

INSERÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E DO TERCEIRO SETOR NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS À REDUÇÃO DA EXCLUSÃO URBANA

INSERTION OF PUBLIC REAL ESTATE AND THIRD SECTOR IN SOCIAL HOUSING PRODUCTION: POTENTIALITIES AND CHALLENGES TO REDUCE URBAN EXCLUSION

Jennifer dos Santos BORGES¹

RESUMO

Diante da tendência, que cada vez mais se consolida com o desenvolvimento do capitalismo no mundo globalizado, à produção de exclusão socioespacial, especialmente no meio urbano, garantir o cumprimento da função social da propriedade, seja ela privada ou pública, constitui-se em um dos objetivos centrais de um planejamento urbano voltado para a construção de cidades mais justas. Esse propósito encontra-se respaldado legal e institucionalmente como princípio da política urbana no Brasil; na prática, no entanto, sua implementação depara-se com sérios desafios. E mesmo diante de importantes potencialidades identificadas, por exemplo, na aplicação dos imóveis pertencentes à União em projetos de habitação social, tendo a inserção do terceiro setor em parceria com o Estado na execução desses projetos, ainda se verificam fortes barreiras à consecução dos objetivos traçados. Neste trabalho, procura-se apontar as potencialidades e barreiras identificadas nessa situação específica, com vistas a dialogar com a abordagem teórica mais ampla sobre a produção da habitação social na perspectiva da redução da exclusão urbana.

Palavras-chave: Habitação Social, Política Urbana, Patrimônio da União, Terceiro Setor.

ABSTRACT

Given the tendency to produce sociospatial exclusion, especially in urban areas, which is increasingly being consolidated with the development of capitalism in a globalized world, ensuring compliance to social function of property, whether private or public, constitutes itself one of central goals of urban planning focused on building cities more just. That purpose is legally and institutionally supported as a principle of urban policy in Brazil; in practice, however, its implementation faces serious challenges. And even in face of significant potential identified, for example, in the application of public real estate in social housing projects, and the inclusion of the third sector in partnership with the State in the implementation of these projects, there are still significant barriers to achieving the goals set. In this paper, we try to point out the potential and barriers identified in this specific situation, in order to engage with the broader theoretical approach on the production of social housing in view of the reduction of urban exclusion.

¹ Servidora pública ocupante do cargo de arquiteta na Secretaria do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Governo Federal; e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, da Universidade Federal de Pernambuco.

Keywords: Social Housing, Urban Policy, Union's Property, Third Sector.

INTRODUÇÃO

O problema da oferta de habitação de qualidade para a parcela mais carente da população, ao qual nos referimos aqui sob o tema “habitação social”, pode ser considerado um dos maiores desafios de contraposição à lógica da acumulação capitalista. Isso porque, ao mesmo tempo em que envolve um direito humano básico, o direito à moradia, está inserido em uma atividade econômica de grande valor para os interesses lucrativos: o mercado imobiliário. E, se considerarmos que a tendência à produção de exclusão social, em função da crescente disparidade de rendimento entre diferentes camadas da sociedade, constitui-se em uma característica intrínseca do desenvolvimento capitalista, há de se destacar a importância do papel do Estado na manutenção do equilíbrio do sistema e, especialmente no atendimento às demandas sociais. O crescimento econômico, por si só, e o mercado por si só, já demonstraram não serem capazes de produzir condições igualitárias de desenvolvimento humano. Cabe ao Estado, portanto, garantir a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho, garantindo, por sua vez, a própria sustentação do crescimento econômico das nações. Consequentemente, cabe ao Estado também encontrar soluções viáveis para o problema da habitação social.

Se é necessário prover habitação para a camada da população que constitui a força de trabalho, essa habitação deve estar localizada próximo aos locais onde essa força de trabalho é demandada. E, onde mais, além das cidades, nos dias de hoje, estariam concentradas as atividades geradoras das principais demandas de postos de trabalho? Surge daí, outro grande problema – o do acesso ao solo urbano. Terreno vazio e bem localizado tem se tornado item escasso no mercado de solo urbano, tornando seu preço bastante elevado, frente a uma procura sempre maior e que, nos dias de hoje, ainda vem a se somar com a concorrência avassaladora dos compradores estrangeiros – afinal, estamos em meio à globalização e à financeirização do mercado imobiliário. A propriedade urbana não restringe seu valor ao uso que lhe é dado, e sua capacidade de exploração não se encontra mais arraigada à sua localização física – trata-se, de fato, de uma modalidade de aplicação financeira em crescente evidência no mundo dos negócios.

Se a primazia adquirida pelo espaço urbano no desenvolvimento econômico contemporâneo representa, por um lado, um grande afluxo de capitais convergindo para

as cidades, o que vem a incrementar a relevância da iniciativa privada na condução dos assuntos de interesse público, significa, por outro, a necessidade de um controle ainda maior de sua ocupação, tendo em vista a contenção dos desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais gerados pela sua exploração. Essa é a função principal do planejamento urbano, por meio do qual o Estado desempenharia um papel essencial na coordenação da dinâmica urbana em busca do projeto de desenvolvimento almejado pelo “interesse coletivo”. Porém, em meio às alegações de enfraquecimento do papel do Estado e de superação do planejamento urbano tradicional em nome de uma condução da gestão urbana mais dinâmica, flexível e estratégica, percebe-se a fragilidade com que o tema é tratado.

No Brasil, por norma constitucional, o direito pleno do proprietário em dispor do seu imóvel está condicionado ao cumprimento da sua função social, conforme definida nos planos diretores. Tal exigência constitui-se, teoricamente, num importante instrumento de adequação da lógica de exploração econômica do solo urbano aos princípios de inclusão social e democratização do direito à cidade e aos benefícios do desenvolvimento urbano. Verifica-se, no entanto, a existência de inúmeras barreiras à consecução desse projeto ideológico, tão apregoado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, já consolidado em nossa Constituição e que obteve importantes avanços em termos legais e institucionais, destacando-se a promulgação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades.

