

O legado da Reforma Urbana e sua incorporação nas agendas de lutas atuais (1980-2023)

The legacy of Urban Reform and its incorporation into current struggle agendas (1980-2023)

Joicy Helena da Costa Pantoja*  

Joana Valente Santana**  

Resumo: O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que objetivou apreender em que medida os legados e/ou princípios da luta pela Reforma Urbana (1980-1990) se mantiveram presentes ou foram incorporados nas demandas, pautas e estratégias dos movimentos e/ou organizações com centralidade na luta por moradia e direito a cidade (1980-2023). A pesquisa é orientada pelo materialismo histórico e dialético de Karl Marx e contou com pesquisa bibliográfica, documental e de campo, por meio da realização de 03 (três) entrevistas com militantes da Central de Movimentos Populares (CMP) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Os resultados evidenciam que houve um processo de incorporação dos legados da luta por Reforma Urbana nas lutas atuais, a partir de um processo de reatualização das demandas e pautas, considerando as limitações na implementação das propostas dos movimentos, uma vez que o Estado se coloca à disposição de atender predominantemente aos interesses da burguesia.

Palavras-chave: Reforma Urbana; Movimentos sociais; Luta por moradia; Brasil.

Abstract: This article presents the results of a study that aimed to apprehend the extent to which the legacies and/or principles of the struggle for Urban Reform (1980-1990) remained present or were incorporated into the demands, agendas, and strategies of movements and/or organizations central to the struggle for housing and the right to the city (1980-2023). The research is guided by Karl Marx's historical and dialectical materialism and included bibliographical research, documentary, and field, through three (3) interviews with activists from the Central de Movimentos Populares (CMP) and the União Nacional por Moradia Popular (UNMP). The results show that there was a process of incorporating the legacies of the struggle for Urban Reform into current struggles, based on a process of updating demands and agendas, considering the limitations in implementing the movements' proposals, since the State makes itself available to predominantly serve the bourgeoisie's interests.

Keywords: Urban Reform; Social movements; Housing struggle; Brazil.

* Universidade Federal do Pará. E-mail: joicyhelenacpantoja@gmail.com

** Universidade Federal do Pará. E-mail: joanavalentesantana@gmail.com

Introdução

O déficit e a inadequação habitacional no Brasil se apresentam como expressões imediatas de uma problemática maior, *a questão urbana e habitacional* (Engels, 2015; Maricato, 2015) que é um fenômeno de caráter histórico e internacional, anterior ao modo de produção capitalista, mas que se agrava em proporções ainda maiores, a partir da consolidação do capitalismo, atravessando assim a vida da população, em especial daqueles/as que não possuem a propriedade dos meios de produção, nesse caso, os/as trabalhadores/as.

Apesar de existirem investimentos estatais em nosso país para a efetivação do direito à moradia estes são marcados por seu caráter precário, moroso e pontual (Rolnik, 2015). Por isso, na vida cotidiana, os/as trabalhadores/as passam a se organizar dentro dos mais diversos formatos de mobilização e articulação, tais como: associações, partidos, sindicatos, entre outros (Netto; Braz, 2006).

Ressalta-se que os primeiros processos organizativos em torno do debate da moradia e do urbano são datados na década 1960, quando iniciam as discussões em torno de uma possível Reforma Urbana para o Brasil, e que nas décadas seguintes 1970, 1980 e 1990, ganham muita força e trazem diversos avanços no campo dos direitos e das políticas urbanas (Ribeiro, 1997). Contudo, as décadas seguintes são atravessadas por processos de desmobilização, cooptação e criminalização no campo das lutas sociais nas cidades (Maricato, 2015).

Por isso, o presente artigo objetiva apresentar uma síntese que possibilite responder em que medida os legados da luta pela Reforma Urbana, construídos nas décadas de 1980 e 1990, se mantiveram presentes e/ou foram incorporados nas demandas, pautas e estratégias apresentadas por movimentos e/ou organizações de moradia até o período atual (1980-2023).

Evidencia-se que esse trabalho é resultado de uma pesquisa de natureza qualitativa, orientada pelo método do materialismo histórico e dialético de Karl Marx e contou com pesquisas bibliográfica, documental e de campo, com a realização de 03 (três) entrevistas com militantes que compõem os movimentos e/ou organizações vinculados a luta por Reforma Urbana no Brasil, neste caso: a Central de Movimentos Populares (CMP) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). A escolha desses movimentos se justifica pelos seguintes critérios: a) histórico na luta pela Reforma Urbana, b) sua presença nas vanguardas das lutas atuais e c) a centralidade na luta por moradia e direito à cidade.

As entrevistas foram orientadas por um roteiro de perguntas semiestruturadas e ocorreram individualmente e de maneira presencial com consentimento prévio dos/as entrevistados/as, através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Para a realização desse procedimento metodológico, a pesquisa foi submetida ao Comitê de

Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (CEP-CONEP/ICS/UFPA), sendo aprovada pelo parecer de n.º 7.082.381.

O artigo seguirá a seguinte estruturação: introdução; primeira seção acerca do *boom* da luta por reforma urbana no Brasil no período entre 1980 e 1990; segunda seção acerca da incorporação do legado da luta por Reforma Urbana nas pautas, demandas e estratégias das e as lutas atuais por moradia e direito a cidade no período entre 1980 e 2023; e por fim, as considerações finais.

O boom da luta por Reforma Urbana no Brasil (1980-1990)

A luta dos movimentos sociais, que tem como bandeira de luta a moradia e o direito à cidade, é mediada por diversas determinações, sendo uma delas a necessidade de morar enquanto necessidade humana. Entretanto, a partir do modo de produção capitalista, essa necessidade e o seu atendimento é condicionado ao valor de troca da mercadoria (Marx, 2014).

Nessa lógica, a moradia, sendo a resposta a necessidade de abrigo dos seres humanos, passa a ser uma mercadoria, que só pode ser acessada através do dinheiro. Assim, o valor de troca atua como impedimento para que os/as trabalhadores/as, mas não somente eles/as¹, tenham acesso à habitação e possam usufruir de seu valor de uso (Harvey, 2016). O que por sua vez, acentua processos seculares, como a chamada questão da moradia (Engels, 2015).

A habitação, item essencial para o atendimento das necessidades humanas, torna-se mercadoria produzida visando a elevação da renda fundiária², que, por sua vez colabora, para a acumulação do capital, mas também para o agravamento da questão da moradia (Ramos, 2008; Engels, 2015).

Gusmão (2018, p. 24) diz que “a manutenção da vida humana é alterada quando o trabalho se transforma em mercadoria, [...] e converte a subsistência à condição de dependência ao salário”. Logo, em uma sociedade fundada na exploração do trabalho assalariado, os/as trabalhadores/as não teriam condições materiais para sua reprodução social e atendimento das suas necessidades, incluindo a necessidade morar/habitar.

Engels (2015, p. 71, grifo nosso) coloca que a escassez de moradia em “uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora depende exclusivamente do salário”, é “uma *instituição necessária*” a manutenção da ordem, que só pode ser eliminada “quando a ordem social da qual ela se origina for *revolucionária desde a base*”.

¹ Engels (2015) assinala que a questão da moradia no capitalismo atinge predominantemente a classe trabalhadora, contudo atingindo outros setores, por exemplo, a pequena burguesia.

² Ramos (2008) diz que a renda fundiária nada mais é do que a mais-valia, ou seja, o produto do trabalho excedente, a sobra acima do lucro do valor das mercadorias.

E nesse contexto, a luta de classes, assim como todas as lutas que se ramificam a partir dela, são importantes, como a luta por moradia e direito à cidade, evidenciadas neste artigo, a partir do processo histórico de *boom* da luta por Reforma Urbana ocorrido nas décadas de 1980 e 1990.

