

# Os dilemas jurídicos da produção autogestionária de habitação de interesse social

## Edilson Henrique Mineiro

Edilson Henrique Mineiro é advogado e urbanista. Integrou, na qualidade de assessor parlamentar do vereador Nabil Bonduki, a equipe técnica que elaborou o substitutivo ao Projeto de Lei que redundou a aprovação do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, aprovado em 2014. Atualmente é assessor jurídico da União Nacional por Moradia Popular.

---

**Resumo:** O artigo apresenta alguns dos aspectos históricos, políticos e jurídicos relacionados com os processos de produção social da moradia, especialmente na modalidade conhecida como produção autogestionária de moradia de interesse social, que, mesmo depois de decorridos mais de quarenta anos das primeiras experiências, insinuada nos documentos internacionais de afirmação de direitos internacionais, desenvolvida em diversos programas públicos, ainda carece de melhor enquadramento jurídico no campo do direito constitucional e nos seus desdobramentos no direito urbanístico. Ainda persistem divergências jurídicas que se debatem em torno dos princípios jurídicos aplicáveis à atuação das associações e cooperativas, os limites que devem ser impostos pela administração e o grau de autonomia que deve ser conferido a elas na efetivação dos programas públicos. A reprodução de um breve histórico de seu desenvolvimento, aliada à leitura das recomendações da Organização dos Direitos Humanos, da legislação interna, dos planos habitacionais busca reunir os elementos necessários à compreensão das características inovadoras dessa forma controversa, mas persistente, de construção de moradias de interesse social e de cidadania plena. Busca-se o debate de uma nova agenda urbana que reconheça o lugar da população “sem teto” como protagonista da solução do problema do déficit habitacional e da importância das associações e cooperativas habitacionais autênticas como agentes necessários à efetivação de uma cidadania plena e de uma sociedade justa e solidária.

**Palavras-chave:** Cooperativas habitacionais. Movimentos sociais. Autogestão. Moradia popular.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Breve relato histórico – **3** Os questionamentos jurídicos atuais – **3.1** O Direito à moradia no plano internacional e as diretrizes em defesa da produção autogestionária de moradia – **3.2** Princípios da produção autogestionária da moradia – **3.3** O marco legal para a atuação das entidades na produção autogestionária da moradia – **4** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

Em tempos de crise econômica, não se afigura incomum a postura da administração pública na direção da redução da oferta de políticas garantidoras de direitos sociais fundamentais. E a crônica dos últimos tempos colaciona diversos casos em que ao tradicional comportamento do Poder Executivo de avanços e retrocessos em termos de políticas sociais é somada a postura conservadora do

judiciário que insiste na interpretação e na aplicação da norma jurídica a partir de cânones do liberalismo já superados historicamente.

No caso da autogestão na moradia, existem entraves jurídicos relevantes que dificultam o desenvolvimento adequado para a efetivação do direito à moradia por meio da participação dos futuros moradores na execução de programas e projetos de habitação de interesse social nos chamados processos autogestionários de produção de habitação de interesse social.

Tais processos, controversos, mas resistentes ao tempo, encontram guarida nos programas públicos mais relevantes desenvolvidos recentemente, mas, ao mesmo tempo, sofrem desmedida contestação dos órgãos jurisdicionais, no mais das vezes, a reboque de manifestações parciais difundidas nos veículos de comunicação de massa.<sup>1</sup>

Basicamente, ainda se discute se a possibilidade de repasse de recursos públicos do Estado diretamente para associações e cooperativas habitacionais não agride os princípios constitucionais da legalidade, finalidade, isonomia e da proporcionalidade e favorecem indevidamente grupos organizados em detrimento do acesso universal a essa importante política pública.

De sua parte, os movimentos de moradia buscam cotidianamente contrapor tais argumentos, buscando os fundamentos internacionais, constitucionais e os esparsos esforços de normatização, para continuar a produzir moradias de melhor qualidade e que proporcione a construção do ser humano que nela vai morar.

## 2 Breve relato histórico

No Brasil a experiência de produção autogestionária de habitação de interesse social é espécie do fenômeno conhecido como “Produção Social da Moradia”, que para fins desse artigo pode ser entendida como aquele que sintetiza o projeto político dos movimentos sociais por habitação de interesse social e que se desenvolve segundo a característica de cada época e região do país.

Nos processos de produção social da moradia, prevalece a noção de moradia como direito e não como propriedade, o protagonismo dos cidadãos em detrimento dos interesses empresariais envolvidos, a diversidade de modalidades construtivas, entre outros aspectos.

Enquanto na espécie denominada “autogestão na produção da moradia” o que se busca é o protagonismo dessas famílias na gestão do processo de produção

<sup>1</sup> Nos últimos anos, são comuns matérias jornalísticas voltadas exclusivamente para o questionamento de supostos favorecimentos políticos ocorridos na modalidade “Entidades” do Programa Minha Casa Minha Vida. Tais alegações jamais vieram acompanhadas de provas de fatos concretos, baseando-se, aparentemente, em meras convicções. E convicções, como diria Nietzsche, são inimigas mais perigosas do que a mentira.

dos empreendimentos, sem finalidade de lucro, representadas por associações ou cooperativas habitacionais genuínas e a partir de relações contratuais estabelecidas com o Estado.

