



## 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: "40 anos da "Virada" do Serviço Social"

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Trabalho, Questão Social e Serviço Social.

Sub-eixo: Movimentos Sociais e Serviço Social.

### O DIREITO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE MORADIA EM CONSTRUIR SUA CASA NO BRASIL.

Mirian Maria de Oliveira<sup>1</sup>  
Lúcia Maria Moraes<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca apresentar a conquista do Direito dos movimentos sociais de moradia em ter sua casa. São os "sem-teto" produzindo unidades habitacionais em conjuntos habitacionais ou não, sendo gestores dos recursos financeiros no anseio de construir cidades mais democráticas, justas e sustentáveis. A Constituinte do Brasil, de 1988, somada aos Pactos Internacionais, traz um arcabouço institucional que proporciona à população de baixa renda a viver em algum local, com segurança, paz e dignidade - o direito à moradia digna. Adotou-se o método analítico com base em estudos bibliográficos de autores que abordam o assunto, de dados secundários coletados em instituições públicas e pesquisa empírica do assunto por se tratar de uma área em evidência dentro da política urbana no Brasil. O artigo tem como objetivo analisar o direito das famílias vinculadas aos movimentos de moradia em construir sua casa, através de uma linha de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida- Entidades. Realizou-se uma abordagem sobre o direito à moradia, os movimentos dos *sem teto* no Brasil, a construção de moradias por meio de mutirões e a produção de conjuntos habitacionais.

**Palavras-chave:** O direito à moradia; movimentos sociais de moradia; mutirão da moradia; produção de conjuntos habitacionais.

**Abstract:** The present article seeks to present the conquest of the Direct of the social movements of housing in having their house. They are the "homeless" producing housing units in housing estates and / or not, being managers of the financial resources in the desire to build more democratic, just and sustainable cities. The 1988 Brazilian Constituent, in addition to the International Covenants, provides an institutional framework that provides the low income population with security, peace and dignity - the right to decent housing. It adopted the analytical method based on bibliographic studies of authors that deals with the subject, of secondary data collected in public institutions and empirical research of the subject because it is an evident area within the urban policy in Brazil. The article aims to analyze the right of families linked to housing movements in building their home, through a line of financing of the My House My Life - Entities Program. An approach was taken on the right to housing, the movements of the homeless in Brazil, the construction of housing through joint efforts and the production of housing projects.

**Keywords:** The right to housing; social housing movements; mutirão housing; production of housing.

## INTRODUÇÃO

A moradia é um direito Constitucional e constitui uma das necessidades básicas do ser humano. Esse direito deve propiciar dignidade, saúde, respeito e

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Goiás. E-mail:<mirianderek@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Professor com formação em outras áreas. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. E-mail:<mirianderek@hotmail.com>.

integração social a quaisquer indivíduos e tem previsão legal no art. 6º, *caput*, em consonância com o artigo 3º da Lei Magna que traz os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (1988):

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

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

A questão fundiária, o direito à terra urbana é uma variável relevante à luta dos movimentos de moradia na conquista da casa ideal para a sobrevivência das famílias em cidades sustentáveis visando à construção e garantia de sua própria cidadania.

Nesse sentido, este artigo analisa o direito das famílias vinculadas aos movimentos de moradia em construir sua casa, com a sua força de trabalho e/ou gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado.

Inicialmente, fez-se uma abordagem sobre o direito à moradia e a atuação do movimento dos *sem-teto* no Brasil e, em seguida, procedeu-se a uma descrição da construção de moradias pelos movimentos sociais por meio de mutirões e depois a produção de conjuntos habitacionais efetuada por associações e entidades da sociedade civil vinculadas aos segmentos de moradia e pelos gestores dos recursos financeiros financiados pela Caixa Econômica Federal (CEF) através do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (PMCVME)<sup>3</sup>.

