de agricultores e trabalhadores rurais em áreas rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais).

Chama a atenção a seguinte declaração¹³ de Rogerio Marinho, ministro do Desenvolvimento Regional e responsável pelo Programa:

Marinho disse que uma mudança na remuneração da Caixa permitirá a ampliação dos financiamentos no novo programa.

Hoje, a Caixa recebe os recursos para financiar as moradias e a remuneração pela prestação de serviço do FGTS de uma única vez. Com o novo programa, ao longo dos próximos quatro anos, o banco estatal vai ter uma redução gradual dessa remuneração, o que permitirá, segundo Marinho, financiar as novas moradias sem a utilização de recursos da União.

¹¹ Isso se explica pelo fato de que a remuneração à construtora era feita por unidade entregue, não importando o tamanho da construção e sua localização. Assim, além do menor preço da terra, as construtoras faziam um único projeto e o replicavam, o que possibilitava menor custo às empreiteiras e por consequência causavam, como dizem os especialistas, a paisagem monótona de várias casas idênticas.

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Casa%20Verde,de%20dezembro%20de%201979%3B%20e

¹³ <https://www.infomoney.com.br/economia/governo-anuncia-programa-casa-verde-e-amarela-substituto-do-minha-casa-minha-vida-com-foco-no-nordeste/>

“A redução da remuneração do agente pagador [Caixa] vai permitir que mais 350 mil unidades sejam construídas. O subsídio do FGTS vai diminuir de R\$ 9 bilhões para R\$ 7,5 bilhões nesse período. Vai ter uma diminuição no custo da operação”, disse Marinho.

O ministro afirmou que a expectativa com a mudança é gerar dois milhões de empregos indiretos, além de R\$ 11 bilhões em arrecadação.

É importante registrar que não houve qualquer participação popular na elaboração do Programa. Em análise da Medida Provisória que deu origem ao Programa, o Fórum Nacional de Reforma Urbana criticou, em nota¹⁴, a supressão do papel de controle social, previsto na lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e disse ainda o seguinte:

A MP 996 não prevê aporte significativo de recursos orçamentários para produção habitacional, nem subsídios como havia no Minha Casa Minha Vida Faixa 1, que atendia famílias com renda até R\$ 1.800,00, em que as prestações não passavam de 10% da renda pelo período de 10 anos. Agora, o foco do programa é abrir novas linhas de financiamento, com prestação mensal que chegará a 30% da renda por um período de 30 anos. Isto confunde o que é Moradia de Interesse Social com Produção de Moradias para o Mercado Imobiliário. Além disso, busca deixar de fora a Caixa e Bancos públicos, voltando-se principalmente ao interesse do mercado financeiro.

A promessa de avançar na regularização fundiária deixa claro que o interesse não é para garantir segurança na posse, mas sim para criar “ativos” (novas matrículas a serem hipotecadas). Dessa forma, estarão utilizando os recursos que estavam previstos para a produção habitacional na preparação e fortalecimento da especulação imobiliária. (FNRU, 2020)

Como já diagnosticado nos estudos e propostas feitos por ocasião do Projeto Moradia, as políticas públicas voltadas à habitação devem estar contidas em um projeto de reforma urbana, e serem elaboradas em conjunto com as de desenvolvimento econômico e geração de emprego. Sob o aspecto da democracia, é necessário considerar a participação da sociedade civil e pensar que tipo de cidades se deseja construir, ou seja, o direito à cidade para todos deve estar em perspectiva. Afinal, não basta a casa construída. O local de moradia, ou habitação, é onde desenvolvemos relações, sonhos, perspectivas, enfim, é onde vivemos.

3. A Financeirização da Moradia e o Direito à Cidade

A financeirização da economia é característica do capitalismo em sua fase atual, o neoliberalismo. A financeirização da moradia é, também, um fenômeno mundial em face ao processo de planetarização da economia. Como diz Raquel Rolnik:

Seu alcance vai muito além da crise financeiro-hipotecária que, desde 2007, a partir dos Estados Unidos, contaminou o sistema financeiro internacional.

¹⁴ Nota na íntegra disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/2020/09/11/programa-casa-verde-e-amarela-nega-o-direito-a-moradia/> acesso em 05/04/2021

Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estrutural de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo. Na literatura internacional sobre a economia política da habitação, esse processo tem sido identificado como “financeirização”, isto é, “o domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas (e subjetividades) financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estados e grupos familiares.”(ROLNIK, 2015, p.26)

O processo de financeirização da moradia no Brasil é uma trama bastante complexa. Por isso, para os fins deste ensaio, serão destacados alguns dos aspectos que parecem ser relevantes para a discussão de sua influência na produção de cidades segregadas, em que a casa, que seria um lugar para viver, passa a se constituir em um ativo financeiro, em que os títulos são comercializados nas bolsas de valores e em que o capital financeiro e das grandes incorporadoras determinam o planejamento das cidades, sob a anuência e a concessão de facilidades pelo poder público.

No Brasil, os anos 1980 foram marcados pela estagnação e recessão econômica, que tiveram forte impacto nas realizações do BNH, na retração imobiliária e no financiamento habitacional. Vale destacar que o BNH já possuía a influência do capital financeiro em seu comando decisório.

O início dos anos 1990 marcaram a intensificação do modelo neoliberal, com a aplicação do Consenso Washington, materializado nas recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Como diz Octávio Ianni, sociólogo e uma das referências no estudo da globalização:

Sob o neoliberalismo, reforma-se o Estado tanto dos países que se haviam organizado em moldes socialistas como os que sempre estiveram organizados em moldes capitalistas. Realizam-se a desregulamentação das atividades econômicas pelo Estado, a privatização das empresas produtivas estatais, a privatização das organizações e instituições governamentais relativas à habitação, aos transportes, à educação, à saúde e à previdência. O poder estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional. (...) Trata-se de criar o “Estado mínimo”, que apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico, mas não joga. (...) Tudo isto baseado no suposto de que a gestão pública ou estatal de atividades direta e indiretamente econômicas é pouco eficaz, ou simplesmente ineficaz. O que está em causa é a busca de maior e crescente produtividade, competitividade e lucratividade, tendo em conta mercados nacionais, regionais e mundiais. (IANNI, 1998)

Assim, o governo de Itamar Franco, em 1994, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, lançou o Plano Real, que além de ter por objetivo a

estabilização da moeda com o controle da inflação, viabilizou também a abertura do sistema financeiro para a entrada de bancos estrangeiros sob a justificativa de que essa abertura “propiciaria maior eficiência e modernizaria o sistema bancário, além de facilitar um maior afluxo de capitais internacionais” (ROLNIK, 2015, p.286). Isso provocou, além de privatizações dos bancos públicos, um conjunto de aquisições e fusões.

