

## NOVOS APONTAMENTOS PARA A ORGANIZAÇÃO POPULAR EM ASSENTAMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

Leda Velloso Buonfiglio

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)  
ledabuonfiglio@yahoo.com.br

César Ávila Martins

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)  
cavilamartins@yahoo.com.br

O problema mais intrigante que as ciências sociais hoje enfrentam pode ser assim formulado: vivendo nós no início do milênio num mundo onde há tanto para criticar porque se tornou tão difícil produzir uma teoria crítica? Por teoria crítica entendo toda a teoria que não reduz a “realidade” ao que existe. A realidade qualquer que seja o modo como é concebida é considerada pela teoria crítica como um campo de possibilidades e a tarefa da teoria consiste precisamente em definir e avaliar a natureza e o âmbito das alternativas ao que está empiricamente dado. A análise crítica do que existe assenta no pressuposto de que a existência não esgota as possibilidades da existência e que, portanto, há alternativas susceptíveis de superar o que é criticável no que existe. O desconforto o inconformismo ou a indignação perante o que existe suscita impulso para teorizar a sua superação<sup>1</sup>.

À luz da perspectiva teórica e política da edificação de uma sociedade pós-capitalista, o artigo situa duas vertentes de conhecimento sobre a cidade: *a cidade das lutas* e *a cidade dos déficits*, tentando superar epistemologicamente suas lacunas e apontar para as possibilidades e potencialidades de apropriação social do espaço urbano para as classes populares através da organização de assentamentos populares. Para tanto, o artigo faz uma explanação sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Brasil de forma a identificar novos agentes sociais na produção do espaço que alteram o campo de lutas, atualizando a teoria social crítica e repensando o papel dos movimentos sociais na produção da cidade e na produção da política urbana.

Por fim, o artigo elenca diversas limitações de ordem social, simbólica e política nos novos assentamentos populares em consolidação que dificultam sua conquista plena ou apropriação total enquanto espaços de vida comunitários porque capturados ou rompidos por lógicas que não as embasadas na solidariedade, pertencimento e engajamento político. Ao final, há uma tentativa de fornecer proposições para a organização popular e comunitária em tais espaços.

<sup>1</sup> Boaventura Sousa Santos, 2011, p.23.

## Breve introdução sobre os sentidos contemporâneos da cidade: a *cidade dos déficits* e a *cidade das lutas*

Entre as diferentes abordagens, a cidade pode ser situada como um campo de lutas. À luz do marxismo, sua genealogia está ligada à industrialização, base do operariado, fábrica de reprodução da mão de obra barata, correlata e contemporânea à “cidade da noite espantosa”<sup>2</sup> onde espreita “a família de olhos”<sup>3</sup> num processo de modernização capitalista que se generalizava para além dos subúrbios londrinos.<sup>4</sup>

Nessa cidade se assentaram elementos estruturais da riqueza e opulência, da pobreza, da segregação, da miséria, da espoliação, da violência institucionalizada e, sobretudo, da luta de classes: lutas operárias, sindicais, de diferentes organizações políticas, guerrilhas urbanas, manifestações estudantis, motins, barricadas, sublevações desde o século XVIII. No Brasil, a perspectiva esteve presente, e como outros países da América Latina foi campo importante e com capítulos de violentas lutas sociais.

Paradoxalmente, o conteúdo radical do direito à cidade<sup>5</sup> ou da cidade como direito<sup>6</sup> no campo epistemológico da cidade como objeto de luta abre uma perspectiva utópica: a cidade que é o lugar da batalha histórica, a conquista do direito à cidade; e os direitos associados nunca se realizou plenamente<sup>7</sup>.

De uma perspectiva libertária e propositiva, são necessários passos a mais para superar politicamente a cidade como campo de lutas, ou ao menos situá-la não como fim em si, mas como ponto de partida.

Uma contribuição para fornecer alguns passos, está em Jorge Luiz Barbosa (2017). O autor propõe retomar a cidade como obra humana e patrimônio da sociedade, de modo que a favela brasileira, por exemplo, seja referência em políticas públicas, com princípios orientadores para toda a cidade, dando visibilidade a sujeitos ocultados e assim, proporcionando o lugar de fala com a afirmação da legitimidade política de sujeitos de direito como homens e mulheres com saberes acumulados e herdeiros de pelo menos mais de cem anos de uma história de criações culturais e artísticas e de um modo de habitar no município do Rio de Janeiro.