Esses movimentos se constituíram como a busca de alternativas para melhorar a qualidade de vida do ambiente urbano, buscando a instituição de cidades mais justas e democráticas. Corroborando com Gohn (2003), os

---

<sup>3</sup> Criado em 2009, programa este que tem como objetivo o acesso à moradia às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. O programa consiste em uma articulação direta do Ministério das Cidades (MCidades) e Caixa Econômica Federal (CEF) com os movimentos de moradia nacional, que lutam pelo direito de ter um espaço com qualidade para as famílias associadas (Oliveira, 2017, p.19).

movimentos representam grupos de pessoas, de amigos ou de famílias que aglutinam ações sociais coletivas de caráter sociocoletivo e de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população de organizarem e expressarem as demandas, seja em busca da casa própria, de equipamentos sociais, de melhorias em transporte coletivo e outras necessidades básicas para o ser humano.

Os movimentos sociais em prol da reforma urbana no Brasil obtiveram uma série de conquistas normativas no que diz respeito à questão: ao Capítulo da Política Urbana, que resultou no capítulo da política urbana na Constituição de 1988<sup>4</sup>; a Emenda Constitucional da Moradia de 2002: o Estatuto da Cidade em 2001<sup>5</sup>; o Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2004) e o Conselho Gestor do FNHIS, sancionado em 2005<sup>6</sup>. Estas conquistas influenciaram diretamente a concepção de um novo modo de pensar o planejamento municipal, baseado na democratização da gestão urbana, levando os assistentes sociais e outras profissões a refletir sobre a institucionalização dos espaços de participação popular e a contribuição dos movimentos sociais para produção do espaço urbano.

Nas palavras de Rolnik (2015), a primeira Conferência Nacional das Cidades que elegeu o Conselho Nacional de Habitação, instalado em 2004, foi fruto da organização social da sociedade civil (movimentos sociais, entidades empresariais, entidades profissionais, acadêmicas e Organizações não-Governamentais - ONGs). A autora relata que os movimentos ganharam representatividade na composição do conselho das Cidades nas três esferas de

---

<sup>4</sup> Os movimentos de moradia, Organizações não Governamentais (ONGs) e Entidades profissionais entregaram uma coleta de assinaturas ao Congresso Nacional solicitando a inclusão de um capítulo sobre a Política Urbana. A Política urbana está contemplada nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

<sup>5</sup> A Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001-A) que regulamenta o Estatuto da Cidade que traz em seu bojo as diretrizes da política urbana no Brasil.

<sup>6</sup> Lei nº 11.124, de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. (Brasil, 2005)

governo. Foram realizadas 5 (cinco) conferências no período de 2003 a 2013; na presente data, o Conselho Nacional das cidades foi suspenso oficialmente.

## 2 A NORMATIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA

A proteção do direito humano à moradia passa a ser parte integrante da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, e seu art. 25 prevê que toda pessoa deve ter um padrão de vida digno, com moradia adequada, com segurança e com acessibilidade à cidade, direitos estes que mais tarde serão base integrante do Estatuto da Cidade.

Ao corroborar a Declaração Universal, o Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDHESC), ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, estabeleceu-se que os Estados partes fossem responsáveis e que todos devam reconhecer o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, incluindo a moradia. Os instrumentos específicos do sistema ONU<sup>7</sup> também asseguram a exigibilidade do direito à moradia adequada a diversos segmentos sociais como grupos étnico-raciais, as mulheres, as crianças, às comunidades tradicionais, os trabalhadores migrantes e as pessoas com deficiência.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Organizações das Nações Unidas-ONU, emitiu, em 1991, seu Comentário Geral nº 4<sup>8</sup> que afirma que a moradia adequada engloba não somente a questão da habitação, mas, sobretudo, uma condição de vida digna, a qual tem relação direta com a

---

<sup>7</sup> Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – 1966 (ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres – 1979 (ratificada pelo Brasil em 01 de fevereiro de 1984); Convenção sobre os Direitos das Crianças – 1989 (ratificada pelo Brasil em 24 de novembro de 1990); Convenção OIT 169, relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes – 1989 (ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002); Convenção para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias – 1990 (não assinada pelo Brasil); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência – 1999 (ratificada pelo Brasil em 15 de agosto de 2001); e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – 2006 (ratificada pelo Brasil em 01 de agosto de 2008).