Nesse período, houve a criação do Sistema Financeiro Imobiliário sob a forte influência da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. Esse sistema introduziu medidas visando a ampliação do capital financeiro no mercado imobiliário e propiciou a vinculação do mercado de títulos ao mercado imobiliário. Além disso, houve a introdução do regime de alienação fiduciária, modalidade que vinculava o imóvel à entidade financiadora, até que ocorresse a quitação do financiamento, de forma que se houvesse inadimplência do mutuário este poderia perder o imóvel. Essa alteração na legislação teve por objetivo oferecer segurança ao mercado pelo fato de que a casa passou, então, a ser uma garantia de operações financeiras (ROLNIK, 2015).

Contudo, foi a partir dos anos 2000 que a financeirização da moradia atingiu seu esplendor. Ressalte-se que as medidas liberalizantes dos anos 1990 e as inovações tecnológicas no âmbito da tecnologia da informação e das telecomunicações, que viabilizaram o livre fluxo de capitais, foram essenciais a esse processo.

Nos anos 1990 já haviam ocorrido fusões e aquisições de empresas incorporadoras brasileiras por empresas estrangeiras, como foi o caso da Gafisa, empresa familiar, adquirida pela GP Investments, em 1997.

A GP Investments, por exemplo, fundada em 1993 por Jorge Lemann e seus sócios no Banco Garantia (banco de investimentos vendido em 1998 ao CreditSuisse), mobilizou investidores em todo mundo para gerenciar o capital e/ou controlar cinquenta companhias latino-americanas, principalmente brasileiras, dos setores imobiliário e de varejo, e também de logística e telecomunicações. Atualmente, o fundo tem sede nos Estados Unidos, nas Bermudas, na Suíça e em São Paulo. Foi a GP que trouxe para a Gafisa, em 2005, a Equity Internacional, um dos maiores fundos de investimento imobiliário dos Estados Unidos, que adquiriu 32% do capital da incorporadora. Em 2006, sob a liderança da GP e da Equity, a Gafisa fez sua “InitialPublicOffering” (IPO, ou, na sigla em português, OPA-Oferta Pública de Ações) arrecadando 927 milhões de reais com a venda de 47% de suas ações. Em 2007, a incorporadora arrecadou 1,17 bilhão de reais em uma operação de “follow-on”. No mesmo ano, a GP sai da Gafisa, realizando um lucro de aproximadamente 6,5 vezes o capital investido. (ROLNIK, 2015, p.291)

Esse caso ilustra o que ocorreu com várias outras empresas, que, adquiridas ou fundidas com empresas de capital internacional, abriram suas ações para investimentos na bolsa de valores.

Para o investidor se trata de um título como qualquer outro. Entretanto, ao aprofundar a questão, ao seguir a cadeia de valor, nos deparamos com questões mais complexas como a interferência no urbano e na concretização da moradia em mercadoria (FIX, 2011).

Entender esse processo implica em recuar à lei de zoneamento, a partir da cidade de São Paulo.

As “operações Interligadas” foram introduzidas no governo de Jânio Quadros (1985-1988). O instrumento que formalizou essa operação foi denominado “lei de desfavelamento” e consistia em flexibilizar o zoneamento a partir de uma autorização especial para a alteração dos parâmetros urbanísticos em um determinado terreno ocupado por favelas. A alteração desses parâmetros possibilitou ao setor imobiliário o aumento do potencial construtivo, que era limitado pelas regras do zoneamento: “A autorização era solicitada pelo proprietário em troca da construção e doação ao poder público de habitações de interesse social para a população favelada em outro local. O número de unidades era calculado com base em percentual do potencial sobre-lucro que os empreendedores teriam, com os novos parâmetros”. (ROLNIK, 2015, p.327)

Se, à princípio, a responsabilidade pela construção das habitações era dos proprietários do terreno, dois anos depois passou a ser por meio de pagamento a um fundo criado para esse fim, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), do município. Assim, o dinheiro era transferido para esse Fundo, que se responsabilizava pela construção das moradias.

Esse instrumento continuou válido na gestão de Luiza Erundina (1989-1992). O dinheiro disponível no Funaps viabilizou o financiamento para a construção de aproximadamente 4 mil moradias, do total de 10 mil que foram entregues por esse governo. O financiamento incluiu projetos de construção de moradias por mutirão e autogestão, a urbanização de favelas e a reforma de edifícios em áreas centrais. Vale destacar que, nesse governo, esse instrumento se desvinculou da ação de desfavelamento, e houve a revisão dos cálculos de contrapartidas, “aumentando não apenas no número de operações, mas também o valor pago pelos empreendedores por metro quadrado” (ROLNIK, 2015, p.327).

No governo de Paulo Maluf (1993-1996), essas operações continuaram e voltaram a se ligar à remoção das favelas. Financiaram o projeto Cingapura, operação que substituiu parte das favelas situadas junto às principais avenidas da cidade. A lei de desfavelamento foi suspensa

em 1998 por ordem judiciária, e, em 2000, declarada inconstitucional. A aplicação da lei nos governos de Paulo Maluf e Celso Pitta (1997-2001) foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, na Câmara Municipal, por desvio de 80 milhões de dólares, que não foram repassados ao Funaps (ROLNIK, 2015).

Desse período é importante alguns destaques, ainda na perspectiva de Raquel Rolnik (2015):

- essas operações viabilizaram ações dos governos municipais quando não havia recursos financeiros e orçamentários devido à crise fiscal, nos idos do início dos anos 1980;
- as exceções ao zoneamento resultaram no “solo criado”, “que visava à recuperação antecipada de mais valor imobiliário, decorrente de investimentos públicos em infraestrutura e serviços, e o concebia como instrumento para resgatar a isonomia entre proprietários, desfeita pelo zoneamento, ao estabelecer um índice único e cobrar os aumentos de densidade estabelecidos por este. “Ao ser incorporada pelo movimento de reforma urbana, transformou-se em instrumento de financiamento de políticas sociais, com corte francamente redistributivo” (ROLNIK, 2015, p. 330);
- o “solo criado” se constituiu na Outorga Onerosa do Direito de Construir (OOCD) e foi incluída no Plano Diretor de 2002, no governo de Marta Suplicy (2001-2004).