O termo “mutirão”, em termos etimológicos, remete à ideia de mobilização coletiva para auxílio mútuo em caráter gratuito.<sup>2</sup>

Como programa público de produção habitacional, essa modalidade se iniciou há cerca de 40 anos, a partir de iniciativas estaduais e municipais referenciadas na própria cultura popular incorporadas nos chamados “programas de mutirão”<sup>3</sup> ou de construção por ajuda mútua.

Para a compreensão do termo “gestão”, adote-se o sentido jurídico identificado por Mariana Mencio, que com fundamento na melhor doutrina, o equipara à administração e o define nos seguintes termos:<sup>4</sup>

Assim, percebe-se que, em sentido amplo, administrar compreende o exercício da função política, que envolve planejamento e execução, enquanto em sentido estrito Administração Pública abrange a função administrativa atrelada à ideia de função executiva (...) que, no âmbito da teoria da tripartição de poderes, significa a aplicação de atos concretos baseados na lei.

Do ponto de vista normativo, poucos se arriscaram a firmar um conceito que suficiente para o adequado enquadramento jurídico da modalidade, merecendo a questão maior aprofundamento. Entretanto, os exemplos existentes contribuem pela pertinência histórica, com o esforço pioneiro nessa direção.

O Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo<sup>5</sup> indicou a necessidade de a política urbana apoiar a produção social da moradia nos seguintes termos:

Art. 292. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes:

(...)

XV – apoiar a produção social da moradia por intermédio de fomento às associações, cooperativas e demais entidades que atuam na área;

Em complemento ao Plano, a Lei Municipal nº 16.587, de 12 de dezembro de 2016, assim conceituou a modalidade:

<sup>2</sup> INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

<sup>3</sup> BONDUKI. Nabil. Autogestão na produção da habitação: um programa de qualidade e baixo custo. In: *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. Estação Liberdade: São Paulo, 2000.

<sup>4</sup> MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 19.

<sup>5</sup> Lei Municipal nº 16.050/2014. Disponível em: <[www.gestaourbana.sp.gov.br](http://www.gestaourbana.sp.gov.br)>. Acesso em: 05 abr. 2017.

Autogestão em habitação: processo construtivo em que as famílias participantes, representada por uma associação ou cooperativa habitacional, com auxílio de uma assessoria técnica especializada, participam das etapas de concepção, desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais e do trabalho social, exercendo todas as atividades de administração da obra e de definição da pós-ocupação.

A Instrução Normativa nº 14, expedida pelo Ministério das Cidades em 22 de março de 2017, repete a conceituação corrente nos regulamentos anteriores e assim qualifica a modalidade autogestionária:

## 6. REGIMES DE CONSTRUÇÃO

### 6.1 SOB AUTOGESTÃO

6.1.1 É a utilização exclusiva de meios próprios para a gestão da produção das UH, conjugadas ou não com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, nos seguintes regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugados:

- a) autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH;
- b) mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH;
- c) administração direta: a EO, com a anuência da CAO, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários.

6.1.1.1 Nos regimes construtivos sob autogestão é obrigatória a contratação de assessoria técnica cujo profissional possua acervo técnico compatível ao projeto proposto, verificado pelo Agente Financeiro, devendo, preferencialmente, ser o responsável técnico da obra.

Em complemento, a doutrina urbanística conceitua a modalidade denominada autogestão na moradia como “um processo de gestão do empreendimento habitacional no qual os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção da moradia em todos os seus aspectos”.<sup>6</sup>

O esforço de conceituação jurídica da matéria ainda prescinde de um maior desenvolvimento, haja vista que, como experiência recente, constata-se que persistem concepções diferenciadas conforme a região do país que é considerada, sendo raro encontrar uma experiência que efetivamente atenda a todos os requisitos do enunciado e de outro lado a compreensão dos atores de que qualquer processo que reúna ao menos uma das características deve ser compreendido como autogestionário.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> RODRIGUES, Evaniza Lopes. *A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. Dissertação (Mestrado) – FAU-USP, São Paulo, 2013, p. 35.

<sup>7</sup> A esse respeito ver a pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva da Universidade de Campinas denominada “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários”. Disponível em: <<http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pt-br/pa/avalia%C3%A7%C3%A3o-do-programa-minha-casa-minha-vida-%E2%80%93-entidades-o-desafio-da-participa%C3%A7%C3%A3o-dos>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

Em termos históricos, registre-se que as primeiras experiências autogestionárias coincidem com a crise do Sistema Financeiro da Habitação, com a redução de investimentos públicos nessa área e com a redemocratização política do país, marcada pela descentralização administrativa e pelo anseio de maior participação da sociedade da constituição de um novo projeto de país.

Do ponto de vista dos movimentos sociais, estávamos no auge da atuação das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), da radicalização dos conflitos urbanos, representados por grandes ocupações de extensas glebas de terras nas periferias, do ressurgimento de grupos de assessoria técnica (advogados, arquitetos, engenheiros, sociólogos, geógrafos, assistentes sociais, entre outros profissionais), comprometidos com a renovação da política habitacional e urbana e com a construção de redes de movimentos populares identitários, de luta pela terra e de construção de mecanismos institucionais de participação social.

Do ponto de vista da administração pública, buscavam-se formas pouco dispendiosas de superar a ineficácia do modelo anterior – representado pelo BNH – e de enfrentar o déficit habitacional, cujo crescimento já era evidente.