<sup>8</sup> ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *General comment 4 - The right to adequate housing (Art.11 (1))*. Adotado em 13 dez. 1991. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

efetivação de vários outros direitos humanos; a moradia deve ser vista como o direito a viver em algum local com segurança, paz e dignidade.

Nesse âmbito, a Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU (2010) explicita que a moradia deve ser entendida de forma ampla, levando-se em conta também os aspectos culturais do local onde se encontra a comunidade e o acesso a recursos naturais, como rios ou o mar. Para garantir esse direito, o Comitê DESC estabeleceu componentes de segurança jurídica da posse, garantindo legalmente à pessoa segurança contra despejos e deslocamentos; o acesso a serviços e infraestrutura necessários à saúde, segurança, conforto e alimentação; possibilidade financeira para acesso a uma moradia; a mesma deve ser habitável; ter acessibilidade para pessoas com deficiência; localização adequada; e adequação e expressão da identidade cultural.

Com esse arcabouço institucional, a luta pelos direitos humanos no Brasil ganha força a partir de 1979, em especial o direito à moradia, com a reorganização dos movimentos sociais. ONGs, entidades profissionais e de trabalhadores sem-teto buscam reivindicar os seus direitos, seja através de ocupações de terrenos ociosos públicos ou privados.

A Carta Magna somada aos pactos internacionais traz um redesenho do que seja o direito de moradia no Brasil. A habitação não se resume a ter um teto e paredes para morar. O preceito constitucional da dignidade deve ser considerado, pois não basta apenas ter onde morar é preciso ter um abrigo digno com os requisitos estabelecidos nos tratados internacionais. O direito à moradia passa a fazer parte da Constituinte com aprovação em 2002 da Proposta de Emenda Constitucional N° 601, de 1998, Capítulo II da Constituição que trata dos “Direitos Sociais”.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 teve como objetivo combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar acesso da população à moradia, saneamento e

mobilidade acessível a todos. O Ministério representou uma das grandes conquistas dos movimentos organizados da reforma urbana, de moradia e entidades profissionais que buscavam uma cidade mais justa e democrática. Ao longo de sua existência o MCidades passou por vários gestores, no entanto continuou sendo a principal instituição que trabalhava com a política urbana no Brasil, embora tenha mudado as prioridades quanto a ações para atender aos movimentos de moradia. O mesmo deixou de existir em 2019, e suas funções passam para o Ministério do Desenvolvimento com o objetivo de desenvolver uma política articulada entre o Desenvolvimento Regional e Urbano.

A institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHI, 2004) e do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHI, 2005), juntamente com a criação de mecanismos de regularização fundiária em imóveis públicos e o acesso de cooperativas e associações de moradores a recursos públicos para construção de moradias foram estruturados na Secretaria Nacional de Habitação com a finalidade de dar sustentação à Política Nacional de Habitação voltada para atender à população, em especial a de baixa renda. É importante realçar que atualmente os mesmos estão suspensos e que os movimentos de moradia continuam na luta para liberação dos recursos com o objetivo de continuar as construções dos empreendimentos paralisados.

A dimensão dos problemas urbanos no Brasil está intimamente relacionada à questão habitacional e ao acesso à terra, tanto pela falta de unidades habitacionais e pelas condições técnicas das unidades existentes, como pela precariedade da urbanização dos aglomerados, favelas, cortiços e bairros periféricos das cidades, problemas estudados e detectados pela Relatoria Especial do Direito Humano à Moradia Adequada e pela Relatoria

Nacional do Direito Humano à Cidade<sup>9,10</sup>. As violações detectadas demonstram claramente que a política pública urbana precisa ter como foco os direitos fundamentais para promover a inclusão social e territorial da população de baixa renda.

Não se ignora que a propriedade também é um direito fundamental, assegurado na Constituição de 1988. O art. 5º estabelece, em seu inciso XXII, o direito à propriedade, determinando, no inciso seguinte, que toda propriedade deve cumprir uma função social.

É certo, contudo, que o dispositivo fixado na Constituição como balizador do cumprimento da função social não vem sendo cumprido, o que pode ser comprovado com um grande número de imóveis ou terrenos vazios e ociosos em nossas cidades e a dificuldade dos movimentos de moradia em adquirir terras para construção de seus empreendimentos.