Os moradores das favelas ou aqueles que representam “entre 40 e 70%” da população urbana<sup>8</sup> que vivem em áreas consideradas ilegais, mais que vítimas do sistema são sujeitos plenos de potencialidades criativas. Assim a favela não é tão somente a negação dos direitos, embora o seja histórica e estruturalmente<sup>9</sup>, mas, sobretudo, expressões legítimas das lutas de homens e mulheres que sobrevivem e resistem cotidianamente em um espaço que é uma possibilidade de viver com potências ao invés de carências e ausências. São comunidades populares em

<sup>2</sup> Hall, 1996.

<sup>3</sup> Berman (2013) retoma a expressão de 1864 da obra do poeta francês Charles Baudelaire (1821 -1867), “Os olhos dos pobres”, Spleen de Paris, nº 26.

<sup>4</sup> Engels, 2011.

<sup>5</sup> Lefebvre, 2004

<sup>6</sup> Rodrigues, 2007

<sup>7</sup> Debord, 1997

<sup>8</sup> Gustin, 2016, p. 167

<sup>9</sup> Valladares, 2001

territórios populares que precisam ser efetivamente incorporados à construção da sociedade democrática e a noção de cidade como obra coletiva aberta<sup>10</sup>.

De fato, há diversos modos de reprodução da prática social e uma fusão complexa de diferentes formas de poder, de conhecimento e formas de direito no seio da sociedade civil, do qual a comunidade e a cidadania são uma dimensão estruturante importante<sup>11</sup> e que fornece pistas de atuação e potência, que serão analisadas adiante.

Em um outro campo do pensamento urbano, há a “*cidade dos déficits*” que é aquela que produz diagnósticos e é tributária da cidade como campo das políticas públicas. A vertente, no atual estágio de desenvolvimento capitalista tende a cair em um pragmatismo técnico e a uma *hiper* especialização a partir de leituras fragmentadas sobre a cidade.

Para enxergar o problema urbano é preciso dimensioná-lo, diagnosticá-lo e assim, quantificá-lo. Trata-se de um saber técnico que redunda na aplicação de números que quantificam e estimam os problemas urbanos e que se empenha num esforço imenso de compreensão da leitura do espaço urbano por meio de novas cartografias. Diversos levantamentos, mapeamentos e sistematização de informações sobre a urbanização nos mais variados aspectos foram formulados.

Destacam-se a sofisticação de novas metodologias e procedimentos adotados com o intuito de atualizar e aprimorar a identificação de base de dados, censos e diversas variáveis que apontam *déficits* de urbanidade em sentido amplo como a identificação de: assentamentos precários, número de favelas, de áreas irregulares, dados sobre a violência urbana e o saneamento básico. Da mesma forma, o uso e o acesso à imagens de alta resolução (fotos de satélite e fotos aéreas,), bem como novas ferramentas de geoprocessamento com maior acesso como *drones* e *GPS*, permitiram uma lente “anônima”, isto é, de aproximação virtual do pesquisador com o objeto de estudo de forma a captar retratos fidedignos urbanos em diversas escalas. Esse saber técnico produziu uma série de documentos e publicações que em várias conjunturas subsidiaram políticas públicas. Outros, apenas alojam-se na tecnocracia das repartições públicas, reforçando o distanciamento dos tempos entre a ciência e a política.

Não se ignora o empenho, o esforço e a relevância dessas pesquisas, de seus resultados, do avanço tecnológico e o acúmulo para as Ciências Sociais como um todo. São ferramentas indispensáveis à leitura crítica da realidade e essenciais à formulação de políticas públicas. Contudo, há a produção e circulação de um conhecimento cada vez mais técnico e especializado sobre as cidades em detrimento da análise mais profunda sobre o problema social, do qual a Geografia, a Sociologia e o Urbanismo sempre foram ciências parcelarias e que ademais de apontarem contradições e conflitos buscavam também a superação dos mesmos. Nessa “cientificização” dos problemas sociais aos pedaços perde-se a visão do todo, a saber, o espaço geográfico e o tecido social<sup>12</sup>.

Tecnicamente, pode-se considerar que estamos em dia com a cidade do *déficit* e, nesta perspectiva, a urbanização precária em todo o mundo foi suficientemente diagnosticada.

---

<sup>10</sup> Barbosa, 2017

<sup>11</sup> Santos, 2011.

<sup>12</sup> Buonfiglio, 2015.

Porém, politicamente será necessário dar outros passos e superar a lente objetiva sob o prisma da urbanização precária generalizada pelo *planeta favela*<sup>13</sup>.