Enfatiza-se que “a questão habitacional, portanto, é uma expressão das contradições inerentes à relação *capital x trabalho*. A cidade é uma expressão da luta de classes” (Pinto, 2004, p. 117). Desse modo, não é possível a interpretação de nenhum processo de resistência e/ou luta de maneira isolada, ou desconsiderando as contradições do capitalismo que vão colaborar para o crescimento do capital, ao mesmo tempo, em que colaboram para o crescimento acelerado da pauperização e miséria na vida dos/as trabalhadores/as. É nesse cenário que se constrói o chão histórico³ das lutas, tanto na Europa quanto no Brasil e na América Latina.

O caso brasileiro, é constituído por elementos particulares, tendo em vista que o Brasil se constrói forjado na acumulação por espoliação⁴ e esse processo acontece em todo território brasileiro em áreas urbanas e rurais, sendo impulsionado pela lei de terras, que favoreceu a oligarquia brasileira (Oliveira, 2021) e tornou a terra uma mercadoria, assim, impedindo a posse da terra para os/as trabalhadores/as, camponeses/as, ex-escravizados/as, entre outros grupos explorados pelo modo de produção.

Com a posse da terra por meio do aval estatal, a burguesia brasileira pode consolidar sua ordem, e esse processo veio acompanhado do desenvolvimento urbano, também financiado pelo Estado. Assim, criaram-se espaços dotados de infraestrutura e serviços urbanos, como: saneamento básico, acesso à água potável, energia elétrica, coleta de lixo, mobilidade urbana, entre outros (Santos, 1993).

Entretanto, tal processo “se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar novas dimensões” (Maricato, 2001, p. 22). Logo trazendo problemáticas como segregação socioespacial, que removeu os pobres das áreas dotadas de infraestrutura e definiu o seu (não) lugar nas cidades brasileiras.

Assim, a população segregada e pauperizada se defronta com a necessidade de organizar e mobilizar e passam a criar formas de resistência a partir da organização e da luta coletiva, que neste contexto se torna uma forma de tensionamento em busca da alteração da relação entre o Estado, o capital e a produção/ocupação do espaço urbano.

³ Termo utilizado por Montanõ e Duriguetto (2010).

⁴ Categoria trabalhada por (Harvey, 2004) em sua obra “O novo imperialismo”.

A classe trabalhadora vive no cotidiano de sua existência a miséria gerada pelo capitalismo dependente, expressa na concentração fundiária, na superexploração, na falta de acesso a direitos humanos e sociais básicos, entre tantos outros aspectos. *É partindo das contradições reais vivenciadas pela classe trabalhadora que se constrói uma plataforma de mudanças e bandeiras de luta* (Guimarães, 2015, p. 722, grifo nosso).

No Brasil, as primeiras lutas dos/as trabalhadores/as em movimentos sociais pelo acesso à moradia e aos serviços de infraestrutura urbana são datadas a partir da década de 1960, período em que ocorrem as primeiras discussões sobre uma possível Reforma Urbana, a partir do Seminário “Habitação e Reforma Urbana”, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) que ocorre em 1963, frente à crise urbana que se estabeleceu com a urbanização acelerada e desigual que chegou ao país no século XX (Burnett, 2009). Nesse seminário, foi apresentada uma proposta de Reforma Urbana para o Brasil (Ribeiro, 1997; Oliveira, 2023), que tinha por objetivo:

[...] limitar o direito de propriedade e uso do solo, junto à necessidade de pensar em uma política habitacional estatal redistributiva, apontando a necessidade de um Fundo Nacional de Habitação para o financiamento da política habitacional. O conceito de reforma urbana foi construído aos poucos, a partir das reivindicações por reformas sociais da população, que exigiam ao longo das décadas de 1960 e 1970 uma sociedade mais igualitária. Reformar o urbano era uma forma de impedir que a produção e a ocupação das cidades continuassem gerando especulação imobiliária, concentração de riqueza e injustiças sociais (Oliveira, 2023, p. 120, grifo nosso).

Entretanto, conforme Burnett (2009) tal iniciativa foi negligenciada, a partir da implementação da ditadura militar em 1964, e a discussão sobre a necessidade de se pensar uma política nacional de habitação foi reorientada a atender os interesses imobiliários e no ano seguinte foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH)⁵

Na década de 1970, os movimentos sociais passaram por um período de fortalecimento por conta da unidade entre os movimentos, organizações e entidades contra a ditadura militar e pela redemocratização. Em 1975, a discussão sobre Reforma Urbana foi retomada no âmbito da esfera pública, a partir do debate da Lei do Desenvolvimento Urbano, que culminou no Projeto de Lei n.º 775/1983, que tem como finalidade a melhoria na qualidade de vida nas cidades para todos os cidadãos brasileiros, através do acesso ao solo urbano, a moradia e aos

⁵ O BNH foi criado pelo Estado brasileiro, já sob o regime militar, sendo este “um banco público especializado em financiamento habitacional” (Rolnik, 2015, p. 281). Além do banco, foi criado o Sistema Nacional de Habitação (SNH), como “forma de intervir na crise do déficit habitacional” (Andrade, 2012, p. 73). A criação do BNH e do SNH podem ser consideradas as primeiras iniciativas relevantes a política habitacional brasileira naquele contexto. Porém, estavam longe de atender realmente as necessidades mais vulneráveis, pois se tratava, na verdade, uma forma de garantia de operações de crédito imobiliário e o controle sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS e do uso da política social para fins de legitimação do regime golpista e ditatorial que havia se instalado no país (Rolnik, 2015).

equipamentos e serviços de infraestrutura urbana, como também as atividades econômicas (Oliveira, 2023).

Posteriormente, na década de 1980, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) e, ao mesmo tempo, frente aos possíveis avanços e a esperança da redemocratização brasileira, a partir do movimento *diretas já!* é criado e organizado o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) no ano de 1985 (Ribeiro, 1997).

Destaca-se que com o avanço do movimento, em especial a partir dos anos de 1980, houve um avanço para a elaboração de um projeto de Reforma Urbana, visando a instituição e consolidação de um novo padrão de política pública, que se orientava pelos seguintes princípios:

- a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de propriedade no tocante a política de investimentos urbanos que favorecem a necessidade coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (Ribeiro, 1997, p. 262).

Tais princípios tinham como pano de fundo o combate às desigualdades urbanas, mas também a diminuição das consequências da crise econômica, que faz com que se passe a refletir sobre a agenda urbana, que aparentava ser uma tarefa de ordem local e nacional, mas que a partir dos processos econômicos ganhava outros formatos, sendo assim uma tarefa na dimensão global, o que trouxe para aquele momento a necessidade de se pensar a Reforma Urbana atrelada ao processo econômico e em uma escala além da escala local (Ribeiro, 1997).

Evidencia-se que esses princípios norteiam as lutas travadas em torno da Reforma Urbana nos anos seguintes, em especial a organização e disputa em torno do conteúdo da Constituição Federal de 1988 (Maricato, 1997). Pode-se afirmar que o processo de construção e disputa da Constituição serviu como impulso para o fortalecimento dos movimentos e organizações populares na década de 1980, que passaram a discutir suas demandas e elaborar documentos pensando em sua implementação por meios jurídicos.

A exemplo disso, temos o MNRU, que durante o período do debate da Constituição Federal de 1988, por meio de processos coletivos de discussão, elaborou a “Emenda Popular Constitucional da Reforma Urbana” e teve mais de 150 mil assinaturas, com a finalidade de

incorporar à Constituição “as demandas históricas dos movimentos sociais urbanos, em relação à democratização do acesso aos serviços urbanos na cidade e pela socialização dos benefícios da urbanização para o conjunto da população brasileira” (Oliveira, 2023, p. 121).