O que ilustra o valor especulativo da moradia, para Harvey, são as contradições que há entre o valor de uso e o valor de troca do capitalismo, onde a moradia pode ser entendida como valor de uso porque “ela garante abrigo, privacidade, um mundo de relações afetivas entre pessoas, uma lista enorme de coisas para as quais usamos a casa. Houve tempo em que cada um construía a própria casa e a casa não tinha valor de troca” (2013)<sup>11</sup>.

O complexo normativo criado para a efetivação do direito à moradia adequada ainda é incipiente. É preciso estimular e tornar prática corrente a capacidade da sociedade brasileira de divulgar, compreender, implementar e monitorar esses instrumentos, contribuindo, assim, para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A sociedade civil organizada destaca-se

---

<sup>9</sup> A Relatoria vinculada a ONU é oficialmente nomeada “Relatoria Especial da Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Digno”. À Relatoria Nacional do Direito Humano à Cidade sucedeu a Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, vinculada à Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA Brasil).

<sup>10</sup> Moraes, Lucia Maria foi relatora nacional no período de 2004 a 2009.

<sup>11</sup> David Harvey interview: The importance of postcapitalist imagination. Entrevista, RedPepper, UK 21 de Agosto de 2013. Tradução do pessoal da Vila Vudu

como interlocutora privilegiada na crítica e monitoramento dos poderes públicos para o cumprimento das normas constitucionais e para a instituição de instrumentos jurídicos voltados para a concretização do direito à moradia.

### **3 OS MOVIMENTOS DE MORADIA NO BRASIL**

No âmbito dos movimentos articulados em torno da temática do direito à moradia, a luta pela terra representa a busca de terra para moradia e para o trabalho. Nota-se que a organização de movimentos sociais pela democratização da terra no campo e nas cidades tem partido do pressuposto de ações coletivas que constituem uma forma eficaz de garantir o direito à terra.

Nas cidades, as ocupações se repetem sob a ação dos *sem-teto* que, buscam vazios urbanos, ou seja, terras que não cumprem a função social da propriedade. É o movimento em busca do direito de morar e de viver na cidade. As ocupações, dentro de uma concepção político-democrática, são estratégias básicas da organização social dos *sem-teto*, que perquirem terra para as suas necessidades básicas de viver, de ter um teto digno para morar e, paralelamente, pugnam pela adoção de políticas públicas voltadas para os seus interesses, como as reformas agrária e urbana.

A organização popular pode ser compreendida como efeito das contradições sociais e dá origem a um processo de transformação social na cidade a partir do final da década de 1970. A crise histórica do setor habitacional, em razão da ausência de políticas públicas voltadas para os interesses das camadas sociais de menor poder aquisitivo, aliada às dificuldades da conjuntura socioeconômica pós-redemocratização, fez com que os trabalhadores *sem-teto* se organizassem em grupos com o principal objetivo de garantir o seu direito de moradia.

Esse processo se constituiu na busca de alternativas para melhorar a qualidade de vida do ambiente urbano, buscando cidades mais justas e democráticas. Na atualidade, muitos bairros que integram o espaço urbano tiveram sua origem em ocupações, invasões sejam em áreas públicas e/ou

privadas.

Após o golpe militar de 1964, na década de 1980, a questão da reforma urbana volta à pauta central dos movimentos sociais.

A organização dos sem-teto passou a ganhar força política a partir da década de 1980, eclodindo em ocupações em várias cidades do país, motivando a reação repressiva e violenta do Estado. O movimento dos sem-teto construiu-se, assim, como um sujeito capaz de exercer a interlocução da sociedade com o Estado, no que tange às reivindicações do direito à moradia. Ressalta-se que o processo de organização dos sem-teto estimulou a criação de várias articulações populares, como: o Movimento de Favela (MDF), em 1977-1980; a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), em 1982; a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), a União do Movimento de Moradia (UMM) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), todos em 1987; o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), em 1990; a Central de Movimentos Populares (CMP), em 1993; e o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST), em 1997. Organizações estas que retomaram as discussões da Reforma Urbana.

