

Habitação Popular:

Um problema das políticas públicas

Autores:

**Vânia Maria Veras
Marques** - Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas.

**Ubiracy de Sousa
Braga** – Doutor em
Ciências da
Computação –
Universidade de São
Paulo, USP

Resumo:

Analizamos a aplicação das políticas públicas na moradia de “interesse social”, os conjuntos habitacionais populares e chegamos as seguintes conclusões: a inépcia das autoridades na questão habitacional, a corrupção generalizada, o êxodo rural, a ganância das construtoras, a usura dos Bancos e Agências Financeiras, o exagerado custo dos materiais de construção, o egoísmo dos setores mais aquinhoados da sociedade, dentre outras causas, explicariam a precária situação habitacional da população de baixa renda e os fracassos das iniciativas governamentais nessa área. Além disso, a produção social da habitação possui características que a diferenciam em muito de outras mercadorias.

Palavras-chave: habitação popular; políticas públicas; sociologia urbana; movimentos sociais.

Abstract:

I reviewed the implementation of public policies in housing, "social interest," the popular housing and reach the following conclusions: the ineptitude of the authorities to issue housing, widespread corruption, the rural exodus, the greed of the builders, the usury Banks and financial agencies, the excessive cost of construction materials, the selfishness of aquinhoados more sectors of society, among other causes, explained the situation precarious housing for the poor population and the failures of government initiatives in this area. Moreover, the production of social housing has characteristics that differentiate in much of other goods.

Keywords: popular housing, public policies, urban sociology, social movements.

Introdução.

Nos últimos estudos sobre políticas públicas, foi verificado o destaque de algumas categorias de preocupação metodológica: o conceito de políticas públicas, as diferentes teorias que explicam os sistemas de proteção social e o desenvolvimento particular de uma política. Viana (apud Canesqui, 1997:205) ressalta a necessidade de um conceito bem delimitado para o termo “políticas públicas”. Determinaria o espaço de atuação do objeto. Dessa forma, ela cita Lemieux (1997:207), onde em seu artigo conceitua políticas públicas.

As políticas podem ser definidas independentes de sua esfera de atuação. São tentativas de regulação dos problemas públicos provenientes da coletividade. Os problemas públicos consistem em algum tipo de interferência na repartição dos meios entre os indivíduos. Já a coletividade possui um sentido abrangente, versa pelo Estado nacional ou mesmo pelas instituições em geral.

Este “ato de normalizar a situação” ou “tentativa de regulação” tem uma conotação ampla, podendo ser encarado de diversas formas pelos atores sociais. Tais tentativas de regulamentação englobam diversas decisões que podem ser divididas em processos distintos: emergência, formulação e implementação.

As contribuições das sugestões de Lemieux seriam: visão da ação pública como regulação, não como intervenção; necessidade de tipos de regulação precisos; identificação de possíveis conflitos no exercício da regulação; e formação de políticas. As políticas sociais são conseqüentes da constatação da importância de se proteger os indivíduos contra riscos e imprevistos. O ato de proteção como intervenção estatal é o elemento divisor entre o antigo e o moderno sistema de proteção social. O papel da intervenção estatal emerge no século XX, principalmente a partir da 2ª Guerra Mundial. “Assim, afirma a autora, as políticas sociais foram e são expressões de um tipo específico de intervenção estatal, cuja finalidade é proteger os indivíduos contra os riscos inerentes à vida individual e social.” (Viana, 1997: 208).

Atualmente no Brasil observa-se uma grave crise financeira e institucional notadamente no setor habitacional e as carências habitacionais das camadas populacionais de baixa renda são muito grandes. As políticas federais de habitação foram baseadas no *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH), o qual financiou mais de 6 milhões de moradias. Segundo Séguin, porque,

"o nosso modelo de industrialização onde uma massa de trabalhadores mal pagos, excluídos do mercado imobiliário legal, procurava o acesso à moradia em áreas periféricas, desprovidas de infra-estrutura urbana" (2002:79).

Ainda que a caótica situação macroeconômica vivida pelo país tenha contribuído para a desorganização das políticas públicas em geral e da política habitacional, em particular, não se pode negar a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional e as dificuldades de se evitarem “práticas clientelistas”¹ em um contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas, fatores que também contribuíram para a crise da política habitacional brasileira ao longo do período em questão. Ressalte-se que, para a grande maioria das pessoas, o desempenho da política habitacional é determinado por elementos aleatórios, impregnados de juízo de valor.