Para Oliveira (2023, p. 114) é nesse momento que a luta por Reforma Urbana “tem o ápice político”, com “o conjunto dos trabalhadores urbanos, mobilizados em torno da luta pela terra, por moradia, saneamento básico, educação, saúde, transporte e liberdade de organização política”. O final dos anos de 1980 foi marcado por avanços legais no campo do direito à moradia e direito à cidade. A Constituição incorporou elementos da Emenda Popular em um capítulo sobre política urbana, que foi:

[...] estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política (Rolnik, 2015, p. 265).

O referido capítulo é decorrente da organização do Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU) o qual influenciou no processo que defende o direito à moradia enquanto direito fundamental na constituição (Paz *et al.*, 2018). Após o período de discussão da constituinte, foi necessária a reformulação do MNRU, tendo em vistas as disputas no campo jurídico (Gallio, 2019). Sendo assim, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Salienta-se que a eleição do Governo Lula da Silva em 2002, trouxe um sentimento de esperança à esquerda brasileira e aos movimentos de luta pela Reforma Urbana, uma vez que poderia significar a efetivação dos direitos urbanos que compõem a Constituição Federal, além de avanços no investimento em políticas urbanas, após um período de 20 anos com baixo investimento nessas políticas (Maricato, 2015).

Para Maricato (2015), o movimento pela Reforma Urbana teve grandes vitórias entre 1980 e 2000, a partir da conquista nas Leis Constitucionais, do Estatuto da Cidade (2001), do Ministério das Cidades (2003), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2006), do Conselho Nacional das Cidades (2007) e das Conferências Nacionais das Cidades. Essas conquistas colaboraram para a retomada da, ainda embrionária, política urbana desenvolvida no Brasil. Além da consolidação de espaços com a participação de lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas, populares.

Todavia, a citada autora afirma que apesar do seu legado histórico, o movimento de luta pela Reforma Urbana no Brasil parecia ter sido esquecido nas conjunturas mais recentes, com o enfraquecimento das forças que estavam nessa agenda de luta, em especial pela esquerda, que

antes era o campo mais radical na luta pela Reforma Urbana, que por sua vez se tratava da luta pela garantia do direito à cidade (Maricato, 2015).

A seguir apresentam-se, em formato de síntese, os resultados da pesquisa que buscou investigar em que medida os legados da luta pela Reforma Urbana, construídos nas décadas de 1980 e 1990, se mantiveram presentes e/ou foram incorporados nas demandas, pautas e estratégias apresentadas por esses movimentos e/ou organizações até período atual (1980-2023).

A incorporação do legado da luta por Reforma Urbana e as lutas atuais: pautas, demandas e estratégias no período entre 1980 e 2023

A luta por Reforma Urbana é histórica e se trata de um processo que pode ou não refletir nas lutas políticas, nas demandas e até dos princípios carregados os movimentos e/ou organizações políticas que tem como centralidade a luta por moradia e direito à cidade⁶ na atualidade, conforme será discutido a seguir.

Conforme sinalizado na introdução, a pesquisa que resulta na apresentação de dados neste artigo, foi realizada por meio de 03 (três) entrevistas com representantes/militantes dos movimentos e/ou organizações políticas que tem como centralidade a luta por moradia e direito à cidade, a saber: a Central de Movimentos Populares (CMP) e a União Nacional de Moradia Popular (UNMP).

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro e da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Destaca-se que, no início do processo das entrevistas, os sujeitos entrevistados/as solicitaram que seus nomes verdadeiros fossem divulgados, tendo em vista que a produção do conhecimento se trata de um instrumento de resistência e de publicização da existência desses movimentos e/ou organizações, de suas bandeiras de lutas e demandas e da sua história, que não deve ser apagada. Por isso, foi dispensado o uso de pseudônimos e utilizado o termo “militante”, acompanhado do primeiro nome de cada um. Conforme mostrado no Quadro 01.

⁶ Parte-se da interpretação de Harvey (2014) acerca das lutas sociais pelo “direito à cidade”, na qual o autor afirma que esse direito não se limita ao atendimento das reivindicações urbanas em sua forma imediata – sejam elas individuais ou coletivas, de grupos específicos –, mas diz respeito ao direito de reinventar a cidade de acordo com os desejos e as necessidades humanas dos sujeitos que constroem e ocupam esse espaço, somente possível em uma sociedade livre das relações capitalistas.

Quadro 01 – Relação dos sujeitos entrevistados e movimento e/ou organização que participa.

	SIGLA DO MOVIMENTO E/OU ORGANIZAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO DA PESQUISA
1	UNMP	Militante Paulo
2	UNMP	Militante Erika
3	CMP	Militante Anderson

Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa de campo, 2025.

Optou-se pela participação desses movimentos e/ou organizações, considerando que foram responsáveis por organizar e protagonizar as lutas pela Reforma Urbana, sendo “entidades de articulação de vários movimentos populares de abrangência nacional que, unidos na FNRU, pautaram a agenda de lutas da Reforma Urbana” (Andrade, 2012, p. 76).

Evidencia-se que a CMP foi regulamentada em 1993, se consolida por seu caráter de aglutinação das lutas e atualmente é uma organização nacional, presente em 20 estados brasileiros e no Distrito Federal (DF) que tem como bandeiras de luta: o acesso à moradia e infraestrutura urbana, a participação popular e democrática e a construção de uma sociedade mais justa (CMP, 2025, n.p.).

Já a UNMP, foi gestada a partir da União por Moradia de São Paulo, no ano de 1987, se expandindo somente no ano de 1993 em nível nacional, com a realização do primeiro Encontro Nacional por Moradia Popular. Na atualidade, o movimento está presente em 16 Unidades da Federação (UF) incluindo Distrito Federal, tendo como bandeiras de luta: a autogestão, o direito à moradia e à cidade, a participação popular, o fim dos despejos e da criminalização dos movimentos sociais.

Por outro lado, apesar de terem sua expansão e regulamentação datadas na década de 1990, esses movimentos e/ou organizações já se organizavam na esfera local e estadual desde os debates iniciais acerca da Reforma Urbana brasileira e estiveram na composição do MNRU na década de 1980 (Andrade, 2012).

Assim, no que se refere às demandas, pautas e estratégias do período entre 1980 e 1985, essas giram em torno luta pelo fim do regime militar e em favor da redemocratização brasileira. Considerando que nesse mesmo período, “os movimentos sociais, os partidos de esquerda ou de qualquer forma de expressão política oposta ao regime militar foi violentamente repreendida e censurada” (Gusmão, 2018, p. 61), dificultando o processo organizativo.

Entretanto, ainda que o regime militar tenha sido de muita violência e autoritarismo, nesse período, em especial a partir da década de 1970, são gestadas novas formas de organização, fora dos moldes tradicionais e com um caráter mais popular e próximo da base. O militante Paulo (2025, grifo nosso) diz “[...] *a gente discutia a abertura* [...]. Tudo isso

mobilizava. A gente, jovem nessa época, abraçava essa causa [...] e por dentro dela [...] a gente acabava discutindo essas questões dos problemas da cidade.”

Para o surgimento dessas organizações na clandestinidade, contou-se com o apoio da Igreja Católica, associações comunitárias, clube de mães, bairros, comunidades, favelas e loteamentos (Gusmão, 2018) para o desenvolvimento do trabalho de base, que, assim como a formação de lideranças e as primeiras ocupações urbanas são as estratégias mais relevantes e utilizadas nas décadas de 1970, 1980 e 1990, sendo até hoje instrumentos predominantes das lutas urbanas.

