

INTRODUÇÃO

O acesso à moradia no Brasil, apesar de ser um direito previsto constitucionalmente, perpassa por obstáculos que dificultam sua efetivação.

Um dos grandes desafios é a superação do déficit habitacional¹. No Brasil, esse déficit possui como principais causas o êxodo rural, as mudanças familiares e, em especial, a especulação imobiliária. Políticas públicas perenes que assegurem o acesso à uma habitação que seja atendida por serviços essenciais de transporte, saúde, educação e saneamento básico são necessárias para fazer frente a esse desafio.

Conhecer, tanto o modo, quanto o contexto histórico em que se deu a ocupação do espaço urbano no Brasil, são vitais para entender o processo sistêmico em que os direitos humanos no país foram violados, em especial em relação ao direito à moradia. Isso porque, o fato de a população mais carente de serviços públicos não ter acesso a uma moradia digna, tem total relação com o padrão de urbanização das cidades (Rangel, 2020).

Durante as décadas de 1960/1970, foi estruturada a política nacional de desenvolvimento urbano, por meio da criação de um sistema de financiamento de habitação e saneamento. Nesse sistema, o governo federal realiza a arrecadação e redistribuição, por meio de empréstimos, dos recursos da principal fonte de financiamento dessas políticas, qual seja, o fundo idealizado para indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS). Dessa forma, a arrecadação líquida desse fundo é direcionada para financiar programas de saneamento e habitação (Rolnik; Klink, 2011).

No tocante à habitação, o modelo era baseado no financiamento do setor privado (construção civil), bem como de companhias públicas, e, posteriormente, a incorporação da oferta de crédito bancário para o consumidor final. Ocorre que, nesse sistema, nem a habitação nem o saneamento foram capazes de prover as adequadas condições de moradia para a maior parte da população, já que a renda não os habilitava para adentrar neste mercado de casas e infraestrutura. O modelo foi pensado para atender, em especial, as regiões urbanas, e as grandes cidades, locais onde havia escala de demanda para os produtos (Rolnik; Klink, 2011).

¹ Índice que verifica o número de famílias que residem em condições precárias (inadequadas), bem como os que não possuem nenhuma habitação. É avaliado a nível de bairro, cidade ou Estado.

Atenta à problemática do déficit habitacional existente em vários países do mundo, a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu na Agenda 2030, o objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) nº 11: Cidades e Comunidade Sustentáveis com fins de “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (Nações Unidas Brasil, 2015).

O direito à moradia digna alçou *satus* constitucional no ano 2000 (Emenda Constitucional nº 26/2000). Assim o art. 6º da Constituição Federal passou a prever a moradia como direito social fundamental. Apesar de carregarem a característica de aplicabilidade imediata (como todo direito fundamental), os direitos sociais necessitam de uma atuação do Poder Público, por meio de leis ou políticas públicas implantadas, para se efetivarem.

No Brasil, em meio às várias medidas tomadas para redução do déficit habitacional, o que se observou foi a financeirização do direito à moradia. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) seguiu essa diretriz, desvirtuando o direito à moradia e à cidade, e transformando-o em um ativo financeiro para o mercado da construção civil.

O PMCMV foi utilizado como um instrumento de medidas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal para fazer frente à crise econômica internacional de 2008. Não obstante o renomado economista indiano Amartya Sen² ser um defensor de intervenções governamentais na economia a fim de gerar emprego e renda como ferramenta de superação de crises, há que se ponderar outras questões.

Apesar de ter sido responsável pela criação de empregos na área da construção civil em todas as regiões do país, não houve a promoção do direito à moradia (no máximo, do direito à habitação), tendo em vista que os conjuntos habitacionais construídos eram afastados do centro das cidades, e, em geral, com escassez de acesso a serviços de transporte público, saúde, educação e segurança pública.

Ainda assim, para muitos que não possuem sequer uma habitação, o programa governamental continua sendo a única oportunidade de garantir um “teto” para sua família. Ocorre que, por conta da financeirização do programa, famílias com renda entre

² Em sua obra ‘Desenvolvimento como Liberdade’ o autor cita exemplos em que o Estado interveio diretamente na economia a fim de gerar emprego e renda, ao mesmo tempo que mantinha a autonomia dos indivíduos.

zero a três salários mínimos têm dificuldade de serem consideradas aptas para financiar uma casa.