Assim, a inépcia das autoridades habitacionais, a corrupção generalizada, o êxodo rural, a ganância das construtoras, a usura dos Bancos e Agências Financeiras, o exagerado custo dos materiais de construção, o egoísmo dos setores mais aquinhoados da sociedade, dentre outras causas, explicariam a precária situação habitacional da população de baixa renda e os fracassos das iniciativas governamentais nessa área. Embora não se possa descartar inteiramente, em determinados contextos, a importância de algumas dessas explicações correntes,

¹ Neste sentido ver Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto (O Município e o Regime Representativo no Brasil)*. 5ª edição. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1986 e particularmente Durval Muniz de Albuquerque Jr., *A Invenção do Nordeste e outras artes*. 2ª edição. Recife: FJN, Ed. Massangana; São Paulo: Cortez, 2001, “O olhar regionalista”, pp. 40-47 entre outros.

pretende-se mostrar, ao longo deste texto, que a produção da habitação possui características que a diferenciam em muito de outras mercadorias.

Essas peculiaridades são extremamente relevantes para uma análise criteriosa de qualquer política habitacional. Não podem negar a importância da atuação do BNH (Banco Nacional de Habitação) cuja arrecadação do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - era destinada para a construção de casas de “interesse social” como conjuntos populares e cooperativas. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), "*empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais* estruturado sob a forma de sociedade de capital aberto, ainda que o total de ações e, portanto, o seu controle ficasse nas mãos do poder público.

“A rápida urbanização das últimas décadas do século XX - aliado a um processo de "industrialização tardia" que incorporou somente uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos - acarretou problemas urbanos complexos e de difícil enfrentamento por parte do poder público” (Azevedo, 2002:111)

Grande parte das habitações urbanas brasileiras encontra-se em desacordo com a legislação vigente. Muitas dessas habitações estão localizadas em áreas de proteção ambiental ou áreas não destinadas à ocupação residencial. O governo federal investiu como ainda investe, no financiamento a estados e municípios para melhorar as áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Os dois principais programas federais na área - "Pró-Moradia" e "Habitar - Brasil", investiram, em conjuntos residenciais. Os dois Programas têm objetivos semelhantes. Cabe aos estados e municípios apresentarem projetos federais que então decidem sobre a liberação ou não do financiamento, levando em conta, entre outras variáveis, a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos dos programas etc.

História e Realidade Social

A história ressalta uma implicação recíproca entre a cidade e os conjuntos habitacionais; mostra-nos também, como a cidade foi, e tem sido, sede de um número de oposições e de contrastes sociais, resultando ser difícil a sua análise separada da sociedade como um todo. Em decorrência dos conflitos e das exigências, a cidade e os seus problemas adquirem cada vez mais importância nas manifestações do poder. A intervenção do Estado no urbano é o principal fator do desenvolvimento.

E, como diz SÉGUIN (2002:80), é polêmica a exclusão social representada pela negação do acesso ao mercado imobiliário para a maioria da população. Proliferaram os assentamentos com ocupações desordenadas. Com isso, aumentou a desigualdade social, a exclusão e eclode a violência urbana.

A partir desse contexto, o que caracteriza as contradições urbanas é que elas dizem respeito a todas as chamadas “classes populares”. Então, os problemas de transportes, calçamento, rede elétrica, água, serviços de saneamento, etc.; atingem o conjunto da população e se não são naturais, ou seja, problemas decorrentes do meio urbano são determinados por relações sociais resultantes dos conflitos sociais. Para baratear o custo das construções, os conjuntos habitacionais se localizam em terrenos mais baratos, distantes do centro e conseqüentemente de difícil acesso aos locais de trabalho, aos meios de transporte e a outros benefícios, gerando sérios problemas de habitabilidade, tão bem caracterizada na estrofe da letra de *Moradia*, composição de Nho Chico, Tião Carreiro e Craveiro,

Palhaço mora no circo

A rima na poesia

Uirapuru lá na mata

Na festa mora alegria

O rico mora no centro

Pobre na periferia...

O estudo de Ana Fani de Carvalho sobre *A Cidade* (2003) teve como objetivo a análise do processo de valorização espacial e das relações sociais de produção observando, ainda, a segregação espacial dada pela divisão de classe que acarretam a restrição de acesso à propriedade e a serviços públicos e privados. O termo cidade, quando analisado de forma ampla, remete a várias outras palavras como heterogeneidade, contrastes, uso diferenciado, desigualdade espacial e social etc. A cidade também pode ser vista como produto do trabalho objetivado e materializado no cotidiano dos que nela vivem, concentrada e contraditória, palco das lutas de classes e de movimentos sociais.

Em contrapartida, é nela que o poder da propriedade privada dita as normas de acesso à própria cidade, seus bens e serviços o que, a rigor, deveriam existir em razão da coletividade. “A paisagem urbana metropolitana refletirá, assim, a segregação espacial, fruto de uma distribuição de renda estabelecida no processo de produção” (Carvalho, 2003). Sendo assim, o uso do solo, que consiste nos modos e nas formas de ocupação da cidade, é fruto das relações capitalistas entre o lugar e seus agentes de transformações que, por sua vez, consiste em produzir o lugar, suprir as condições materiais de existência, criar seu modo de vida dentro daquele determinado ambiente. As pequenas ações do cotidiano que incidem sobre a cidade, direta ou indiretamente, geram a resultante da produção espacial, de tal sorte que, para o habitante, a cidade é o meio de consumo coletivo. A diferenciação destes usos da cidade será delimitada pela divisão social do trabalho, pelas as classes sociais.

