



# **PLANEJAMENTO, GESTÃO URBANA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO: O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA DISPUTA PELO DIREITO À MORADIA NO BRASIL<sup>1</sup>**

Ana Emília da Silva Couto<sup>2</sup>  
Dalliana Ferreira Brito Grisi<sup>3</sup>  
Eliza Daiana Lopes de Oliveira<sup>4</sup>  
Maria Ritha Galvão de Figueiredo<sup>5</sup>  
Kleber Soares de Oliveira Santos<sup>6</sup>

## **RESUMO**

O presente estudo analisa o papel dos movimentos sociais na disputa pelo direito à moradia no Brasil, destacando suas contribuições para o planejamento e a gestão urbana. A pesquisa parte da compreensão de que a produção do espaço urbano é marcada pela interação entre Estado, mercado e sociedade civil, sendo os movimentos populares agentes centrais na luta contra a exclusão habitacional. O objetivo principal foi investigar a atuação desses movimentos no município de Natal/RN, entre 2020 e 2024, observando sua capacidade de incidência sobre as políticas habitacionais e de tensionamento da lógica excludente que caracteriza o desenvolvimento urbano brasileiro. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, com apoio em entrevistas secundárias realizadas com lideranças de organizações como o MLB e a CMP. Os resultados evidenciam que, apesar das limitações estruturais e da mercantilização da terra e da moradia, os movimentos sociais têm conquistado avanços relevantes, como a criação de programas habitacionais voltados à autogestão (PCS e PMCMV-Entidades) e a conquista de espaços institucionais de participação. Contudo, persistem desafios, como a ausência de banco de terras, a localização periférica dos empreendimentos habitacionais e a insuficiência de infraestrutura urbana. A análise revela, portanto, que os movimentos sociais não apenas reivindicam moradia, mas constroem alternativas políticas e territoriais que reafirmam o direito à cidade e a função social da propriedade.

**Palavras-chave:** Habitação social; Movimentos sociais; Produção do espaço urbano; Planejamento urbano

## **ABSTRACT**

This study analyzes the role of social movements in the struggle for the right to housing in Brazil, highlighting their contributions to urban planning and management. The research is based on the understanding that the production of urban space is shaped by the interaction between the State, the

<sup>1</sup> Este artigo foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), Código de financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutoranda do Curso de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, coutoanaemilia@gmail.com;

<sup>3</sup> Doutoranda do Curso de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, dallianagrisi@gmail.com;

<sup>4</sup> Mestranda do Curso de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, liz.lopes.oliveira@gmail.com;

<sup>5</sup> Mestranda do Curso de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, m.ritha@outlook.com;

<sup>6</sup> Doutorando do Curso de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, klebersosanto@gmail.com.



market, and civil society, with popular movements being central agents in the fight against housing exclusion. The main objective was to investigate the activities of these movements in the municipality of Natal–RN between 2020 and 2024, observing their capacity to influence housing policies and to challenge the exclusionary logic that characterizes Brazilian urban development. Methodologically, the study adopts a qualitative approach, based on a literature review, document analysis, and a case study, supported by secondary interviews conducted with leaders of organizations such as MLB and CMP. The results show that, despite structural limitations and the commodification of land and housing, social movements have achieved significant advances, such as the creation of housing programs focused on self-management (PCS and PMCMV–Entities) and the attainment of institutional spaces for participation. However, challenges persist, including the absence of a land bank, the peripheral location of housing developments, and insufficient urban infrastructure. The analysis thus reveals that social movements not only claim housing rights but also construct political and territorial alternatives that reaffirm the right to the city and the social function of property.

Keywords: Social habitation; Social movements; Urban space production; Urban planning

## INTRODUÇÃO

A produção e o ordenamento do espaço urbano no Brasil revelam a complexa articulação entre o Estado, o mercado e os múltiplos atores sociais que disputam e constroem cotidianamente a cidade. Ao longo do tempo, transformações estruturais nas dinâmicas do capitalismo, nas funções do Estado e nas concepções sobre o território especialmente no contexto de globalização alteraram significativamente as formas de organização do espaço e a centralidade do urbano nas relações sociais. As intervenções do Estado nos processos de produção reforçam hierarquias territoriais e promovem a expulsão dos antigos habitantes para áreas periféricas (Santos, 1979). Os movimentos sociais, em articulação com as dinâmicas de intervenção do Estado, resultaram em transformações significativas nos espaços historicamente ocupados pelas camadas populares (Lima, 2012). O confronto entre as mobilizações populares e as políticas públicas formuladas no campo urbano, especialmente no que concerne às questões habitacionais e de infraestrutura, constituiu-se como um elemento central na construção da luta pelo direito à cidade.

A partir da redemocratização, observa-se uma ampliação das possibilidades institucionais para a atuação desses movimentos, exemplo disso, foi a Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, que representou uma importante vitória dos movimentos sociais, tendo em vista a alteração da redação do artigo 6º da Constituição Federal, no qual se inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais. Fruto de uma longa e intensa mobilização de organizações populares, movimentos por moradia e entidades da sociedade civil que, historicamente, lutaram pela inclusão desse direito na agenda pública. Conquistas como o Estatuto da Cidade (2001) e a inserção da sociedade civil em programas como o Minha Casa



Minha Vida – Entidades. Entretanto, os desafios persistem diante da lógica dominante de mercantilização da terra e da moradia, que tende a restringir o acesso aos bens urbanos à parcela mais vulnerável da população (Couto,2022). Fato é que a carência habitacional, ainda presente pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), obriga a população excluída a uma permanente mobilização por conquistas que, idealmente, deveriam ser garantidas de forma plena.