Tais barreiras refletem-se, inclusive, no tocante à propriedade pública que, por definição, constitui propriedade de todos, e essencialmente deveria ser destinada a serviço do interesse coletivo. Em relação ao Patrimônio da União (o conjunto de imóveis pertencentes à União), também se verificam avanços no tocante à construção de um aporte legal e institucional que reconheça a necessidade de cumprimento da função social da propriedade pública e de aplicação desses recursos a serviço da consolidação de um projeto de desenvolvimento urbano mais igualitário. Na prática, no entanto, a consecução dos objetivos delineados na formulação das políticas em nível nacional encontra sérios desafios a serem enfrentados pelos atores sociais que conduzem os processos em nível local. Nessa perspectiva, a inserção do terceiro setor (movimentos sociais, Organizações Não Governamentais – ONG’s, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s, associações de moradores, etc.) na implementação de projetos de habitação social, ao mesmo tempo em que desponta como relevante conquista das lutas sociais e como estratégia de significativo potencial para o desenvolvimento de políticas públicas

mais democráticas, depara-se com limitações tanto de ordem conceitual, como de ordem prática que, muitas vezes, reverte-se em retrocesso em termos de eficácia, quando comparada a estratégias mais tradicionais.

É este ponto que pretendemos destacar aqui, ou seja: como tem se dado a aplicação do Patrimônio da União e a inserção do terceiro setor na implementação de políticas públicas de habitação social. Temos como objetivo identificar potencialidades e desafios na trajetória que se tem delineado no Brasil atual, em busca da amenização dos processos de exclusão social urbana. E, como referência empírica para a análise, baseamos-nos em experiências acompanhadas pela autora em função do exercício do cargo de arquiteta na Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba entre 2006 e 2011 e, especialmente, nos casos relacionados à implementação de uma nova política de destinação de imóveis da União para projetos de habitação social geridos por entidades privadas sem fins lucrativos, a partir da aplicação de modalidades de financiamento oferecidas pelo Ministério das Cidades nessa linha de atuação.

Para a exposição do conjunto das ideias aqui levantadas, optamos por estruturar o trabalho em uma sequência hierárquica de tópicos: do mais geral, para o mais particular. Dessa forma, iniciamos no tópico seguinte, por contextualizar o problema da habitação social na conjuntura da exclusão urbana que caracteriza o estágio atual do desenvolvimento capitalista, passando em seguida para uma abordagem da problemática em termos legais e institucionais, no âmbito da política urbana e habitacional brasileira. O tópico seguinte traz uma exposição dos casos analisados no estado da Paraíba, apontando-se, no tópico final, as conclusões preliminares a que chegamos com o estudo, e os desdobramentos que vislumbramos para estudos posteriores.

1. CAPITALISMO GLOBALIZADO E EXCLUSÃO SOCIAL URBANA

Encontramo-nos inseridos em um novo ciclo de acumulação capitalista, que emergiu na década de 1970 em resposta à crise do regime fordista (o qual tinha como base o pacto entre o grande capital corporativo, o Estado-nação keynesiano e o trabalho organizado), que David Harvey (2005) denomina de regime de acumulação flexível. As mudanças advindas com a financeirização da economia (CHESNAIS, 2011), a ampliação da integração transnacional por meio de fluxos de informação (CASTELLS, 1999), a redefinição do papel dos Estados nacionais (BAUMAN, 1999; DUPAS, 2005; HARVEY,

2005) e a emergência das cidades como pólos do comando e controle desse processo (SASSEN, 1998) são geralmente tratadas sob a abordagem do fenômeno da globalização, que costuma ser associado também à propagação da ideologia neoliberal, no campo político, e à emergência da pós-modernidade, no campo cultural.

Essa conjuntura interfere significativamente nos processos que se desdobram no meio urbano em direção à tendência apontada por muitos autores (como DUPAS, 2005; e HARVEY, 2005) de ampliação da pobreza urbana e da exclusão social. Principalmente, em função dos reflexos gerados sobre a classe trabalhadora, da concentração de atividades e investimentos nas grandes cidades e da deficiência na prestação dos benefícios sociais que caracterizaram o *Welfare State* no regime fordista (mesmo que este tenha se firmado apenas nos países desenvolvidos).

A desigualdade socioeconômica não é um fenômeno novo, evidentemente. O que se aponta como mudança no quadro geral seria a forma como tem se dado a diferenciação entre os incluídos e os excluídos do sistema capitalista globalizado, em função das novas exigências do mercado de trabalho. Enquanto para algumas camadas da classe trabalhadora, que constituem pequena minoria da população, a globalização teria trazido grandes benefícios, estabelecendo-se uma “elitização” de determinados postos de trabalho, para a grande maioria, as mudanças significaram aumento do desemprego ou subemprego, precarização das condições de trabalho e dos direitos trabalhistas, e crescimento da informalidade (HARVEY, 2005). A essa nova classe de excluídos atribui-se a denominação de “nova pobreza”, como coloca Luciana Lago (2000, p. 25):

A noção de exclusão social ou nova pobreza está relacionada à esfera do trabalho e à esfera da sociabilidade. Por um lado, a reestruturação produtiva e a consequente retração dos empregos teriam instituído uma nova divisão social do trabalho, marcada não mais pela inserção diferenciada dos trabalhadores e sim pelos inseridos e pelos não inseridos no sistema produtivo hegemônico. Por outro lado, o enfraquecimento do poder organizativo dos trabalhadores, a crescente mobilidade espacial deles e a crise das instituições públicas teriam criado as condições para a ruptura das redes de sociabilidade [...].

Para Ivo Lesbaupin (2000, p. 15): “Três fatores se conjugam para produzir o desemprego, a precarização do emprego e a queda da renda salarial média: a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a chamada globalização.” Esses fatores, ao reforçarem-se entre si, produziriam as condições geradoras da exclusão social, entendida como um processo, mais do que uma classe:

Em síntese, podemos dizer o seguinte: Exclusão social não é um conceito, é uma noção que expressa uma nova situação, uma situação especial, uma nova questão social [...]. Esta situação está sendo produzida pela

conjunção das transformações no processo produtivo, com as políticas neoliberais e com a globalização. (LESBAUPIN, 2000, p. 36).