No período de 2002 a 2007, foram arrecadados pelo governo municipal US\$ 890 milhões em, aproximadamente, 2.514 projetos de OCD¹⁵. Importante ressaltar que esses valores são devidos pela construção superar o limite permitido para construção no local, de modo que a maior densidade significa mais uso da infraestrutura realizada com dinheiro público. Portanto, trata-se, não de um tributo, mas de uma operação de compra e venda, em que o empreendedor adquire “mais terreno” para o empreendimento e usufrui da infraestrutura já existente.¹⁶ Esse aspecto é importante pois a OCD é um item do Plano Diretor Estratégico da Cidade, cuja revisão ocorrerá em 2021 e poderá sofrer pressões pelo mercado imobiliário. Esses valores podem ser investidos para a recuperação da infraestrutura e com caráter redistributivo, propiciar a urbanização de favelas e a construção de moradias populares, como ocorreu no governo de Luiza Erundina.

¹⁵ Seminário Internacional de Deficit Habitacional e Inadequação de Moradias. Prof. Martim Smolka. http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/16.9_. Fonte: GafisaMartim-Smolka.pdf .

¹⁶Idem.

Voltando à questão da financeirização e na forma em que ela organiza a cidade. As “operações interligadas” consistiam em parcerias entre o governo e as empresas, ou seja, o poder público e a iniciativa privada. Originalmente, a proposta foi incluída no Plano Diretor de 1985, sob o governo de Mario Covas, com o objetivo de ampliar a oferta de infraestrutura, equipamentos urbanos e habitação em 35 áreas da cidade, “sobretudo nas periferias consolidadas que já contavam com alguma função de centralidade” (ROLNIK, 2015, p. 331). Porém, essas operações foram implementadas apenas no governo de Luiza Erundina, após a passagem de Jânio Quadros pela prefeitura, e seu “legado” de obras viárias inacabadas (túneis, viadutos, canalização de rios e implantação de novas avenidas), com uma dívida herdada por Luiza Erundina da ordem de 135 milhões de um total de 900 milhões. Diante desse quadro, as obras foram paralisadas e se priorizou a obra do Anhangabaú, na região central da cidade, com o apelo de “revitalização” do centro “com vistas a obter interesse de investidores por meio da oferta de potencial construtivo adicional e outras exceções à legislação” (ROLNIK, 2015, p. 332). O lançamento da obra ocorreu em 1991.

A Operação Urbana, que previa a extensão da Avenida Faria Lima, foi lançada em 1995, no governo de Paulo Maluf, e o projeto inicial de arquitetura foi de Júlio Neves, que estava envolvido com interesses de construção de uma nova centralidade corporativa na região Sudoeste. De acordo com Ermínia Maricato e João Whitaker:

o interesse do mercado pela região da Marginal Pinheiros, ao longo da Av. Faria Lima e Água Espraiada(...), tem relação com a movimentação da iniciativa privada na criação de uma nova “centralidade globalizada” – e segregada, evidentemente – na capital paulista. Formou-se um forte grupo de pressão sobre o poder público, que contava inclusive com arquitetos de renome com particular interesse na operação (fizeram projetos e planos urbanísticos para o local) (...), ou seja, a operação urbana torna-se um fim em si, um elemento de alavancagem de uma megaoperação imobiliária. (2002, *apud* ROLNIK, 2015, p. 332)

Essa “operação urbana” criou o Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). Note-se que, segundo Rolnik, os Cepacs serviram de inspiração para o texto que define as operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, nacionalizando, portanto, esses instrumentos.

Trata-se de títulos financeiros de base imobiliária que são emitidos pela prefeitura e correspondem a um volume futuro de metros quadrados adicionais. Os certificados são leiloados em “pacotes” e negociados no mercado secundário através da Bolsa de Valores. O detentor de Cepacs pode transformá-los diretamente em potencial construtivo adicional se participar de uma incorporação ou vendê-los para um incorporador que deseja empreender no perímetro da operação. (...). O preço dos Cepacs é determinado em leilões e, como qualquer outro título financeiro, oscila conforme os interesses de

mercado, que, por sua vez, depende de valorização dos espaços urbanos aos quais a operação está vinculada (ROLNIK, 2015, p. 333).

Observa-se que a financeirização se realiza nesse processo, o que anteriormente era negociado em contrapartidas materiais (em que o empreendedor construía habitações), passou pela fase do dinheiro e se transformou num título financeiro, totalmente desmaterializado, um capital fictício.

Outro aspecto da financeirização da economia, no neoliberalismo, e que lhe é intrínseco e o outro lado da mesma moeda, é a extração de mais valia por espoliação do trabalho produtivo. Aconteceu, então, a extinção ou a redução de direitos trabalhistas e previdenciários, regulamentação do trabalho intermitente sem direitos, dentre outras medidas que atuam na esfera da reprodução da força de trabalho, além de inovações tecnológicas que ampliam a defasagem entre o trabalhador qualificado daquele sem qualificações significativas para o sistema, o que aprofunda as desigualdades sociais no contexto urbano.

Nesse aspecto, e voltando ao processo em âmbito nacional, é importante abordar outra contradição, a de utilização dos fundos de pensão no processo de financeirização.

Os fundos de pensão, ou previdência complementar, foram criados no Brasil em 1977 “como ferramenta estratégica para geração de poupança interna e formação de um mercado de capitais durante o governo militar. (...) foram criadas inicialmente em bancos e empresas estatais, com o patrocínio de empresas públicas. Em 2010, totalizavam 369 entidades, que juntas movimentavam o montante de 504 milhões de reais, equivalente a 17,5% do PIB nacional. Embora os fundos patrocinados por empresas privadas sejam a maioria em número, os ativos dos fundos de patrocínio público têm clara predominância em valor (65,7%) sobre os demais (35,3%), o que confere a esses atores maior poder econômico, político e simbólico. Os maiores fundos do Brasil são: Previ, dos funcionários do Banco do Brasil; Petros, da Petrobras; Funcep, da Caixa Econômica Federal; Valia, da Vale (empresa de mineração e siderurgia, privatizada nos anos 1990) (ROLNIK, 2015, p. 336).