Neste contexto, esta pesquisa se propôs a investigar a atuação dos movimentos sociais na produção e gestão do espaço urbano, entre os anos de 2020 e 2024, com base em um estudo de caso no município de Natal–RN, analisando sua capacidade de interferência nas políticas habitacionais e nas estratégias de planejamento urbano. Buscou-se compreender de que forma tais movimentos influenciam a formulação de alternativas à lógica excludente que historicamente orienta o desenvolvimento urbano brasileiro, e quais os limites e possibilidades dessa atuação diante das transformações no campo da política habitacional. Este trabalho organiza-se em duas partes no tópico que trará resultados e discussões, além da introdução. A primeira dedica-se à discussão sobre a reforma urbana sob a ótica do Estatuto da Cidade, situando-os no contexto do processo de urbanização brasileiro denominada, Moradia, Luta e Direito a Cidade. A segunda parte aborda os movimentos sociais a partir das discussões, Teoria e Prática em Movimento, apresentando um panorama analítico das principais contribuições da literatura nacional e à análise das entidades e organizações que atuam na defesa do direito à cidade, com atenção especial às formas de articulação estabelecidas pelos movimentos sociais urbanos em Natal.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso no município de Natal–RN. Foram consultadas legislações, como o Estatuto da Cidade, e programas habitacionais, além de entrevistas secundárias com lideranças de movimentos sociais. Esse percurso permitiu compreender, em contexto real, os desafios enfrentados pelos movimentos na esfera habitacional e os anseios que emergem das políticas públicas voltadas ao direito à moradia.

Neste sentido, o texto propõe uma compreensão da atuação dos movimentos sociais urbanos buscando situá-los enquanto sujeitos políticos que disputam a produção e a apropriação do espaço urbano. Ao analisar como essas lutas se articulam com programas habitacionais em um recorte menor da realidade, especialmente no que se refere à reconfiguração do território e à inclusão de parcelas historicamente marginalizadas da população, o que se evidencia é a continuidade da militância em diferentes arenas políticas. A análise dessas trajetórias permitiu





vislumbrar como os movimentos sociais incidem sobre a dinâmica urbana, tensionando as estruturas instituídas e reivindicando o direito à cidade.

Assim, como lideranças nas lutas sociais pela moradia, os entrevistados apontam que os movimentos com pautas na moradia conquistaram um peso significativo nacionalmente, a exemplos da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Central de Movimentos Populares - CMP, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), o próprio Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB, entre outros. E que isso é uma conquista através dos processos de luta e da reunião de esforços voltados a tencionar o governo em prol de mudanças efetivas no campo habitacional. O protagonismo dos movimentos sociais na luta por moradia trouxe avanços importantes também na autogestão, com o Programa Crédito Solidário (PCS), e logo depois na linha do PMCMV-Entidades (MCMV-E) em substituição ao PCS, um exemplo pioneiro e até hoje único de experiência de produção social da moradia institucionalizado na política urbana nacional (Balbim; Krause; Neto, 2015), sendo de efetiva inovação do PMCMV.

## **METODOLOGIA**

Dentro do processo metodológico, a pesquisa trouxe um caráter qualitativo, fundamentado em revisão bibliográfica e análise documental. Foram consultados livros, artigos acadêmicos e documentos oficiais que tratam da relação entre movimentos sociais, planejamento urbano e produção do espaço. Também foram utilizadas legislações como o Estatuto da Cidade, análises de programas habitacionais e por fim, utilizou-se a metodologia de estudo de caso no município de Natal/RN, no intuito de entender este fenômeno complexo num contexto real, fornecendo informações detalhadas e contextuais, a partir de entrevistas secundárias realizadas com lideranças de movimentos sociais.

Quadro 1 - Lista de entrevistas executadas

<b>Entrevistado</b>	<b>Grupo</b>	<b>Identificação</b>
G	MLB - Representante (2019)	Ex presidente do Movimento Luta nos bairros, vilas e favela (MLB)
H	CMP - Representante (2022/2020)	Integrante da Central de Movimentos Populares RN (CMP) e Ex presidente do (MLB)

Fonte: Couto (2022, p.100)



A análise conduz a discussão através dos desafios enfrentados que compõem esse campo da representação social, por meio da percepção de alguns agentes que representam os Movimentos Sociais dentro do campo habitacional, e os anseios que a política habitacional impulsiona dentro da perspectiva social.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

O déficit habitacional nas cidades brasileiras evidencia profundas desigualdades socioespaciais, refletindo a dificuldade de acesso à moradia digna e às condições urbanas básicas. Apesar da criação de programas habitacionais, a escassez de políticas efetivas e o contexto político-econômico neoliberal ampliam a marginalização habitacional, exigindo novas estratégias sociais (BONDUKI, 2008). Nesse cenário, os movimentos sociais de luta por moradia consolidam-se como protagonistas na reivindicação do direito constitucional à moradia (art. 6º da CF/1988), articulando ações que visam a efetivação da função social da cidade e da propriedade (LIMA, 2016; MARICATO, 2011).

Como base teórica e metodológica, optou-se por utilizar Castells (2013), Pinto (2012) e Arretche (1996) para analisar a atuação contemporânea dos movimentos sociais urbanos, compreendendo suas formas de mobilização, a construção de redes horizontais de comunicação e a ampliação da participação cidadã nos processos de planejamento urbano. Fernandes (2010), Maricato (2011; 2014) e Bonduki (2008) fundamentam a discussão sobre a atuação histórica dos movimentos sociais por moradia no Brasil, evidenciando os problemas habitacionais e as estratégias de pressão sobre o Estado.