Destaca-se, ainda, a expressividade com que o fenômeno da exclusão social se manifesta nas cidades. Para Dupas (2005), tem havido uma expansão do urbano como espaço de acumulação de miséria, assinalada pelo surgimento de uma nova estrutura de castas da pós-modernidade, que separa os incluídos e os excluídos. De acordo com Lago (2000, p. 25): “Na realidade, a produção do espaço construído é vista como um processo de caráter anárquico, em que a desigualdade socioespacial é resultado da forma qualitativamente diferente pela qual as frações de capital, em conjunção com o Estado, se apropriam do espaço”.

Nesse sentido, o processo de financeirização da economia em nível mundial, considerado por François Chesnais (2011) como a característica principal do fenômeno da mundialização (como o autor prefere se referir ao que denominamos de globalização), possui forte repercussão no mercado do solo urbano, ao interferir em questões ligadas à propriedade. Arruda Alvim, no prefácio do livro de Melhim Chalhub (2000), faz a seguinte observação sobre esse processo:

Procura *conectar* o direito de propriedade ao instrumental financeiro contemporâneo, referindo-se a ‘fundos de investimento imobiliário, que visam emprestar à propriedade imobiliária uma mobilidade compatível com a circulação do valor mobiliário’. É certo que isto configura *alta engenhosidade* com o objetivo de, a partir da propriedade, lograr-se obter uma mobilidade na circulação de valores. Essa circulação de valores, que no fundo objetiva a sua multiplicação, encontra no direito de propriedade o seu lastro. Aliam-se circulação e multiplicação de valores assentados em sólida garantia, que é a propriedade.

Em termos de controle urbano, verifica-se uma tendência à flexibilização, o que Pedro Abramo (2009) aponta como o retorno do mercado como elemento determinante na produção da cidade, marcando a crise do urbanismo modernista e regulatório, em meio à crise de financiamento estatal da materialidade urbana e de alguns serviços urbanos coletivos. Assim,

[...] o mercado ressurgue como principal mecanismo de coordenação de produção das materialidades urbanas, seja pela via das privatizações de empresas públicas urbanas, seja pela hegemonia do capital privado na produção das materialidades residenciais e comerciais da cidade. Assim, a cidade neoliberal tem como mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo a predominância do mercado, ou como preferimos dizer, do retorno da ‘mão inoxidável’ do mercado. (ABRAMO, 2009, p. 02).

Estaria, dessa forma, configurada o que Ermínia Maricato (2001, p. 43) aponta como “[...] uma correlação entre mercado e gestão pública urbana”, por meio da qual: “O

mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária.” Lesbaupin (2000, p. 27), citando Tavares e Melin (1998, p. 48), coloca que:

Tal processo, que permite uma movimentação sem limites dos capitais a nível internacional, tem produzido efeitos extremamente perversos no resto do mundo, especialmente no plano social: cresce a desigualdade entre os países, entre o Norte e o Sul, e dentro dos próprios países, tanto os ‘emergentes’ quanto os do Primeiro Mundo, onde uma ‘nova pobreza’ surge e se desenvolve a passos rápidos, sendo o desemprego a sua face mais visível.

Ressaltamos aqui a ampliação da dificuldade de acesso ao solo urbano pelas camadas de menor renda da população, como consequência de maior expressividade, dentro de toda essa conjuntura levantada, sobre o problema da moradia. Com a elevação do preço da terra urbanizada e a disputa pela sua apropriação como uma mercadoria de alto rendimento no mercado financeiro, restam aos pobres a tática da migração para áreas periféricas e mal servidas ou a da submissão a condições precárias de habitabilidade nos assentamentos informais, favelas, cortiços ou abrigos provisórios. A consolidação desse tipo de moradia em áreas ainda bem localizadas acompanha o desinteresse do mercado por setores em decadência nas cidades ou por áreas que não são passíveis de regularização, por estarem em situação de risco ou em zonas de proteção ambiental, por exemplo. Mas a proximidade dos locais de oferta de emprego, bem como os laços constituídos na formação dessas comunidades, são fatores determinantes no equacionamento do dilema que muitas vezes se coloca entre “remoção” e “consolidação”. Segundo Lago (2000, p. 40): “Fica evidente a estreita relação entre o processo de favelização e a proximidade do mercado de trabalho, confirmando a ideia presente em vários estudos de que a favela seria uma estratégia de inserção dos pobres no mercado de trabalho.”

No Brasil, esse tema adquiriu bastante atenção na formulação da política urbana, tendo sido tratado, em especial, a partir da exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade. Ao longo das últimas três décadas, foram conquistados importantes avanços em termos de legislação e construção de um arcabouço institucional que se propusesse ao menos a minimizar os problemas que assolam nossas cidades, assim como o problema específico da habitação social, o que discutiremos a seguir.

2. POLÍTICA URBANA E DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A política habitacional brasileira sempre esteve associada à aquisição da casa própria, tornando a questão do direito à moradia um problema de produção de um bem, de alto valor no mercado e de difícil acesso pelas famílias de menor renda. Desse modo, duas medidas tornaram-se características nas soluções de habitação social: a periferação, decorrente da construção de conjuntos habitacionais populares em áreas afastadas dos centros urbanos, onde o preço dos terrenos fosse compatível com o volume de investimentos aplicados e a demanda quantitativa a ser atendida; e a proliferação de favelas em áreas não apropriadas pelo mercado formal (geralmente por se tratarem de áreas de risco ou de proteção ambiental) dentro das cidades. Para estas, ganha evidência, a partir da década de 1980, a emergência de programas de urbanização e requalificação, voltados para a promoção de melhores condições habitacionais, associados à manutenção de sua existência no local e à regularização jurídica do direito à moradia das famílias. Tem-se, no entanto, no cerne dessa questão, uma discussão relativa à contradição entre direitos: direito à propriedade, à moradia, direito à cidade e à cidadania.