Esses fundos foram utilizados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para dar legitimidade à privatização das empresas nacionais, entregando-as ao capital internacional. Desse modo, esses fundos foram convocados pelo governo, para que, juntamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), participassem dos leilões das estatais e passassem a ser acionistas minoritários dessas empresas (ROLNIK, 2015, p. 337).

Posteriormente, já nos anos 2000, por força das centrais sindicais, foi aprovado um projeto de lei que permitia a ampliação dos representantes dos trabalhadores nos órgãos

deliberativos e diretivos das entidades, de tal modo que, para garantir a rentabilidade financeira de seus associados, os trabalhadores, houve a convergência de interesses entre a “elite financeira” e a “elite sindical” (ROLNIK, 2015, p. 338).

O governo Lula também mobilizou esses fundos para investimentos nas áreas de hidrelétrica, siderurgia, mineração e infraestrutura, no contexto do projeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Até então, e desde os anos 1990, esses fundos foram os principais investidores do segmento de escritórios de alto padrão, *shopping centers* e *resorts*.

O sociólogo Francisco de Oliveira sintetiza da seguinte maneira esse processo:

A estrutura de classes também foi truncada ou modificada: as capas mais altas do antigo proletariado converteram-se, em parte, no que Roberto Reich chamou de “analistas simbólicos”: são administradores de fundos de previdência complementar (...); fazem parte de conselhos de administração (...). Tal simulacro produziu o que Robert Kurtz chamou de “sujeitos monetários”: trabalhadores que ascendem a essas funções estão preocupados com a rentabilidade de tais fundos, que ao mesmo tempo financiam a reestruturação produtiva que produz desemprego (...), (trata-se) de uma verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e economistas doublés de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e (de outro) trabalhadores transformados em operações de fundos de previdência, núcleo duro do PT. A identidade nos dois casos reside no controle de acesso aos fundos públicos, no conhecimento do “mapa da mina”. (OLIVEIRA, 2003, p. 146-147 *apud* ROLNIK, 2015, p. 338)

Se ajustarmos o foco, transferindo-o dos administradores dos fundos de pensão para o dos trabalhadores que tem parte de seus salários investidos em tais fundos, poderíamos afirmar que eles ignoram sua participação no processo de loteamento da cidade para o setor privado, na remoção de famílias para realização de obras, como dito anteriormente, e na promoção do desemprego, como disse Francisco de Oliveira.

É essencial o entendimento de que, nesse modelo, é o mercado imobiliário quem define o planejamento da cidade, e é o dinheiro público que financia a infraestrutura necessária ao atendimento dos interesses das grandes incorporadoras. Ao valorizar a região com a infraestrutura urbana, além de valorizar a terra, como já ocorria historicamente, valoriza-se também as ações na bolsa de valores. Acrescente-se a esse cenário a proximidade de longa data entre os políticos brasileiros e os grandes empreiteiros, que, por meio do financiamento de campanhas eleitorais¹⁷, gera vínculo de retribuição e, assim, exercem grande influência nos projetos urbanísticos, viários, de infraestrutura, dentre outros, direcionando, juntamente com a financeirização, os caminhos e descaminhos da cidade, quem tem o direito à cidade e quem não tem.

¹⁷A partir de 2016 foram proibidas as doações privadas empresariais.

Assim, os sistemas financeiro e imobiliário caminham juntos na “produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 2011), que, principalmente nas grandes metrópoles, evidenciam as desigualdades sociais existentes no país.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) incorporou o conceito da função social da propriedade, previsto na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. É um instrumento que pode instituir critérios e ferramenta para restringir, ou ampliar, a voracidade do mercado imobiliário com relação ao domínio e à organização da cidade, a depender das forças políticas, inclusive dos movimentos urbanos e populares organizados, que atuam em sua construção.

A respeito da revisão do PDE da cidade de São Paulo, aprovado em 2014 no governo de Fernando Haddad (2013-2017), com ampla participação da sociedade civil,¹⁸ houve importantes avanços e definições, como diz Nabil Bonduki, vereador na ocasião e relator do PDE, a respeito das forças políticas participantes dos debates, bem como suas propostas e posições:

As três principais articulações que atuaram em 2002 estiveram presentes, mas surgiram novos interlocutores.

O setor imobiliário se expressou através do Secovi (...) sem reproduzir a frente empresarial de 2002. (...) A mobilização de diversas associações contra a verticalização dos bairros, responsabilizando o setor, fragilizava sua intervenção no debate, no qual procurou reduzir os valores da outorga onerosa e manter condições favoráveis para a produção do mercado em ZEIS, entre várias propostas.

O Defenda São Paulo manteve sua linha tradicional de defesa da Zona Exclusivamente Residencial (ZER), tendo incorporado ainda a luta de outros bairros de classe média que vinham sofrendo descaracterização com a verticalização. O Defenda se posicionou contra a proposta de estabelecer no PDE novas normas autoaplicáveis que estabelecessem o adensamento nos eixos de transportes coletivo, apesar do texto original já ter excluído as ZER dessa regra geral.

A articulação de movimentos de moradia, ONGs e urbanistas vinculados ao Movimento da Reforma Urbana propôs a ampliação do número de ZEIS e a alteração de seu perfil de renda para priorizar a baixa renda, pois, com a valorização do salário mínimo, as ZEIS passaram a ser atraentes para a produção de habitação para a baixa classe média. Propôs ainda a reserva para HIS de uma porcentagem dos empreendimentos de mercado de grande dimensão, proposta essa combatida pelo setor imobiliário. O grupo mais vinculado à academia concentrou a crítica às parcerias público-privadas, como operações urbanas e concessões urbanísticas, propondo sua exclusão do texto. Mas, ao contrário de 2002, além dessas articulações, outros atores tiveram papel significativo.

