

Habitação social à luz do direito à cidade: conceitos, marcos legais e práticas no Brasil**Social housing in light of the right to the city: concepts, legal frameworks and practices in Brazil**

DOI:10.34117/bjdv5n8-111

Recebimento dos originais: 14/07/2019

Aceitação para publicação: 27/08/2019

Tatiane Boisa Garcia

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá; Professora do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (FCT-UNESP).

Email: tatiboisag@gmail.com

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Doutora em Arquitetura e Urbanismo.; Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá (UEM); Brasil

Email: fabiolacordovil@gmail.com

RESUMO

No final do século XX, testemunharam-se diversas lutas sociais que se orientaram na busca pela materialização do direito à cidade, inicialmente proposto por Lefebvre em termos teóricos. Objetiva-se refletir as conquistas legais do direito à cidade no Brasil, e a sua repercussão prática nas cidades brasileiras, principalmente no que se refere à provisão de habitação social, no seu sentido mais amplo. A análise orienta-se em uma pesquisa histórica-interpretativa. Constatou-se um avanço no arcabouço legal do Brasil orientado no cumprimento da função social da cidade, entretanto sem reflexos que alterassem a orientação da política de habitação sócia já de décadas anteriores.

Palavras-chave: Direito à cidade no Brasil; Política urbana; Política de habitação social; Função social da cidade.

ABSTRACT

This article stems from the interaction between the Federal University of Itajuba, the University Center Teresa D'Avila and the Adamas atelier, with the aim of interconnecting Design and Materials Engineering as a tool for analysis and development of social technologies in the atelier, located in the city of Cunha, São Paulo. In the experimental field, three distinct types of natural clays of the municipality were collected for microstructural characterization, determination of the plasticity index and for scanning electron microscopy (SEM). As results, it was verified that the social technologies used contribute to social inclusion through art, socio-economic development and income generation.

Keywords: social technologies; design; materials engineering.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo articula os temas direito à cidade e habitação social. Tem como objetivo refletir sobre o processo histórico da construção de um arcabouço legal-jurídico do direito à cidade no Brasil e a sua repercussão prática nas cidades brasileiras, principalmente no que se refere a provisão de habitação social. Para tal, a metodologia da orienta-se na estratégia pesquisa histórica-interpretativa.

O artigo estrutura-se em duas partes principais. A primeira introduz o discurso sobre o direito à cidade de Henry Lefebvre e seus desdobramentos teóricos e sociais. Na segunda parte, delineia-se a materialização jurídica e prática do conceito “direito à cidade” no Brasil, com ênfase na provisão de habitacionais social. Nesta sessão refletiu-se sobre: o modelo excludente de urbanização e provisão de habitação social no Brasil de meados do século XX, destacando a intervenção do Banco Nacional de Habitação; os movimentos sociais e as concretizações de uma arcabouço legal em direção ao direito à cidade no Brasil; por fim, os reflexos desde avanços na política habitacional, a partir das análises da produção do Minha Casa Minha Vida, sendo possível ainda estabelecer um comparativo com o BNH, principal política habitacional que precede tais avanços em direção ao direito à cidade.

2. DIREITO À CIDADE: TEORIA E LUTAS SOCIAIS

O termo “direito à cidade”, cunhado pelo filósofo Henry Lefebvre na década de 60, posicionava um pensamento contra a lógica do capital na orientação da produção da cidade, que consequentemente excluía a parcela desprovida de bens e riquezas de residir em áreas bem servidas de infraestrutura e equipamentos. Esta crítica foi proposta sobre as reformas urbanísticas de Paris de meados do séc. XIX, em que Barão Georges Haussmann interveio com ações violentas de expulsão de operários das áreas centrais para os subúrbios, um processo de urbanização desurbanizada, como descreveu o autor (LEFEBVRE [1968] 2001).

Lefebvre ([1968] 2001) atribui o “direito à cidade” como a garantia de todos à vida urbana, construída coletivamente. Ainda que não diretamente posto em seus textos, Lefebvre parece direcionar o entendimento do direito à cidade pela defesa do direito à habitação em locais inseridos no espaço urbano consolidado e servido por infraestrutura e serviços; além do direito à participação na orientação da cidade. Trata-se de compreender o direito à cidade como o direito à apropriação do produto e também o direito à obra, por meio de decisões e atividades participantes.