Com o decorrer do tempo, tais experiências foram identificadas como experiências exitosas, incluídas em fóruns internacionais de discussão de políticas públicas, merecendo, nesse particular, a exposição realizada na Bienal Internacional de Arquitetura da cidade de São Paulo (1993), a seleção realizada pelo governo federal da época do programa de mutirões da cidade de São Paulo realização da II Conferência Habitar II, organizada pela ONU na cidade de Istambul na Turquia (1996).

Com avanços e retrocessos, a experiência permaneceu ativa, sendo possível encontrar experiências em dezenas de cidades, estados e em nível nacional. Segundos os dados levantados por um conjunto de urbanistas e pesquisadores associados, é possível afirmar que:<sup>8</sup>

Desde 2003 constata-se um aumento no montante de despesas do governo federal gastas em programas criados para produção de novas moradias através de entidades da sociedade civil – iniciando-se com o programa Crédito Solidário, passando pela Produção Social da Moradia e, atualmente, com o Minha Casa Minha Vida – Entidades.

Somando-se os dados quantitativos de tais programas, seguramente é superada a quantidade de 100 mil moradias produzidas, o que se de um lado é insuficiente para o enfrentamento do déficit, de outro não é desprezível. Ou dito de outra forma, certamente é suficiente para retirar a modalidade da categoria das

<sup>8</sup> FUNDAÇÃO CDDH BENTO RUBIÃO; ARCHE CONSULTORIA PLANEJAMENTO E PROJETOS. *Produção social na moradia no Brasil: panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. v. 1.

malsucedidas “propostas piloto” tão em voga em iniciativas de implementação de direitos fundamentais.

Atualmente, é inegável que ocorre uma ampliação progressiva na destinação de recursos financeiros e uma tentativa de institucionalização de tais programas, que integram a Política Nacional de Habitação, diversos Planos Diretores municipais e têm como fonte de financiamento perene os recursos que lhe são destinados na forma da Lei Federal nº 11.977/09, complementados por bens e serviços alocados pelos demais entes federativos, em alguns casos, por contrapartidas em bens ou serviços aportados pelos futuros moradores. Crescem os recursos, mas também os questionamentos...

### 3 Os questionamentos jurídicos atuais

O jurista preocupado com os processos autogestionários de produção de habitação de interesse social deve se precaver, pois atuará numa área em que a paixão desmedida na defesa ou na desqualificação do modelo é a regra. Segundo Carlos Adriano Souza Constantino:<sup>9</sup>

Os programas de mutirão com autogestão, introduzido na Prefeitura de São Paulo durante a administração de Luiza Erundina, à época integrante do PT, talvez seja aquele, da área de habitação, com o qual mais tenham se identificado, a maioria dos técnicos de alguma forma vinculados ao partido a maioria dos movimentos sociais. Mas, apesar de uma ampla maioria muito favorável, evidentemente, não há uma unanimidade em relação ao programa, mesmo dentro dos setores mencionados.

Com a desenvoltura própria de quem se dedica sinceramente a uma causa, o autor prossegue destacando o que considera os principais dilemas do processo: de um lado, a sua defesa, centrada nas vantagens econômicas e processuais, e, de outro, as desvantagens apontadas por aqueles que veem ineficiência e superexploração do trabalho. No campo jurídico, muitos veem ofensas aos comandos da Lei Federal nº 8.666/93, conhecida como a lei das licitações. Essas são as polêmicas históricas que cercam o programa, mas que estão adstritas ao debate acadêmico.

A elas somaram-se recentemente inúmeras investidas dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal, cujos questionamentos têm natureza jurídica.

Recentemente, foi veiculada Recomendação nº 54/2016,<sup>10</sup> expedida ao Ministério das Cidades, oriunda da Procuradoria da República no Estado de São Paulo,

<sup>9</sup> CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. *A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001 a 2004*. Dissertação (Mestrado) – FAU/USP, São Paulo, 2007, p. 140-167.

<sup>10</sup> Expedida pela 35ª ofício da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, a recomendação nasceu da publicação de uma matéria jornalística no jornal *Estado de S.Paulo*, cuja manchete acusava os movimentos sociais de promoverem uso político do programa. A recomendação está disponível no endereço: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/minha-casa-minha-vida-entidades-mpf-sp-pede-anulacao-de-criterios-ilegais-adotados-por-associacoes-na-selecao-de-beneficiarios>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

que em resumo considera a adoção de critérios de participação por entidades que atuam no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, destinado à produção autogestionária de habitação de interesse social, inconstitucionais em face dos princípios da legalidade, finalidade, isonomia e da proporcionalidade. Isso decorreria, sinteticamente, pela ausência de legislação de suporte a diversos aspectos de tais programas, especialmente aqueles que “concedem” às entidades o “poder” de escolher as famílias e para isso utilizar critérios adicionais aos estabelecidos pela administração pública e também em razão do fato de que o critério de participação das famílias em reuniões, atos e passeatas, afrontaria o direito à moradia, que, segundo aquela interpretação, é direito fundamental que não pode submeter-se à restrição, qualificada como desproporcional.

Assim, os representantes do Parquet se apressam em recomendar aos órgãos públicos que suspendam a concessão de financiamento às entidades que atuam no programa que incluem, entre seus critérios de escolha dos futuros moradores, a participação em reuniões, atos e passeatas. Ou seja, recomendam a ampliação do poder de controle da administração em detrimento do direito de associação das entidades participantes do programa.