## As Cidades dos Assentamentos Populares do PMCMV

Nas cidades brasileiras é possível notar na paisagem os novos assentamentos populares construídos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)<sup>14</sup>, desde pelo menos 2011<sup>15</sup>. Mas não apenas a morfologia da parte urbana foi alterada: em realidade, também a zona rural já que o Programa estava dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), este voltado à população que vive no campo, como agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais.

O PMCMV era operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sistema segundo o qual o tomador do recurso e o agente produtor das unidades habitacionais é o setor empresarial; e o MCMV Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). De acordo com esse sistema, o tomador do recurso e agente produtor das unidades habitacionais são as entidades sem fins lucrativos. Ressalta-se que, em todas as modalidades do PMCMV e nos dois subprogramas, o recurso se compõe, em parte, de subsídio, e em outra, de financiamento. O subsídio é sempre integral, no grupo de menor renda (Faixa 1), com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (transferidos para o FAR e FDS), enquanto o financiamento da UH varia conforme a diferença de quanto foi subsidiado, e nas demais faixas de renda (Faixa 2 e 3), a fonte é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Vale a pena recordar que, na concepção do PMCMV, as três faixas foram enquadradas como baixa renda e estavam atreladas ao salário mínimo. Algum tempo depois, sofreram uma alteração e os novos tetos foram fixados, com os limites para cada faixa estipulados com base na renda, mas não mais com relação ao salário mínimo. Muito embora o subsídio federal para a Faixa 2 seja bem menor, priorizando as famílias com menores rendas, da Faixa 1 (com subsídio praticamente integral), não significa que a Faixa 2 seja de mercado, muito pelo contrário, reconhece-se esse “perfil” de renda entre a demanda municipal. Ressalta-se que houve uma grande parcela da demanda de baixa renda nos municípios que não foram atendidas, pois auferiam renda mensal familiar acima do teto da Faixa 1, à época (R\$ 1.600,00 reais), mas, ao mesmo tempo, não podia pagar valores exigidos por imóveis na planta da modalidade Faixa 2, sobretudo com taxas de corretagem e entrega de chave. Portanto, a faixa de renda 2 é configurada como operação de mercado. Não à toa que no PMCMV 3, que não chegou a ser implantado, figurava a modalidade Faixa 1,5<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Davis, 2006.

<sup>14</sup> Lei nº 11.977 de 2009.

<sup>15</sup> O PMCMV chegou a lançar oficialmente sua terceira edição em julho de 2014, e chegou ao sexto ano, apontando para a meta ambiciosa de construção de três milhões de unidades a partir de 2015, mas foi interrompido após o golpe que derrubou a presidente eleita Dilma Rousseff em abril 2016.

<sup>16</sup> Buonfiglio: 2015; 2018.

Para o artigo, ressalva-se a importância de apresentar brevemente o contexto da modalidade do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (Portaria nº 618, de 14 de dezembro de 2010) que destoa da modalidade empresarial e que selou os compromissos de aparelhos de Estado pactuados com agentes minoritários como entidades sociais, cooperativas e movimentos de moradia, muitos dos quais, inseridos há décadas na luta pelo direito à moradia do país<sup>17</sup>. Em 2010, o Governo brasileiro anunciou a transferência de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para entidades civis sem fins lucrativos, operacionalizado por contratos de repasse assinados entre a Caixa Econômica Federal e as entidades. No mesmo ano, a Portaria nº 618 (14/12/2010) estabeleceu os critérios de participação e seleção de entidades privadas sem fins lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral da Previdência Social(FRGPS) destinados ao PMCMV. Surgia a “modalidade” MCMV Entidades, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), mesma fonte de financiamento do anterior Programa Crédito Solidário, criado em 2004 pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades. O conjunto dessas entidades abrange várias naturezas: associações comunitárias de bairro; associações culturais; remanescente de quilombo; cooperativas habitacionais; cooperativas de crédito; sindicato dos trabalhadores rurais; e cooperativa dos trabalhadores dos Correios. As entidades organizadas nos últimos anos acessaram os recursos federais e construíram diversos empreendimentos. Ainda que uma pequena parcela do Programa seja destinado à tal modalidade, aponta-se que ocorreu uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política habitacional urbana brasileira trazendo novas questões quanto à forma de atuação dos agentes sociais na política estatal brasileira.

No PMCMV ficou evidente uma disputa desigual pela produção do espaço, representada pelo contraste entre o número de empreendimentos dentro das duas modalidades. Na Faixa 1 do Programa: 67.642 unidades habitacionais foram produzidas no Brasil de 2009 até 2014 somando: 7.771 casas construídas pelo Entidades enquanto 32.629 casas foram construídas por empresas construtoras. Por meio desse processo, ocorreu a “interiorização” do Programa em cidades que não o acessariam de forma tradicional, mas lograram entrar no mapa da produção habitacional brasileira, possibilitando romper com o modelo calcado na região metropolitana e de grandes cidades via modalidade Oferta Pública / Sub50: 5.561 unidades habitacionais e no meio rural (Modalidade PNH Rural): 21.681 unidades habitacionais.