O MTST teve forte presença nos debates, atuando de forma autônoma em relação à articulação dos demais movimentos de moradia. Com grande mobilização, reivindicou a criação de novas ZEIS em áreas recém-ocupadas que marcaram o início da atuação do grupo na capital. Liderado por Guilherme Boulos, o MTST teve protagonismo não só no processo participativo do PDE,

¹⁸A divulgação do processo e convocação para audiências públicas ocorreram praticamente em todos os meios de comunicação. Foram 65 audiências públicas e aproximadamente 10 mil contribuições recebidas e analisadas. (BONDUKI, 2018, p. 210).

como na pressão por sua aprovação após ter suas reivindicações atendidas. Como desdobramento do surgimento de novos atores urbanos, tiveram atuação destacada os coletivos de defesa do espaço público, da mobilidade ativa (cicloativistas e pedestres), da agroecologia e da agricultura urbana, do patrimônio cultural, da criação de parques e do compartilhamento de carros, entre outros. (...) Outra articulação importante, formada sobretudo por ambientalistas, surgiu em resistência à proposta de uma empresa privada, com apoio de um grande número de vereadores, referente à mudança da legislação na área de proteção aos mananciais para permitir a implantação de um aeroporto privado. Esse tema, que gerou uma das mais fortes polarizações em todo o debate da revisão do PDE, acabou vencido pelos que se opunham às alterações propostas. (BONDUKI, 2018, p. 211-212)

Na perspectiva das forças políticas que estiveram em jogo na construção do PDE, especificamente do MTST, citado por Bonduki, diz Guilherme Boulos, o coordenador nacional do MTST:

A tentativa de estabelecer algum freio para o predomínio do mercado imobiliário sobre o crescimento da cidade se concretizou na definição dos Eixos Estruturantes, que são regiões onde haverá maior estímulo ao adensamento em função de oferta de transporte público. É a busca de um respiro para uma cidade que já colapsou por conta do incentivo ao transporte individual e pela lógica da periferização, que afasta cada vez mais os trabalhadores de seu local de trabalho. O novo PDE praticamente duplicou a quantidade de áreas destinadas à moradia popular: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) passaram de 17 km² para 33 km². Essa reserva de área representa um importante passo, principalmente se considerarmos que o apetite do mercado tornou a falta do solo (ou seu valor excessivo) o maior problema para a construção de moradias populares na cidade. (...) De todos os avanços, talvez o mais inovador seja a Cota de Solidariedade. Mas ela também expressa os limites do PDE. A proposta original era um verdadeiro enfrentamento à segregação urbana: estabelecia que um empreendimento com mais de 20 mil m² teria de doar 10% daquela área para habitação popular. Os condomínios de alto padrão teriam de aprender a conviver com “gente diferenciada” a seu lado, muro a muro. Mas aí a pressão do mercado entrou em campo e a Cota foi relativizada. Na forma final, o empreendedor não precisa mais repassar parte da área e pode, inclusive, fazer a contrapartida em dinheiro. Se optar por terra, não é necessário que seja na mesma área, basta que esteja na Macrozona. Prevaleceu a lógica da segregação. (BOULOS, 2015, p. 20).

São avanços importantes, pois as desigualdades sociais são evidenciadas na segregação espacial, na produção do espaço urbano, que segue os interesses corporativos do capital. O quadrante Sudoeste da cidade de São Paulo, por exemplo, é o que mais recebe investimentos públicos e de infraestrutura, onde está localizada a população de maior renda, os imóveis mais caros, a maior quantidade e qualidade de serviços disponíveis, assim como os empregos no setor terciário, e ainda o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (VILLAÇA, 2011).

De outra perspectiva, para a produção do espaço urbano, seguindo a lógica da segregação, as famílias de renda mais baixa são as mais vulneráveis, são aquelas cujas moradias são construídas nas periferias, nas franjas das cidades, onde há falta de empregos que, quando existem, estão localizados nas regiões mais distantes, como a Sudoeste, para servir às pessoas de maior renda, o que implica em perder tempo de vida no deslocamento. Existem carências na saúde, no lazer e essa região apresenta os maiores índices de violência. São também as mais vulneráveis nas regiões de alto valor da terra (valor produzido), quando ocorrem processos de remoção de favelas para dar lugar a habitações de luxo, a construções corporativas, ou a obras de infraestrutura, como ocorreu por ocasião da realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, no Brasil, ambos respectivamente em 2014 e 2016 (ROLNIK, 2015).

As desigualdades sociais são também evidenciadas no espaço urbano. Vale ressaltar que essa segregação espacial é construída e perpetuada pela lógica e interesses do capital, assim como a dominação de classes.

Nesse processo, vimos que, independentemente da ideologia política dos governantes, a lógica da financeirização e do mercado se impõem. Os governos mais progressistas podem fazer melhor uso dos recursos financeiros obtidos, porém não escapam à essa lógica, o que mais uma vez remete à importância da pressão política dos movimentos sociais organizados sobre o poder público.

Entendido o processo de financeirização da moradia, a participação do capital internacional nas grandes incorporadoras que atuam no Brasil, a “mágica” da reprodução financeira na bolsa de valores, se torna possível compreender as razões pelas quais a crise hipotecária americana refletiu no Brasil, em 2008, assim como as pressões dos *lobbies* de empreiteiros junto ao governo federal. O que, finalmente, resultou no MCMV ser lançado como um “pacote habitacional” com a finalidade de atender “consumidores” de alguns “segmentos econômicos”, ao invés de ser tratado como uma política social. O atendimento ao acesso pelos cidadãos ao direito à moradia, previsto na Constituição de 1988, poderia ser tratado como uma questão social, ou um bem social, a exemplo do que é o SUS, como almejaram os movimentos por reforma urbana que integraram inicialmente o Ministério das Cidades. Entretanto, o poder das finanças e a dominação de classes obtiveram mais força política.

Em Seminário sobre “déficit habitacional”¹⁹, realizado pela Fundação João Pinheiro em 2020, especialistas em urbanismo discutiram essa questão, e algumas sugestões para encaminhamentos de solução se apresentaram, assim como diagnósticos sobre o agravamento

¹⁹Fundação João Pinheiro. Seminário Internacional sobre Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias. Webinar 3, realizado em setembro de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=LI9cJAVCmeI>.

dessa situação devido à pandemia e a alta taxa de desemprego e de trabalho informal. Como exemplos de solução, apareceu a moradia popular, que poderia ser atendida através de uma política de aluguel subsidiado pelo Estado, rompendo a “ideologia” da casa própria, num típico modelo keynesiano do Estado de Bem-Estar Social. Ainda nessa direção, muito poderia ser feito no que diz respeito à ampliação e intensificação de serviços de infraestrutura em todas regiões da cidade, como forma de romper com a mais valia da terra e, conseqüentemente, diminuir seu valor para a construção de moradias. No que se refere ao agravamento das condições de moradia, estão o desemprego e o trabalho informal, que impossibilitam as famílias de custearem os altos aluguéis, e as dificuldades para obterem contratos formais de aluguel, devido ao trabalho informal, inviabilizando a comprovação de renda.