No ano de 1985, foi fundado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, tratando do direito à cidade, que reunia uma série de organizações da sociedade civil, entidades de profissionais, ONGs e sindicatos. Dentre eles, a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional de Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação da Associação de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), pastorais e movimentos populares.

Essas articulações sociais procuraram resgatar a cidadania das famílias exploradas e desamparadas pelo Estado. A conjuntura política da década de 1990 proporcionou um novo cenário. Tais mudanças vêm repercutindo de maneira significativa no século XXI em níveis local, regional, nacional e

internacional, representados por atores que passaram a exigir novas respostas, como a criação de novos movimentos sociais. Estes buscam concepções de um novo modo de pensar o planejamento municipal, baseado na democratização da gestão urbana, levando-nos a refletir a institucionalização dos espaços de participação popular. Movimentos que teriam grande participação nas manifestações que eclodiram no Brasil a partir de junho de 2013.

Para Harvey (2013), esse descontentamento é generalizado no mundo como um todo, e sua origem é a organização do espaço urbano e as condições em que se desenvolveram as cidades. O autor destaca que o ambiente tem sido replanejado em razão dos interesses da produção imobiliária.

Ratificando Maricato (2011) “os movimentos sociais devem continuar a luta por novos marcos jurídicos” e pela efetivação dos instrumentos mais importantes acima citados e do Estatuto da Cidade; anos após sua promulgação o acesso à terra pouco avançou concretamente.

Em conformidade com os dizeres de Gohn (2003), os movimentos sempre existiram e sempre existirão como conta a nossa história (que registra lutas, derrotas e vitórias), porque eles “representam forças sociais organizadoras que aglutinam as pessoas em busca de novas atividades” e até mesmo de “experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais”.

#### **4 A CONSTRUÇÃO DE MORADIAS PELOS MOVIMENTOS SOCIAIS – OS MUTIRÕES**

Os movimentos sociais são responsáveis em sua maioria pela garantia dos direitos. São as lutas sociais que fazem parte do universo desses movimentos. A situação dos sem-teto aí permanece, seja na busca da casa própria, seja através da compra de um pequeno barraco, ou de um lote para construir sua moradia. O sistema de autoconstrução da moradia popular nas palavras de Moraes (2003) é um processo muito utilizado pelos moradores da

cidade ilegal seja nas invasões, nos loteamentos clandestinos e assentamentos populares, em geral localizados nas periferias urbanas.

A produção de moradia pelo sistema de mutirão teve início no Brasil na década de 1980, quando famílias de sem-teto começaram a se organizar para ocupar terrenos ociosos e construir seus próprios barracos. Em cada cidade, e em cada ocupação, as pessoas utilizavam um modo de construir.

Em Goiânia, utilizaram o sistema de ajuda mútua, modelo bastante difundido no meio rural para realização de trabalhos coletivos nas pequenas lavouras. Em 1980, os moradores do bairro Jardim Nova Esperança organizaram e ocuparam um terreno ocioso, construindo suas próprias casas com ajuda de mulheres e homens que seriam os novos habitantes de um bairro planejado por uma organização social.

O governo do Estado de Goiás (no exercício de 1982 a 1985) para contrapor a organização social dos sem-teto, que se transformara em uma força política no estado, realizou o mutirão da moradia, que consistia na edificação de 1000 casas em um dia, contando com a ajuda de operários das empreiteiras, funcionários ligados à administração pública, curiosos e setores do governo, o que, para muitos estudiosos, não constituiu em um processo comunitário e sim *show* político (MARICATO & MORAES, 1986). Esse sistema foi realizado em várias cidades no Brasil, tendo sido registrada uma baixa qualidade de construção, representando exemplo negativo para a política de habitação social.

Os conjuntos habitacionais edificados por mutirões com efetiva assessoria técnica e com a participação dos futuros moradores, nos dizeres de Moraes (2003) intentaram recuperar a arquitetura e o urbanismo como elementos importantes na habitação social dentro do espaço urbano. Estes exemplos repercutiram de forma positiva e orientaram a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, cujo objetivo estava delineado na produção de moradias por associações e cooperativas autogerenciadas.