De fato, há uma distância de quase 25 mil UH entre as modalidades Entidades/FDS e pelo Empresarial/FAR. Quanto maior o porte dos empreendimentos revela-se um estoque de terras privado que entra no circuito à disposição da modalidade MCMV Empresarial. Como uma balança que pende, beneficiando ora um lado, ora outro, a habitação de interesse social (contendo o MCMV Entidades) revela um processo nada harmônico entre os agentes políticos.

Luciana do Lago (2011) contrapõe as modalidades Empresarial e Entidades do MCMV observando, de um lado, o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária e, de outro, o papel determinante de setores organizados da população, como movimentos de moradia e cooperativas habitacionais. No primeiro caso, o mercado define tudo: desde a localização até o público alvo, passando pelos projetos, tipologias e qualidade das edificações. Já na modalidade

---

<sup>17</sup> Buonfiglio, 2015.

MCMV/Entidades a seleção da demanda e a construção da habitação estão a cargo das entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades.

Ao longo do tempo, o programa foi acumulando uma série de críticas, apontadas em diversas produções recentes<sup>18</sup>. O ponto de partida de algumas dessas pesquisas se atém, sobretudo, à dimensão econômica e política do espaço urbano brasileiro, na medida em que as recentes transformações nesse espaço estão profundamente relacionadas com as últimas crises internacionais, que abalaram diversos países. O PMCMV não deixa dúvidas de que “garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil<sup>19</sup>” e positivamente, os fartos recursos alocados na produção habitacional chegaram a uma escala nunca antes alcançada.

Para tornar a demanda solvável foi preciso um maciço investimento em subsídios para financiamento das famílias de baixa renda: no primeiro ano do PMCMV (2009) foram investidos 14 bilhões de reais, valor que chegou a ser quadruplicado em 2012, quando atingiu a cifra de 57 bilhões, se retraindo no último ano, 2014, para 45 bilhões<sup>20</sup> colocando em funcionamento um poderoso mecanismo de captura do fundo público (por subsídios) e da massa salarial (por financiamentos), na forma de renda fundiária<sup>21</sup>.

Ainda que apenas 1% do Programa seja destinado para o MCMV Entidades, pode-se concluir que lentamente tem ocorrido uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política espacial brasileira, em especial da habitacional urbana, repondo novos papéis aos velhos agentes sociais.

No Brasil, durante a administração federal liderada pelo Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016), os movimentos populares foram alternando, em seu discurso, a reivindicação do direito à moradia digna, avançando sua luta na esfera pública e institucional pautando-a como política pública.

Atualmente, há uma grande diversidade de movimentos populares de moradia, em âmbito local e regional brasileiro. Dentre os movimentos, destacamos quatro: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); a Central dos Movimentos Populares (CMP); o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNL) e a União Nacional de Moradia Popular (UNMP) que remontam às articulações da década de 1980 e na década de 1990 tiveram o fortalecimento em articulações nacionais e integrações em diversas instâncias governamentais com atuação nacional como a participação e assento no Conselho Nacional das Cidades, instâncias civis e de militância como o Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>22</sup>.

De sujeitos invisíveis na cidade, alvo de repressão policial nas décadas de 1970, 1980 e 1990, tornam-se agentes ativos na máquina pública com a apropriação e a captura de suas lutas no seio do Estado capitalista e as negociações como demandas junto ao Estado. As lideranças de movimentos de moradia também têm participado da construção da política em Conferências,

<sup>18</sup> Royer, 2009; Shimbo, 2010; Fix, 2011.

<sup>19</sup> Maricato, 2012, p. 63.

<sup>20</sup> Buonfiglio, 2018.

<sup>21</sup> Royer, 2009; Fix, 2011; Bastos, 2012.

<sup>22</sup> Buonfiglio, 2007.

detendo assento em conselhos correlatos com destaque para as Conferências Nacionais das Cidades que organizaram a agenda de lutas descentralizando-a em conferências municipais e estaduais em todo o país bem como a institucionalização do Conselho Nacional das Cidades. No processo, os representantes dos movimentos populares acompanhavam os demais agentes do mercado e do poder público, negociando a distribuição de recursos, na formulação e/ou questionamento de programas e normativas.