Na medida em que o direito à moradia é tratado como um problema de aquisição da “casa própria”², as soluções de habitação social passam a estar vinculadas necessariamente a aspectos do direito à propriedade e do acesso ao solo urbano, o que resulta em uma estreita relação com questões a serem abrangidas pelo planejamento urbano municipal.

O tratamento conferido ao direito à propriedade urbana na Constituição de 1988, nos artigos referentes à Política Urbana (arts. 182 e 183), submetendo-o ao cumprimento da função social definida no plano diretor, pode ser considerado o marco fundamental da construção do aporte legal e institucional para a abordagem do problema do acesso ao solo urbano no Brasil.

Marcada por um histórico de dominação, exploração e extrema desigualdade e exclusão social, a questão da distribuição de terras no Brasil possui forte repercussão sobre o desenvolvimento urbano. E a aceção de direito pleno atribuída tradicionalmente ao direito de propriedade deixou seus resquícios no tratamento do tema. A inserção do conceito de função social representa a imposição do interesse coletivo sobre a liberdade

² Uma alternativa ao tratamento do direito à moradia pela aquisição da propriedade estaria nas políticas habitacionais de locação social, por meio das quais o Poder Público garantiria moradia à população pobre sem vinculá-la à transferência do bem, reduzindo-se, assim, o volume de subsídio necessário para o atendimento da demanda.

de ação individual e, no tocante à propriedade urbana, refere-se a aspectos do uso e ocupação do solo. Segundo Chalhub (2000, p. 6):

Esse processo de transformação da propriedade corresponde a um contínuo processo de imposição de limitações que atingem os poderes do proprietário, interferindo na extensão e na intensidade desses poderes, impondo deveres e ônus ao titular do direito, em razão do interesse coletivo, daí resultando a concepção da propriedade como função social.

Fica evidente também, na norma constitucional, a intenção de combate à retenção de terras ociosas, para fins meramente especulativos, traduzida como a negação do direito de não uso por parte do proprietário, e a sujeição do aproveitamento da propriedade para os fins previstos no plano diretor, o que geraria um dever, uma obrigação de fazer, a ser cumprido pelo proprietário, como penalidade pela sua inatividade. Como coloca Chalhub (2000, p. 20):

Dada essa concepção, e a partir da consciência de que a configuração da cidade é fato coletivo dos mais relevantes, cuida a Constituição de retirar do titular da propriedade a faculdade de não-uso, nas hipóteses em que o plano diretor da cidade especificar determinado uso para a propriedade, daí resultando que a propriedade ociosa, nas circunstâncias definidas no plano diretor, deixaria de exercer sua função social.

Por constituir-se em competência da administração municipal, no entanto, a implementação da política urbana deve ocorrer em consonância com o planejamento urbano e, como expresso no texto constitucional, a definição da função social está sujeita ao que estabelece o plano diretor, sendo as penalidades pelo não uso da propriedade aplicáveis apenas nas áreas delimitadas e destinadas a esse fim. Desse modo, a exigência constitucional parece configurar-se em mais um instrumento de planejamento urbano, a ser utilizado (ou não) de acordo com a conjuntura política local, se acompanhamos a visão de Harvey (2005, p. 171) segundo a qual: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.”

Outros importantes avanços foram sendo gradativamente consolidados no Brasil até se chegar ao quadro atual. Em 2000, o direito à moradia foi incluído como direito social em nossa Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 26. Em 2001, tivemos a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, regulamentando os capítulos constitucionais da Política Urbana, no qual são delineadas as diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No mesmo ano, entra em vigor a Medida Provisória nº 2.220 que amplia as condições previstas no art. 183 da Constituição no que diz respeito à usucapião especial urbana para as propriedades públicas, federais, estaduais ou municipais, por meio da instituição da Concessão de Uso

Especial para fins de Moradia, o que, a nosso ver, reforça a aplicabilidade da função social à propriedade pública.

Em termos de estrutura institucional, destaca-se a criação em 2003 do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, conferindo suporte sociopolítico ao movimento de reforma jurídica iniciado na década de 1980, como coloca Edésio Fernandes (2010). A partir de então, na esteira da política conduzida em nível nacional sob a liderança de um governo de base ideológica socialista, as reivindicações levantadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganham respaldo na formulação de políticas públicas orientadas para enfrentar a questão urbana a partir da articulação entre políticas setoriais de habitação, mobilidade e saneamento, e do apoio ao planejamento urbano municipal.

A partir da criação do Ministério das Cidades, “[...] iniciou-se a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), congregando em sua definição os demais entes federativos (estados e municípios), os demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada” (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008, p. 138). Nesse sentido, a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, veio a consolidar a inserção participativa da sociedade na formulação de uma política urbana nacional, instituindo-se o Conselho Nacional das Cidades como fórum de participação e controle social.

No que tange à política habitacional, as ações coordenadas pelo Ministério das Cidades, com o acompanhamento e a deliberação do Conselho Nacional das Cidades, levaram à construção da nova Política Nacional de Habitação, em 2004. Na estrutura principal dessa nova política, tem-se o Sistema Nacional de Habitação, do qual faz parte o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, voltado para o atendimento da demanda de baixa renda. A Lei Federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, estabelece as diretrizes a serem observadas na estruturação, organização e atuação do SNHIS, dentre as quais destacamos a “[...] utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (alínea c, do inciso II, artigo 4º), que nos remete à aplicação do Patrimônio da União em ações voltadas à provisão habitacional de interesse social, assunto sobre o qual falaremos adiante.