Entrando por um campo que até então era dominado pelos empresários da construção civil, os sem-teto, através de sua organização, começaram a interferir nas políticas públicas de habitação, não só criticando, mas apresentando alternativas de projetos e de novos Conjuntos Habitacionais, com qualidade. Bonduki (1992) retrata o grande avanço das organizações populares que passam a entender e discutir seus problemas, utilizando a riqueza de sua vivência cotidiana, do seu conhecimento e a formular, com o auxílio de técnicos identificados com eles, propostas para serem levadas como reivindicação ao governo para construir um novo *habit*, com participação social.

## **5 A PRODUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS PELOS SEM TETOS.**

O Programa Minha Casa Minha Vida, (PMCMV) lançado em Março de 2009, pelo Governo Federal, tendo como objetivo construir moradias, deveria ser uma ação importante no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia para atender à população de baixa renda. O PMCMV traz, em suas diretrizes, qualidade, sustentabilidade e novas tecnologias, fazendo um melhor ordenamento do uso do solo, de forma a combater os especuladores imobiliários e garantir o acesso à terra urbanizada em áreas centralizadas. Esse projeto foi desafiador, o Programa vai contra os interesses dos especuladores imobiliários, que sempre usaram a terra urbanizada como forma de lucro, e assim passam a construir conjuntos habitacionais para atender famílias de baixa renda nas periferias das cidades, criando um grande vazio urbano nas cidades de porte médio. Após efetivação da primeira etapa e andamento da segunda etapa está explícito que os empreendimentos não seguiram as diretrizes propostas.

As palavras de Harvey (2013) coadunam com a situação gerada, pois demonstram que a ação especulativa pode criar relações espaciais, propiciando a segregação social, o que retrata a localização da grande maioria dos conjuntos

habitacionais do Programa, seguindo os mesmos padrões dos conjuntos habitacionais do Banco Nacional de Habitação-BNH<sup>12</sup>.

O mercado, conforme os dizeres de Rolnik (2015) priorizam as áreas com pouca infraestrutura para construção de empreendimentos voltados à população pobre. O preço da terra dificulta ou impossibilita para muitos o acesso à moradia e ao solo urbano. Para a autora, a consequência é, então, o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões, tolerado pelas autoridades municipais, pois, nas cidades onde isso ocorre, não há alternativas de moradia de baixo custo com boa localização. Na maioria dos casos, não seguem as diretrizes do Plano Diretor da cidade.

O PMCMV que, em sua primeira etapa, propôs a construir 1(um) milhão de unidades habitacionais criou uma linha de financiamento específico para atender à organização dos movimentos de moradia denominado PMCMV-Entidades nas cidades. Essa linha foi estendida aos movimentos agrários por meio do Plano Nacional de Habitação Rural-PNH-Rural com o propósito de construir casas para cooperativas de pequenos produtores da agricultura familiar.

Conforme delineado no aludido programa, o financiamento dos conjuntos habitacionais é alcançado por meio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). As entidades sem fins lucrativos apresentam os projetos técnicos (Arquitetura, Engenharia e Projeto de Trabalho Técnico Social) e a Caixa Econômica Federal-CEF, em parceria facultativa com estados e municípios, efetua a análise geral e a envia ao Ministério das Cidades. A CEF, posteriormente, analisa o enquadramento dos beneficiários indicados pela entidade selecionada anteriormente e contrata a operação, acompanhando a execução da obra.

O PMCMV–Entidades, que foi criado em conformidade com diretrizes dos mutirões de moradia da cidade de São Paulo foi e ainda é alvo de elogios e de

---

<sup>12</sup> BNH, Banco criado em 1976 para financiar e gerenciar os recursos financeiros destinados a habitação.

críticas por intelectuais e empresários da construção civil, por ser um programa gerenciado por entidades vinculadas às organizações populares de moradia e destinado a atender a população de baixo poder aquisitivo.