O resultado foi uma reorganização e criação de entidades e cooperativas habitacionais que acessaram os recursos federais, construindo empreendimentos dentro da modalidade do MCMV (Entidades/FDS), em que as demandas apresentadas não estão inscritas em cadastros municipais, mas cadastradas pelas entidades, em uma luta prévia, anterior ao empreendimento, na qual diversas famílias foram despejadas ou participaram ativamente de ocupações coletivas, cujo critério de pontuação é o da participação, coerente com a modalidade autogestionada:

Mais do que comparecer a "protestos e invasões", participar significa acompanhar reuniões e assembleias, capacitações, discutir, organizar e planejar o projeto, procurar terrenos para viabilizá-los e, muitas vezes, inclusive, participar da própria construção da política e da obra. O trabalho intenso de organização irá depois impactar também positivamente na sustentabilidade dos conjuntos, como já é possível constatar em empreendimentos já construídos, uma vez que esses grupos estão preparados para gerir a vida coletiva, ao contrário do que ocorre em vários conjuntos do MCMV-construtoras para essa mesma faixa de renda, nos quais já se instala uma enorme crise de gestão<sup>23</sup>.

As novas contradições dos movimentos sociais entre o campo de lutas e o campo institucional das políticas públicas podem ser analisadas pela teoria social crítica que redimensionam a relação histórica e problemática da sociedade civil com o Estado, reafirmando sua aproximação dialética. Essa mudança em curso da atuação dos movimentos sociais repõe algumas questões no nível da produção da política espacial.

Afinal, assiste-se a uma maior distribuição de recursos e melhor condições de acesso na política urbana e habitacional incluindo a presença de mais agentes ou se trata da produção mais justa ou menos desigual do espaço urbano? Em que medida se pode concluir que estaria em curso um processo político de delegação de poder na perspectiva de Souza (2013) ou se trata tão somente de uma maior abertura ou melhor distribuição ainda que desigual na produção da política e na produção do espaço, dentro da apropriação privada de enormes recursos públicos?

Tratar-se-ia mais do "avanço e radicalização de dinâmicas (sociais, políticas, culturais) que propiciem a organização e a luta populares" e simultaneamente do "enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes através da desmontagem de mecanismos tradicionais de reprodução de poder e a desarticulação de alianças e dispositivos que favoreçam a privatização de recursos públicos"<sup>24</sup>?

---

<sup>23</sup> Rolnik, 2014. Disponível em: <<http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2014/12/onde-mora-ideologia-por-raquel-rolnik.html>>. Acesso em: 01/12/2014.

<sup>24</sup> Lahorgue, 2007, p.3.

Ainda que talvez seja impossível responder as perguntas de fundo, concordamos que haja um novo papel para os movimentos sociais e sociedade civil como parceiros da produção habitacional. Seu papel político é o de aprofundar a arena de lutas resgatando o debate de Nico Poulanzas (1985), demarcando posições nesses espaços de poder e contribuir com o questionamento quanto às formas alternativas de produção habitacional. A compreensão do papel atribuído às Entidades como agentes parceiros da produção do espaço, ainda que com participação na produção bem menor, parece fundamental.

A equação faz resgatar a dicotomia paradigmática apontada por Boaventura Sousa Santos (1995; 2011): a tensão dinâmica entre a regulação e a emancipação social que assentou as bases do paradigma sociocultural da modernidade ocidental (desde, pelo menos, o século XVI). Com o desenvolvimento do capitalismo, houve uma gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias. Hoje, de acordo com o autor, vivemos o total colapso da emancipação pela regulação, com uma crise sem renovação do paradigma com, no máximo, o triunfo do reformismo (onde houve, não foi completado) sobre a revolução.

Os movimentos sociais brasileiros têm mobilizado seus repertórios de ação tanto na cidade das lutas como na cidade dos *déficits*, pautando as políticas públicas. Entre os resultados, está uma especialização com maior acesso à tecnologia, *expertise* e *know how* dos movimentos populares tanto em práticas de construção civil da casa, e, portanto, na forma de produção de cidade como em ambientes institucionais de formulação, acompanhamento e gestão de programas públicos, e, portanto, como forma de produção da política urbana.

A autoconstrução das famílias pobres, dos barracos às casas sem arquiteto ou assessoria urbanística, prática comumente difundida nas cidades brasileiras e demais cidades do mundo, vai se somando na morfologia urbana aos assentamentos populares organizados por entidades e movimentos sociais. Sem dúvida, ainda que da perspectiva reformista, isso é um avanço na conquista da cidade, e propõe uma potência criativa e inovadora popular.