No Estado do Maranhão, apesar de ser o ente federativo detentor dos piores índices econômicos e sociais do país, é possível verificar, em especial nos últimos anos, um aumento de políticas públicas destinadas a enfrentar os baixos indicadores sociais. Para tanto, foram criados diversos programas sociais a fim de, pelo menos em tese e a partir de parâmetros questionáveis, buscar a melhoria das condições de vida da população mais carente de serviços público (Gomes, 2020).

No tocante à questão habitacional, o destaque, dentro do Estado, foi para o programa Minha Casa, Meu Maranhão, que tinha por escopo substituir, nos municípios de menor índice de desenvolvimento humano (IDH), casas precárias (na zona rural, representadas predominantemente por construções de taipa de mão e tijolos de adobe) por casas de alvenaria (Gomes, 2020).

Visando contribuir para mudar tal cenário, a União por Moradia Popular do Maranhão, uma associação sem fins lucrativos, vem desenvolvendo um trabalho para garantir acesso às famílias, na faixa de renda de até 3 salários mínimos, às casas do PMCMV Entidades, em uma clara tentativa de superar a financeirização do programa.

O Estado do Maranhão reclama políticas públicas eficientes em diversas áreas, fazendo um recorte metodológico, este trabalho irá discorrer sobre o direito à moradia. A partir dessa constatação, o problema que surge é: iniciativas como a da União por Moradia Popular do Estado do Maranhão são capazes de fazer frente à financeirização do sistema habitacional, se mostrando um instrumento de promoção de direito à moradia mais inclusivo?

O objetivo do presente artigo é analisar o trabalho realizado pela União por Moradia Popular do Estado do Maranhão no combate à financeirização do direito à moradia, buscando elucidar a forma que o PMCMV foi estruturado, adentrando na metodologia de trabalho da referida associação para fazer frente a esse desvio de finalidade do programa.

A fim de responder ao questionamento, inicialmente será analisado o direito à moradia e seu status constitucional de direito social fundamental. A partir dessa explanação inicial, parte-se para a avaliação de como ocorreu a financeirização do direito

à moradia no Brasil. Por fim é apresentado o trabalho realizado pela União por Moradia Popular do Maranhão, com a construção das unidades habitacionais edificadas por meio da metodologia de autogestão, bem como seu trabalho junto ao governo federal para viabilizar o direito à moradia.

A metodologia adotada para a elaboração deste artigo foi o método de estudo bibliográfico, por recorrer ao uso de livros, revistas, artigos, além de pesquisas em bibliotecas virtuais, seguida de uma análise teórica. Além disso, foi realizada uma visita à sede da União por Moradia Popular do Maranhão onde se realizou uma entrevista semiestruturada com a coordenadora de comunicação da entidade, a senhora Janete Amorim.

1. MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

O advento do constitucionalismo, no final do séc. XVIII, incentivado pelas ideias libertárias e revoluções burguesas, foi caracterizado por uma profunda preocupação com a legalização da relação entre o Estado e os indivíduos. A partir daí, tem-se a busca da garantia dos direitos fundamentais, inicialmente perseguindo a defesa das liberdades individuais, e posteriormente, orientados à sua proteção material. É nesse momento, já no início do século XX (pós-revolução industrial), que são, de fato, positivados os direitos sociais.

A urgência dos direitos sociais teve como causa demandas de grupos insatisfeitos com uma estrutura econômica e social construída para privilegiar o ideário da liberdade. Segundo Bobbio, *et al* (1998) a alternativa que o Estado teve para atender aos pleitos, e ainda assim continuar mantendo o sistema capitalista, foi a criação do que ficou conhecido Estado de bem-estar, construído por meio da busca de uma eficiência econômica combinado com resolução de problemas sociais.

Os direitos fundamentais sociais se destacam por gerar controvérsias quanto sua eficácia e efetividade, bem como quanto a questão da eficiência e suficiência dos instrumentos jurídicos disponíveis para que sejam plenamente realizados (Sarlet, 2001).