[...] os movimentos têm uma história de luta de base. Tudo vem da base. Então, a estratégia de comunicação, de...tipo assim, de movimentar a comunidade, era o fortalecimento das lideranças. [...] são as lideranças que conhecem as famílias, são as lideranças locais que têm conhecimento profundo da comunidade, tanto dos avanços quanto dos atrasos. Então, fortalecer as lideranças dos bairros é justamente a ação genuína de um movimento (Militante Anderson, 2025, grifo nosso).

Salienta-se que esse trabalho de base é importante para que os movimentos consigam se desenvolver de forma autônoma, democrática e crítica, contrariando assim a lógica individualista do capitalismo e da democracia burguesa (Oliveira, 2023). Além disso, foi essa estratégia que possibilitou construção da Emenda Popular da Reforma Urbana, importante ação dos movimentos no que se refere a discussão dos direitos urbanos e a Constituição Federal de 1988.

No que tange as demandas, pautas e estratégias do período entre 1988 e 2003, conforme sinalizado pelos/as entrevistados/as, esse período é caracterizado pela reabertura democrática com a organização dos primeiros processos eleitorais livres, pelo avanço do neoliberalismo no Brasil e pela organização, debate e disputa em torno do conteúdo da Constituição Federal de 1988. A construção da Constituição é permeada pela disputa entre as reivindicações populares (dos movimentos e organizações, dos sindicatos, etc.) e as reivindicações de uma elite conservadora e neoliberal que acabava de se consolidar no Brasil e objetivava uma reforma no Estado.

Desse modo, enquanto os movimentos em 1980 e 1990, buscavam a garantia de direitos sociais e políticas urbanas para todos/as, o neoliberalismo e os seus representantes pleiteavam a reconfiguração do Estado sob a justificativa de contenção dos danos crise econômica de 1970 (Behring; Boschetti, 2006). O militante Anderson (2025) diz que havia “uma atuação muito forte das lideranças pra que com essa mudança da Constituição brasileira [...] não ficasse de fora o direito à cidade”.

Apesar da densidade da disputa frente ao neoliberalismo, o período (1988-2003) é marcado pela articulação em torno das lutas populares pela Reforma Urbana e por ganhos importantes, como: a inserção de elementos da Emenda Popular da Reforma Urbana no conteúdo constitucional, que gerou o Capítulo II da CF-88 que trata da política urbana e, posteriormente, a aprovação do Estatuto das Cidades (2001).

O Militante Anderson (2025) afirma que o processo de discussão e construção do Estatuto das Cidades foi um avanço, tendo em vista que o Estatuto “[...] foi construído junto com os movimentos sociais e o partido de esquerda”. O militante ainda complementa dizendo:

[...] eu entendo que no Brasil as comunidades periféricas tiveram muito pouco apoio e amparo na formação das grandes cidades, grandes metrópoles. Então, *se debatia muito o estatuto das cidades pra dar o mínimo de dignidade pras famílias*. E aí, no primeiro governo Lula, isso foi concretizado de uma forma que foi criado o Ministério das Cidades, com a participação popular dos movimentos sociais (Militante Anderson, 2025, grifo nosso).

Logo, observa-se o esforço da participação dos movimentos e/ou organização no campo institucional, partindo da compreensão de que é possível, por meio da participação, mesmo em um campo limitado e antagônico como o Estado (Poulantzas, 1980), pressionar, reivindicar e demandar com a finalidade de garantir mudanças dentro de estruturas que estão e/ou aparentam estar cristalizadas.

O período entre 2003 e 2016 foi marcado por duas gestões de esquerda⁷ dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores e por avanços no que se refere a política urbana e habitacional, como: a criação do Ministério das Cidades; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de seu conselho gestor; criação de programas de revitalização e/ou urbanização de áreas precárias, programas de provisão habitacional, entre outros avanços.

Entre esses avanços, destacam-se a participação e a criação de espaços de controle social, como as Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

[...] nos dá uma oportunidade de ter acesso a todos os procedimentos técnicos, nos dá oportunidade de debater a criação das leis direto, as audiências públicas e as lideranças de base dos movimentos [...]. Então, essa metodologia de dar participação direta na criação de detalhes normativos e adequação de programas [...]. Então, a participação, ela foi muito fortalecida com as bases devido a esse raciocínio democrático, prático e real, que é trazer as comunidades dos bairros, as lideranças dos bairros para o debate da criação e desenvolvimento (Militante Anderson, 2025).

⁷ Gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) com o Governo Lula da Silva em dois mandatos (2003-2010) e o Governo Dilma Rousseff (2011-2016) em dois mandatos interrompidos pelo golpe parlamentar e midiático, ocorrido em 2016.

Esses avanços, em especial no campo da participação, são reconhecidos pelos/as entrevistados/as. Contudo, também é salientado por eles um processo de desgaste e rompimento com os governos petistas, considerando o não atendimento das demandas dos movimentos nesses espaços de tomadas de decisões.

[...] foi rompido, certo? Com a necessidade de ajuste da governabilidade, o que que acontece? Parte desses espaços, e que eles retroagem [...] E aí, a gente fica se perguntando: *pra que servia as conferências?* [...] A gente via que na verdade passava-se dois, três anos, e *os avanços eram pouquíssimos* (Militante Paulo, 2025, grifo nosso).

Burnett (2009, p. 340-341) destaca que o projeto do Ministério das Cidades e a realização das Conferências Nacionais tinha como objetivo construir amplos e dinâmicos espaços democráticos, “buscando aglutinar em torno de si os principais sujeitos da produção do espaço urbano, nacional e local, em atuação no país.”. Para o autor, esses espaços se estabeleceram como um campo de negociação, onde o Estado tentava garantir consensos em torno das decisões tomadas, que, em geral, eram direcionadas a atender as demandas da burguesia. Esse quadro gera o sentimento de desesperança, colaborando assim com processos como: a desmobilização e enfraquecimento da participação dentro desses espaços.

O relato do militante Paulo (2025) dialoga com a afirmação de Burnett (2009) que afirmava que a estratégia de governo era moldada pelo “esforço” de adicionar as demandas populares a agenda pública. Entretanto, esse esforço se limitava a pequenas incorporações de propostas estas que, por parte do movimento, eram mais amplas e que tinham como pano de fundo algo muito maior, nesse caso, a Reforma Urbana, em sua orientação inicial, que tinha como horizonte a justiça social e gestão democrática das cidades, em especial, no que se refere às políticas urbanas.

Para a Militante Erika (2025, grifo nosso):

[...] os espaços realmente davam voz, [...] os conselhos, [...] as conferências. Então, *o movimento o tempo todo elaborando, planejando, contribuindo*, com vários governos em diferentes esferas — municipais, estaduais e nacional [...], *mas [...] as políticas que reverberavam a voz popular não eram aplicadas. [...] acabava estrangulando porque não tinha orçamento. [...] gerava um montão de demanda e depois não conseguia dar conta. [...] você vai enfraquecendo o movimento com isso.*

O relato da entrevistada evidencia a importância dos espaços no que se refere ao acolhimento das demandas dos movimentos, por isso a referência ao ouvir. Contudo, salienta também que se acumulam demandas históricas que não são atendidas na prática, que são montados projetos, planos etc., a partir de sugestões dos movimentos, mas que não são implementados sob a justificativa de não haver orçamento público e das demandas serem

consideradas dispendiosas (Oliveira, 2023), logo, fazendo com que os movimentos não se reconheçam nas poucas propostas implementadas pelo governo.