Para tratar da Reforma Urbana e do marco legal do direito à cidade, foram utilizados Ribeiro (2003), Bassul (2005), Klintowitz (2013) e Cardoso (2012), que abordam a trajetória histórica da política urbana brasileira, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a importância de instrumentos legais de caráter distributivo e redistributivo. Grazia (2012) contribuiu para refletir sobre a gestão democrática urbana, evidenciando a participação social como mecanismo de efetivação do direito à cidade.

No campo das políticas habitacionais específicas, como o Programa Crédito Solidário (PCS) e o PMCMV-Entidades (PMCMV-E), a pesquisa se apoiou em Santos (1978) e Comaru e Barbosa (2019), que analisam a participação direta de entidades sociais na produção habitacional, a autonomia na definição de projetos e os impactos da autogestão na garantia de moradia digna. Moura (2014) e Pereira (2021) subsidiaram a discussão sobre insuficiência urbana, desterritorialização e função social da propriedade, enquanto Xavier (2019) forneceu



elementos sobre a gestão do patrimônio público da União, articulando instrumentos legais com políticas de provisão habitacional.

Por fim, Arantes e Fix (2009) e Bonduki (2013) permitiram discutir a especulação imobiliária e obstáculos mercadológicos na implementação de políticas habitacionais, destacando os limites do acesso à terra urbana e os conflitos entre interesses privados e sociais. Esses autores fundamentam a compreensão de que, embora programas como o PMCMV tenham promovido avanços, persistem desafios relacionados à infraestrutura urbana, integração com tecidos urbanos consolidados e garantia de direitos básicos para os beneficiários.

Assim, a pesquisa revela que o protagonismo dos movimentos sociais não se restringe à luta por moradia, mas contribui para a democratização da gestão urbana, a efetivação do direito à cidade e a construção de processos participativos que aproximam Estado e sociedade.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Moradia, Luta e Direito A Cidade**

O déficit habitacional é uma realidade persistente nas cidades brasileiras, cujas dificuldades de acesso à moradia produzem consequências desastrosas no cenário urbano. Ao longo das décadas, diversas saídas foram propostas pela máquina pública, com a criação e implementação de programas habitacionais, mas a realidade ainda evidencia um vasto caminho a ser percorrido pelos governos (BONDUKI, 2008). Nesse contexto, o grande déficit habitacional aliado à baixa atuação de Programas de Habitação de Interesse Social (HIS) e ao cenário político-econômico neoliberal tem levado os Movimentos Sociais de Luta por Moradia a organizarem suas próprias estratégias, reafirmando o direito constitucional à moradia (art. 6º da CF/1988), ainda pouco efetivado em práticas e políticas eficazes. As lutas sociais se configuram como elementos constitutivos estruturantes dos processos de produção do espaço urbano, ao expressarem a disputa pelo acesso à terra, à moradia e à infraestrutura urbana (Lima, 2016). O reconhecimento da moradia como direito social fundamental na Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 representam conquistas históricas, frutos de intensos processos de mobilização social e disputas políticas com forte atuação dos movimentos populares urbanos (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2011). Esses processos se inserem em um debate mais amplo sobre a Reforma Urbana no Brasil, iniciado nos anos 60 e atravessado por conflitos e disputas por terra e moradia que marcaram todo o século XX.



Na década de 1960, intensificaram-se as mobilizações políticas que serviram de base para a formulação do debate em torno da Reforma Urbana no Brasil, expressão essa utilizada pela primeira vez durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana no ano de 1963. Nesse cenário, prevalecia a compreensão de que cabia ao Estado intervir de forma decisiva na resolução dos problemas urbanos. De acordo com Klintowitz (2013, p. 5-6), as resoluções desse Seminário já antecipavam diretrizes que mais tarde seriam incorporadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), ao reconhecerem a habitação como direito fundamental e, conseqüentemente, ao defenderem limites ao direito de propriedade e ao uso do solo, configurando a proposta de uma reforma urbana entendida como um conjunto de ações estatais voltadas à justa utilização do espaço urbano, à organização das cidades e à garantia de moradia digna para todas as famílias.

Apesar do “efeito” MNRU, grandes mudanças ocorreram após a promulgação da CF de 1988, inclusive, a começar pela denominação de MNRU para Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Segundo Klintowitz (2013, p. 07) a reformulação esteve relacionada à necessidade de o movimento se adequar ao fortalecimento do processo institucional inaugurado pela Constituição. Nesse contexto, entre 1998 e 2001, o FNRU concentrou-se no acompanhamento da tramitação e das discussões que resultaram no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Segundo Ribeiro (2003) e Bassul (2005), as diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade podem ser agrupados em duas categorias principais. A primeira reúne aqueles de natureza distributiva, voltados à democratização de direitos e à universalização do acesso a bens e serviços urbanos, sob a responsabilidade direta, indireta do poder público. A segunda abrange os de caráter redistributivo, concebidos para possibilitar a captura e a redistribuição das mais-valias fundiárias urbanas geradas por investimentos públicos, frequentemente apropriadas de forma concentrada por grupos privilegiados, com a finalidade de mitigar desigualdades sociais. Em suma, são diretrizes com ênfase na garantia da função social da cidade e da propriedade, na efetivação do direito à cidade e na democratização.