A questão que se coloca é a respeito da possibilidade de encaminhamento de soluções efetivas, que propiciem o acesso ao direito de moradia e o direito à cidade, dentro da ordem estabelecida, ou seja, sem causar o rompimento da lógica neoliberal da financeirização da economia. Pelo que vimos até este momento, isso parece impossível.

Portanto, as lutas em torno da reforma urbana e pelo direito à cidade se constituem em lutas anticapitalistas, necessariamente, e requerem o protagonismo de movimentos populares fortes (HARVEY, 2015).

4. Cidades: Palco de Lutas

A aplicação do excedente de capital na produção das cidades não é uma novidade. A modernidade já presenciou esse processo em Paris, na segunda metade do século XIX, em que Haussmann, sob o comando de Napoleão III, alterou a paisagem urbana, criou *boulevares* e o alargamento das vias principais, afastou a população pobre da região e dificultou os protestos, como as barricadas. Nova York, na primeira metade do século XX, também sofreu o impacto das intervenções feitas por Robert Moses, que, dentre outras interferências, criou a suburbanização que afetou bairros inteiros e a dinâmica de vida das pessoas (BERMAN, 1982).

Entretanto, no capitalismo neoliberal, regido pelo sistema financeiro globalizado, o impacto sobre a produção do urbano pelos grandes conglomerados financeiros e imobiliários é global, impactando diretamente a vida das famílias mais vulneráveis e seu empobrecimento e expulsões. Segundo Rolnik:

(...) esse modelo (neoliberal) vai penetrando nas cidades e nas políticas urbanas e de moradia, capturando territórios, expulsando e colonizando espaços e formas de viver. Os efeitos da colonização são políticos-territoriais, já que se trata também da emergência de uma nova forma de governo das cidades, denominada por alguns autores de pós-política ou pós-democrática,

em que o dissenso e a negociação democrática são suprimidos em nome da eficácia e das tecnologias de governo. (...)A democracia tal como vem sendo praticada produz uma forma de governo instituída de maneira oligárquica. Nela, o poder político se funde perfeitamente com o econômico, implantando uma forma de governança que molda consensualmente a cidade de acordo com os desejos e necessidades das elites econômicas, políticas e culturais transnacionais. (ROLNIK, 2015, p.373)

Porém, assim como no transcorrer da história moderna, o processo não acontece sem que ocorra resistências por parte da população e seus movimentos organizados, como os sindicais, os de moradia, ambientalistas e outros movimentos sociais que travam suas lutas nas cidades e suas representações. E, assim como o neoliberalismo, também ocorrem de forma global, como, por exemplo, na Espanha, nos Estados Unidos, na Turquia, no Uruguai, no Chile, na Bolívia e no Brasil, como veremos adiante.

O neoliberalismo não se desenvolve de forma uniforme em todos os países, no centro e periferia do capital. No Brasil, as medidas liberalizantes dos anos 1990 foram decisivas para esse processo no país, provocando recessão econômica e desemprego, que representava no país de 9,1%, e, em 1996, cerca de 15% nas regiões metropolitanas²⁰. Como vimos na seção 2, no governo FHC não houve políticas públicas habitacionais voltadas para a moradia popular em um contexto em que o alto custo de vida e o desemprego indicavam um *déficit* habitacional de 5 milhões de famílias sem acesso à moradia digna (SIMÕES *et al*, 2017, p. 21).

Nessa conjuntura, nasceu na cidade de Campinas, em São Paulo, no ano de 1997, o MTST, que, atualmente, possui representação em todo território nacional. A seguir, um breve histórico desse processo feito pelo próprio Movimento:

O inchaço das periferias e a consequente precarização da vida urbana para os mais pobres é resultado da desagregação da vida no campo e ausência de alternativas para as maiorias. Assim, o problema urbano tem relação direta com a história da questão agrária, e é com ela que o MTST tem relação direta. (...)Campinas é uma cidade com histórica atuação sindical, ou seja, a luta social está na memória viva da cidade, assim como há militantes e ativistas espalhados pelo território campineiro. Ao mesmo tempo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) realizava, na época, discussões internas sobre a importância da atuação urbana para a efetivação da Reforma Agrária. Um dos desdobramentos dessas discussões foi o destacamento de alguns militantes para construir um movimento social urbano a partir da luta por moradia (SIMÕES *et al*, 2017, p. 22-25).

A partir de Campinas, o Movimento se constituiu em Roraima, Rio de Janeiro, Tocantins, Ceará, Paraná, Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Foi, porém, na região Metropolitana de São Paulo que o MTST se consolidou e ganhou protagonismo

²⁰https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100003 dados do Dieese.

nacional dentre os movimentos por moradia. A tática utilizada pelo movimento, a fim de obter visibilidade, foi a de ocupar terrenos públicos ou privados ociosos, e/ou devedores de impostos, em suma, terrenos que não cumpriam a função social prevista em lei. Essas ocupações acontecem nas proximidades de rodovias “para tornar visível o problema da moradia a partir da ameaça à circulação e à reprodução do capital (força de trabalho e mercadorias). Tanto é que nos anos seguintes, o travamento de rodovias se tornou uma das principais táticas de luta” (SIMÕES *et al*, 2017, p. 22-25).

O perfil dessas pessoas é o de trabalhadores que não possuem condições de arcarem com os custos de aluguel, como diz Boulos:

Por isso entendemos que os sem-teto são todos aqueles que são afetados pelo problema da moradia, seja pela falta dela ou por tê-la nas condições mais precárias. São aqueles trabalhadores a quem o capitalismo atacou de modo brutal, com suas armas mais afiadas: desemprego, baixos salários, trabalho informal, superexploração.

Como vivem estes trabalhadores? Um levantamento com mais de 5.200 famílias sem-teto que participaram de uma ocupação organizada pelo MTST na zona sul de São Paulo, em 2007, nos ajuda a responder essa pergunta.

A situação de emprego dessas famílias era a seguinte: 26% eram trabalhadores formais, com registro em carteira; outros 27% eram trabalhadores informais, sem registro; e 47% estavam desempregados, sobrevivendo de bicos que apareciam de vez em quando.