Entretanto, convenhamos, suspender a concessão de financiamentos pode ser interpretado, em razão das omissões históricas do Estado, como uma tentativa de encerrar ou, no mínimo, constranger a atuação das entidades como produtoras de habitação de interesse social, pois, entre outros aspectos, é sabido que não estão disponíveis outras fontes de financiamento em condições similares.

Mas, de fato, ao desenvolver programas autogestionários de produção de moradia, o Poder Executivo agride o marco jurídico das políticas habitacionais? Qual seria o fundamento jurídico para suportar a atuação das entidades de produção da moradia?

### **3.1 O direito à moradia no plano internacional e as diretrizes em defesa da produção autogestionária de moradia**

Do ponto de vista do ordenamento jurídico, o direito à moradia conta com proteção internacional, cujas normas veiculadas nos tratados de direitos humanos ratificados pelo país têm natureza de norma constitucional de eficácia plena.

Para o enfrentamento da questão, buscando uma compreensão preocupada com a transformação da vida nas cidades e incorporando as noções de direito compatíveis com a construção de um marco legal apropriado para a complexidade do nosso tempo, faz-se necessário reconhecer que a afirmação do direito à moradia, com todos os seus elementos, não pode submeter-se a retrocessos conjunturais,

especialmente naquilo que constitui seu núcleo fundamental. Portanto, de início, apropriada a noção que é trazida por OSÓRIO<sup>11</sup> e que reconhece os seguintes elementos constituintes do direito à moradia:

O direito a moradia é um direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade. Sua natureza e característica dependem de fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, e outros, nas certos elementos devem ser tomados em qualquer circunstância e em todas as situações, a fim de cumprir a exigência de “adequação”: segurança da posse, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. A segurança da posse em conjunto com o direito a participação e a não discriminação são elementos fundamentais do direito à moradia digna.

Do ponto de vista do direito internacional, como se sabe, quanto à aplicabilidade das normas veiculadas nos tratados e convenções, é majoritária a posição aqui retratada pelo jurista Nelson Saule Júnior:<sup>12</sup>

O posicionamento adotado em relação às normas dos tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil seja parte, é o de que terão o mesmo valor jurídico das normas constitucionais e aplicação imediata em nosso ordenamento jurídico, resultando no entendimento de ser o Estado brasileiro incumbido, no campo dos direitos humanos, de respeitar e aplicar as normas destes tratados internacionais, destinadas à proteção do direito à moradia.

Note-se que o Brasil, além de ratificar os instrumentos cujo conteúdo – em graus distintos de especificação – reconhece o direito à moradia, também a elaboração recente de novos programas habitacionais se pautou pelo conteúdo de tais documentos complementares expedidos pelas organizações internacionais de proteção aos direitos humano e responsáveis pelo monitoramento e cumprimento de tais estatutos. Ainda segundo Nelson Saule Júnior,<sup>13</sup> eles “realizaram uma verdadeira saga para construir o significado, os elementos e a abrangência do direito à moradia, bem como as formas de proteção e os tipos de violação desse direito”.

Entre as diversas manifestações expedidas pela Organização das Nações Unidas, merece especial destaque aquelas contidas no chamado “Comentário Geral

<sup>11</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. O direito humano à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como definir e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

<sup>12</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 87.

<sup>13</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 87, p. 98.

nº 04 sobre o direito à moradia adequada”, expedido em 12/12/1991, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais daquele órgão, cuja definição de moradia adequada é clara no sentido de incorporar, entre outros, “o aspecto da adequação cultural da moradia”.

A interpretação corrente de tal componente é o de que a maneira como a habitação é construída, os materiais usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão “da identidade e diversidade cultural da habitação”. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também estimuladas.

À mensagem trazida no item anterior reproduzido, deve-se acrescentar a noção de que tais políticas públicas se relacionam diretamente com que tem se convenicionado denominar política pública distributiva, cujo fundamento jurídico é o princípio da justiça social.

Se, de um lado, pode-se entender a locução “política pública distributiva” como “aquelas que alocam bens ou serviços para parcelas especificadas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos advindos da coletividade”.<sup>14</sup> por outro lado, a moderna doutrina constitucionalista reconhece, em consonância com a transformação que ocorre na própria compreensão do conceito de justiça social, que, para além das políticas meramente distributivas, surgem, agora, as políticas de reconhecimento e valorização de grupos étnicos e culturais. Ou, simplesmente políticas redistributivas. De acordo com Nancy Fraser e Axel Honneth:<sup>15</sup>

Atualmente, as reivindicações por justiça social parecem, cada vez mais, divididas entre dois tipos. A primeira, e a mais comum, é a reivindicação redistributiva, que almeja uma maior distribuição de recursos e riqueza. Exemplos incluem reivindicações por redistribuição de recursos do Norte para o Sul, do rico para o pobre, e (não há muito tempo atrás) do empregador para o empregado. Certamente, o recente ressurgimento do pensamento do livre-mercado pôs os proponentes da redistribuição na defensiva. Contudo, reivindicações redistributivas igualitárias forneceram o caso paradigmático para a maioria das teorias de justiça social nos últimos 150 anos.