Para os/as entrevistados/as, é preciso reconhecer o saldo positivo dos governos petistas, mas também é preciso destacar as dificuldades da incorporação das demandas dos movimentos. Um exemplo foi a demanda dos movimentos por programas de provisão habitacional com a construção dos empreendimentos localizados em áreas centrais da cidade e/ou próximas, com infraestrutura urbana e de serviços, a fim de garantir qualidade de vida as famílias e não apenas o acesso à unidade habitacional.

[...] construía a habitação pra pessoas, de extrema vulnerabilidade, *sem ter acesso à feira, sem ter acesso à creche, sem ter acesso à escola; as vezes com a via principal que não dá condições de tu chegares*. E aí, colocando em xeque vários debates feitos pelo movimento e isso vai à exaustão. [...] *se identifica que aquele processo não contemplava nem o sonho e nem o desejo e nem as vozes do movimento* [...] (Militante Erika, 2025, grifo nosso).

Vale frisar que a lei que regulamenta o Programa Minha, Casa Minha Vida (PMCMV) garante que a concepção da habitação adotada pelo programa é no sentido amplo de moradia, com “a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural, energética e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece” (Brasil, 2023, n.p.).

Ainda assim, os depoimentos dos/as entrevistados/as, bem como estudos sobre o PMCMV (Santana, 2011; Paz, 2014; Rolnik, 2015), relevam que os empreendimentos são distantes, sem acesso a serviços como esgotamento sanitário, coleta de lixo, transporte público, serviços de saúde como Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA), serviços de educação como creches e escolas, serviços assistenciais como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), etc., realidade esta que se reflete em diversos empreendimentos do programa no país inteiro.

Por fim, vale destacar, ainda, sobre o período entre 2003 e 2016, que este é considerado o período com maior espaço e possibilidade para a articulação e condução das lutas por moradia e direito a cidade no Brasil.

Foi o grande momento, mesmo com algumas limitações, mas o grande momento foi a criação do Ministério das Cidades com o conselho sendo incluído representações dos movimentos sociais a nível nacional. Isso cria um marco histórico para os movimentos (Militante Anderson, 2025).

Maricato (2015) afirma que, apesar de suas limitações e ações contraditórias, os governos petistas foram os que mais avançaram, aprovando Leis como o Estatuto das Cidades, o Marco Normativo do Saneamento, entre outras, criando espaços importantes como o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, criando programas e projetos para reurbanização, provisão habitacional, etc. De modo geral, investindo a partir do fundo público

nas políticas urbanas, mesmo que contraditoriamente, considerando seu alinhamento a atender às demandas da burguesia.

Os/as militantes entrevistados/as também declaram que o novo mandato do Governo Lula (2023 a 2026), pode ser considerado parte desse momento de maior abertura ao acolhimento das demandas e pautas das organizações e/ou movimentos, em especial com a retomada dos espaços participativos.

Talvez não seja ainda o que a gente sonha. Talvez esse governo III do companheiro Lula ainda não dê ‘pros’ movimentos sociais o que de fato a gente deseja, mas aí a gente vê que, nesse momento, tem uma abertura maior. Tem, pelo menos, pra debate. [...] A volta do conselho; a secretaria das periferias, que reverbera outras vozes. [...] Então, eu acho que é um ganho desse governo III, dessa secretaria. Claro que não é ainda como a gente deseja, [...] mas ‘pro’ debate já é um avanço (Militante Erika, 2025).

Por outro lado, ainda que os/as entrevistados/as evidenciem a vitória da retomada do Ministério das Cidades e do ConCidades, estes também indicaram os desafios e problemáticas já vivenciadas nesse período, sendo uma delas as alianças firmadas durante o período eleitoral de 2022 e a nomeação de Jader Filho como Ministro das Cidades, que não tem experiência dentro das gestões das cidades, além de não estar alinhado aos interesses dos movimentos, o que dificulta o diálogo e preposições no atual Governo Lula.

O ministro não é um que agrade os movimentos sociais porque, historicamente, ele é um empresário. Ele não tem nem um conhecimento, digamos assim, mais amplo sobre essa área específica que ele assumiu, que é a moradia, que é o direito à cidade. [...] até agora, nós estamos juntos, mas a gente não sabe até onde vai. Porque [...] qualquer possibilidade que a gente enxergue de retrocesso, seja no ministério, seja na própria gestão do companheiro Lula, o movimento tá pronto pra resistir (Militante Erika, 2025).

Nesse sentido, os movimentos apontam que, apesar da reabertura dos espaços de participação, isso não significa efetivação das propostas feitas pelos movimentos e nem o andamento das demandas que já estavam sendo atendidas, como a provisão habitacional pelo PMCMV-Entidades. Burnett (2009), afirma que essa é uma característica dos Governos Petistas adotar procedimentos democráticos, mas, ao mesmo tempo, garantir que os cargos de comando sejam ocupados por políticos que estão interessados na manutenção de padrões autoritários e clientelistas.

Outro desafio apontado pelos/as entrevistados/as, diz respeito à ausência de ações de regularização fundiária e de concessão de titulação de terras, que também é reflexo do desafio citado anteriormente, porque, segundo os sujeitos entrevistados/as, o Ministro Jader Filho, trata-se de alguém alinhado aos interesses empresariais não tendo interesse em implementar uma

política de regularização fundiária efetiva. Assim, “ainda é uma luta histórica, [...] ‘pra’ todo Brasil [...] a regularização fundiária” (Militante Erika, 2025).

[...] hoje, a secretaria e a superintendência do patrimônio da união ela ‘tá’ com alguém que tem essa relação com esse setor empresarial e não que tenha uma relação com o setor dos movimentos sociais. Então, pra nós, ainda é um retrocesso [...]. Por fim, eu acho que o fato de a gente não ter uma política mais agressiva da regularização fundiária, faz com que, na verdade, a gente tenha que ceder muitos desses espaços que a gente acha que seriam participativos (Militante Paulo, 2025).

Logo, observa-se que, apesar da retomada dos espaços de participação, os movimentos e/ou organizações seguem sendo atravessados pelas contradições ligadas diretamente as determinações conjunturais e estruturais da ordem burguesa.

O período seguinte, entre 2016 e 2023, foi evidenciado por uma mudança conjuntural muito dura a partir do golpe que consolida o avanço da extrema-direita no Brasil. Destaca-se que a ascensão desses setores vinha sendo ensaiada desde 2013, quando parte das manifestações dos atos de junho de 2013 foram cooptadas pela extrema-direita e por suas bandeiras anti-movimentos e anti-partidos políticos (Iasi, 2014). Cria-se assim, um cenário de grande perda aos setores progressistas e de esquerda e a necessidade de novas formas de organização a partir da conjuntura estabelecida.

Nesse período, durante o Governo Temer (2016-2018) ocorreu um retrocesso em relação ao investimento em políticas sociais, com a implementação da Emenda Constitucional (EC) 95, além da desarticulação, enfraquecimento e até desativação de espaços importantes de participação social, como o ConCidades-BR e as Conferências Nacionais das Cidades, que deixaram de ocorrer após os Governos Petistas, sendo retomadas apenas a partir do Governo Lula III (2023-2026). O militante Anderson (2025) diz: “o governo Temer foi isso. Ele regrediu o Minha Casa, Minha Vida. [...] cortou tanto da habitação quanto da saúde, entre outros”.