Isso porque, para serem efetivados, tais direitos demandam uma prestação estatal, por meio de políticas sociais em diversas áreas, como saúde, educação, segurança,

entre outros. Aspecto esse, contraditório à ideia liberal de um Estado mínimo, que não deve se meter nos assuntos privados (Mastrodi; Silva, 2012)

A partir de então, o que se verificou foi uma difícil coexistência das formas de Estado de Direito com o Estado Social, principalmente após a constituição do capital financeiro. Para Bobbio, *et al* (1998, p. 401,402):

Além disso, enquanto os direitos fundamentais representam a garantia do *status quo*, os direitos sociais, pelo contrário, são a priori imprevisíveis, mas hão de ser sempre atendidos onde emergem do contexto social. Daí que a integração entre Estado de direito e Estado social não possa dar-se a nível constitucional, mas só a nível legislativo e administrativo. Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal.

O Estado do bem-estar social entrou em crise, entre outros fatores, em razão de um incremento no tamanho do Estado e por sua ‘voracidade fiscal’ necessária para fazer frente às demandas sociais que se comprometeu a atender.

Para Boaventura Santos (2002, p. 651), a crise de 1929 fez com que o liberalismo perdesse força, e abriu espaço para o surgimento do socialismo soviético, fascismo e keynesianismo. Ocorre que, nas décadas seguintes, essas três alternativas fracassaram, abrindo espaço “para que o liberalismo político e econômico reaparecesse juntos como um novo projeto hegemônico, associando Estado mínimo a uma extensão inédita das relações mercantis, sob a égide do neoliberalismo”.

Como consequência, essa nova democracia liberal passou a ganhar conotação de universalidade, tida como natural, e, em função disso, sem contestação (Santos, 2002a).

No tocante ao direito à moradia, que demanda uma prestação estatal, apesar da crise do chamado Estado do bem-estar social, continuou a chamar a atenção para sua importância tanto por institutos e órgãos internacionais, quanto nacionais.

Foi quando, em meio a um governo neoliberal³, no Brasil, foi aprovada a emenda constitucional nº 26/2000, que introduziu o direito à moradia no rol de direitos sociais constantes de seu artigo 6º.

O direito à moradia se estende para além do direito à habitação. Ele engloba este, no tocante a conforto, segurança e higiene. Nesse sentido, a casa não é apenas uma habitação, e sim, um local habitável, próxima ao local de trabalho, serviços de saúde e educação (ou de fácil acesso ao serviço de transporte público efetivo), que conte com iluminação pública, saneamento básico, entre outros (Mastrodi; Rossi, 2015).

À vista disso, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do órgão Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a fim de elucidar o conteúdo semântico do direito à moradia, emitiu o Comentário Geral nº 4, expressando um rol de elementos que devem ser considerados para entender a extensão do conceito desse direito:

- a. Segurança jurídica da posse. A segurança da posse deve garantir às pessoas proteção jurídica contra despejos forçados e outros tipos de turbação da posse.
- b. Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura essenciais à saúde, segurança, conforto e nutrição, como, por exemplo, acesso à água potável, energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo e serviços de emergência.
- c. Acessibilidade econômica. Os custos associados à moradia, não podem ser tamanhos, a ponto de prejudicar outras necessidades básicas humanas. Para isso, os Estados devem estabelecer políticas de subsídio habitacional para aqueles que não conseguem, por si, bancar esses custos.
- d. Habitabilidade. Afere-se em termos do espaço disponível aos habitantes e da proteção contra frio, calor, chuva, ventos e outras intempéries.

³ O conceito de neoliberalismo, em especial após as reformas liberalizantes de Pinochet no Chile em 1978, vem sendo utilizado, majoritariamente, por seus críticos a fim de atribuir, de forma depreciativa, a ruína do Estado do bem-estar, por meio das privatizações e desregulamentação dos mercados. Ademais, de acordo com Daniel Pereira Andrade, em seu artigo: ‘O que é neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais’, o termo é utilizado para descrever uma ampla gama de fenômenos, a exemplo de reformas de política econômica, modelos de desenvolvimento, ideologias e paradigmas acadêmicos, o que esvazia o termo, deixando-o vago.