Para tal, o autor posiciona-se pela necessidade de uma ruptura total do sistema político econômico existente para a possibilidade de construir um novo modo de pensar a cidade. Enfatiza-se a necessidade do “pleno reconhecimento dos valores de uso, a fim de corrigir o desequilíbrio histórico resultante da excessiva ênfase nos valores de troca, típicos da produção capitalista do espaço urbano” (FERNANDES, 2010, p.208, tradução nossa).

Nesse discurso, observa-se uma visão abstrata no que se refere a um direcionamento jurídico e prático, e ainda utópica, por reivindicar uma plena ruptura do capitalismo (LEFEBVRE, [1968] 2001). Entretanto, esta idealização inicial do “direito à cidade” orientou consecutivas discussões, propostas legais e jurídicas, práticas singulares e lutas sociais que incluíssem em um sistema capitalista o direito de todos pela vida urbana (FERNANDES, 2010; TRINDADE, 2012).

O geógrafo David Harvey, sob influência do debate de Lefebvre, fortaleceu a necessidade de se destacar o entendimento do direito à cidade não somente como o direito ao acesso a uma cidade já construída, mas o direito de participar da criação de um “projeto de cidades”. Esta crítica refere-se à visão de que nossas cidades têm sido conduzidas pelo capital, acima das necessidades das pessoas, tornando-se cidades injustas e excludentes (HARVEY, 2008).

Vivemos, afinal, num mundo em que os direitos da propriedade privada e da taxa de lucro prevalecem sobre todas as outras noções de direitos. Eu aqui quero explorar outro tipo de direito humano, o do direito à cidade. [...] O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos mudando a cidade. É, além disso, um direito comum e não individual, uma vez que essa transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo, para remodelar os processos de urbanização (HARVEY, 2008, p.23, tradução nossa).

Ao final da década de 1990, um alcance internacional com articulação de movimentos sociais, autoridades, organizações não governamentais, conferências, fóruns, possibilitou que formalizar diversos documentos, destacando-se a construção e legitimação do direito à cidade por meio de aprovação pela ONU da “Carta Mundial do Direito à Cidade”¹. A Carta tornou-se um grande instrumento de reconhecimento dos direitos humanos, sociais e de cidadania, legitimando, enfim, as lutas sociais em defesa de cidades mais justas, democráticas, humanas

¹ “Carta Mundial de Direito à Cidade” começou a ser redigida, discutida e ampliada no Fórum Social dos Estados Unidos em Quito e no Fórum Urbano Mundial de Barcelona, em 2004. Entretanto, o processo de construção coletiva desse discurso até a aprovação pela ONU teve influência de uma grande quantidade de eventos e propostas, como com: “Tratado de Cidades, Aldeias e Cidades Democráticas, Equitativas e Sustentáveis” na Cimeira Mundial do Ambiente, no Rio de Janeiro (1992); “Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade” (2000); “Carta dos Direitos Humanos nas Cidades” apresentada na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos (2001); Fórum Social Mundial de Porto Alegre, no Brasil (2005); “Carta de Palavra sobre o Direito à Cidade” no Fórum Urbano Mundial, em Toronto (2006). (FERNANDES, 2010)

e sustentáveis. Entre os princípios estratégicos do direito à cidade descritos na Carta, podemos destacar: exercício pleno da cidadania; gestão democrática da cidade; função social da cidade e da propriedade urbana; proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, entre outros (CARTA, 2006).

Estas orientações articulam-se entre os conceitos descritos por Lefebvre ([1968] 2001) e Harvey (2008) sobre o direito à cidade, em uma aproximação com os direitos sociais humanos, ao mesmo tempo em que propõem objetivos para orientar políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento sustentável. No Brasil, grande parte destas estratégias foram sendo pontualmente formalizadas, em termos legais, com a Constituição Cidadã (1988) e principalmente com o Estatuto da Cidade.