Hoje, entretanto, estamos orientados cada vez mais a encontrar um segundo tipo de reivindicação por justiça social nas ‘políticas de reconhecimento’. Aqui o objetivo, na sua forma mais plausível, é um mundo

<sup>14</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

<sup>15</sup> FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition?: A Political Philosophical Exchange*. London/NewYork: Verso, 2003, p. 7-8.

diversificado, onde a assimilação da maioria ou das normas culturais dominantes não é mais o preço do respeito mútuo. Exemplos incluem reivindicações por reconhecimento de perspectivas distintas das minorias *étnicas*, 'raciais' e sexuais, assim como de diferença de gênero. Esse tipo de reivindicação tem atraído recentemente o interesse de filósofos políticos, aliás, alguns deles estão procurando desenvolver um novo paradigma de justiça social que coloca o reconhecimento no centro da discussão.

Desse modo, ao incorporar nos sistemas jurídicos os aspectos "culturais", o que o agente público deve buscar é o reconhecimento de experiências exitosas cuja reprodução em nível nacional contribua com o interesse público e preserve as características identitárias próprias de tais agrupamentos.

Outro documento relevante produzido no âmbito da ONU é a denominada "Agenda Habitat", adotada inicialmente pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, na Turquia, em 1996. Para Saule Júnior: "No processo de definição da Agenda Habitat na Conferência Habitat II, o direito à moradia como um direito humano foi o principal tema objeto de debates e de negociação entre os países, organizações não governamentais e comunidades de base".

Como já se disse, naquela oportunidade, a Secretaria Nacional de Política Urbana, vinculada ao Ministério de Orçamento e Planejamento do governo federal, selecionou o programa de mutirões da cidade de São Paulo como integrante do rol de práticas bem sucedidas que mereciam ser incorporadas à contribuição brasileira à declaração final da conferência e apresentada durante o evento. Ao final, após os debates que contaram com a presença de inúmeros agentes públicos e de representantes da sociedade civil organizada, dentre os quais devem se destacar os representantes das redes de movimentos sociais brasileiros articulados na União Nacional por Moradia Popular, dos urbanistas do Fórum Nacional por Reforma Urbana e de advogados da Associação em Defesa da Moradia de São Paulo, a conferência, em consonância com tais debates, fez constar de sua declaração final:<sup>16</sup>

8. Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias.

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais\\_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47](http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

E destacou a importância das parcerias do público tradicional com o público não estatal ou mesmo com a iniciativa privada para a consecução desse objetivo, nos seguintes termos:<sup>17</sup>

a provisão de moradia adequada para todos requer ações não somente dos governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, as organizações não governamentais, comunidades e autoridades locais, bem como pelos parceiros, organizações e entidades da comunidade internacional.

Finalmente, nesse particular, num reconhecimento internacional de que tais diretrizes merecem confirmação, o documento expedido como resultado da 3ª Conferência para a Organização das Nações Unidas – ONU, denominada “Habitat III”, a urbanização deve ser, ela própria, uma ferramenta de desenvolvimento. Em seu “Relatório das cidades”, vê as cidades como local de transformação e como força transformadora, ao mesmo tempo.

O relatório lista 5 princípios ou diretrizes que guiam esta mudança para a formulação de políticas urbanas: a) a urbanização deve proteger e promover os direitos humanos e o princípio da legalidade; b) garantir a equidade no desenvolvimento urbano; c) empoderar (sic) a sociedade civil, expandindo a democracia; d) promover sustentabilidade ambiental; e) promover inovação que facilita o aprendizado e a aquisição de conhecimento.

No plano local, a materialização de tais recomendações se deu por intermédio de um conjunto de normas de política urbana e habitacional e pela formulação de planos e programas públicos, cuja menção, ainda que de forma sintética, será desenvolvida a seguir.

### 3.2 Princípios da produção autogestionária da moradia

Do ponto de vista principiológico, como se sabe, o associativismo e o cooperativismo são estimulados no texto constitucional. No entanto, ainda que razões históricas expliquem a reduzida utilização desse modo de organização,<sup>18</sup> eles persistem e demandam constante aperfeiçoamento. Evidentemente o reconhecimento de sua existência não implica a necessidade de evitar a análise crítica, desde que, destinada não à supervalorização da atuação estatal clássica, mas sim do fortalecimento de poder popular efetivo.

<sup>17</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 123.

<sup>18</sup> BUCCI. Maria Paula Dalari. *Cooperativas de habitação no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 165-203.

Algumas das características essenciais do associativismo e do cooperativismo na produção habitacional autogestionária merecem destaque:

- a) Livre adesão das famílias – Em regra, no modelo tradicional de produção habitacional, inicialmente a administração pública define que tipo de intervenção pretende desenvolver, em seguida aprova e licencia o projeto habitacional, define a forma de comercialização da unidade e somente depois disso “cadastra” os futuros moradores e utiliza critérios aleatórios de atendimento (normalmente por sorteio) para a destinação das unidades. É a continuidade do modelo disseminado pelo governo federal a partir da década de 60, por intermédio do BNH e que ainda hoje caracteriza a modalidade majoritária executada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. No modelo autogestionário, o primeiro passo é o desejo de cada interessado em aderir a um processo de organização, com possibilidade de entrada ou saída do interessado, sem qualquer tipo de discriminação ou constringimento. Por outro lado, implica ao interessado a manifestação de vontade de submeter-se ao conjunto de regras estabelecido naquele coletivo. Nessa hipótese, adere-se, livremente, a um projeto participativo; a adesão leva à compreensão da ideia de participação.
- b) A participação (inclusive em processos políticos conflituosos) é essencial ao desenvolvimento do projeto (da busca da terra, da escolha da equipe de assessoria técnica, da pressão legítima junto à administração pública pelo desenvolvimento de programas e da liberação de recursos públicos) e resulta, de um lado, na ampliação da consciência crítica do cidadão e, de outro, de maior controle social, nos termos colocados na legislação de referência. O desenvolvimento de uma “consciência coletiva” permite a construção não apenas da moradia, mas especialmente do cidadão que nela vai morar;
- c) Para a viabilidade dos processos autogestionário é fundamental a pré-existência de um grupo (nos “regulamentos públicos denominados equivocadamente como demanda”), sua dedicação – muitas vezes por meio do rateio de elevados custos financeiros – à busca de um terreno viável, à longa discussão da elaboração e licenciamento urbanístico-ambiental de um projeto de parcelamento do solo, na elaboração de documentos técnicos e na obtenção do financiamento subsidiado junto ao governo federal. Esta constituição reforça a ideia de solidariedade, fundamento constitucional dos mais relevantes.

### 3.3 O marco legal para a atuação das entidades na produção autogestionária da moradia

Do ponto de vista normativo, entre outras, as Leis Federais nºs 12.257/2001, 11.124/06, 11.977/09 são referenciais fundamentais para compreensão da chamada nova agenda urbana que se relaciona com a produção autogestionária da moradia de interesse social.

A Lei Federal nº 10.257/2001, autodenominada “Estatuto das Cidades”, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, dentre as quais se destacam:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, *execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Ao analisar tais diretrizes gerais, o jurista Carlos Ari Sunfeld, afirma que:<sup>19</sup>

Historicamente, o princípio representativo surgiu como a primeira das respostas aos reclamos de controle democrático sobre a atuação estatal. Confiava-se que a combinação da legalidade (exigência prévia de autorização legal para a ação do Poder Público) e com o caráter democrático da composição do parlamento – a isso somando-se a eleição direta do Chefe do Poder Executivo – seria suficiente para impedir que o Estado de fechasse em si mesmo. Entretanto, não só a experiência mostraria que as coisas não seriam simples assim, como o aprofundamento da atuação estatal, inclusive normativa, viria a exigir novos mecanismos de abertura, incluindo-se a participação popular direta em decisões legais e administrativas, além da interferência de entidades representativas de segmentos da população.

Frise-se que a diretriz impõe que um tipo de controle social mais abrangente do que a mera participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade

<sup>19</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

social como fator de avaliação para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas. O que está positivado é o direito dos cidadãos, diretamente ou por meio de suas entidades representativas, de exercer tais funções e, além disso, executar programas urbanísticos.

Outro normativo relevante para o debate proposto encontra-se positivado na Lei Federal nº 11.124/2006, 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, e que reconhece objetivamente o papel das entidades representativas no processo produtivo da moradia. Inicialmente, o processo político propôs, por meio de iniciativa popular de lei, a denominada “Campanha pelo Fundo Nacional de Habitação” e, conforme afirma a professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Rosângela Paz:<sup>20</sup>

O Fundo Nacional de Moradia Popular foi o primeiro projeto de iniciativa popular, resultado de uma ampla campanha entre os vários movimentos de moradia, que recolheu mais de 800 mil assinaturas em todo o país, entregues ao Congresso Nacional na IV Caravana dos Movimentos à Brasília, realizada em 19 de novembro de 1991.

Após longos 15 anos de tramitação e mediante significativas alterações ao texto inicial, reconheceu-se a participação das entidades populares, nos seguintes termos:

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

(...)

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

Posteriormente, com advento da Lei Federal nº 11.578/2007, foi reconhecida a possibilidade de repasse de recursos daquele fundo diretamente às entidades, com a nova redação acrescenta ao §6º do art. 12 da lei original.

O SNHIS e o FNHIS ampliaram a possibilidade de participação da sociedade civil na produção habitacional confirmando que a pluralidade nas formas de produção seria desejável.

<sup>20</sup> PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular. marco histórico de participação da união dos movimentos de moradia de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996, p. 110.*

No entanto, razões conjunturais relacionadas com a economia do país fizeram com que a promessa ficasse apenas no plano normativo e em algumas raras experiências pontuais.

Por fim, ainda como desdobramento da crise financeira, em 2008-09, edita-se a Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei Federal nº 11.977/09, que, entre outras importantes inovações, indica a possibilidade de utilização de recursos financeiros para o desenvolvimento de programas habitacionais no âmbito do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial e no âmbito do FDS – Fundo de Desenvolvimento Social.

São, portanto, fontes financeiras distintas, como, de resto, também se distinguem em relação à quantidade de recursos alocados, agentes operadores selecionados, modalidades de operacionalização e, especialmente quanto aos agentes operadores.

Enquanto a disponibilização de recursos para o FAR suporta a produção habitacional desenvolvida pelo Poder Público em parceria com empresas privadas da construção civil e cujas regras de atendimento da demanda se dirigem ao coletivo de pessoas que acorrem aos cadastros dos entes governamentais, a disponibilização de recursos ao FDS, por seu turno, suporta a produção realizada diretamente pelas famílias, representadas por suas entidades organizadoras após longos processos coletivos de obtenção dos insumos necessários à viabilização das operações.