Nesta pesquisa, eu adoto o termo neoliberalismo desenvolvido por Ha-Joon Chang, em sua obra ‘Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica’, que considera que o neoliberalismo corresponde a um conjunto de normas que estabelecem “boas políticas” e “boas instituições” selecionadas pelos países desenvolvidos a serem adotadas pelos países em desenvolvimento. Políticas e formas de gestão essas, que tais países não usaram quando estavam passando pelos seus processos de desenvolvimento. Para o autor, os países desenvolvidos criaram essas práticas para derrubar a escada que utilizaram para crescer, e, assim, atrapalhar o desenvolvimento dos demais.

e. **Acessibilidade social.** A moradia deve estar disponível a grupos vulneráveis, como idosos, crianças, pessoas com dificuldades físicas e/ou doenças mentais, doentes terminais, soropositivos. Pessoas vivendo em áreas de risco devem ter algum grau de prioridade nas políticas habitacionais. Os Estados devem promover acesso à terra aos sem-terra e aos segmentos mais pobres da sociedade.

f. **Localização.** A moradia deve estar próxima de trabalho, de postos de saúde, escolas e creches.

g. **Adequação cultural.** A forma de construir e os materiais utilizados devem respeitar as características culturais, a identidade e a diversidade dos seus habitantes (Mastrodi; Rossi, 2015).

No último capítulo deste trabalho será abordado como tais itens podem ser incorporados na promoção do direito à moradia na prática.

2. TENDÊNCIA DE FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Na década de 1990, período em que o Brasil passou por um processo de internacionalização do capital financeiro (neoliberalismo), em especial após a criação da Sistema Financeiro Habitacional (SFH), em 1997, foi incorporado a racionalidade do capital financeiro no processo de financiamento da política habitacional.

No início da década de 2000 teve início a fase neodesenvolvimentista⁴, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva na presidência. Mas a mudança do neoliberalismo para o neodesenvolvimentismo não alterou o caráter financeiro da promoção do direito à moradia. Esta, continuou a tratar apenas do direito à habitação, o qual possui uma extensão semântica bem aquém do direito à moradia.

É importante destacar que, apesar de as bases para a financeirização do direito à moradia terem sido lançadas com a criação do SFH em 1997, apenas nos primeiros anos

⁴ Ocorreu primordialmente durante os governos Lula (2003-2010), como um período de aplicação de um novo modelo de desenvolvimento reformulado para as novas bases globalizadas do mercado mundial. Foi, também, durante esse período que se formou o que se denominou de Frente Neodesenvolvimentista: uma coalizão de apoio ao ideal do novo desenvolvimentismo que estava sendo implantado pelo governo. De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira, pensamento se baseava na “escola da economia do desenvolvimento que **entendia como fundamental o papel do Estado para o desenvolvimento econômico nacional**, a partir de mecanismos como a criação de uma poupança forçada no orçamento público e o investimento em setores econômicos chave. (grifo nosso). Disponível em: <file:///C:/Users/mayco/Downloads/luc021,+3.+Revista+Habitus+UFRJ+Per%C3%ADodo+Neodesenvolvimentista+no+Brasil.pdf>. Acesso em 23 de mai. De 2024.

da década de 2000, as condições econômicas ideais do país, para sua financeirização, se tornaram ideais.

Isso se deu em razão de mudanças nos principais índices econômicos do país. A partir de 2003, o Governo Federal iniciou uma gradual redução dos juros, o que barateou o crédito e aqueceu a economia, aumentando o consumo interno e forçando o aumento da produção das indústrias. Em consequência, o desemprego caiu no mesmo período em que o governo aumentou o salário-mínimo, ocasião em que milhares de brasileiros saíram da extrema pobreza. Entre 2003 e 2004, a taxa básica de juros caiu de 25,36% para 16,3%, e a inflação passou de 17,24% para 7,71. Com essa nova estrutura social, houve um grande crescimento da demanda habitacional (Aragão, 2016).

Tal cenário de prosperidade entrou em risco com a crise internacional de 2008⁵. A fim de evitar maiores consequências da crise internacional no mercado interno, o Governo Federal tomou diversas medidas contracíclicas, dentre elas, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009.