3. AVANÇOS E RETROCESSOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL: MARCOS LEGAIS E REFLEXOS NA POLÍTICA HABITACIONAL

A rápida urbanização do Brasil no século XX, reflexo do acelerado processo de industrialização – fundamentado no Modo de Produção Capitalista – ligado ainda ao êxodo rural e ao crescimento da população brasileira, potencializou a demanda por habitação nas cidades. Entretanto, este acelerado processo não contara com políticas públicas efetivas que garantissem uma estrutura mínima capaz de atender o novo contingente populacional no espaço urbano (VILLAÇA, 1999; BONDUKI, 2014). Sob um legalismo liberal, e posteriormente neoliberal, as relações capitalistas regeram a produção da cidade e, conseqüentemente, o acesso à cidade, através da “mercadoria” terra, tornou áreas com infraestrutura inacessíveis a todos. (FERNANDES, 2010)

Neste contexto, grande parcela da população estava limitada ao acesso informal à terra e à habitação que notoriamente estavam associados a problemas, tais como: ocupação ilegais; periferização; precariedade de serviços públicos essenciais – saneamento, energia, água –; insalubridade; degradação ambiental e ainda, desemprego. (MARICATO, 1997; FERNANDES, 2010; BONDUKI, 2014).

No período BNH – de 1964 a 1986 –, pela primeira vez, teve-se uma massiva produção nacional de habitação, alcançando cerca de 25% das novas unidades construídas no país durante esses 22 anos. Entretanto, estudos sobre esta produção apresentam também um efeito negativo no que se trata a produção do espaço urbano. Destaca-se um sistema com uma visão simplista sobre o problema habitacional, provendo grandes conjuntos de casas em zonas rurais e franjas urbanas, em sua maioria, distantes de emprego, sem transporte, asfalto, equipamentos sociais e

ainda, casos de ausência da infraestrutura urbana básica, como sistemas de água, drenagem, iluminação e esgotos. O Sistema orientado pelo BNH permitiu a subordinação da terra urbana aos interesses do mercado imobiliário. Como consequência, floresceu a espoliação de uma grande quantidade de terra na malha urbana servida de infraestrutura e o espraiamento das cidades por meio de loteamentos mal servidos. (ANDRADE & AZEVEDO, 1982; BONDUKI, 2014).

3.1 LUTAS E CONQUISTAS LEGAIS: UMA NOVA EXPECTATIVA PARA AS CIDADES BRASILEIRAS

Com o Brasil se direcionando à redemocratização e à construção de uma nova estrutura institucional/política após anos de repressão, era também um momento de retomada de força e voz das mobilizações e lutas por direitos sociais. Esta luta, fortemente articulada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, retoma o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963) e institucionaliza-se através do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) em 1987. (FERNANDES, 2010; FNUR, 2016).

O FNUR envolve uma rede de fóruns locais a nacionais recaindo sobre as políticas públicas urbanas, organizando mobilizações, participando de esferas públicas de gestão e realizando processos de orientação e formação (FERREIRA, 2007). Objetivava-se formalizar uma política urbana por meio de uma proposta – Emenda Constitucional de Iniciativa Popular – baseada em princípios, tais como: **o direito à cidade** (o direito à habitação digna e a universalização do acesso a serviços públicos urbanos, como saneamento básico e ao transporte público de qualidade); **a função social da cidade e da propriedade** (a propriedade privada deve subordinar-se aos interesses coletivos das maiorias); e **a gestão democrática da cidade** (participação dos cidadãos nas decisões da cidade). (BONDUKI, 2014; FERREIRA, 2007; FNUR, 2016).

A proposta possibilitou a introdução de dois artigos – artigos 182 e 183 – e a criação de uma seção específica sobre Política Urbana na Constituição, até então nunca presente. Entretanto, a resistência dos “conservadores” impediu que a emenda fosse consagrada em sua totalidade, restringindo-se a uma abordagem introdutória da função social da propriedade, do instrumento usucapião e do plano diretor.

Mas, se por um lado houve controvérsias legais e jurídicas e enorme dificuldade na aplicação do que fora tratado na Constituição, por outro, no âmbito municipal, a década de 1990 é também marcada pelas experiências inusitadas, em diversas cidades, quais sejam: elaboração de planos diretores, processos de orçamentos e gestão participativa; provisão de

moradia por meio de mutirões autogeridos; urbanização e regularização fundiária de favelas; assistência técnica e jurídica gratuita em moradia social; e revitalização de áreas centrais para habitação de interesse social, vinculada à luta pelo direito à cidade. (BONDUKI, 2014)