Ao tratar da concepção de direitos urbanos no campo da política urbana, o Estatuto da Cidade traz em seu artigo 2º, “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos (...)” (CARDOSO, 2012, p. 40), também introduzindo a perspectiva da gestão democrática das cidades, assegurada pela “participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (CARDOSO, 2012, p. 40). Assim, os princípios relacionados à justiça social no espaço urbano favoreceram





“a construção de processos sociais e institucionais que adquiriram visibilidade através da mobilização de atores políticos”, ao mesmo tempo em que estimularam práticas em que “a concepção do direito à cidade se aprofunda e se socializa” (GRAZIA, 2012, p. 56-57). Dessa forma, o planejamento e a gestão urbana, antes conduzidos de forma autoritária e pouco participativa, passam, no âmbito do Estatuto da Cidade, a assumir novos contornos, constituindo-se em importante mecanismo de aproximação entre Estado e sociedade. Essa reconfiguração possibilitou elevar o nível e a qualidade da vida urbana para o conjunto da população.

### **Teoria e Prática em Movimento**

O protagonismo crescente dos movimentos sociais encontrou um ambiente mais favorável com o fim do regime militar e o advento da redemocratização no Brasil. Esse processo promoveu uma reconfiguração das "regras do jogo" político, ampliando a abertura institucional para a incorporação das demandas provenientes dos movimentos sociais organizados (Arretche, 1996). A partir da segunda metade desse processo de democratização, com o MNRU propondo uma articulação pautada na luta pela participação direta da sociedade no processo constituinte deu-se uma maior visibilidade para os estados e, principalmente, aos municípios que passaram a ter através desse canal a incorporação de suas agendas principalmente quanto as demandas das classes populares e dos movimentos de luta por moradia.

A democracia consagrou dispositivos que institucionalizaram a participação direta dos cidadãos como forma e, em alguns casos, até como requisito para a realização do princípio democrático, ganhando maior força no campo urbano e habitacional a partir do Estatuto da Cidade, permitindo a democratização do planejamento através da adoção de um modelo tripartite de elaboração e fiscalização da política urbana, com a sociedade civil, empresários e governo, direcionando os caminhos da habitação (Rolnik; Lacovini; Klintowitz, 2014). O Estatuto veio com a intenção de fixar uma série de instrumentos urbanísticos a fim de viabilizar o desenvolvimento das funções sociais, assim como instrumentos de participação, controle e gestão democrática da cidade (Comaru; Barbosa, 2019).

Além disso, representou uma conquista histórica das populações residentes nos loteamentos periféricos autoconstruídos, nas favelas e nos cortiços, cujas trajetórias de organização política se consolidaram por meio de associações de bairro, movimentos reivindicatórios e coletivos de luta pelo direito à moradia (Comaru; Barbosa, 2019). Este processo de mobilização popular evidencia a centralidade dos espaços urbanos periféricos como territórios de resistência e produção política, onde a luta pela moradia digna se entrelaça com a





reivindicação por participação ativa nos processos de planejamento e gestão das cidades. A conquista do Estatuto da Cidade reflete, portanto, o resultado de um longo percurso de enfrentamentos e reivindicações, protagonizado por sujeitos historicamente excluídos, cuja luta pela democratização dos espaços urbanos permanece incessante e profundamente atual.

O fortalecimento dos movimentos populares pode ser analisado a partir de uma perspectiva contemporânea que revela novas formas de “fazer” política. Conforme destaca Pinto (2012), essa renovação evidencia uma postura mais ativa dos movimentos sociais diante da sociedade e do Estado, ressignificando o próprio conceito de reivindicação. Trata-se, nesse contexto, de um movimento orientado não apenas a demandas específicas, mas à ampliação do espaço democrático, sintetizado na ideia de “democratizar a democracia”. A difusão da internet e o uso de dispositivos móveis contribuem significativamente para esse processo, ao possibilitar a organização em redes e a mobilização em escala ampliada. Soma-se a isso a emergência de novas lideranças, sobretudo entre jovens tradicionalmente afastados do cenário político, o uso estratégico dos espaços públicos, com as ocupações assumindo centralidade nas ações coletivas, bem como a capacidade de articulação entre diferentes segmentos sociais, o que amplia e diversifica as pautas de luta.

Castells(2013) reafirma esta reflexão ao destacar que os movimentos sociais passaram a se apoiar na “autocomunicação de massa”, estruturada em redes horizontais de caráter interativo e multidirecional, viabilizadas principalmente pela internet e, sobretudo, pelas redes sem fio, hoje consolidadas como a principal plataforma de comunicação em escala global. E que, neste ambiente, marcado por crises e transformações, os novos movimentos sociais se distinguem por incorporar elementos comuns que se fortalecem nas formas contemporâneas de mobilização. Neste contexto, buscou-se discutir o fenômeno das lutas urbanas, particularizado nas experiências organizativas do MLB no município de Natal/RN, para compreender como estes são articulados e organizados em prol do acesso à moradia, e a dinâmica das lutas que realizam a partir daí. Com isso, é interessante caracterizar essa forma de organização. O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, é uma organização social de cunho nacional que atua na defesa do direito à moradia e reforma urbana no Brasil, combatendo a especulação imobiliária e promovendo ocupações de espaços vazios urbanos. Em Natal iniciou sua atuação em 2004 com a ocupação Leningrado, realizando posteriormente ocupações urbanas entre os anos de 2020 e 2024, como Emmanuel Bezerra, Valdete Guerra e Palmares em terrenos e edificações vazias, com mais de 2.000 unidades habitacionais conquistadas (Brasil et al.,2025).