O PMCMV foi criado para ser um ativo financeiro para o mercado da construção civil, e não para promover o direito à moradia. Teve como justificativa, para o governo, a geração de emprego e movimentação da economia, mas, por trás proporcionou grandes lucros para as construtoras. O programa foi responsável pela construção de espaços urbanos cada vez mais distantes do direito à cidade, bem como gerou o aumento do valor da terra, resultando na expulsão dos pobres das periferias e espraiamento das cidades (Alvarenga; Reschilian, 2018).

Nesse momento há um distanciamento entre governo e sociedade civil. O PMCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em contato direto com o setor imobiliário e da construção civil, sem levar em consideração avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano. O Ministério das Cidades, que no início do governo Lula se caracterizava pela forte conexão com os atores da área da reforma urbana, passou por “mudança de cadeiras”, e acabou sendo posto de lado na concepção inicial. Posteriormente foi chamado a contribuir, mas só depois que a macroestrutura de funcionamento do programa foi criada (Lintowitz, 2016).

⁵ Desencadeada pela falência do tradicional banco de investimento norte-americano Lehman Brothers (crise internacional do subprime).

Outro fator que impulsionou o PMCMV foi uma conjuntura específica do setor imobiliário. Isso porque muitas empresas do setor abriram seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise de 2008 para conseguir captar investimentos. Mas, com a chegada da crise, e a retração da disponibilidade de crédito para produção e compra de imóveis, o cenário a vista era de uma possível quebra generalizada do setor. Com isso, o PMCMV adquiriu mais um objetivo (além de medida anticíclica), o de salvar o setor da construção civil por meio da oferta de crédito no patamar necessário para a manutenção das atividades do setor em ritmo acelerado (Royer, *et al*, 2015).

Inicialmente, o programa teve como estratégia o acesso de famílias com renda acima de três salários mínimos (estratos médios) aos financiamentos bancários, já que necessitavam de um menor percentual de subsídio. Isso porque, como o objetivo do programa era reduzir perdas financeiras do setor da construção civil, este não queria correr riscos (Lintowitz, 2016).

Apesar da pressão do setor produtivo, o Ministério das Cidades logrou êxito na entrada de famílias de menor renda (até três salários mínimos). Tais famílias, apesar de demandarem um maior subsídio do governo, ampliaram o mercado habitacional, beneficiando o próprio setor que não queria lhe atender se não fosse com o subsídio do governo. Ainda assim, resta claro que o PMCMV beneficiou a população que estava nas faixas de rendas mais altas, pois poderiam contrair maiores financiamentos com menos subsídios (Lintowitz, 2016).

O PMCMV transformou o direito fundamental social à moradia em um modelo de inclusão social pelo consumo. Dessa forma, a moradia para a população de baixa renda é vista tanto como uma mercadoria a ser acessada por meio de relações de mercado como uma oportunidade de negócio para empresas privadas. O programa reitera processos históricos de segregação socioespacial ao reafirmar a lógica de assentamento da população de baixa renda em conjuntos habitacionais implantados em áreas periféricas, reproduzindo um padrão de apropriação desigual do espaço urbano (Royer, *et al*, 2015).

Com o objetivo de maximizar os lucros, as construtoras compraram terrenos afastados dos centros urbanos, reiterando a segregação socioespacial da população de baixa renda. Nessas áreas periféricas o transporte público era inexistente ou precário,

dificultando o acesso dos novos moradores aos seus trabalhos, bem como a escolas, centros de saúde e lazer, sem mencionar o problema de falta de segurança.

Assim, o que aconteceu pode ser exemplificado pelo que Boaventura Santos denominou de ‘facismo societal’. Aqui não se trata do regime político dos anos 1940, e sim de um regime social e civilizacional. No tocante ao direito à moradia e à cidade, essa expressão diz respeito à segregação social dos já excluídos, o que ele chama de “facismo do apartheid social”, dividindo as cidades em zonas civilizadas e zonas selvagens (Santos, 2002b).