No que diz respeito ao Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, note-se que sua operacionalização se dá por meio da utilização de recursos transferidos, na forma do inciso II, do art. 2º da Lei Federal nº 11.997/09 ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, o que atrai a aplicação da Lei Federal nº 8.677/1993, cuja finalidade inclui o financiamento de pessoas físicas ou de suas entidades representativas, nos seguintes termos:

Art. 2º O FDS destina-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários.

Parágrafo único. O FDS tem por finalidade o financiamento de projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou entidades sob seu controle direto ou indireto.

E, note-se também que a legislação não apenas prevê a realização de financiamento de projetos da iniciativa privada, como veda explicitamente a realização de tais atividades com entes da administração pública. Ou seja, abre-se, claramente, um campo para a atuação da sociedade civil em parceria com o ente nacional. É

nova modalidade de programa, cujo regramento específico não poderá destoar das orientações gerais do sistema jurídico.

Do ponto de vista dos planos e programas públicos, a presença efetiva das entidades no processo de produção da moradia está prevista no documento denominado “Política Nacional de Habitação”, aprovado após a I Conferência Nacional das Cidades, por Resolução do Conselho Nacional das Cidades e corroborada por item específico no chamado “Plano Nacional de Habitação”, concluído em 2009 e, finalmente, executado em programas como o Crédito Solidário (2004) e o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (2009).

Em síntese, a PNH estabelece o arcabouço conceitual, estrutura institucionalmente as ações no campo da habitação a partir do Sistema Nacional de Habitação – SNH, identifica os agentes que atuarão na implementação da política, estabelece os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais. A partir de um diagnóstico da situação habitacional do país, ela estabelece diretrizes de atuação que, de um lado, reconheciam o efeito vinculante do direito à moradia, indicando a necessidade de construção de um sistema nacional de habitação de interesse social e, por outro lado, ressalta a importância da participação do setor privado na produção habitacional no segmento de mais baixa renda pela atuação das empresas ou das entidades representativas dos moradores. Diz o texto:<sup>21</sup>

A atuação do setor privado, de forma compartilhada com o setor público, permitirá a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, especialmente os recursos oriundos do FGTS que passarão a focalizar, preferencialmente, a faixa de renda até 05 salários mínimos. Assim, o componente provisão habitacional passa a compreender um conjunto de medidas a serem adotadas nos programas e linhas de atuação vigentes ou a serem criados, resultante das deliberações ocorridas na Conferência das Cidades, conforme se descreve a seguir: disponibilizar programas com créditos onerosos e subsidiados para ampliar o acesso da população de baixa renda a unidades habitacionais por meio da construção de novas unidades, produção de lotes urbanizados, promoção de melhorias e ampliações de domicílios existentes e a ocupação de unidades habitacionais vazias; implementar linhas de financiamento a pessoas físicas destinadas a: a aquisição de imóvel novo ou usado, construção em terreno próprio e construção por gestão associativa, incluindo terreno, material e projeto; e aquisição de materiais de construção com assessoria técnica para promoção de melhorias habitacionais e ampliação de unidades existentes; implementar linha de financiamento para cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não-

<sup>21</sup> Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

governamentais e outros agentes populares, com recursos onerosos e não onerosos;

A Política Nacional de Habitação propôs a universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão, contribuiu com um processo participativo de elaboração de planos diretores municipais, com a constituição de conselhos e fundos municipais de habitação e orientou a formulação de um ambicioso Plano Nacional de Habitação, cujo detalhamento também reconhece o papel das entidades no processo de produção da moradia. Os movimentos de moradia foram atores fundamentais no processo de elaboração dessa política.

Em continuidade, o texto introdutório do chamado Planhab reconhece que a questão habitacional deve ser entendida como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia e a regularização de assentamentos precários. Deve, portanto, ser uma política pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais. Para tanto, estabelece quatro eixos de atuação: a) modelo de financiamento e subsídios; b) política urbana e fundiária; c) desenho institucional; d) cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social.

Nesse último eixo de atuação, reconhece a necessidade de apoiar os processos autogeridos e cooperativos. Além de reconhecer e demandar empenho próprio e dos demais entes, nesse caso objetivou-se a estruturação de sistemas de capacitação aos profissionais e representantes das entidades no processo de produção autogestionária.

Destaque especial merecem os programas destinados à demanda organizada em cooperativas e associações em área urbana e rural: o Programa de Crédito Solidário, que financia com subsídio (sem juros) a aquisição de material de construção, aquisição de terreno, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e reforma de unidades habitacionais, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); e o Programa Produção Social da Moradia que, para o mesmo objetivo, utiliza recursos do FNHIS, a fundo perdido.

Ou seja, do ponto de vista normativo ou do ponto de vista da estruturação, a ação administrativa, não faltam elementos que reconhecem a importância dos programas de interesse dos coletivos organizados e da cidadania ativa.

## 4 Conclusão

Como se procurou demonstrar até aqui, os processos autogestionários de produção de moradia exigem uma postura ativa das famílias interessadas, uma contribuição efetiva para a construção do que Bonavides denomina “Democracia

Participativa”<sup>22</sup> e, nesse sentido, permitem conceber tais grupos como merecedores de uma discriminação positiva, amparada por uma interpretação do princípio da igualdade no seu aspecto substancial.