Neste sentido, a fim de fomentar uma análise da atuação dos movimentos sociais e suas reivindicações na luta pela moradia, a partir de uma perspectiva inicialmente geral e em seguida,



local, foram realizadas duas entrevistas com ativistas de movimentos populares por moradia que já atuaram como membros distintos no Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) há mais de 17 anos, tendo exercido ambos, cargo de presidência dentro do movimento sendo um deles ex-conselheiro do Conselho de Habitação do Município de Natal - Conhabins, hoje a frente da Central de Movimentos Populares (CMP).

Os entrevistados, enquanto lideranças das lutas sociais pela moradia, ressaltam que os movimentos organizados nesse campo conquistaram relevância expressiva em nível nacional. Tal protagonismo resulta de um processo contínuo de mobilização popular, de articulação política e da construção de redes solidárias que, ao longo dos anos, acumularam força para pressionar o poder público. Para o Entrevistado H, o bom funcionamento da política habitacional acontece quando há um alinhamento com a política de governo, sendo isso uma condicionante essencial para se fazer o desenvolvimento urbano em todas as suas esferas progredir. E, principalmente, uma boa interação entre estados e municípios. Assim, o entrevistado H reforça no fragmento de entrevista abaixo:

[...] Você tem que ter um governo nacional com uma política voltada para a sociedade, para os sem teto, você tem que ter um governo de estado que tenha que ter minimamente esse alinhamento e tem que ter o município também (ENTREVISTADO H, 2022).

Em Natal, a falta de uma instituição específica, até o momento em que os municípios aderiram ao SNHIS,<sup>7</sup> para tratar das questões habitacionais do município foi um fator negativo para o desenvolvimento dos programas de moradia, que antes eram todos direcionados a Secretaria Estadual de Mobilidade Urbana (SEMOB), assim menciona o entrevistado:

A SEHARPE antes era um departamento da SEMOB [...] Então em 2007 a SEHARPE ela é constituída, e isso foi uma pauta nossa junto ao prefeito Carlos Eduardo porque nós enxergávamos a necessidade de ser ter um olhar específico, porque em outro departamento fica um "negócio secundário", quando você constitui uma secretaria de Habitação então a visão é diferente, o olhar é diferente, você tem recursos para isso. Foi criado o fundo municipal de habitação que até então não se tinha, então você começa a ter visibilidade e começa enxergar e fazer um diagnóstico da situação da habitação do município (ENTREVISTADO H, 2022)

---

<sup>7</sup> O SNHIS é um sistema criado para organizar os agentes da política habitacional, mobilizando recursos e capacidades técnicas dos três níveis de governo, movimentos sociais, cooperativas e setor privado, com o objetivo de enfrentar o déficit habitacional. Os municípios aderem a ele principalmente para ter acesso aos recursos do FNHIS, mas, para isso, precisam cumprir exigências como criar um conselho gestor, um fundo local de habitação e elaborar o PLHIS, fortalecendo sua capacidade de planejar e executar políticas habitacionais (Eloy, 2013; Arretche Et Al., 2012; Bonduki, 2013; Couto, 2022).



De acordo com as palavras do entrevistado H, a constituição da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes - SEHARPE foi um passo importante para o avanço habitacional no município, tendo uma contribuição significativa do movimento popular para essa conquista por meio de reivindicações constantes. O que alinhado ao próprio interesse do município diante das condições estabelecidas pelo próprio SNHIS, permitiu mais um passo no trato da pasta habitacional em Natal. No entanto, um outro obstáculo a partir de então deveria ser superado, as disposições de uma nova estrutura organizacional e as suas implicações no âmbito da gestão.

No começo um pouco atrapalhado, porque era tudo novo, o que existia eram decisões muito burocráticas né, as questões eram decididas pelos técnicos e chegava pro povo como era no governo de FHC "Ó vai morar aqui, vai ser assim" Quando o governo Lula abre a participação popular, automaticamente os municípios começaram também a ceder (ENTREVISTADO H, 2022).

A burocracia estatal, as questões políticas e os jogos de interesse, influenciaram de certo modo na baixa atuação do município frente a busca por saídas para o problema habitacional, justamente quando a oportunidade bateu à porta dos municípios através do PMCMV. O entrevistado H afirma que o município de Natal não aproveitou da melhor forma as oportunidades que o PMCMV trouxe, enquanto outros municípios do estado tomaram a frente neste quesito. As afirmações fazem parte do que relata o entrevistado H, em um fragmento retirado de sua entrevista:

Nós perdemos de 2008 até 2012 que foi o "BOOM" do MCMV, Natal perdeu esse momento, pra você ter uma ideia, nesse período só teve um projeto que foi encaminhado para Brasília, que foi o conjunto habitacional Vivendas do Planalto, foi o único, enquanto São Gonçalo estava "bombando", Parnamirim estava "bombando", aí tem as críticas né, as críticas ao programa. [...] Praticamente "os caras" conseguiram cortar pela metade o déficit habitacional, enquanto Natal, nestes 13 anos, construiu o que? Menos de 3.500 unidades habitacionais para a faixa 1, Natal construiu o Village de Prata que foi entregue agora por último, o Vivendas do Planalto, o São Pedro e o Morar bem que está paralisado. Quatro empreendimentos do MCMV. Então Natal perdeu isso, se tinha um Governo nacional que dava um suporte, que dava um respaldo, mas o município não tinha preparo técnico. Então precisa ter um alinhamento, mas volto a dizer, é necessário que tenha uma política nacional e hoje atualmente não tem, não se tem isso (ENTREVISTADO H, 2022).