No tocante ao déficit habitacional, citado anteriormente como um dos grandes desafios do país, o que se verificou foi o baixo diálogo entre as metas do programa por faixa de atendimento com o déficit habitacional acumulado por faixa de renda no país. Isso porque, apesar de, na primeira fase do programa, 91% do déficit estar concentrado na faixa 1 (renda até três salários mínimos), apenas 40% das unidades produzidas foram destinadas a esse público. Logo, apenas 6% do déficit habitacional das famílias com menor renda foi atingindo (Lintowitz, 2016).

3. PROJETOS DE AUTOGESTÃO DA UNIÃO ESTADUAL POR MORADIA POPULAR DO MARANHÃO E O PROJETO DE LEI Nº 053/2024 DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

A fim de combater a financeirização do direito à moradia, diversos movimentos sociais país afora se organizaram para, de fato, buscar a concretização desse direito.

Ainda que, o PMCMV, quando foi lançado em 2009, não tenha incorporado as demandas dos movimentos sociais de moradia, após apelos junto à então Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, foi criada uma nova modalidade especial – o PMCMV Entidades. Este foi pensado para a construção de moradias por entidades sem fins lucrativos, incluindo as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias. E, ainda que a modalidade Entidades só tenha recebido o montante de 2% dos recursos do programa como um todo, não se pode negar a vitória dos movimentos sociais por moradia que passaram a ter o *status* de *players* no âmbito da política de moradia (Lintowitz, 2016).

Fazendo um recorte metodológico para o Estado do Maranhão, a União Estadual por Moradia Popular do Maranhão⁶ é um exemplo de associativismo que busca a redução do déficit habitacional urbano e rural, bem como a regularização fundiária a fim de evitar despejos forçados.

A entidade⁷ foi fundada em 2003 e foi responsável pela construção de alguns projetos habitacionais no formato de autogestão, por meio dos programas federais Crédito Solidário e PMCMV Entidades, dentre eles:

-Residencial João do Vale I e II, com 250 casas, financiada pela Caixa Econômica Federal (Crédito Solidário), no valor de R\$ 15.000,00, sem nenhuma contrapartida;

- Residencial Maria Firmina I e II, com 340 casas, financiada pela Caixa Econômica Federal (Crédito Solidário), sem contrapartida, sem asfalto e sem equipamentos públicos;

- Residencial Silvia Cantanhede, com 150 casas, com crédito do PMCMV Entidades, no valor de R\$ 57 mil por unidade, com infraestrutura e equipamentos comunitários;

Aqui, ainda se encontra um forte viés da busca do direito à habitação, com a construção de várias casas padronizadas, e, por vezes, com disponibilidade de serviços precárias e distantes do centro da cidade. Mas, ainda assim, são projetos pensados em grupo, com a participação da comunidade. Outro grande entrave encontrado é a forte resistência burocrática do órgão operador – Caixa Econômica Federal.

Em conversa com a coordenadora de comunicação da União por Moradia Popular do Maranhão, a senhora Janete Amorim, esta relatou que a financeirização da habitação deixa de fora uma camada da população (que no Maranhão é expressiva) que ganha até 3 salários-mínimos do acesso ao crédito para financiamento, atendendo, preferencialmente, famílias que ganham acima de 5 salários-mínimos. Daí a necessidade de se buscar a redução do déficit habitacional entre essa camada da população, que não costuma ser atendida pelos principais programas habitacionais.

⁶ Entidade vinculada à União Nacional por Moradia Popular.

⁷ União por Moradia Popular do Maranhão. Site: <https://unmp.org.br/uemp-ma/>.

Enquanto o déficit habitacional se concentra na população com faixas de renda mais baixas (que ganham até três salários mínimos), a iniciativa privada escolhe atender famílias com renda mais alta, a fim de maximizar os lucros. Em contraposição, a autogestão é um modelo que, além de absorver famílias que auferem rendas mais baixas, possibilita que elas tenham algum controle sobre o processo de construção das unidades habitacionais⁸.

Segundo a coordenadora, a associação é quem vai gerir todo o processo de construção, que vai da apresentação e aprovação do projeto junto à Caixa Econômica Federal, escolha e compra do terreno, contratação da mão de obra⁹ e compra dos materiais¹⁰. Nesse processo, há a participação da comunidade (o que não ocorre quando uma grande construtora faz a gestão), e os interesses dos moradores são priorizados.