A interpretação doutrinária dos princípios legais também contribui como fonte primária de posituação de normas, para a constante atualização da forma de atuação da administração pública, especialmente numa análise do texto constitucional. Como assevera o jurista Boaventura de Souza Santos:<sup>23</sup>

temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Aliás, Dalmo de Abreu Dallari,<sup>24</sup> nessa mesma linha, adverte que a ideia de democracia, nos dias atuais, exige a superação de uma concepção mecânica, estratificada, da igualdade, a qual, no passado, era definida apenas como um direito, sem que se cogitasse, contudo, de convertê-lo em uma possibilidade, esclarecendo o quanto segue:

O que não se admite é a desigualdade no ponto de partida, que assegura tudo a alguns, desde a melhor condição econômica até o melhor preparo intelectual, negando tudo a outros, mantendo os primeiros em situação de privilégio, mesmo que sejam socialmente inúteis ou negativos.

Ainda, conforme as palavras do E. Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, proferidas no voto condutor da ADPF nº 186, publicado em 20/10/2014:

É escusado dizer que o constituinte de 1988 – dada toda a evolução política, doutrinária e jurisprudencial pela qual passou esse conceito – não se restringiu apenas a proclamar solenemente, em palavras grandiloquentes, a igualdade de todos diante da lei. À toda evidência, não se ateu ele, simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais,

<sup>22</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3. ed. São Paulo. Malheiros, 2008.

<sup>23</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 56.

<sup>24</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 25. ed. p. 309.

além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais.

Em conclusão, seja pelo aspecto da eficiência da política pública de habitação, seja pela análise do conjunto de normas internacionais e locais aplicáveis aos processos autogestionários, note-se que há legalidade, e não há ofensa aos princípios constitucionais nos programas de produção autogestionária de moradia.

Finalmente, é fundamental que se compreendam os sentidos do protagonismo dos futuros moradores – representando por uma associação civil sem fins lucrativos ou por cooperativa habitacional – em todas as etapas do processo, com auxílio de uma assessoria técnica especializada e com participação mensurável nas etapas de concepção, desenvolvimento e execução dos projetos de arquitetura e engenharia, das definições orçamentárias e do trabalho social, exercendo todas as atividades de administração da obra e de definição da forma de desenvolvimento da pós-ocupação. São elementos essenciais à continuidade de formas plurais de enfrentamento ao déficit habitacional.

Especialmente nesse campo, há espaço para o desenvolvimento de formas mais adequadas de produção de novos conjuntos habitacionais, para a ampliação da qualidade e do controle dos custos, para a aplicação da diversidade de usos, para a utilização da propriedade coletiva, para a apropriação pelos futuros moradores das mais valias produzidas na operação, para o fortalecimento dos laços comunitários, entre outras inúmeras possibilidades.

Os questionamentos sobre a constitucionalidade dos programas autogestionários de moradia não levaram em conta os princípios e diretrizes internacionais que constituem a moderna concepção de direito à moradia. É preciso superá-los.

---

### **The Legal Dilemmas of the Self-Managed Production of Social Housing**

**Abstract:** The article presents some of the historical, political and legal aspects related to the processes of social production of the housing, especially in the modality known as self-managed production of social housing that, even after more than forty years of the first experiences, hinted at in the documents of international law, developed in several public programs, still lack a better legal framework in the field of constitutional law and its unfolding in urban law. There are still legal differences around the legal principles related to the activities of associations and cooperatives, the limits that should be imposed by the public sector and the degree of autonomy that should be given to them in the implementation of public programs. A brief history of its development, joint the recommendations of the Human Rights Organization, of the domestic legislation and housing plans, seeks to find the necessary elements to understand the innovative characteristics of this controversial but persistent way of building social housing and full citizenship. We look for a debate about a new urban agenda that recognizes the place of the homeless population as the protagonist in solving the problem of housing deficit and the importance of authentic housing associations and cooperatives as necessary agents for the realization of full citizenship and a fair and solidary society.

**Keywords:** Housing Cooperatives. Social Movements. Self-Managed Production of Social Housing. Social Housing.

---

## Referências

- BONDUKI, Nabil. Autogestão na produção da habitação: um programa de qualidade e baixo custo. In: *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. Estação Liberdade: São Paulo, 2000.
- BONDUKI, Nabil. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo, Estação Liberdade, 2000.
- BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de política habitacional*. São Paulo. Editora UNESP/SESC, 2014.
- BUCCI, Maria Paula Dalari. *Cooperativas de habitação no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. *A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001 a 2004*. Dissertação (Mestrado) – FAU/USP, São Paulo, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo.
- FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition?: A Political Philosophical Exchange*. London/NewYork: Verso, 2003.
- FUNDAÇÃO CDDH BENTO RUBIÃO; ARCHE CONSULTORIA PLANEJAMENTO E PROJETOS. *Produção social na moradia no Brasil: panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. v. 1.
- INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- OSÓRIO, Letícia Marques. O direito humano à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como definir e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da união dos movimentos de moradia de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996, p. 110.
- RODRIGUES, Evaniza Lopes. *A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. Dissertação (Mestrado) – FAU-USP, São Paulo, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MINEIRO, Edilson Henrique. Os dilemas jurídicos da produção autogestionária de habitação de interesse social. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 135-154, jan./jun. 2017.

---