Após mais de uma década de mobilização e articulações, o Congresso Nacional introduz o direito à moradia ao art. 6º da Constituição (EC. 26/00), definindo-o como direito social. Em 2001, após onze anos de tramitação, aprova-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), clareando questões jurídicas, procedimentais, financeiras, que estavam pendentes e enriquecendo a política urbana de instrumentos para alcançar: a função social da propriedade urbana e da cidade; a gestão democrática das cidades; regularização dos assentamentos informais; recuperação dos investimentos do Poder Público decorrente do ônus da terra; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (BRASIL, 2001). Enfim, instrumentos de planejamento territorial e de gestão urbana para combater a exclusão social, visando uma cidade sustentável e a garantia do direito à cidade a todos.

Todos esses instrumentos podem e devem ser utilizados de forma combinada, visando não apenas regular o processo de uso da terra, mas sobretudo induzi-lo de acordo com um ‘projeto da cidade’ a ser expresso através do Plano Diretor local - traduzindo em termos espaciais o ‘projeto social’ proposto por Lefebvre. (FERNANDES, 2010, p. 213, tradução nossa).

É possível afirmar que o Estatuto “rompeu com a antiga tradição individualista do direito civil” (FERNANDES, 2010, p. 209, traduzido pelo autor), e estabeleceu uma nova base jurídica-urbana, possibilitando avanços graduais em direção à reforma urbana, presenciadas em alguns municípios². Entretanto, neste processo Bonduki (2014, p. 86) ressalva que “uma boa legislação é condição necessária, mas não suficiente, para o avanço em qualquer tema que busque alterar práticas políticas e sociais profundamente arraigadas no país”.

Com a ascensão de um partido progressista em 2003, por meio do novo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou-se uma reestruturação institucional. A criação do Ministério das Cidades, coordenada pelo ministro Olívio Dutra³, com secretarias de Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, pela primeira vez, possibilitou uma estrutura articulada para confrontar os problemas urbanos. Iniciou-se a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, realizando a 1ª Conferência Nacional das Cidades

² Porto Alegre, Santo André, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Diadema, Belo Horizonte e Recife (FERNANDES, 2010; BONDUKI, 2014)

³ Olívio Dutra, que em Porto Alegre, destacou-se com iniciativas como o orçamento participativo. Além disso, a equipe, influentes do Movimento Nacional da Reforma Urbana, era composta por: Ermínia Maricato (Ministra Adjunta e Secretária-Executiva); Jorge Hereda (Secretário Nacional de Habitação); Raquel Rolnik (Secretária Nacional de Programas Urbanos); Abelardo de Oliveira Filho (Secretário Nacional de Saneamento Ambiental); José Carlos Xavier (Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana).

(2003), a criação do Conselho Nacional das Cidades (2004) e a elaboração de diversas atividades orientadoras para implementação do Estatuto da Cidade, como Planos Diretores Participativos. (BONDUKI, 2014)

Neste mesmo período, formatou-se a nova Política Nacional de Habitação (PNH-2005) que reuniu parte das propostas do Projeto Moradia (2000), elaborado no Instituto Cidadania, sob coordenação de Lula, mas com o envolvimento de uma variedade de profissionais, movimentos e instituições. Tratava-se de uma proposta de atuação em três dimensões: gestão democrática e controle social; novo desenho financeiro; e articulação com políticas urbano-fundiárias. (MARICATO, 2006; BONDUKI, 2014 *apud* INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Ainda em 2005, com as pressões de movimentos por moradia, aprovou-se a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/05), por meio de uma ementa de iniciativa popular de 1991, e instituiu-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O sistema previa a obrigatoriedade dos Planos Diretores Participativos e ainda Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), definindo as necessidades, prioridades e estratégias específicas às circunstâncias de cada município, com participação da sociedade. (MARICATO, 2006; AMORE, 2015)

Quanto ao desenvolvimento de uma nova estrutura financeira para habitação, buscava estabelecer percentuais fixos dos recursos da União, dos estados e dos municípios para seus Fundos de Habitação de Interesse Social, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional. Entretanto, estas estratégias não foram viabilizadas de imediato por falta de um consenso do governo, prevalecendo a política de concessão de créditos. (MARICATO, 2006; FERREIRA, 2012; BONDUKI, 2014).