Outro fator positivo da autogestão, ressaltado pela coordenadora, é o combate ao clientelismo na distribuição das unidades habitacionais. Isso porque não é a associação que seleciona quem está apto a receber a casa.

O processo funciona da seguinte forma: os indivíduos se associam à União por Moradia; a associação envia essa lista para a Secretaria de Assistência Social do Estado. A Secretaria verifica quem está no CadÚnico e envia o relatório para a Caixa Econômica Federal; o banco cruza os dados das famílias, e verifica a renda total do núcleo familiar (verifica quem recebe bolsa família, ou outros benefícios, e quem trabalha de carteira assinada), e define a faixa de renda considerada apta a financiar a casa (a família que ultrapassar a renda estabelecida é desqualificada); após cruzar todos os dados, a Caixa Econômica envia a lista para a associação, para que esta comunique aos associados quem foi selecionado.

Essa superação do caráter clientelista é um avanço, e alcançado, em boa parte, pela evolução tecnológica de cruzamento de dados financeiros das pessoas. A título de exemplo, a cidade de Belo Horizonte/MG, implantou o Orçamento Participativo Habitação (OPH), como principal forma de garantir moradia popular. A experiência durou de 1995 a 2002.

⁸ Esse controle é parcial, tendo em vista que a Caixa Econômica Federal estabelece a planta e especificações da unidade habitacional.

⁹ Em algumas etapas da obra são feitos mutirões.

¹⁰ A coordenadora da entidade relatou que as construtoras privadas tendem a escolher materiais mais baratos a fim de garantir o lucro ao final da obra.

No OPH eram eleitos coordenadores, que faziam o intercâmbio entre a prefeitura e a comunidade que representava. Ocorre que, naquela época, a metodologia era diferente. Quando o município se comprometia, após realizadas as reuniões do OPH, a dar um determinado número de casas, os coordenadores recebiam senhas a serem distribuídas para qualquer pessoa que fazia parte do seu núcleo.

Ora, passar pelo critério de não ter nenhuma casa em seu nome era tarefa fácil, levando em consideração o percentual do déficit habitacional. Ocorre que os coordenadores passaram a distribuir as senhas para amigos pessoais, ou parentes, que – em tese – precisavam menos que outras pessoas. Há relatos que o coordenador deu senha para um parente que não tinha filhos, em detrimento de núcleo familiar com vários filhos (Ribeiro, 2001). Apesar dos problemas enfrentados há época, a experiência do OPH foi considerada exitosa em termos de estimular a participação e a cultura política da população daquele município.

A União por Moradia Popular do Maranhão segue com planos para financiar casas na zona rural no interior do Estado, sempre buscando atender famílias que auferem até três salários mínimos. Os projetos ainda estão em fase de aprovação junto à Caixa Econômica Federal.

A fim de institucionalizar a autogestão - e não ficar dependente de governos que demonstrem interesse pela causa - a União Nacional por Moradia Popular apresentou, em 2021, por meio da Comissão de Legislação Participativa do Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 4216/2021 que cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e define as diretrizes para o associativismo e o cooperativismo habitacionais, para estimular essas práticas. O projeto segue em tramitação na referida casa.

Seguindo o exemplo, uma das coordenadoras, da União por Moradia Popular do Maranhão, Creuzamar de Pinho, no período em que assumiu o cargo de vereadora do município de São Luís, apresentou o Projeto de Lei nº 053/2024 que cria o programa de moradia em autogestão em São Luís. O referido projeto foi sancionado pelo prefeito, e segue aguardando regulamentação.

CONCLUSÃO

O direito à moradia se consagrou como direito social fundamental em 2000, mas tal ascensão não foi suficiente para a efetivação de tal direito.

A preocupação com o déficit habitacional há muito é discutida no Brasil. A fim de atuar para melhorar o quadro, alguns programas foram criados, sendo o PMCMV o maior programa habitacional da história do Brasil.

Mas com a incorporação da racionalidade do capital financeiro no processo de financiamento da política habitacional, houve uma mudança no modo de pensar a moradia, que deixou de ser vista como direito e se transformou em mercadoria.