## **A organização nos novos assentamentos populares: alguns apontamentos e tentativas de proposições**

Para o debate da organização comunitária em assentamentos populares e na perspectiva aqui buscada, de uma sociedade pós-capitalista, teríamos que afastar inicialmente, ao menos metodologicamente, algumas questões crucias vividas em assentamentos populares brasileiros em pleno século XXI, a saber;

- (1) a violência urbana que se acirrou com o tráfico de drogas e a disputa entre facções de forma territorializada;
- (2) o debate do mercado da terra, em torno da propriedade privada, ainda que a habitação popular nos casos de programas federais tenha sido conquistada por intermédio do Estado e de financiamentos subsidiados, bem como o aumento do preço da terra associado à valorização de bairros antes periféricos em processos de urbanização e de consolidação;
- (3) a falta de continuidade de verbas de programas federais sem tempo de maturação, ao sabor das conjunturas político-eleitorais e

(4) níveis extremamente baixos de mobilização política e associativismo<sup>25</sup> associado ao afrouxamento de laços comunitários<sup>26</sup>.

Apontadas e afastadas temporariamente essas 4 amplas questões que estão no embate político das cidades brasileiras e na agenda das pesquisas acadêmicas, voltamos o pensamento à práxis da organização nos assentamentos populares.

Entre os critérios de prioridade do PMCMV que altera radicalmente a lógica patriarcal e do machismo arraigado na sociedade brasileira e, sobretudo nas famílias pobres, está a propriedade do imóvel ser destinado às mulheres, e, portanto, famílias chefiadas por mulheres. Esta prioridade é anterior ao PMCMV, era parte da política do SNHIS / Lei nº 11.124/05, norteadora de diretrizes e princípios à habitação de interesse social, que definia a prioridade para baixa renda, e sinalizava: “quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres”, e seguem sendo, atualmente, os principais critérios de prioridade para a demanda municipal do PMCMV Faixa 1.

Esta é uma dimensão social que precisa ser analisada em profundidade nos assentamentos populares construídos nos últimos anos no Brasil.

Em geral há um protagonismo de mulheres beneficiárias também nas questões de organização do assentamento, denominado pós-ocupação, que revela elementos embrionários para a superação da exploração masculina no ambiente doméstico, mas que não se limita ao espaço da casa e da família, mas ao espaço comunitário do assentamento como um todo. Após a ocupação das famílias beneficiárias, moradoras tornadas síndicas, muitas sem experiência no campo de lutas, constroem estratégias de organização local para lidar com problemas condominiais como inadimplência de taxas de condomínio e demais taxas de serviços bem como as tentativas de convivência comunitária na apropriação do espaço e formas de lidar com a insegurança e o poder do tráfico.

Para a identificação do assentamento popular como uma comunidade define-se o *espaço da comunidade* como sendo aquele que se constitui “pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e da reprodução de territórios físicos e simbólicos e de identidades e identificações com referência a origens e destinos comuns”<sup>27</sup>.

O autor criou um mapa interativo com seis espaços estruturais simultâneos, atuantes na sociedade capitalista, que articulam de forma profunda mercado, sociedade civil e Estado: o espaço doméstico; o espaço da produção; o espaço de mercado; espaço da comunidade; o espaço da cidadania e o espaço mundial. Sua abordagem se centra na fusão entre os três agentes e nas dimensões que estabelecem como modos básicos de produção da prática social. Cada qual é um conjunto com contradições internas e dinâmicas endógenas, produto de longos processos históricos que os distinguiram e os autonomizaram como campos próprios. Contudo, eles se articulam e se interferem mutuamente, interpenetrando-se, seja por meio de suas instituições, seja por meio de suas dinâmicas de desenvolvimento.

---

<sup>25</sup> Ribeiro & Santos Jr, 2012.

<sup>26</sup> Bauman, 2007.

<sup>27</sup> Santos, 2011, P. 278.

O espaço da comunidade mobiliza tanto quanto o espaço doméstico, investimento emocional, e tanto quanto o espaço da cidadania, dinâmicas de pertencimento “*desenhando círculos de reciprocidade em territórios físicos ou simbólicos delimitados*”<sup>28</sup>. A dinâmica do espaço da comunidade, diferentemente do espaço da cidadania (relação vertical Estado-cidadão), organiza-se quase sempre a partir de obrigações políticas horizontais, isto é, diretamente entre famílias, cidadãos, e sem mediações, e no caso de um assentamento popular, entre vizinhas e vizinhos beneficiários da política pública.