Destaca-se que o Governo Jair Bolsonaro (2019-2022) é caracterizado como um dos piores para os movimentos e/ou organizações políticas, sociais e/ou populares, assim como para esquerda brasileira, para os segmentos e frações de classes como mulheres, negros e negras, pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas, entre outros. A militante Erika (2025) complementa “[...] é um retrocesso. Infelizmente a gente tem visto o crescimento dessa extrema direita no Brasil. [...] e a pandemia [...] veio nos mostrar que essa extrema direita tem um projeto de morte ‘pra’ classe trabalhadora”.

O cenário vivenciado no período em questão (2016-2023) foi de intensos retrocessos e da retirada de direitos (Prates, 2019), com baixo investimento em políticas urbanas, como a habitação, ataques a programas de provisão habitacional como o PMCMV, que foi substituído

pelo Programa Casa Verde e Amarela, além da extinção dos conselhos gestores de políticas públicas como o ConCidades e do próprio Ministério das Cidades (Pantoja, 2022).

Não tem como não ver o retrocesso. Eu acho que também o desmonte do conselho, o Minha Casa Minha Vida - Entidades que praticamente não existiu; o Minha Casa Minha Vida também que a gente...se tu for buscar históricos, não teve uma unidade habitacional entregue pelo Casa Verde Amarela, baixo recurso pra habitação. Então, não tem como não descrever esse momento como um retrocesso total. Pra tudo. Acho que pro Brasil como um todo. Pra luta da moradia, do saneamento e da garantia da vida (Militante Erika, 2025).

A substituição do PMCMV, que culminou na não abertura de editais para a modalidade Entidades, fez com que os movimentos e/ou organizações criassem outras estratégias para financiamentos de unidades habitacionais, tendo em vista a alta demanda e a necessidade de morar tanto dos militantes como das comunidades atendidas pelos movimentos, como relata o entrevistado.

Não teve Minha Casa Minha Vida. [...] nós conseguimos fazer o Minha Casa Minha Vida financiado pra famílias FGTS-Salário. Casa popular, nessa modalidade. Nós conseguimos desenvolver algumas unidades com muita dificuldade, porque os bancos, principalmente a Caixa, só têm o hábito de liberar financiamento pra empresários que fazem casas de alto padrão [...] (Militante Anderson, 2025).

A estratégia da construção de unidades habitacionais com o financiamento feito pelo FGTS está longe de ser a saída ideal, podendo até gerar endividamento às famílias, por não se tratar de uma modalidade voltada as famílias de baixa renda, mas em um contexto de destruição dos programas de provisão habitacional para famílias de menor poder aquisitivo, contraditoriamente, essa estratégia se apresenta como uma possibilidade de saída pra quem enfrenta os maiores impactos da questão urbana e habitacional.

Logo, apesar das ações limitantes e dificultosas implementadas pela conjuntura de retrocessos do período de 2016 a 2023, os movimentos e/ou organizações se reorganizam e se esforçam a fim de garantir o debate e elaboração de propostas a serem apresentadas para o governo. Cita-se por exemplo, a Conferência Nacional pelo Direito à Cidade, realizada na cidade de São Paulo em 2022, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, BR Cidades, Habitat para a Humanidade Brasil, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e da Coalizão Negra por Direitos, entre outras entidades (Habitat, 2022).

Conforme o militante Paulo, esse período muito sombrio aos movimentos, pois diferentemente dos governos petistas, foi um momento em que os movimentos conseguiram se organizar sem amarras ao governo. Exercendo assim um dos principais pilares dos movimentos, que é a sua autonomia no que se refere às demandas e pautas apresentadas no cotidiano das lutas.

A gente fez em São Paulo, [...] aquela Conferência Nacional pelo Direito à Cidade. Foi uma forma, na verdade, dos movimentos continuarem vivos, se mobilizando. [...] *A gente tá dizendo que [...] nós não queremos o governo [...]. Mas eu acho que a Conferência Nacional pelo Direito à Cidade que aconteceu em São Paulo nos ajudou muito, [...] pra que a gente possa discutir de forma autônoma [...].* Então, quanto mais autonomia o movimento tiver, melhor. E isso fez com que a gente, na verdade, continuasse vivo (Militante Paulo, 2025, grifo nosso).

Contudo, os/as entrevistados/as relatam também a importância do diálogo com o Estado, em especial frente à necessidade de retomada dos conselhos gestores, que foram esvaziados por Michel Temer e extintos por Jair Bolsonaro.

Outro elemento importante desse período conjuntural foi a chegada da pandemia de COVID-19, em 2020. Nesse contexto de múltiplas crises, de agudização de desigualdades e abandono do Estado, foi necessária a reformulação das lutas. As orientações diziam “fique em casa, lave as mãos e os alimentos, e respeite o isolamento social”. Entretanto, o questionamento dos movimentos girava em torno de “em que casa ficar?” Se as famílias estavam sendo despejadas, entre outros questionamentos acentuados com a crise pandêmica.

Assim, os movimentos passaram a se organizar em redes de proteção, como a Campanha Nacional Despejo Zero⁸, e solidariedade, por meio de campanhas para doações de alimentos, produtos de limpeza destinadas às famílias da classe trabalhadoras, como citado pelos/as entrevistados/as:

Com a pandemia a gente viu a negação de direitos, que era o direito à vida, com a negação da vacina, os deboches do presidente [...] enquanto várias pessoas estavam morrendo. [...] pros movimentos sociais sobrou — de novo, como sempre — essa trincheira de luta, de garantia de direitos, de garantia de vida. E aí, enquanto todo o processo de saúde dizia ‘fique em casa’... e a gente pensava: ‘e quem não tem casa, fica aonde?’. [...] pessoas em situação de rua, [...] pessoas que pagavam aluguel e não tinham como se manter no aluguel [...] pessoas que trabalham no mercado informal [...]. Então, [...] a campanha Despejo Zero veio pra garantir o direito à vida de muita gente. Fora outras garantias, como a distribuição de álcool, distribuição de alimento [...] e dizendo contra o negacionismo, [...] que nós queríamos a vacina (Militante Erika, 2025, grifo nosso).

A entrevistada Erika salienta que com o fim do período pandêmico, a campanha não se desfez, tendo em vista, que com a contenção do vírus da COVID-19, foram retomadas as ações

⁸ A Campanha Nacional Despejo Zero foi lançada em julho de 2020 pelas redes sociais, sendo de caráter nacional e composta por movimentos e organizações presentes na luta por moradia e direito a cidade. O objetivo da campanha era a suspensão dos despejos e remoções forçadas durante a pandemia. Assim, ela foi responsável por auxiliar juridicamente dezenas de famílias pelo Brasil. Além disso, a campanha foi essencial para a determinação do Superior Tribunal Federal (STF) pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, que impedia os processos de despejo e remoção forçada durante o período da pandemia. Sendo hoje uma campanha que segue aglutinando forças em torno da luta por moradia e mapeando os conflitos fundiários no Brasil (Campanha Nacional Despejo Zero, 2024).

de despejo e reintegração de posse, muitas vezes dominadas pela violência policial, sendo o reflexo da violência do próprio Estado, que em situação de ausência de consenso, usa da coerção e violência, em prol dos interesses dominantes.

Foi apontado pelos sujeitos que o período da pandemia foi um grande desafio para a articulação dos movimentos. Os sujeitos apontam que, inicialmente, todos os períodos citados foram marcados por dificuldades. Contudo, a pandemia, somada a uma série de desafios⁹ que os movimentos e organizações vinham enfrentando a partir do golpe de 2016, tornou a articulação ainda mais dificultosa.

Por isso, os períodos pós-golpe (2016-2018) e do Governo Bolsonaro (2019-2022) foram apontados como os períodos de maiores retrocessos e de maior dificuldade para a condução das lutas, em especial aquelas travadas em espaços institucionais de participação.