Algumas lacunas e dificuldades ficaram ainda deste momento, sendo principalmente a não abrangência do Estatuto para as complexidades em áreas de municípios conurbados e regiões metropolitanas, somente ocorrendo com a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e a dificuldade inicial de aplicação dos instrumentos, junto à força opositora local em defesa de seus interesses mercadológicos. Como consequência, a efetivação do Estatuto foi, de maneira geral, lenta (BONDUKI, 2014).

Entretanto, ressalva-se que este é um processo contínuo – e ainda em andamento –, no qual o Brasil muito avançou com conquistas legais em direção a materialização do novo contrato social, por meio da elaboração de instrumentos para a garantia do direito à cidade, como teoricamente fora defendido por Lefebvre (FERNANDES, 2010). Era necessário iniciar políticas urbanas e habitacionais que incorporassem tais avanços teóricos e legais.

3.2 OUTROS RUMOS: RETROCESSO NA APLICAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Com a crise de governo em julho de 2005, e a busca de Lula por apoio político, o MCidades foi afetado, com a substituição do Ministro Olívio Dutra, seguido de todos os secretários, com exceção da Secretaria de Habitação, em 2007. O Ministério, que ainda se estruturava, tornou-se desarticulado “e ainda, contaminado por um clientelismo tradicional que desvirtuou os objetivos inovadores que tinham gerado sua criação” (BONDUKI, 2014, p.113). O PlanHab fora a última grande operação da Secretaria de Habitação, sendo desenvolvido por meio de metodologia participativa, equacionando o déficit acumulado e demanda futura e propondo um plano de estratégia a longo prazo (2009 – 2023). Entretanto, entre as ações propostas, muito se permaneceu no papel (BONDUKI, 2014).

Pela primeira vez pós-BNH, os recursos se faziam suficientes para uma intensa aplicação das propostas da PNH e outras políticas urbanas. Em 2007, o governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), propondo o direcionamento de um grande volume de recursos nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. As críticas sobre o programa são bastante divergentes, se por um lado, este possibilitou alguma complementação de infraestrutura básica e de Urbanização de Assentamentos Precários (BONDUKI, 2014); por outro, o PAC não teve uma trajetória de participação e controle social, estando “completamente dissociado do debate sobre monitoramento e controle social dos Conselhos das Cidades, sejam nas esferas locais, estaduais ou nacional” (FERREIRA, 2007).

Em meio à crise política e institucional, que afetava fortemente a idealização do MCidades, e a crise econômica internacional de 2008, o governo buscava respostas rápidas, estabelecendo aproximações com o setor da construção civil com a expansão do crédito pelos bancos públicos e medidas de apoio (BONDUKI, 2014; ROLNIK, 2009). Uma política “sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção.” (ROLNIK, 2009, p. 1). Este, que seria um posicionamento emergencial, logo moldou no que seria um símbolo do governo na provisão habitação, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Lançado em 2009 como parte do PlanHab, o PMCMV não fora formulado com abertura à participação popular e eliminava articulações com a política urbana. Mais uma vez, a política habitação de grande potencial, ignorou a profundidade do problema habitacional e sua relação com o problema urbano (BONDUKI, 2014).

Já no período de elaboração do Programa, estudiosos e críticos mostraram um olhar cauteloso, e anunciavam a retomada de uma leitura simplista da questão da habitação, contrariando a PNH e descolando-se de toda a análise e estratégia proposta no PlanHab (MARICATO, 2009; ROLNIK, 2009; BONDUKI, 2014). O governo, claramente, buscou resultados numéricos que implicassem diretamente na economia e na geração de empregos. Além disso, importantes determinações estavam subordinadas as vantagens e vontades do mercado, como fora evidenciado também na política do BNH, o que facilmente refletiria em resultados negativos nas dimensões urbanísticas e sociais da questão.