O SNHIS é concebido como uma estrutura organizacional prioritariamente integrada, em consonância com os princípios de gestão compartilhada (entre os entes

federados) e participativa (com a sociedade), para o enfrentamento do problema da moradia. Essa integração também é promovida pela articulação da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor, conforme exigência quanto à aplicação de recursos do FNHIS em áreas urbanas, expressa no §2º do artigo 11 da lei.

Um importante avanço que pode ser apontado nesse novo marco regulatório da política habitacional é a inserção do terceiro setor como parceiro ativo das ações e projetos desenvolvidos. E, para o tratamento desse tópico específico, cabe aqui a abertura de um pequeno “parêntesis” em relação ao significado desse termo: a definição do que vem a ser terceiro setor, ou sociedade civil. Tomando como referência as obras de Rubem César Fernandes (2002) e Maria da Glória Gohn (2005), encontramos uma concepção de sociedade civil ou terceiro setor, centrada nas suas formas de atuação como estruturas ativas da sociedade. Fernandes (2002, p. 127, grifo do autor), apresenta a seguinte definição:

A ideia de um ‘terceiro setor’ supõe um ‘primeiro’ e um ‘segundo’, e nesta medida faz referência ao Estado e ao mercado. A referência, no entanto, é indireta, obtida pela negação – **‘nem governamental, nem lucrativo’**. Em termos explícitos e positivos, o conceito designa simplesmente um **conjunto de iniciativas particulares com um sentido público**.

No caso das políticas públicas voltadas para a promoção de habitação de interesse social que adquirem destaque no contexto das reformas acima citadas, a inserção do terceiro setor como parceiro do Estado no âmbito da implementação das ações em nível local surge como uma proposta inovadora, por meio da qual os recursos destinados à construção de unidades habitacionais para população de baixa renda são repassados diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos (muitas vezes, vinculadas aos movimentos sociais de luta pela moradia ou às próprias comunidades a serem beneficiadas), propiciando meios para se instaurar sistemas de autogestão. Nesse sentido, Souza, Demaldi e Rosa (2008, p. 148, grifo das autoras) destacam:

No final de 2007, foi sancionada a **Lei nº 11.578**, alterando a **Lei nº 11.124/2005** para permitir o repasse de recursos do FNHIS a entidades privadas sem fins lucrativos, marcando uma conquista histórica dos movimentos de luta por moradia, que reivindicavam o acesso direto de associações e cooperativas aos recursos do Fundo. Estas entidades poderão obter repasse de recursos do FNHIS para a provisão habitacional orientada para famílias de baixa renda, observados alguns requisitos, como o funcionamento regular da entidade por no mínimo três anos, a definição de valor limite por projeto e por entidade e a participação em chamada pública para seleção dos projetos.

Ressalte-se que os avanços legais vêm acompanhados da instituição de políticas públicas que permitam a consecução dos objetivos em termos práticos. Como coloca Souza (2009, p. 8-9):

O Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia foi criado em 2008 a partir de proposta elaborada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Conferência Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Com recursos do FNHIS, atende a entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, e representa o atendimento a uma demanda histórica, marcada por marchas e jornadas de lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade. Com todo esse cenário de evolução da política habitacional, surge uma oportunidade de fomento e incentivo às experiências autogestionárias de produção social da moradia.

Outro avanço significativo na consolidação das condições de suporte à produção social da moradia foi conquistado com a promulgação da Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Trata-se de mais uma forma de aproximação do poder público com a população beneficiária, constituindo-se mais significativamente na inserção de apoio técnico advindo do terceiro setor (entidades privadas sem fins lucrativos ou instituições tecnológicas, de ensino, e profissionais), na condução de processos para os quais essa ferramenta (a aplicação de conhecimentos técnicos em diversas áreas) é indispensável. O avanço legal também foi acompanhado da criação das condições institucionais necessárias à sua consecução, no âmbito da ação orçamentária de Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, do Programa de Habitação de Interesse Social, executada com recursos do FNHIS, regulamentada pela Instrução Normativa nº 46/2009, que teve validade para o período 2008/2011.

Atualmente, as principais ações da política habitacional estão centradas no programa “Minha Casa Minha Vida”, gerido pelo Ministério das Cidades, que tem como objetivo ampliar a oferta de habitação popular pela indústria da construção civil a partir de subsídios governamentais aplicados ao financiamento habitacional. Em termos legais, a instauração do programa “Minha Casa Minha Vida”, trouxe consigo um significativo avanço na regulamentação de questões ligadas à regularização fundiária urbana e, especialmente à regularização fundiária de interesse social, temas esses tratados na Lei Federal nº 11.977/2009. Diante da necessidade urgente de garantir condições para a regularização fundiária dos novos empreendimentos habitacionais que seriam implantados com a

execução do “Minha Casa Minha Vida”, foi aprovada a inserção nesta lei de um capítulo sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, antecipando a formalização de artigos que já vinham sendo discutidos no âmbito do Projeto de Lei nº 3.057/2000, que trata da revisão da Lei de Parcelamento do Solo (nº 6.766/1979). Projeto este também bastante defendido em nome da regulamentação do tratamento de assuntos fundiários e urbanos nessa área de atuação.

E, apesar de ter sido concebido como um programa que articularia a política habitacional com o incentivo à dinamização da economia nacional em meio à crise mundial de 2008, pelo subsídio ao setor da construção civil, criou-se também no “Minha Casa Minha Vida”, as condições para a inserção do terceiro setor, por meio da modalidade “Entidades”. Questiona-se, porém, a relevância dessa inserção, em função da proporção dos investimentos aplicados, visto que, conforme Fiori e Fix (2009, apud SOUZA, 2009, p. 24):

Do subsídio público disponibilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos da União e do FGTS, 97% são destinados à oferta e à produção direta por construtoras privadas, enquanto apenas 3% ficam reservados a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural por autogestão. [...] A pequena parcela destinada aos movimentos populares e às cooperativas justifica-se pela pouca capacidade de resposta desses a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das obras.