Embora, haja um grande descontentamento sobre a execução do PMCMV no município e como este aproveitou as oportunidades, na sua visão, o entrevistado H aponta no fragmento de entrevista abaixo, que de modo geral, mesmo com todas as críticas inerentes ao programa e ainda sendo passível de muitas mudanças, houve um ganho em unidades habitacionais que não





se pode ignorar, porém a sequência dessa execução não continuou e a insuficiência urbana incomoda.

Eu parto do seguinte princípio, quem não tem nada, ter um é o dobro. Se eu não tenho nada, e eu ganho um, já é 100%[...]. Vou dar um exemplo positivo em termos da produção de moradia. Nós temos uma comunidade chamada "Maruim" que foi uma luta, inclusive nossa, eu participei daquela discussão em 2007 [...] O São Pedro, que é o exemplo, mostrando que é possível você pegar áreas próximas das comunidades que estão em vulnerabilidade e deixar as pessoas onde elas praticamente estão. Tiraram as pessoas do Maruim e deixaram elas a praticamente quase 1km ou muito menos que isso, que era o São Pedro. Isso foi um ponto positivo? foi, mas qual é o ponto negativo? isso para os outros, a maioria dos conjuntos habitacionais no Brasil inteiro, e em Natal não foi diferente, foram construídos no final da periferia, nem na periferia, no final da periferia. Não tem uma infraestrutura, não tem um planejamento[...] criar um polo para gerar emprego para aquele povo que está indo para ali. Você tem que dar condições para as pessoas se locomoverem da sua moradia para a escola. Teve gente que foi morar lá e o filho passou 6 meses sem ir para a escola porque não tinha transporte nem público, nem escolar para levar as crianças. Essa crítica não é só aqui em Natal, é no Brasil inteiro (ENTREVISTADO H,2022).

A realidade exposta pelo entrevistado H reflete uma das maiores críticas ao programa, sentida na pele pelos beneficiários. A falta de urbanização em torno dos empreendimentos, longe dos empregos, dos tecidos urbanos consolidados, da segurança, do acesso a saúde ocasiona o processo de desterritorialização (MOURA, 2014). Onde deveria ser ressaltada a função social do programa, propondo-se intervenções, inserções e expansão urbana em geral, com infraestrutura física, social e serviços demandados pela população no âmbito das cidades, observa-se, em grande medida, um vazio e uma população carente de tudo. Nesse cenário, os movimentos sociais emergem como atores fundamentais na denúncia dessas ausências e na reivindicação por políticas públicas efetivas, mobilizando coletivamente demandas por moradia digna, acesso a equipamentos urbanos e garantia de direitos básicos.

Além disso, não só a questão da função social do programa como da função social da propriedade também compreende uma das principais pautas dentro das reivindicações dos movimentos populares. Espaços sem função social que o poder público dispõe e que poderiam ser usados na construção de empreendimentos habitacionais de interesse social. Observa-se dentro do campo do planejamento urbano brasileiro, uma distribuição equitativa dos ônus e benefícios da urbanização que se encontram dentro do Estatuto da Cidade. O que permite fazer uma conexão entre os conceitos abrangentes inerentes a função social da cidade e da propriedade, incluindo as propriedades públicas da União que envolve concepções de justiça e políticas sociais, e o uso e aproveitamento adequado dos imóveis públicos (PEREIRA, 2021).



Na Política Nacional de Habitação se menciona a utilização de imóveis da União designados a programas de provisão habitacional e a regularização fundiária, e que a destinação de imóveis da União deveria acontecer gratuitamente e de modo desburocratizado para o atendimento a iniciativas de interesse social. Segundo Xavier (2019) desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, há um acompanhamento da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União frente as legislações gerais norteadoras ou criadas por aquela pasta, a exemplo do Estatuto da Cidade, o SNHIS, o PMCMV e a Lei nº13.465/2017. No momento desta pesquisa, foi possível identificar quatro diretrizes gerais que constam no próprio site do Ministério da Economia, sendo este responsável pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União. A primeira diretriz traz a priorização a destinação de imóveis da União para políticas de inclusão social, preservação ambiental e apoio à provisão habitacional para a população de baixa renda. Além disso, constam como legislações consultivas no próprio site, todas os referentes a imóveis da União em convergência com o PMCMV.

Mais uma vez a perspectiva de mercado sobrepõe à perspectiva social. Essa é a sensação que expõe o entrevistado G:

Então hoje no município (Natal) você não tem uma política, você não tem um banco de terras, que era um debate que a gente fazia lá atrás. O estado e o município precisam saber o que é seu, tem que saber quais são seus imóveis, a União a mesma coisa, aqui no estado tínhamos várias reuniões com a SPU para destinar. Na época nós tínhamos um terreno, o “maconhão”, que era uma área excelente, tudo o que a gente queria, “pô vamos fazer aqui um empreendimento que vai estar ligado com o transporte barato que é o trem, vai estar perto do centro da cidade, do comércio, de hospital. Era um projeto modelo, mas o município e o Estado não viram isso, então você não tem uma política de banco de terras, você não tem hoje um status da situação real da falta moradia. Como é que você explica, você tem 96.000 mil pessoas inscritas quando o déficit habitacional no município não é esse, não bate (ENTREVISTADO G, 2022).