O pacote não se refere, entretanto, à matéria urbanística e deixa a desejar em relação aos temas da habitação social (se considerarmos tudo o que avançamos conceitualmente sobre esse tema no Brasil) [...] podemos prever, com toda a certeza, alguns impactos negativos que os novos conjuntos irão gerar por suas localizações inadequadas. [...] O pacote ouviu especialmente os empresários de construção e parte das contradições que apresenta, como a inclusão das faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, derivam desse fato. (MARICATO, 2009, p.1, grifo nosso)

Logo, este Programa fora criticamente comparado como a réplica do modelo BNH (ver figura 01) já condenado em décadas anteriores. O PMCMV, desde sua criação é foco de diferentes estudos, sua produção que é ainda recente está em constante análise. A partir de uma sistematização de algumas análises e estudos a respeito dos resultados para habitação social (lato sensu), foi possível constatar os seguintes impactos⁴ (BONDUKI, 2014; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015):

Unidade habitacional - A produção para Faixa 1 se mostrou com grande padronização de projetos apesar da diversidade na composição familiar, como consequência as unidades não atendem às famílias multinuclear (ver figura 02). O padrão, fortemente imposto pela lógica de produção das incorporadoras constantemente, direciona-se para estratégias de redução de custo e tempo.

Implantação - A monofuncionalidade e o grande porte dos empreendimentos propiciam conjuntos que carecem de atividades econômicas. Os projetos, em sua maioria, não apresentam uma identificação com as características de seu entorno ou da comunidade,

⁴ Não coube a este artigo abranger e detalhar os diferentes segmentos do PMCMV; além disso, a sistematização das leituras de sua produção habitacional possibilita uma visão geral, o que não exclui a existência de projetos diferentes à regra, exceções que merecem destaque e estudos mais profundos.

além de apresentar desarticulação com a malha urbana. Há casos ainda de ocupação de áreas inapropriadas, gerando impactos ambientais negativos;

Infraestrutura, equipamentos e serviços – Houve um avanço evidenciado na obrigatoriedade dos conjuntos contemplarem rede de abastecimento de água, esgoto, eletricidade. Entretanto, quanto ao fornecimento de equipamentos de saúde, educação, lazer não se observou grandes alterações em relação ao que se observou no BNH;

Inserção urbana – Os estudos mostram uma predominância dos conjuntos da Faixa 1 (0-3 salários mínimos) inseridos em periferias consolidadas ou áreas não urbanizadas, orientando frentes de ocupação (ver figura 02). Além disso, a inserção urbana distante das áreas consolidadas agrava ainda mais o acesso aos equipamentos e serviços existentes e ocasionava o caro prolongamento de infraestruturas por meio de áreas ociosas.

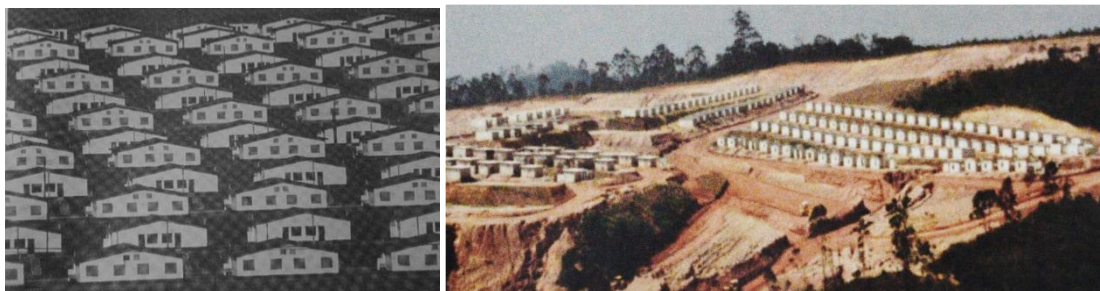


FIGURA 01 - Conjunto Habitacional BNH, local desconhecido e Tiradentes, MG, respectivamente
Fonte: MARICATO (1997, p.51); BONDUKI (2014, p. 73).

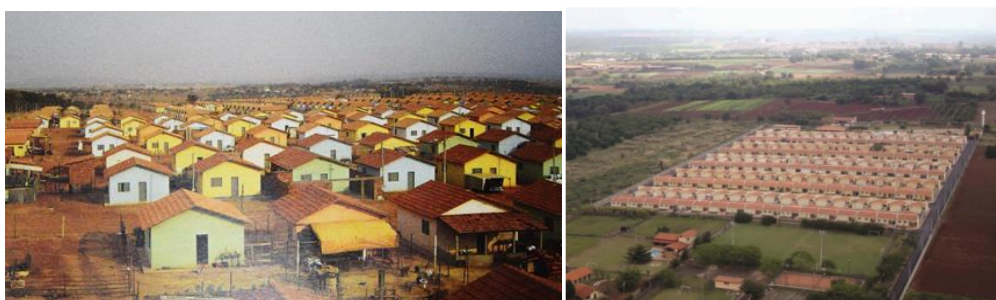


FIGURA 02 – Conjunto Habitacional do PMCMV, Goiás e Campinas, respectivamente.
Fonte: BONDUKI (2014a, p.120); FERREIRA (2012, p. 65).