Tal relação horizontal não permite supor automaticamente que a sociedade civil seja portadora da libertação e emancipação e de fato, coexistem em todas as dimensões várias formas de exploração podendo inclusive recorrer à coerção. O espaço da comunidade se orienta por princípios organizadores da vida individual e coletiva que consolidam as mais elementares e sedimentadas relações sociais: a diferença sexual e de geração; diferença de classe; diferenças raciais, étnicas, religiosas, cujos modos de produção de poder são o patriarcado; a diferenciação desigual; de dominação, com suas instituições protagonistas: o casamento, a família, a organização popular, a vizinhança, a Igreja. A produção de conhecimento não se encerra na cultura familiar e/ou conhecimento local e tradicional; estando também atravessados pelo consumismo e cultura de massas, nacionalismo e cultura cívica<sup>29</sup>.

Zygmunt Bauman (2007) aponta para a individualização frente à desregulamentação do Estado de Bem Estar Social no mundo europeu que resultou em vínculos fracos e rompimento nas relações de parentesco, vizinhança e trabalhistas. Historicamente os laços de pertencimento sempre estiveram associados à solidariedade, isto é às redes territoriais. Portanto, segundo o autor, na cidade *líquido-moderna* há uma pulverização acelerada das redes de vínculos e uma dilapidação e decomposição dos vínculos coletivos.

Dado o panorama crítico, questiona-se como buscar, de forma latente ou residual, elementos de autonomia, solidariedade e justiça na essência do princípio da comunidade e nas relações sociais humanas nesses novos assentamentos?

Retomando Barbosa (2017), tais assentamentos mesmo que novos e/ou em consolidação, precisam ser efetivamente incorporados à construção da sociedade democrática e na afirmação da legitimidade política de novas comunidades populares assim como o lugar de fala de mulheres chefes de família que além de prover o sustento da casa, do espaço doméstico, devem gerir coletivamente o espaço do assentamento como um todo.

Para essa complexa questão, poder-se-ia imaginar um Fórum de Mulheres Líderes e/ou Síndicas que pudesse ser fortalecido territorialmente, amparado pela prefeitura ou poder público local (quando em áreas de vulnerabilidade social e controle do trânsito) e/ou grupos de apoio da universidade para resolução de problemas comuns em áreas condominais; inclusive com assento em Conselhos de políticas locais como Conselho de Habitação, Conselho de Planejamento Urbano, entre outros instituídos nos municípios brasileiros, dando visibilidade a essas agentes populares, proporcionando uma cultura política não marginal.

---

<sup>28</sup> Santos, 2011, P. 283

<sup>29</sup> Santos, 2011.

Um novo assentamento popular, seja loteamento de casas, seja condomínio de casas ou condomínio de edifícios, não estão consolidados como demais bairros das cidades. Contudo, como se tratam de assentamentos produzidos por subsídios estatais, dentro de um programa público, se diferem dos demais bairros e assentamentos precários da cidade por serem regulares, figurando, portanto como parte da cidade legal. Contudo, as dificuldades de integração desses assentamentos são imensas, haja vista que as famílias beneficiárias não pertencem a esse espaço social, são famílias vindas de todas as partes do município, a partir de um cadastro público. Quando se trata da demanda de famílias via entidades organizadoras, ainda assim, também podem ser oriundas de diversas áreas da cidade. Junto ao imóvel regularizado, vem no pacote uma nova lógica de urbanidade, com o preço de taxas de condomínio (custeio de portaria, zelador, limpeza das áreas comuns) e taxas de água e de luz. Não se trata de um endividamento pelo financiamento já que as parcelas a serem quitadas do financiamento não comprometem a renda familiar com o alto subsídio público, mas novos gastos para a família pelo alto custo da formalização dessa urbanidade. Não são poucos os empreendimentos do PMCMV em que as famílias não conseguem manter a adimplência da taxa de condomínio e disto decorrem problemas de convivência e gestão dentro do assentamento.

Potencialmente tais assentamentos podem tornar-se palcos de manifestações culturais e artísticas integrantes do calendário cultural da cidade como espetáculos, festas, shows, etapas de campeonatos esportivos. Podem também abrigar sedes de cinema e bibliotecas itinerantes por meio de fundos ou verbas municipais para além do período de eleições como currais cativos de práticas clientelistas, rompendo um círculo vicioso da habitação como moeda de troca que rende muitos votos<sup>30</sup>.