Além disso, o entrevistado G aponta também a situação dos imóveis privados sem nenhum uso e a batalha que se trava entre os interesses sociais e a especulação imobiliária. E principalmente os desafios para transformar essa realidade ao favor da solução ao problema habitacional:

Quantas áreas privadas de imóveis e prédios estão sem uso? Sem exercer uma função social? Que aí você poderia aplicar o que diz a regra do jogo, a gente não vai fazer uma revolução pra expropriar nada de ninguém não, então você tem um imóvel ali abandonado que não tem função social, tá na constituição né, “o município poderá desapropriar com interesse social” [...], mas aí não se faz porque você vai atingir o capital imobiliário, o cara quer especular. Você tem mecanismos, instrumentos jurídicos de fazer isso. Então o que é que o movimento tem que fazer, vai na marra, ocupa, faz o debate, faz a discussão. [...]



As pessoas têm uma visão do movimento deturpada por conta disso, nós na marra, na luta faz valer a lei (ENTREVISTADO G, 2022).

Os espaços sem função social é uma saída a construção de moradias, porém marcada por muitos entraves mercadológicos, um cenário que se traduz à expressão “Nó da Terra” ao qual traz Ermínia Maricato (2014) ao retratar a questão da propriedade da terra no Brasil. A autora aponta que “a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias das cidades” (MARICATO, 2014, P. 184). Essa forma de política habitacional guiada pelo mercado e a especulação, só reafirma o “nó da terra” que permanecerá intocado, viabilizando o seu acesso apenas pela compra de terrenos por valores de mercado, o que exclui a chance de moradia por grande parte dos brasileiros (ARANTES; FIX, 2009). A luta pela moradia e todos os seus dilemas configuram a força daqueles que não tem onde morar ou que vivem em condições precárias, mas que reivindicam esse direito incessantemente por meio das representações das camadas populares.

No entanto, para além dos inúmeros fatores que inviabilizam ou limitam o acesso à moradia para aqueles que enfrentam a ausência ou a precariedade habitacional, destaca-se outro aspecto: o protagonismo conquistado pelos movimentos sociais na luta por moradia. Esse processo representou não apenas um avanço no campo do acesso habitacional, mas também o fortalecimento das práticas de autogestão, intimamente relacionadas à agenda da Reforma Urbana e à luta pelo direito à cidade. Através de intensas mobilizações e articulações políticas, esses movimentos pressionaram o Estado a reconhecer a autogestão como uma forma legítima e democrática de produção do espaço urbano, baseada na participação direta dos sujeitos sociais. Essa conquista se materializou em 2004, com a criação do Programa Crédito Solidário (PCS), que vigorou até 2009, e representou a tradução, no âmbito das políticas públicas, de reivindicações históricas construídas coletivamente. Ao mesmo tempo, o PCS expressou os limites e desafios da institucionalização dessas pautas, revelando as tensões permanentes entre as práticas populares e a lógica estatal e de mercado que tende a prevalecer no planejamento urbano brasileiro.

E é neste cenário, que após 2009, o Programa dá vez a outro instrumento de participação social que se deu através da linha do PMCMV chamado “Entidades” (PMCMV-E), sendo de efetiva inovação do PMCMV, como uma linha de crédito instituída via ConCidades, para operar recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para a produção habitacional via organizações sociais, o que na visão de Santos (1978) foi a única saída a efetivamente produzir habitações de maneira alternativa à política econômica hegemônica ou aos mecanismos





tradicionais do “circuito superior da economia”, demonstrou uma oportunidade de tornar os movimentos populares por meio de suas organizações sociais, protagonistas da execução da sua própria habitação. Esta questão é mencionada no que relata o entrevistado G, abaixo:

O PMCMV foi aberto com uma linha aonde os movimentos populares de moradia tiveram acesso [...] com o mesmo dinheiro que o governo dava as construtoras para produzir as unidades habitacionais, nós do movimento também apresentávamos um projeto e fazia, só que o da construtora era com 39 metros quadrados no máximo (tamanho da unidade habitacional) e os nossos são 48...49m, tem até apartamento em São Paulo com 56 metros quadrados, sabe o que é isso? A pessoa pagar 80,00 reais em um apartamento de 58 metros quadrados com varanda, elevador... Entendeu? Mas por que, porque a entidade não tinha lucro, nós não tínhamos lucro com isso, diferente da construtora que tem que tirar 16% de lucro. Então um ponto positivo foi a vertente que ele abre para que as entidades populares apresentassem também projetos. Nós pegávamos o projeto e discutíamos com o nosso povo, "só vai ser assim, vai ter isso, o tamanho é esse", então nós botávamos na prática a participação popular. Aqui no estado nessa modalidade nós só conseguimos fazer só um que foi em Viçosa, nós fizemos 50 moradias neste formato, discutindo com as pessoas. Nós fomos o único programa MCMV- Entidades aqui no Rio Grande do Norte, quem fez foi o MLB lá em Viçosa em 2018, esse é o ponto positivo nessa linha que foi dado às entidades populares poder inclusive atuar também na produção da moradia (ENTREVISTADO G, 2022).

No PMCMV-Entidades, a operacionalização nesta linha possibilitou que os projetos, ao invés de serem elaborados pelas próprias construtoras com sua lógica de rentabilidade, fossem encomendados pelas entidades a assessorias técnicas/escritórios de projeto, o que garantia em sua grande maioria uma melhor qualidade dos empreendimentos. Um outro ponto é que esse tipo de financiamento através das entidades possuía duas modalidades operacionais: Através da construção de unidades habitacionais, por meio da execução de obras e serviços que resultem na produção de imóveis novos ou na requalificação de imóveis urbanos, sendo na aquisição de imóveis usados, em conjunto com a realização de obras e serviços para recuperação, ocupação e/ou modificação de uso para fins de habitação (CCFDS, 2018).