O PMCMV desvirtuou o direito fundamental social à moradia, transformando-o em um modelo de inclusão social pelo consumo. Assim, a casa virou uma mercadoria acessada pelas relações de mercado.

Ainda assim, o programa conseguiu a proeza de atender aos interesses de todos os atores envolvidos, mesmo que de forma desigual. Tal arranjo institucional só foi possível por ter ocorrido em um governo que tinha como principal bandeira a defesa dos direitos dos excluídos, bem como o pacto para a garantia do crescimento da economia do país junto aos empresários.

A fim de promover um real direito à moradia é imperioso a ampliação das esferas democráticas, que incorpore a participação popular, para assegurar que os interesses econômicos não usurpem os interesses sociais.

Nesse sentido, a União por Moradia Popular do Maranhão tem atuado para garantir o acesso, de forma mais democrática, das famílias com baixa renda às casas dos programas federais. Com 21 anos de história, a entidade segue buscando construir um modelo discursivo orientado pela perspectiva de se instaurar uma nova forma de fazer política, incluindo a comunidade na tomada de decisão, como forma de preencher as lacunas de participação popular da democracia representativa.

No tocante à superação da financeirização do sistema habitacional, a associação não tem força suficiente para suplantá-la, tendo em vista que a quantidade de unidades habitacionais disponibilizadas para o PMCMV Entidades é irrisória frente ao PMCMV geral, que é dominado pelas construtoras.

Ainda assim, iniciativas como essa estimulam a democracia direta, criando uma cultura de participação e de protagonismo nos indivíduos, que servirá de base para a

reivindicação de diversos outros direitos. Nesse sentido, esse tipo de experiência leva o indivíduo a exercer sua cidadania, construindo e ocupando a espacialidade pública, como forma de contrapor a proposta neoliberal, que é excludente.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Daniela das Neves, RESCHILIAN, Paulo Romano. Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Set./ Dez. 2018. 10(3), 473-484. Disponível em: <https://encurtador.com.br/txA2i>. Acesso em: 23 mai. 2024.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria? **Série Especial: O DIREITO À CIDADE EM TEMPOS DE CRISE**, 2016. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/>. Acesso em: 24 mai. 2024.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução: João Ferreira. 11 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

GOMES, Amanda Marques. O Programa Minha Casa, Meu Maranhão: dignidade ou invisibilidade?. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. V. 29, n. 43, 2022. Edição temática: lugares e memórias. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2316-1752.2022v29n43p153-187>. Acesso em: 16 jul. 2024.

LINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Caderno Metrópole 18(35), jan-abr 2016**. Editora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3508>. Acesso em: 16 jul. 2024.

MASTRODI, Josué; ROSSI, Renan Alacron. Direito Fundamental Social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 17, n. 17, p. 168-187, janeiro/junho de 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/549/420>. Acesso em: 24 mai. 2024.

MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia Maria Carvalho da. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. **Direitos Fundamentais e Justiça**. Ano 6, Nº 21, p. 145-162, Out./Dez. 2012. Disponível em: [file:///C:/Users/mayco/Downloads/lepidus,+287-Texto+do+artigo-780-1-11-20180404%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mayco/Downloads/lepidus,+287-Texto+do+artigo-780-1-11-20180404%20(1).pdf). Acesso em 24 mai. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 jun 2024.

RANGEL, Paula Duque. Efetivação do direito à moradia como forma de cumprimento da função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**. RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.rangel>

RIBEIRO, Frank de Paula. Cultura e Participação Popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Moradia de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 133-152.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos**. CEBRAP (89), mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Álvaro Luís dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly; ROYER, Luciana de Oliveira; LACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; NISIDA, Vítor Coelho. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópolis** 17 (33). Maio de 2015. Scielo Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/?lang=pt#>. Acesso em: 24 mai. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a Democracia. 2.ed. **Cadernos Democráticos**. Coleção Fundação Mário Soares. Ed. Grávida, 2002b.

SANTOS, Boaventura Sousa org. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

SARLET, Ingo Wolfgang. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I, Vol. I, Nº 1, abril de 2001. Salvador/Bahia. Disponível em: <https://encurtador.com.br/TrDhK>. Acesso em: 24 mai. 2024.