Diante do exposto, entendemos que dispomos hoje de um quadro bastante promissor, em termos legais e institucionais, para o aproveitamento da inserção do terceiro setor na política habitacional de interesse social, seja como partícipe no processo decisório, seja como parceiro na implementação das ações, o que, em termos conceituais, representaria um relevante avanço, rumo à crescente democratização dessa política.

Mas, queremos observar as barreiras que se colocam à consecução desse ideal. E, para isso, propusemo-nos a analisar uma situação específica de ação pública voltada para a inserção do terceiro setor na política de habitação social, por meio do Programa “Minha Casa Minha Vida – Entidades”, na qual o Patrimônio da União é aplicado com essa finalidade. Tratam-se das ações desenvolvidas pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, com vistas à destinação de imóveis (terrenos ou edificações) para aproveitamento em projetos habitacionais populares, observadas, particularmente, no estado da Paraíba. Assim, destacamos a aplicação do patrimônio público para fins de habitação social como outro importante potencial a ser explorado.

3. INSERÇÃO DO TERCEIRO SETOR NA UTILIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO PARA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL

Acompanhando os avanços alcançados em relação à política urbana no Brasil, temos a partir de 2003 uma mudança significativa, também, na condução da gestão do Patrimônio da União, sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Governo Federal. De uma administração voltada prioritariamente para a arrecadação de receita pela utilização dos imóveis da União e para a alienação (por meio de venda ou permuta, significando a transferência para particulares), que caracterizava as gestões anteriores, a SPU assumiu em 2003 uma nova missão institucional, que passou a ser: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”. Adota-se, então, uma nova abordagem na condução da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, cujo objetivo principal passa a ser: “Apoiar o desenvolvimento econômico, o equilíbrio ambiental, a inclusão sócio-territorial, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, tendo o Patrimônio da União como recurso estratégico”³. Entre os princípios dessa nova política, passam a vigorar palavras de ordem como “transparência”, “inclusão social”, “gestão compartilhada” e “articulação do Governo Federal com a sociedade”, dentro de uma perspectiva de construção coletiva, participativa, do planejamento estratégico do órgão. Em termos legais, essa mudança de visão sobre o destino a ser dado ao Patrimônio da União encontrou respaldo na promulgação da Lei nº 11.481/2007, que alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União (principalmente o Decreto-Lei nº 9.760/1946 e a Lei nº 9.636/1998), com o objetivo maior de adaptá-la às medidas necessárias à implementação da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

A inserção do Patrimônio da União em políticas de inclusão social e de redução das desigualdades tornou-se prioridade da gestão da SPU entre 2003 e 2010⁴, sendo as

³ Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu>, acesso em 01 de agosto de 2010.

⁴ A SPU produziu o documento “Balanço de Gestão 2003-2010”, disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu/balanco-de-gestao-2003-a-2010>, acesso em 24 de julho de 2011, no qual são ressaltados os resultados de ações voltadas para esse fim. Nesse período o órgão esteve sob a direção de uma mesma Secretária (arquiteta filiada ao Partido dos Trabalhadores – PT), enquanto o país era governado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, do PT. Daí a homogeneidade da gestão durante os 8 anos de mandato.

ações voltadas para a regularização de assentamentos informais e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União aquelas que mais se destacaram no tocante ao ambiente urbano. O princípio de que a destinação da propriedade pública federal deveria estar em consonância com o cumprimento de sua função socioambiental passou a orientar a gestão dos imóveis da União, que passaria a ser conduzida de forma compartilhada e participativa. Nesse sentido, foram criados diversos instrumentos de interação da SPU com outros órgãos e com a sociedade, dentre os quais se incluem: Acordos de Cooperação Técnica, Comitês Gestores, Grupos de Trabalho, etc.

Na esteira das ações desenvolvidas pela SPU com o intuito de democratizar a gestão do Patrimônio da União, foi criado em 2008 um Grupo de Trabalho Nacional – GTN, para discutir a destinação de imóveis da União para projetos de provisão habitacional de interesse social. Sua composição foi definida com base na estrutura representativa do Conselho Nacional das Cidades, ou seja, representantes do Poder Público Federal, Estadual e Municipal, dos Movimentos Populares, de entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas, do segmento dos trabalhadores, do segmento dos empresários, do segmento das organizações não governamentais, contando também com entidades convidadas, como a Caixa Econômica Federal.

No mesmo ano, a SPU estabeleceu a criação de Grupos de Trabalho Estaduais – GTE's nos mesmos moldes do GTN, levando a discussão do assunto ao âmbito das Superintendências Estaduais do Patrimônio da União. Essas ações vieram a consolidar a meta estratégica na atuação da SPU de destinação de imóveis para provisão habitacional de interesse social a somar-se à regularização fundiária de interesse social. Esta era uma ação que já vinha sendo desenvolvida pela SPU em vários estados, principalmente em projetos vinculados ao Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, mas que geralmente eram iniciativas que partiam dos entes públicos responsáveis pela execução dos projetos (companhias habitacionais, governos estaduais e prefeituras). Com a implantação dos GTE's, que contam com a importante atuação de representantes dos quatro principais movimentos nacionais de moradia, partiu-se para um modelo de gestão mais transparente e interativo, em que a SPU apresenta ao GTE a disponibilidade de imóveis sem uso em seus cadastros, para que os representantes avaliem conjuntamente a viabilidade desses imóveis para a implantação de projetos de provisão habitacional de interesse social e delibere sobre a destinação deles.

Com o lançamento do Programa “Minha Casa Minha Vida”, em 2009, o desenvolvimento dos GTE's passou a guardar mais afinidade com a modalidade

“Entidades” do Programa, tendo o propósito de disponibilizar os imóveis para a aplicação de recursos em projetos coordenados por entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas no Ministério das Cidades. Focada no atendimento à população com faixa de renda familiar de até 5 salários mínimos (limite de baixa renda, segundo a legislação patrimonial), a disponibilização de imóveis da União para a implantação de projetos do Programa tem sua relevância na desoneração dos custos de aquisição dos terrenos, facilitando, de certo modo, a inserção do terceiro setor nessas ações.