Essa experiência evidenciou a importância da participação social no processo de produção habitacional, uma vez que conferiu maior autonomia às entidades na definição dos projetos e fortaleceu o papel das assessorias técnicas na garantia da qualidade arquitetônica e urbanística. Além disso, ao contemplar modalidades que iam desde a construção de novas unidades até a requalificação e a adaptação de imóveis existentes, o programa ampliou as possibilidades de enfrentamento do déficit habitacional em diferentes contextos urbanos. Ainda que tenha enfrentado limitações operacionais e restrições orçamentárias, o PMCMV-Entidades representou uma conquista significativa dos movimentos sociais, por materializar no âmbito



das políticas públicas a prática da autogestão e afirmar o direito à cidade como princípio orientador das intervenções habitacionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As reflexões aqui desenvolvidas permitem compreender que a luta pela moradia constitui uma das expressões mais emblemáticas da resistência das camadas populares frente às desigualdades estruturais que marcam a produção do espaço urbano no Brasil. Movidos pela exclusão habitacional, seja pela ausência de moradia, seja pela permanência em condições precárias, os sujeitos coletivos organizados em movimentos sociais têm reivindicado, de forma contínua e articulada, o direito à cidade e à moradia digna.

Essas mobilizações, contudo, extrapolam a simples demanda por habitação, configurando-se como uma disputa mais ampla pela apropriação do território urbano. Ao questionarem a lógica excludente que rege o ordenamento das cidades, os movimentos sociais propõem alternativas fundadas na justiça social, na função social da propriedade e na democratização do acesso à terra urbana. Assim, emergem como agentes ativos de transformação, capazes de tensionar as políticas públicas existentes e de reconfigurar as práticas de planejamento urbano a partir de suas próprias experiências, práticas de autogestão e territorialidades.

Mais do que respostas imediatas à precariedade, os movimentos sociais revelam-se construtores de novas formas de organização social e territorial, forçando o Estado a assumir sua função reguladora e redistributiva e reafirmando a centralidade da participação popular na produção da cidade. Nesse sentido, compreender as pautas que hoje orientam suas lutas significa apreender não apenas seus projetos de ação coletiva, mas também os horizontes políticos que sinalizam para a construção de cidades mais justas, inclusivas e democráticas.

## **REFERÊNCIAS**

ARANTES, P.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o “nó da terra”? In: MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 177-198.

ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.



ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. M. **Capacidades administrativas e democracia no Brasil:** políticas sociais em municípios brasileiros. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. **Para além do Minha Casa Minha Vida:** uma política de habitação de interesse social. Brasília: Ipea, n. 2116, ago. 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5282/1/td\\_2116.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5282/1/td_2116.pdf). Acesso em: 17 set. 2025.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade:** quem ganhou? Quem perdeu? Revista de Direito da Cidade, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2005.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2008.

BONDUKI, N. G. **Política habitacional e inclusão social no Brasil:** revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 9, p. 70-104, 2013.

CARDOSO, A. L. O Estatuto da Cidade e a política urbana brasileira: avanços e limites. In: CARVALHO, C. S. (org.). **Estatuto da Cidade: 10 anos depois.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 35-52.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COMARU, F.; BARBOSA, E. **A função social da cidade e da propriedade e o direito à moradia no Estatuto da Cidade.** In: ROLNIK, R. et al. (org.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01. São Paulo: Pólis, 2019. p. 85-104.

COUTO, A. E. S. **Qual é a cor da minha casa?** Velhos ou novos paradigmas na provisão de moradia. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

ELOY, C. H. C. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:** avanços e limites. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., Recife. Anais [...]. Recife: ANPUR, 2013.

FERNANDES, E. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil:** por um sistema legal mais inclusivo e democrático. Revista de Direito da Cidade, v. 2, n. 1, p. 9-30, 2010.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2010.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2012.

GRAZIA, G. A implementação do Estatuto da Cidade: avanços e desafios. In: CARVALHO, C. S. (org.). **Estatuto da Cidade: 10 anos depois.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 53-72.





KLINTOWITZ, D. **Habitação e reforma urbana no Brasil: trajetória e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2013.

LIMA, R. **A cidade autoconstruída.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

LIMA, R. **Caminhos de lutas por habitação dos segmentos populares: reflexões sobre o caso do Recife-Brasil.** CIAIQ 2016. Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais, p. 785-794, 23 ago. 2016.

MARICATO, E. **O nó da terra.** In: MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 177-198.

MARICATO, E. **O nó da terra: a questão fundiária no Brasil.** In: MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. São Paulo: Vozes, 2014. p. 183-198.

MOURA, R. **Desterritorialização e habitação social no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n. 1, p. 89-108, 2014.

PEREIRA, P. C. X. **A função social da propriedade e a gestão do patrimônio público.** Revista de Direito da Cidade, v. 13, n. 2, p. 1156-1178, 2021.

PINTO, C. R. J. **Participação política e movimentos sociais: a democracia como processo de democratização da democracia.** Opinião Pública, v. 18, n. 1, p. 1-25, 2012.

RIBEIRO, L. C. Q. **O Estatuto da Cidade e a reforma urbana no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, n. 1, p. 1-16, 2003.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G. **Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

SANTOS, M. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos.** Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Movimento pela Reforma Urbana no Brasil: conquistas e desafios.** Cadernos IPPUR/UFRJ, v. 9, n. 1, p. 61-78, 1995.

XAVIER, L. **Política nacional de gestão do patrimônio da União e habitação social.** Brasília: Ministério da Economia, 2019.