De maneira geral, a inserção urbana é vista como o maior problema dos empreendimentos do PMCMV, sendo ela também a causa de diversas outras incoerências. A localização e a

predominante ausência de participação refletem o real obstáculo na garantia do direito à cidade a todos na grande maioria dos municípios brasileiros.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia inicial de “direito à cidade”, exposta por Henry Lefebvre na década de 1960, fundamentou diversos movimentos sociais e, posteriormente, foi ampliada e legitimada em fóruns e agendas internacionais. No Brasil, os movimentos sociais de reforma urbana se fortaleceram nas décadas de 1980 e 1990, articulando-se em prol de um pensamento que defendia a função social da cidade e a gestão democrática. Este processo refletiu avanços teóricos e a formação de uma sólida base legal, com destaque para o Estatuto da Cidade. Reconhece-se institucionalmente o direito à cidade e o seu potencial como estratégia política para transformação social, entretanto o posicionamento e soluções propostas não caminharam na mesma direção.

A provisão de moradia posterior ao novo arcabouço legal, com destaque ao PMCMV, negligenciou uma real materialização da garantia para uma grande parcela da população do direito à moradia vinculado a leitura do direito à cidade. O PMCMV acabou tangenciando a complexa questão urbana brasileira, com uma simplista proposta para provisão de habitação. Falhou-se ao não atrelar a disponibilidade de recursos à implementação local de políticas urbanas e fundiárias, como já havia sido previsto no PlanHab. Retroceu-se ainda mais ao instaurar um programa centralizado e conservador, após conferir ao poder municipal leituras intraurbanas e planos locais de estratégia urbana e habitacional. Como no período do BNH, a recente produção, foco de diversas pesquisas (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; BONDUKI, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015), mostrou-se ausente de um pensamento urbanístico, simplificando a prática dos organismos públicos em fornecer a mercadoria habitação resumida a termos numéricos, de forma mais barata e mais rápida.

Frente às cidades excludentes e às políticas que orientaram o estado brasileiro nos últimos dez anos, o direito à cidade, escrito no papel já há algum tempo, se materializa apenas com exceções à regra. Neste ponto, sugerem-se pesquisas que investiguem atuações, na esfera municipal, sobre a conquista do direito à cidade no âmbito da habitação social, da participação popular na gestão, da ocupação do espaço público, entre outras formar. É necessário aprofundar-se nos novos caminhos entre as mobilizações sociais, a lei e a materialização do direito à cidade, em suas diferentes dimensões.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. 2015. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha Casa... E a cidade? Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. Habitação e poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BRASIL. (2001) Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional

BONDUKI, Nabil. Pioneiros da habitação social: Cem anos de políticas públicas no Brasil. São Paulo: Editora Unesp; Edições Sesc, v.1, 2014.

CARDOSO, Aduino Lúcio (org), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARTA Mundial Pelo Direito à Cidade. 2006. In: Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/>>. Acesso em: 22 dez. 2016

FERNANDES, Edésio (2007). Constructing the “Right to the City” in Brazil. *Social and Legal Studies*, vol. 16, n. 2 (June), pp. 201–19.

FERREIRA, R. F. C. A constituição cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro, Fase, n.117, 2007.

FERREIRA, João. S. W. 2012. Produzir casas ou construir cidades: desafios para o novo Brasil urbano. FUPAM, LABHAB FAUUSP, 2012.

FNRU. Carta em defesa da reforma urbana e do direito à cidade. Observatório das Metrôpoles, 2016.

HARVEY, David. The right to the City. In: *New Left Review*, n. 53, 2008. p. 23 – 40.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, [1968] 2001. 144 p.

MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. São Paulo: Atual, 1997

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, no. 12, fevereiro de 2006

_____. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, São Paulo, 27 maio 2009. Disponível em: <[http://cartamaior.com.br/?/ Editoria/ Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160](http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.