Na Paraíba, onde o GTE foi criado em junho de 2009, esse processo resultou na disponibilização dos seguintes imóveis: um prédio de 6 andares que pertencia ao INSS, localizado no Centro da cidade de João Pessoa; dois prédios vizinhos localizados no bairro de Cruz das Armas, em João Pessoa, que juntos ocupam um terreno de 1.243,80m² (nesses dois primeiros casos, os prédios haviam sido ocupados por movimentos de moradia); 6 lotes de 360m² cada (somando 2.160m²), no município de Conde; e 56 lotes de tamanhos variados, totalizando 22.821m², no município de Santa Rita, próximo ao aeroporto (ambos os municípios situados na região metropolitana de João Pessoa). Alguns desses imóveis estão ilustrados a seguir.



Figura 01: **Prédio de 6 andares, no Centro da cidade de João Pessoa, que pertencera ao INSS.**

Foto: Edson Haruki, 2012.



Figuras 02 e 03: **Prédios vizinhos, situados no bairro de Cruz das Armas, em João Pessoa.**

Fotos: A autora.

A não ser pelo prédio do INSS, cujo processo de destinação transcorreu no âmbito de um grupo de trabalho nacional, todos os demais imóveis foram destinados para a aplicação de recursos do Programa “Minha Casa Minha Vida – Entidades”, por deliberação do GTE da Paraíba – GTE/PB. Ou seja, são experiências de aplicação do Patrimônio da União para a inserção do terceiro setor na implantação de projetos de habitação de interesse social. Todas as ações tiveram participação ativa dos representantes estaduais dos quatro principais movimentos nacionais pela moradia (a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, e a União Nacional por Moradia Popular – UNMP). E, dentre as entidades habilitadas no Ministério das Cidades que receberam a anuência da SPU para a elaboração dos projetos, figuram uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e uma entidade vinculada aos movimentos. No caso do prédio que pertencia ao INSS, o processo ocorre de forma diferenciada: a entidade selecionada pelo Ministério das Cidades assume apenas a indicação das famílias a serem beneficiadas, enquanto a elaboração e a execução do projeto de adequação do prédio para unidades habitacionais ficam a cargo de uma construtora contratada pela Caixa Econômica Federal, por meio de concorrência pública. Os demais imóveis são doados pela União às entidades que tiverem seus projetos de habitação social aprovados pela Caixa, e estas se responsabilizam por todo o processo, desde a elaboração do projeto, passando pela execução, até a indicação das famílias a serem beneficiadas.

No entanto, têm sido encontradas algumas dificuldades para a continuidade dessas ações, as quais passaremos a relatar, com base na experiência vivenciada pela autora durante o exercício do cargo de arquiteta na Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba – SPU/PB, acompanhando os processos.

Uma observação comum a três dos quatro casos levantados chamou-nos a atenção. Os imóveis disponibilizados para habitação social estiveram cadastrados nos sistemas da SPU por um longo tempo, sem qualquer utilização e sem qualquer manifestação de interesse por órgãos públicos. O que representava um indicador negativo em termos de gestão. Isso porque se trata de terrenos localizados em loteamentos residenciais pouco ocupados e ainda sem infraestrutura instalada ou de edificações em estado precário de conservação. Após a destinação desses imóveis no âmbito do GTE/PB, no entanto, começaram a surgir propostas de utilização dos mesmos para outros fins, por parte de prefeituras e outros órgãos públicos, oferecendo-se como contrapartida a cessão de áreas maiores e mais distantes para a construção de moradias. A nosso ver, essas circunstâncias refletem que ainda existe grande resistência à utilização dos imóveis para o atendimento dos movimentos sociais e que ainda é forte o estigma de que a moradia popular deve ser construída em áreas distantes. O que parece ter ocorrido em alguns casos é que, enquanto estavam sem uso, aqueles imóveis representavam uma reserva de terrenos que poderiam futuramente servir à instalação de obras ou serviços públicos (uma espécie de especulação imobiliária, talvez). Porém, com a iminência de se perder o potencial para outros usos, com a construção de habitação popular, prefeituras e outros órgãos passam a enxergar valor nesses imóveis e a colocar-se na disputa (de ordem política, provavelmente) com os movimentos pela destinação dos mesmos. E quando se inicia uma negociação para a troca de terrenos, por exemplo, o processo pode se prolongar por tempo indeterminado, como tem acontecido em relação a outras áreas.

Outra dificuldade bastante evidente reside em condições técnicas de elaboração dos projetos por parte das entidades, passando tanto por questões burocráticas – de reunião de toda a documentação necessária para formalizar uma proposta perante a Caixa Econômica Federal –, como por questões construtivas, na dificuldade de elaboração dos projetos, por exemplo. Nesse sentido, a utilização do benefício da assistência técnica gratuita, garantida pela Lei nº 11.888/2008, poderia apontar uma solução, mas não se percebem evidências do aproveitamento desse potencial. Os movimentos continuam a carecer do apoio técnico custeado por recursos públicos e que deveria ser ofertado gratuitamente às organizações da sociedade civil.

Mesmo quando as entidades do terceiro setor assumem a responsabilidade sobre o andamento do projeto, porém, não deixa de haver a necessidade de apoio e acompanhamento por parte da prefeitura municipal. Não só no licenciamento do projeto, como também, muitas vezes, na execução de serviços de infraestrutura nas áreas que

abrigarão a moradia, o que acaba sendo tratado, mais uma vez, como uma questão de ordem política. Priorizar o atendimento de uma determinada área em benefício da consecução de projeto de autoria de uma entidade do terceiro setor não parece ser uma estratégia muito atraente para a administração municipal, e como o Ministério das Cidades condiciona o repasse dos recursos à existência de infraestrutura urbana básica instalada, instaura-se o impasse e os projetos são inviabilizados. É o que vem ocorrendo em relação aos terrenos destinados nos municípios de Conde e Santa Rita.