A renda mensal dessas famílias trabalhadoras era a seguinte: 65% sobreviviam com até um salário mínimo; 32% recebiam entre um e dois salários mínimos; 2% recebiam entre dois e três salários mínimos; e apenas 1% mais do que três salários mínimos. Estes dados tornam quase desnecessário perguntar por que esses trabalhadores entraram numa ocupação de terra. (...) Como pagar um aluguel ganhando um salário mínimo por mês? Ou, pior ainda, ganhando algum só quando aparece a oportunidade de um bico? Estas questões não têm resposta e, por isso, muitos trabalhadores constroem sua própria resposta ao ocuparem os terrenos e prédios deixados vazios pela especulação imobiliária. (BOULOS, 2018)

No período de 2013 e 2014, as ocupações do Movimento cresceram exponencialmente em São Paulo e em outras grandes metrópoles do país, especialmente no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte. Apenas na cidade de São Paulo foram aproximadamente setecentas ocupações (BOULOS, 2015) e, no Brasil, segundo dados do Movimento, havia 20 mil famílias acampadas (SIMÕES *et al*, 2017).

Vale lembrar que, nesse período, foram realizadas grandes obras de infraestrutura voltadas à realização da Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016), que causaram não somente a alta dos aluguéis nas regiões afetadas, como também remoções de comunidades. O complexo processo financeiro para realização das obras de infraestrutura no Rio de Janeiro, e que levaria às remoções, já havia se iniciado em 2008 após a definição do Brasil como sede dos

Jogos Olímpicos, e com Sergio Cabral, no governo do estado, e Eduardo Paes, na Prefeitura. Houve a passagem de terrenos públicos para o interesse privado, a fim de realização do complexo urbanístico, por meio das Cepacs (títulos financeiros imobiliários, como vimos na seção 3), e que, na qualidade de títulos imobiliários, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), podem ser negociados na bolsa de valores até sua vinculação a um determinado lote, quando se transformam em metros quadrados adicionais (ROLNIK, 2015).

Também é no ano de 2013 que aconteceram em São Paulo as “jornadas de junho”, motivadas pelo aumento da passagem do transporte público, em que parcela da população, majoritariamente composta por jovens e estudantes, se uniram em torno do Movimento Passe Livre (MPL), tomaram as ruas centrais da cidade e colocaram em pauta a discussão sobre o direito à cidade a partir da retomada da discussão sobre a “tarifa zero”, que foi uma proposta de governo de Luiza Erundina em 1990 e que, vencida, não chegou a ser apreciada na Câmara dos Vereadores, como diz o MPL:

O transporte é entendido então como uma questão transversal a diversas outras pautas urbanas. Tal constatação amplia o trabalho do MPL, que deixa de se limitar às escolas, para adentrar em bairros, comunidades e ocupações, numa estratégia de aliança com outros movimentos sociais – de moradia, cultura e saúde, entre outros. Se a retomada do espaço urbano aparece como objetivo dos protestos contra a tarifa, também se realiza como método, na prática dos manifestantes, que ocupam as ruas determinando diretamente seus fluxos e usos. A cidade é usada como arma para sua própria retomada: sabendo que o bloqueio de um mero cruzamento compromete toda a circulação, a população lança contra si mesma o sistema de transporte caótico das metrópoles, que prioriza o transporte individual e as deixa à beira de um colapso. Nesse processo, as pessoas assumem coletivamente as rédeas da organização de seu próprio cotidiano. É assim, na ação direta da população sobre sua vida – e não a portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer uma das outras artimanhas institucionais –, que se dá a verdadeira gestão popular. (HARVEY *et al*, 2013)

Na avaliação de Rolnik:

(...) podemos pensar essas manifestações como um terremoto, que fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos. No campo imediato da política, o sismo revelou fissuras na perversa aliança entre, por um lado, o que há de mais atrasado, excludente e prepotente no Brasil e, por outro, os impulsos de mudança que conduziriam o país na luta contra a ditadura e no processo de redemocratização; uma aliança que tem bloqueado o desenvolvimento de um Brasil não apenas próspero, mas também cidadão. (ROLNIK, 2015, p. 375)

As táticas de luta adotadas tanto pelo MPL quanto – e principalmente – pelo MTST, remetem à discussão feita por David Harvey (2015) sobre a reivindicação da cidade para a luta anticapitalista, discutida desde a Comuna de Paris (1871), até manifestações mais recentes na história, como os protestos de massas na Praça Tahrir (Cairo), em Madison (Wisconsin), na Plaza Puerta Del Sol (Madri), na Praça da Catalunha (Barcelona) e na Praça Sintagma (Atenas), além de movimentos revolucionários em Oaxaca (México), em Cochabamba (2000 e 2007) e El Alto, ambos na Bolívia (2003 a 2005), Buenos Aires (2001 e 2002) e em Santiago do Chile (2006 a 2011)(HARVEY, 2015, p. 210). Mais recentemente, em 2019, novos protestos contra as políticas neoliberais voltaram a tomar conta das ruas do Chile.

Sobre as cidades serem estratégicas para as lutas anticapitalistas, diz Harvey:

Se a urbanização é tão crucial para história da acumulação do capital, e se as forças do capital e seus inumeráveis aliados devem mobilizar-se sem descanso para revolucionar periodicamente a vida urbana, então uma luta de classes de algum tipo, não importa se explicitamente reconhecida como tal, está inevitavelmente envolvida. Isso é assim porque as forças do capital têm de empenhar-se com tenacidade para impor sua vontade em um processo urbano e em populações inteiras que nunca estarão, nem mesmo nas circunstâncias mais favoráveis, sob seu controle total. (HARVEY, 2015, p. 209)

Essas lutas, particularmente as do MTST, que, ao buscarem a aplicação das garantias previstas constitucionalmente, enfrentam uma batalha contínua com o capital, assumiram, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo, um importante protagonismo político. Entendendo que suas lutas não estão restritas à obtenção de moradia, o Movimento esteve bastante atuante nas manifestações de rua contra o golpe de 2016, que interrompeu o segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), assim como em todas as manifestações sobre as retiradas de direitos em projetos de alteração da Constituição de 1988, tramitados após o golpe, e que foram aprovados pelo Congresso Nacional.

O protagonismo político do MTST fez com que, em 2018, tenha sido lançada a candidatura de Guilherme Boulos para a presidência e, em 2020, para a Prefeitura de São Paulo, ambas candidaturas ocorreram pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Nessa ocasião, ele obteve um desempenho eleitoral extraordinário, disputando o segundo turno com o tucano Bruno Covas, que foi reeleito. Importante ressaltar, que o programa de governo²¹ de Boulos, continha ações voltadas ao direito à cidade em todas suas dimensões, e que contribuíram para sua construção, dentre outras pessoas, Raquel Rolnik e Ermínia Maricato, que, como vimos,

²¹ Programa de Governo disponível em <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=application/pdf&path=PJE-ZONA/2020/9/24/13/21/18/f10b1691bf9a19a0d983e8ca4da636acd977b1adce4fdfa193dcb362a50a2bc0>

são especialistas em urbanismo e participantes tanto do FNRU quanto dos anos iniciais do Ministério das Cidades no governo Lula.