Eu acho que num curto período desse não tem como negar, o retrocesso todo do mandato [...] do Bolsonaro e o desmonte dos conselhos. Eu acho que *tirar espaços*, qualquer espaço que seja, qualquer um, municipal, estadual, nacional [...] *é tirar onde tem a voz popular [...]. Tudo o que atravessa o direito à cidade que não tem a participação popular é um retrocesso*. Eu acho que esse foi um [...] período curto, mas que tem um retrocesso significativo em todas as áreas (Militante Erika, 2025, grifo nosso).

Salienta-se que autores como Gallio (2019), Oliveira (2021) e Oliveira (2023) em seus estudos acerca dos movimentos sociais e das lutas urbanas, apontam os Governos Temer e Bolsonaro como governos marcados por um grande retrocesso nas políticas urbanas, em especial a política habitacional, o que, por sua vez, traz impactos aos movimentos que a muito reivindicam, demandam e propõem ao Estado e que conseguiram alguns avanços no campo do direito, que foram retirados a partir da consolidação de governos de direita e extrema-direita no Brasil.

No que se refere à pergunta “existe uma articulação entre as atuais lutas e a luta por Reforma Urbana das décadas de 1980-1990?”, os sujeitos afirmam que sim, que existe uma articulação entre o passado e o presente, que não seria possível chegar até as lutas atuais sem os que vieram e lutaram antes. Mas também, destacam que essa luta continua por dentro das discussões implementadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), por suas ramificações estaduais, em estados que contam com Fóruns Estaduais de Reforma Urbana (FERU), além dos próprios movimentos.

Eu acredito que tem [...]. Porque como a gente tem o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que é um espaço de discussão, [...] que discute a política de

⁹ Como, por exemplo: a ausência de diálogo com as gestões estatais, o desmonte das políticas públicas e sociais, o esvaziamento e/ou extinção dos conselhos e outros espaços de controle social citados ao decorrer deste item.

Reforma Urbana [...] e que não deixa com que a gente [...] acabe esquecendo do passado. Então, *eu acho que tem essa relação*. Pelo menos eu penso assim. [...] *isso [...] acaba com que a gente [...] retome com essa questão da Reforma Urbana, dizendo o seguinte: ‘não esqueçam do que foi a gente no passado e como é que a gente chegou, até agora, aqui’*. Então, é importante a gente deixar claro que o Fórum cumpre esse papel (Militante Paulo, 2025, grifo nosso).

O Quadro 02 sintetiza as perguntas e as respostas coletadas a partir das entrevistas e evidencia um processo de repetição de demandas históricas que se relacionam com o uso de instrumentos que garantam a aplicação da função social da propriedade e a regularização fundiária; a garantia programas e projetos de reurbanização e de provisão habitacional em uma lógica que considere antes de tudo, a garantia da qualidade de vida às famílias independente de suas renda familiar; e por fim, a gestão democrática das cidades, com participação efetiva dos movimentos e/ou organizações, assim como da sociedade em espaços de decisão.

Quadro 02 – Síntese de perguntas e respostas das entrevistas.

PERGUNTAS	SÍNTESE DAS RESPOSTAS
No período de abertura democrática (até 1985) , como era a dinâmica de atuação e mobilização do movimento que você faz parte? Quais as principais demandas, pautas e estratégias nesse período?	<i>Os movimentos passam a compor atos e protestos em favor da redemocratização brasileira e do acesso a direitos urbanos. No período, o trabalho de base nos bairros e comunidades e a formação e fortalecimento de lideranças eram estratégias de força, com auxílio das CEBs, das associações comunitárias, movimentos sindicais, etc.</i>
No período pós-constituição de 1988 até 2003 como era a dinâmica de atuação e mobilização do movimento que você faz parte? Quais as principais demandas, pautas e estratégias nesse período?	<i>O período é marcado pela articulação das lutas a fim de garantir a incorporação de direitos urbanos na CF 88. Assim, é gestada a Emenda Popular da Reforma Urbana, construída a partir da mobilização popular organizada pelo MNRU, que posteriormente se transforma em FNRU. Além da discussão e construção do Estatuto das Cidades (2001) que foi um avanço, proporcionando a participação dos movimentos. O trabalho de base nos bairros e comunidades e a formação de lideranças eram as estratégias.</i>
No período pós-criação do Ministério das Cidades (2003) até 2016 como era a dinâmica de atuação e mobilização do movimento que você faz parte? Quais as principais demandas, pautas e estratégias nesse período?	<i>O período foi marcado muitos avanços no campo da política urbana, como: a criação do Ministério das Cidades; do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); criação das Conferências das Cidades e do ConCidades; criação de programas de urbanização de áreas precárias e provisão habitacional. Entretanto, ocorre um processo de rompimento entre os movimentos e o governo, uma vez que as “concessões” estatais não atendiam as demandas reais dos movimentos, se limitando a pequenas incorporações de propostas amplas e direcionadas a atender as demandas da burguesia. Gerando desmobilização e enfraquecimento de espaços como Conferências Nacionais e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).</i>
No período de 2016 até 2023 , como era a dinâmica de atuação e mobilização do movimento que você faz parte? Quais as principais demandas, pautas e estratégias nesse período?	<i>Esse período foi marcado por uma dura conjuntura a partir do avanço e consolidação da extrema-direita no Brasil, com os Governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Houve um retrocesso em relação ao investimento em políticas sociais e a desativação/extinção de espaços importantes de participação social, como o ConCidades, além da agudização de desigualdades com a Pandemia de COVID-19. Entretanto, apesar das dificuldades, os movimentos e/ou organizações se reorganiza.</i>

	<p><i>Cita-se como exemplos dessa reorganização a Conferência Nacional pelo Direito à Cidade, realizada na cidade de São Paulo, em 2022, e a Campanha Despejo Zero e as campanhas de solidariedade por meio de doações de alimentos, produtos de higiene, etc., destinadas às famílias da classe trabalhadoras durante a pandemia.</i></p>
--	--

Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa de campo, 2025.

Em síntese, a pesquisa *demonstrou que existe um processo de incorporação do legado da luta por Reforma nas atuais agendas de luta dos movimentos e/ou organizações que participaram da pesquisa*, nesse caso, a Central de Movimentos Populares e a União Nacional de Moradia Popular, tendo em vista que as demandas e/ou pautas apresentadas tem caráter histórico impulsionado pelos legados da luta por Reforma Urbana, que segue sendo pano de fundo das propostas apresentadas pelos movimentos até 2023.

Tal processo ocorre considerando que a luta por Reforma Urbana é parte importante da luta para a resolução da questão da moradia. Mas também se dá considerando que o Estado nesses últimos 35 anos tem tido como preocupação a manutenção da ordem burguesa e tem agido não atendendo as reivindicações dos movimentos e/ou incorporando apenas parte das demandas nas ações estatais.

Além disso, evidencia-se a tendência iniciada na década de 1980-1990 de democratizar os debates e aderindo ao uso de meios legislativos e/ou jurídicos e de garantir a participação em espaços decisórios que são estratégias no que se refere a pressionar o Estado, a fim de obter respostas, que foram identificadas em todos os períodos a partir das declarações dos representantes dos movimentos que participaram da pesquisa.

Considerações finais

A questão da moradia, como uma expressão da “questão social” é agravada pela estrutura da sociedade de classes no capitalismo. Como citado anteriormente, a raiz do capitalismo está assentada na expropriação dos territórios, na centralização das propriedades nas mãos de poucos e na exploração do trabalho. Assim, o avanço da ordem burguesa e de seu modo de produção colaboram com o crescimento dos aglomerados nos centros urbanos e com a precarização da vida nas cidades (Engels, 2015).