No caso dos imóveis que foram destinados em áreas consolidadas de João Pessoa, como é o caso do prédio do INSS, que fica no centro da cidade e dos prédios vizinhos no bairro de Cruz das Armas, as maiores dificuldades situam-se no desafio da adaptação da estrutura existente à construção de unidades habitacionais, o que se agrava no caso do prédio do INSS em função deste estar situado em área tombada por seu valor histórico. O custo da adaptação de prédios antigos (com o complicador neste caso de se tratar de uma edificação vertical, com necessidade de uso de elevadores), em obediência às prescrições de preservação das características estilísticas de suas fachadas, é superior aos recursos previstos para a construção de novas unidades habitacionais, por família, inviabilizando a inserção do projeto no programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. O impasse reside, portanto, no embate entre a defesa da preservação dos valores históricos e culturais que se alegam estar atrelados à construção em seus aspectos morfológicos e a luta para garantir o direito à moradia à população que hoje ocupa o imóvel em condições bastante precárias, em defesa da utilização racional das estruturas já existentes em áreas centrais da cidade, com um melhor aproveitamento dos benefícios que tal localização lhes garantiria. Já os prédios do bairro de Cruz das Armas, passaram a ser alvo de negociações com outros órgãos, em função de nova proposta levantada para a instalação de um conjunto de prédios administrativos vinculados ao funcionamento de equipamentos de segurança pública na área.

Devido a problemas como os aqui apontados, os processos de destinação das quatro áreas levantadas encontram-se em ritmo lento, não havendo perspectiva de efetivação dos projetos. As dificuldades que se apresentam à consecução das ações propostas e construídas coletivamente no âmbito do GTE/PB contribuem para o enfraquecimento da estratégia de articulação da SPU com representantes dos movimentos sociais pela moradia, causando certo descrédito e desestímulo à continuidade dos trabalhos.

CONCLUSÃO – POTENCIALIDADES E DESAFIOS IDENTIFICADOS

Procuramos destacar neste trabalho o potencial que identificamos na aplicação do Patrimônio da União e na inserção do terceiro setor em projetos de habitação social, como ações estratégicas na perseguição do objetivo maior de reduzir os danos causados em nossas cidades em decorrência do processo de exclusão social que caracteriza o atual desenvolvimento capitalista.

Verificamos, porém, que mesmo com os importantes avanços conquistados em termos de legislação e construção de um arcabouço institucional voltado para o atendimento da habitação social, muitas barreiras ainda são impostas na prática à consecução dos ideais delineados. O exemplo da aplicação do Patrimônio da União (com um olhar específico sobre o caso da Paraíba) em projetos de habitação social que contam com a inserção do terceiro setor, em parceria com o Governo Federal, mesmo se tratando de uma situação particular, foi descrito aqui no intuito de ilustrar as barreiras identificadas. Apesar de não servirem como referências para a generalização de conclusões sobre o tema, acreditamos que as observações apontadas trazem à tona uma reflexão sobre o potencial de análise de tal problemática, com vistas a construir-se um entendimento melhor dos entraves que se colocam à resolução do problema da habitação social.

Entendemos que as condições institucionais instauradas pela política urbana e pela política de habitação social no Brasil defrontam-se com desafios à consecução prática dos objetivos traçados para um melhor aproveitamento dos potenciais identificados, por exemplo, na utilização de imóveis da União e na inserção do terceiro setor na implementação de projetos, mas permite vislumbrar também possíveis soluções para a superação das barreiras. A perspectiva de conciliação de interesses e de articulação de recursos (funditários, financeiros, técnicos e humanos), voltada para o atendimento das necessidades básicas da parcela mais carente da população, como é o caso do acesso à moradia, estaria ancorada num processo gradativo de fortalecimento dos movimentos sociais em conjunto com outras esferas da sociedade, na conquista de um espaço mais consolidado junto ao poder público, em que a luta pela democratização das cidades pudesse se desenvolver sem a sujeição às disputas político-partidárias que hoje se apresentam. Estudar quais seriam e onde se encontram os meios para a concretização desse ideal seria, portanto, uma excelente contribuição da reflexão acadêmica a tal problemática da realidade prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro. **A CIDADE COM-FUSA:** Mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. *Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR*, Florianópolis, 25-19 de maio, 2009.
- BRASÍLIA. *Balanço de gestão 2003-2010*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria do Patrimônio da União, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BORGES, Jennifer dos Santos. **As diferentes tramas de uma intrincada teia:** Analisando a governança condutora de projetos de regularização fundiária e habitação de interesse social em imóveis da União. *Anais do SICWB 2010 – Seminário Internacional de Curitiba*, 2010.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1); tradução: Roneide Venâncio Meyer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHALHUB, Melhim Namem. **Propriedade imobiliária: Função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- CHESNAIS, François. Mundialização: O capital financeiro no comando. *Revista Outubro: Revista do Instituto de Estudos Socialistas*. Nº 5. Disponível em: http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02, acesso em 22 de março de 2011.
- DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Ordem Global: assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- FERNANDES, Rubem Cesar. **Público Porém Privado: O terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais. ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.
- HARVEY, David. **Do administrativismo ao empreendedorismo:** a transformação da governança urbana no capitalismo tardio [publicado pela primeira vez em *Geografiska Annaler*, edição de 1989]. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- LAGO, Luciana. *Desigualdades e Segregação na Metrópole: O Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SOUZA, Claudia Virginia de; DEMALDI, Rosana; ROSA, Junia Santa. **Regularização de assentamentos informais:** o grande desafio dos governos e da sociedade. In: *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. [Curso à distância], Ministério das Cidades, 2008.
- SOUZA, Maria Ângela. **Pensando a Política Nacional de Habitação para a Diversidade das Famílias e dos Municípios Brasileiros**. In: *Desenvolvimento e Cidades no Brasil: Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais*. Recife: FASE, Obs. das Metrópoles, 2009.

Artigo recebido em 03/09/2012 e aceito em 24/09/2012