Os movimentos sociais e por moradia presentes na sociedade brasileira, no final do século XX e início do XXI, e que foram essenciais para a introdução da pauta de reforma urbana no país, assim como dos avanços conquistados na Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, e ainda na construção do Projeto Moradia, e que participaram nos primeiros anos do governo Lula, continuam atuantes, como é o caso do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Porém, existem novos e importantes atores políticos em cena.

Os anos iniciais do século XXI, trouxeram à cena política antigas pautas de lutas, como as de igualdade de gênero e antirracistas, que interseccionadas entre si e com as de acesso à moradia digna e pelo direito à cidade, agora não mais admitem apenas a representação e, assim, assumem o protagonismo de suas próprias lutas. Significativas desse momento, foram as candidaturas de coletivos do PSOL para a Câmara de Vereadores de São Paulo, dentre elas a Banca Feminista, Quilombo Periférico e Juntas, compostas por mulheres brancas e negras, mulheres transgênero, periféricas e sem-teto.

Ao falamos em “coletivo” retornamos ao MTST e algumas características, que sob a hegemonia do neoliberalismo, assumem importância que vão além de suas táticas de luta urbana por garantia de direitos.

Como dizem Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não é apenas um sistema econômico regido sob a lógica das finanças, é também, um sistema que modifica a subjetividade das pessoas, que são exigidas a pensarem, se sentirem e atuarem como empresas, na lógica concorrencial e da meritocracia, em que sucessos e fracassos passam a ser de responsabilidade individual. Nessa perspectiva, associado ao desemprego e à insegurança de emprego, é possível observar o arrefecimento dos movimentos sindicais, o que torna os vínculos por moradia estratégicos para as lutas coletivas.

O MTST ao criar os assentamentos, além de permitir o imediato, que é um abrigo para morar ainda que transitória e precariamente, possibilita a convivência entre as pessoas, estabelece regras de conduta, participação, decisões e responsabilidades pelo conjunto²², as conquistas obtidas são do coletivo. Essa convivência permite o acolhimento, a troca de afetos, que só é possível quando “se está junto” fisicamente, no cotidiano. Tais afetos propiciam a formação de novas subjetividades, que ao inverso do individualismo exacerbado do neoliberalismo, se constitui não apenas em resistência e luta, mas, em construção de

²² <https://mtst.org/quem-somos/a-organizacao-do-mtst/>

subjetividades voltadas à solidariedade (NEGRI *et al*, 2018), valores esses essenciais para uma vida coletiva em uma sociedade que não seja segregada, abissalmente desigual e, portanto, em que o direito à cidade seja um direito de todos.

Por fim, cabe a seguinte reflexão com o objetivo de encerrar esse ensaio apontando para as tarefas que caberão aos movimentos sociais e à sociedade civil organizada, de modo mais geral, e sublinhando o fio de esperança a inspirar os que continuam a acreditar que é ainda possível uma cidade mais justa, igualitária e que se guie pelo bem-estar coletivo e solidariedade:

O direito inalienável à cidade repousa sobre a capacidade de forçar a abertura de modo que o caldeirão da vida urbana possa se tornar o lugar catalítico de onde novas concepções e configurações da vida urbana podem ser pensadas e da qual novas e menos danosas concepções de direitos possam ser construídas. O direito à cidade não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político. A luta pelo direito à cidade merece ser realizada. Deve ser considerada inalienável. A liberdade da cidade ainda precisa ser alcançada. A tarefa é difícil e pode tomar muitos anos de luta.
(HARVEY, 2013)

Referências

BERMAN, Marshall. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar: A Aventura da Modernidade*. Editora Companhia das Letras, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BONDUKI, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. BONDUKI, N. (org.). São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BOULOS, Guilherme. *De Que Lado Você Está? Reflexões sobre a Conjunta Política e Urbana no Brasil*. 1ª ed. São Paulo. Boitempo Editorial, 2015.

_____. *Por que Ocupamos? Uma Introdução à Luta dos Sem-Teto*. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2014.

CORREIA, Telma de Barros. “De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* nº 4, 2001.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A Nova Razão do Mundo – Ensaio Sobre a Sociedade Neoliberal*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

FIX, M. A. B. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado para o Instituto de Economia da Unicamp. 2011. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286383/1/Fix_Mariana_D.pdf

FUNDAÇÃO João Pinheiro. “Relatórios sobre Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias”. Edições de 2007, 2013 e 2018.

GUSSO, J.R. “Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana”. 37º Encontro Nacional da ANPOCS, 2013. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/37-encontro-anual-da-anpocs/spg-2/spg04-2/8697-movimentos-sociais-no-brasil-contemporaneo-o-forum-nacional-de-reforma-urbana/file>

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. *Cidades rebeldes*. Coleção Tinta Vermelha. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

IANNI, Octávio. “Globalização e Neoliberalismo”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, nº 12, 1998, pp. 27-32.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz & Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. “Moradia urbana tem que levar em consideração a política urbana, principalmente de terra urbana”. Entrevista concedida ao Instituto Humanista Unisinos em 31 de março de 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587974-moradia-urbana-tem-que-levar-em-consideracao-a-politica-urbana-principalmente-de-terra-urbana-entrevista-especial-com-erminia-maricato>.

MARICATO, Ermínia. “Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula”. Entrevista concedida à BBC News Brasil em 04 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>

_____. *Para Entender a Crise Urbana*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michel. *Declaração Isto Não É Um Manifesto*. 2ª ed. Lisboa: Editora n-1, 2016.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à Razão Dualista; O Ornitorrinco*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ROLNIK, Raquel. *A Guerra dos Lugares – A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SIMÕES, G; CAMPOS, M.; RUD, R. *MTST 20 Anos de História*. São Paulo: Editora Autonomia Literária. 2017.

VILLAÇA, Flávio. “São Paulo: Segregação Urbana e Desigualdade”. *Revista Estudos Avançados*, nº 25, 2011, pp. 37-58.