Os empreendimentos habitacionais construídos pelas Entidades contam com projetos de Arquitetura, de Engenharia e o Projeto de Trabalho Técnico Social, questão discutida com a associação e famílias que serão beneficiadas. Os projetos e obras seguem as diretrizes estabelecidas pelo programa, o que enriquece os conjuntos habitacionais quanto à qualidade das unidades habitacionais.

Tabela nº de unidades habitacionais construídas pelo PMCMV-Entidades

Região	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues	Valor Contratado (R\$)
Nordeste	17.776	8.497	1.899	R\$ 590.406.240
Norte	6.940	1.938	350	R\$ 187.650.777
Sul	11.672	7.990	2.470	R\$ 211.826.202
Sudeste	24.288	10.197	2.544	R\$ 461.588.343
Centro Oeste	11.620	7.518	3.325	R\$ 299.330.483
	72.296	36.140	10.588	1.750.802.045

Fonte: Ministério das Cidades./ Dados trabalhados pelas autoras.

O PMCMV – Entidades, conforme dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2017), aponta que os movimentos de moradia representativos de 278 associações contrataram 72.296 unidades habitacionais, sendo que 36.140 foram concluídas e 10.588 foram entregues às famílias. A produção mais significativa ocorreu na região Sudeste, com 24.288 unidades contratadas com 10.197 concluídas e 2,544 entregues. Em seguida, vem a região Sul, com 11.672 contratadas para 7.990 concluídas e 2.470 entregues. Conforme dados, a região Centro-Oeste está empatada com a região Sul quanto à contratação, mas ela é a mais expressiva quanto à conclusão das obras. A região Norte é mais inexpressiva, com 6.940 contratadas, 1039 concluídas e apenas 350 entregues.

Importante se faz dizer que, neste ano de 2019, as obras estão paralisadas, esperando liberação dos recursos financeiros. Os movimentos têm

feito pressão junto ao governo federal para continuar com o programa Minha Casa Minha Vida-Entidades.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

Pelo exposto, observa-se que as dinâmicas de articulação dos movimentos sociais nos governos democráticos de 2003 a 2018 eram bastante atuantes na perspectiva de conquista dos direitos sociais. É importante ressaltar que esse fenômeno ocorre no campo específico do direito de moradia, apesar da incerteza de continuidade frente às atuais políticas públicas. O compromisso político do Governo Federal com a política urbana, com a criação do Ministério das Cidades, com a aprovação do Estatuto das Cidades, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional da habitação de Interesse Social e criação do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades foi bastante positivo.

Inexiste uma cultura de direitos humanos no Brasil que vincule os poderes públicos constituídos nos entes federativos, no que tange ao respeito e à efetivação do direito humano à moradia digna. Na atualidade, percebe-se que, aos poucos, os direitos humanos conquistados vêm sendo desarticulados e até mesmo as políticas públicas de proteção a esses direitos estão sendo desmontadas.

Numa análise preliminar, a função social da propriedade não é cumprida em sua plenitude, pois o capital imobiliário impõe suas regras à administração pública, dificultando o alcance de resultados positivos em consonância com o Estatuto das Cidades.

A produção de moradias aqui apresentada é resultado da consolidação da luta dos movimentos de moradia, que vêm ganhando espaço, ainda de forma tímida, no mercado formal da habitação de interesse social.

### **REFERÊNCIA**

GOHN, Maria da Gloria. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categoria analíticas. *In* Movimentos sociais no início do século XXI (org. Gohn, Maria da Gloria). Petrópolis: Vozes, 2003.

HARVEY, David. *Os litemis do capital*; tradução de Magda Lopes. [1ed.] – São Paulo: Boitempo, 2013.

MARICATO, Ermínia & Moraes, M. Longe s câmeras de TV (o mentirão de Goiás). *Arquitetura e Urbanismo – AU*. RJ: Pini, n7, 1986.

\_\_\_\_\_. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ : Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Carta Maior, 2013.

MORAES, Lúcia Maria. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: UCG, 2003.

ONU. Relatora Especial da ONU para a Moradia Adequada. *Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?* Guia. São Paulo: ONU, 2010. Disponível em: <<http://www.direitoamoradia.org>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

ROLNIK. Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1.ed. São Paulo : Boitempo, 2015.