Em longo prazo, seria necessário um imenso investimento na construção e fortalecimento de Universidades Populares voltadas para os movimentos sociais urbanos com a formação política e pedagógica de lideranças e beneficiários de políticas públicas. O papel das universidades estabelecidas seria de igual importância promovendo concursos locais e/ou regionais com o apoio da Caixa Econômica Federal, Conselhos, Sindicatos e Associações profissionais ligadas às práticas da indústria civil e da habitação popular que premiassem e estimulassem, bem como financiassem novos projetos alternativos de empreendimentos habitacionais, de equipamentos comunitários, de modelos de gestão e auto-gestão, de economia solidária, de recreação e práticas esportivas envolvendo alunos de cursos como Engenharia, Economia, Arquitetura e Urbanismo, Administração, Geografia, Sociologia, Educação e Educação Física.

As proposições aqui elencadas dependeriam de alterações profundas no modo da prática social, e sequer poderiam ser pensadas sem retomar a questão do papel empreendido pelas Universidades, movimentos populares, intelectuais e, sobretudo, pelos geógrafos e arquitetos rebeldes em ação<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Buonfiglio, 2015.

<sup>31</sup> Harvey, 2004

## Breves Conclusões

Os assentamentos populares do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Brasil podem ser analisados como produto da cidade das lutas e da cidade dos *déficits* mas eles ainda não foram conquistados plenamente, ainda que o imóvel tenha sido passado às famílias de beneficiários há alguns anos. Trata-se de tentar potencializar o longo processo de apropriação social coletiva que se inicia logo após a ocupação das famílias. De modo a superar as limitações do campo de estudos da cidade como objeto de luta e da cidade dos déficits tais assentamento, a despeito de todas as críticas ao PMCMV podem e devem ser analisados como novos espaços de potencialidades.

Admite-se de partida, a dificuldade de apontar proposições radicais para a organização popular uma vez que os novos assentamentos ou assentamentos em consolidação têm sido dificilmente correspondidos na prática como espaços comunitários com níveis de mobilização, associativismo e laços de solidariedade e/ou de pertencimento.

Contudo, não há como ignorar esse campo social, o espaço da comunidade, focando na ação e protagonismo da sociedade civil, de reapropriação de laços sociais e comunitários, de legitimidade de agentes da comunidade, de voz à lideranças femininas tornadas síndicas em um novo assentamento popular da cidade, dotadas de legitimidade original.

## Bibliografia

BARBOSA, Jorge Luiz. As Favelas na Reconfiguração territorial da justiça social e dos direitos à cidades. In: CARLOS, A.F.A; ALVES, G.; PADUA, R.F. (orgs.). *Justiça Espacial e o Direito à Cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.

BASTOS, Rodrigo Dantas. Economia Política do Imobiliário: O programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2012. 106 f.

BAUMAN, ZYGMUNT. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 8.7.2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 618, de 14 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de seleção de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: D.O.U., 16.12.2010.

BERMAN, Marshall. *Tudo o que é Sólido se Desmocha no Ar. A aventura da modernidade.* São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

BUONFIGLIO, L. V. O Resgate do centro de Porto Alegre: a luta dos sem-teto pelo direito à moradia. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007. 239 f.

BUONFIGLIO, L. V. Da política urbana federal à produção do espaço municipal: a gestão habitacional no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

BUONFIGLIO, L. V. Análise da política urbana habitacional brasileira da última década. Revista Geosul, vol. 33, edição nº 67, 2018.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela.* São Paulo: Boitempo, 2006.

DEBORD, Guy. *A Sociedade do Espetáculo.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

ENGELS, F. *Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra.* São Paulo: Boitempo, 2011.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2011. 288 f.

GUSTIN, M.B.S. A cidade ilegal: espaço de anulação da cidadania. In: Brandão, C.A.L (orgs.). *As cidades da cidade.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 158-169.

HALL, Peter. *Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX.* Barcelona, Espanha: Ediciones Del Serbal, 1996.

HARVEY, David. *Espaços de esperança.* São Paulo: Loyola, 2004.

LAGO, Luciana Correa do. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, [online], n. 05, ano 02, junho de 2011.

LAHORGUE, Mario Leal. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (16), p. 2, 1 de agosto de 2007. (Versão digital).

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* São Paulo: Centauro, 2004.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil.* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

POULANTZAS, Nico. *O Estado, o Poder, o Socialismo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RIBEIRO, L.C. Q & SANTOS JR, O. A. *Cultura Política, Cidadania e Voto: desafios para a governança metropolitana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como Direito. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Vol. XI, núm. 245 (33), 1 de agosto de 2007

ROLNIK, R. Onde mora a ideologia? Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul - FSP, [online], 01/12/2014. Disponível em: <<http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2014/12/onde-mora-ideologia-por-raquel-rolnik.html>>. Acesso em: 01/12/2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. São Paulo: USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade de São Paulo. São Carlos: USP, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.