Assim, os movimentos e/ou organizações que têm como centralidade a luta por moradia e direito à cidade, assim como outros movimentos políticos, passam a formar e politizar militantes, com a finalidade de pressionar o Estado para que se garantam melhores condições para a reprodução material da vida.

Nesse contexto, o Estado atua na organização e mediação entre os interesses da burguesia e dos/as trabalhadores/as, agindo, prioritariamente, para atender a ordem burguesa e manter a acumulação capitalista, mas também sendo um campo contraditório de possibilidades a serem disputadas pelos/as trabalhadores/as por meio do processo de tensionamento da luta de classes.

Esse tensionamento acontece através das lutas, como no caso da luta por Reforma Urbana, que teve seu *boom* nas décadas de 1980 e 1990, mas que se forjava desde décadas anteriores, tendo em vista as necessidades humanas da população de morar e ter acesso à cidade e aos seus serviços e equipamentos. Necessidades que, no presente, seguem ainda no centro da discussão acerca do urbano e das cidades.

As reflexões apresentadas no texto buscaram problematizar se os legados e/ou princípios da luta pela Reforma Urbana, construídos ainda anos de 1980, se mantiveram presentes ou foram incorporados nas demandas, pautas e estratégias dos movimentos e/ou organizações, os quais têm como centralidade a luta por moradia e direito à cidade desde a década de 1990 até o período atual.

Os relatos dos(as) entrevistados(as) demonstram que a luta por Reforma Urbana, forjada ainda na década de 1960, teve e tem influência nas agendas de luta atuais. As demandas e pautas dos movimentos que se atualizam conforme o período histórico também não perdem de vista a justiça social, princípio fundamental do projeto de Reforma Urbana.

A pesquisa identificou que as demandas atuais apresentam similaridades às demandas da década de 1980 e 1990, tendo em vista, que apesar do esforço dos movimentos e/ou organizações, existem demandas históricas que não foram atendidas, uma vez que o Estado segue se alinhando aos interesses burgueses, tanto em gestões conservadoras, quanto nas chamadas gestões progressistas, a exemplo das gestões petistas.

Além disso, observou-se que os participantes da pesquisa são parte de movimentos consolidados nas décadas de 1980 e 1990, que seguem sendo precursores da luta por Reforma Urbana no período mais recente (2023), juntamente com novas organizações por conduzir as lutas por moradia e direito à cidade no Brasil e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Logo, a luta por Reforma Urbana segue em curso. Para os sujeitos da pesquisa, essa articulação entre a luta por Reforma Urbana das décadas de 1980 e 1990 não se dá apenas a partir da repetição ou presença de demandas históricas. Essa incorporação acontece a partir da continuidade das lutas encabeçadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, como também pela herança deixada por aqueles que vieram antes, demonstrando que as lutas urbanas não são

isoladas em uma única pauta, mas sim são a integração entre as diversas demandas necessárias para garantia da qualidade de vida e a justiça social nas cidades.

Desse modo, os dados resultantes da pesquisa demonstram que há muitas limitações, mas também disputas, nas quais os movimentos, dentro do que é possível, criam estratégias de organização e mobilização das bases, de participação em espaços decisórios e de formação de novos sujeitos para as lutas. Demonstrando que, mesmo em meio a processos de sufocamento, enfraquecimento, cooptação e criminalização, os movimentos e/ou organizações seguem no esforço e na resistência, a fim de garantir o atendimento das necessidades humanas e a resolução da questão da moradia.

Referências

- ANDRADE, D. L. *A representação política dos movimentos urbanos no conselho das cidades do Pará*. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: https://ppgss.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2012/daniela_lopes_de_andrade.pdf. Acesso em: 2 jan. 2024.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
- BURNETT, C. F. L. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/756/1/CARLOS%20FREDERICO%20LAGO%20BURNETT.pdf>. Acesso em: 28 set. 2024.
- CAMPANHA NACIONAL DESPEJO ZERO. *A campanha nacional #DespejoZero*. 2024. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/despejozero>. Acesso em: 1 abr. 2024.
- CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES. *Quem somos*. 2025. Disponível em: <https://cmpbrasil.org/about/>. Acesso em: 13 jan. 2025.
- ENGELS, F. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- GALLIO, A. K. P. *A luta pelo acesso à moradia das famílias do Jardim Gramado e as medidas judiciais no processo de reintegração de posse*. 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2019. Disponível em: https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4740/2/Andressa_Gallio_2019.pdf. Acesso em: 2 jan. 2024.
- GUIMARÃES, M. C. R. Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 124, p. 721–745, 2015.
- GUSMÃO, I. G. *Trabalho social, autogestão e movimentos de moradia: resgate e reflexões da experiência dos anos de 1980 na cidade de São Paulo*. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade

- Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/21460>. Acesso em: 2 jan. 2024.
- HABITAT BRASIL. *Conferência pelo direito à cidade*: conferência mobiliza mais de 600 entidades para discutir propostas populares pelo direito à cidade. 2022. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/conferencia-pelo-direito-a-cidade/>. Acesso em: 17 jan. 2025.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, D. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- IASI, M. L. As manifestações de massa e a dimensão estratégica. In: ABRAMIDES, M. B.; DURIGUETTO, M. L. (org.). *Movimentos sociais e Serviço Social: uma relação necessária*. São Paulo: Cortez, 2014.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2014.
- MONTANÔ, C.; DURIGUETTO, M. L. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2010.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.
- OLIVEIRA, J. N. G. “*Quem não pode com a formiga não ataca o formigueiro*”: o Serviço Social e as interfaces da questão social expressas na luta pelo direito à cidade. 2021. Dissertação (Mestrado em Política Social e Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11464785. Acesso em: 22 set. 2023.
- OLIVEIRA, N. C. *O processo de instrumentalização da política urbana no contexto de pactuação de classes: esvaziamento da participação política?* 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/30/teses/945015.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.
- PANTOJA, J. H. C. *Muita gente sem casa, muita casa sem gente: um estudo acerca dos movimentos de luta por moradia em Belém-PA*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.
- PAZ, R. D. O. Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: concepções, disputas e possibilidades. In: *XIV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS)*, Natal: Anais do XIV ENPESS, 2014.
- PAZ, R. D. O.; ARREGUI, C. C.; BLANCO, M. A. A.; RODRIGUES, M. L. P.; TABOADA, K. J. Trabalho social na política habitacional: percursos, lacunas e desafios. In: SANTANA, J. V. (org.). *Habitação e Serviço Social*. Campinas: Papel Social, 2018.
- PINTO, M. B. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. *Libertas*, Juiz de Fora, v. 4-5, p. 93–117, 2004.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- PRATES, J. C. Trabalho profissional do/a assistente social: estratégias de resistência em tempos de regressão de direitos. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 18, p. 1–7, 2019.

- RAMOS, M. H. R. Habitação: um meio de reprodução social. *In*: GOMES, M. de F. C. M.; FERNANDES, L. L.; MAIA, R. S. (org.). *Interlocuções urbanas: cenários, enredos e atores*. Rio de Janeiro: Arco-Íris, 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q. Reforma urbana na cidade: balanço teórico e desafios. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTANA, J. V. Trabalho social em projetos de habitação: demandas e respostas sobre a participação comunitária (Belém-Brasil). *Revista Plaza Pública*, v. 6, p. 348–371, 2011.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- UNIÃO NACIONAL DE MORADIA POPULAR. *O que é a UNMP?* 2025. Disponível em: <https://unmp.org.br/o-que-e-a-unmp/#organizacao>. Acesso em: 20 fev. 2025.