Na disputa do uso do solo urbano, o mercado imobiliário especulativo toma o lugar que deveria ser do Estado e torna-se o mediador dos conflitos que tendem sempre a favorecer os donos do capital. Esse uso é o objeto das formas de apropriação, já que o conceito de valor de uso abrange o espaço apropriado com ‘espaço-mercadoria’. Sendo assim, os preços são guiados de acordo com a inserção de determinada parcela da população, localização do terreno, acesso a lugares ‘privilegiados’, infra-estrutura, privacidade etc.

Notas sobre Mercado, Estado e Propriedade Privada

A terra, em si, não é produto do trabalho, não tem valor, não é nenhum tipo de materialização do trabalho humano, ela se restringe a meio de usufruto. Essa concepção da autora, com a qual concordamos, é baseada em Marx ao afirmar que o valor é determinado pelo trabalho, então só o fruto da terra teria valor. Porém a terra passou a ser mercadoria por consequência do desenvolvimento histórico do capitalismo. O que é trabalho materializado em si é o espaço geográfico, por isso tem valor de uso e troca. Já o solo urbano só tem valor enquanto produto do trabalho humano, um valor proveniente da articulação da localização deste solo diante do todo da cidade. A real apropriação capitalista é a do trabalho geral da sociedade contida na totalidade do espaço, a cidade como um todo.

Como já foi dito, o solo urbano, enquanto mercadoria, tem um valor que se expressa pela localização. Podemos ilustrar tal concepção, exemplificando a região metropolitana de São Paulo, onde acontecem atualmente dois fenômenos de segregação espacial rumo à periferia. Uma parcela da população de classe média e alta que foge dos incômodos do progresso e em uma tentativa de isolar-se dos problemas das metrópoles migra para condomínios fechados, construídos em determinados bairros periféricos; no outro extremo socioeconômico, estão os já conhecidos loteamentos destinados à parcela da população de baixa renda. Aqui o termo isolar-se do progresso ganha uma conotação diferente da primeira que remetia à paz, à tranquilidade, e à segurança; no caso dos loteamentos, o isolamento do progresso não é inclusivo, no sentido de exclusão ocasionada pela ausência de investimentos de acesso a bens, a serviços públicos e a infra-estrutura.

A cidade é o *locus* da produção capitalista, concentra os meios de produção, o capital, a mão-de-obra e o mercado. Também tem como característica principal a concentração da população e de bens de consumo coletivo, que é condição geral da produção. Por isso o conceito de aglomeração é destinado à cidade, pois é nela que se funde toda a cadeia produtiva industrial, comercial, e consumidora. Ela é o

espaço da reprodução do capital, fenômeno que é executado por ser concentrado e fundamentado em uma complexa divisão espacial. Em suma, a aglomeração das cidades busca diminuir a distância entre o processo de produção da mercadoria e o consumidor, através da concentração de instrumentos, de produção, de serviços, de mercadorias, de infra-estrutura, de reserva de mão-de-obra e, por fim, do mercado consumidor; nela se condensa toda a cadeia produtiva capitalista.

Profundamente comprometida com a transformação política e social, Koga (2003), mostra com clareza que, as cidades tendem a induzir uma visão homogênea da população, já que são conhecidas por suas médias e não pelas desigualdades de seu interior, afirma que a cidade é “o chão da relação entre os homens onde se concretizam as peculiaridades, as diferenças e desigualdades sociais, políticas, econômicas, culturais.” Em nosso sistema vigente, que é caracterizado pela sociedade de mercado, a lógica do capital guia todos os tipos de “aquisições humanas”; inclusive a questão territorial, que é um indicativo de pobreza, pois está diretamente ligada ao apartamento espacial entre as classes pobres, as classes médias e as abastadas dentro das cidades.

Em sua obra, Koga coloca em questão o território com o chão concreto do exercício da cidadania, visando à geração de políticas públicas que originem formas de inclusão social. A autora promove um debate sobre as condições de vida no território e a ligação entre sujeito e território. Reflete sobre a dimensão da cidadania, e sobre a forma como esta consciência ou não-consciência atinge a relação entre as populações e os territórios em que vivem, acreditando que esta conexão seja intrínseca ao lugar vivido e ao conceito de cidadania.

Um de seus pressupostos que chama a atenção consiste no fato de as políticas públicas, focarem “público-alvo”, criarem limitações que impossibilitam que se abranja todo o universo das desigualdades sociais. Dentre essas discussões, a autora busca novas perspectivas, que venham a suprir a evidente necessidade de políticas públicas em ambientes de desigualdades sociais. Em suma, o tema desta obra consiste na relação entre território e inclusão social.

Pensando na crescente necessidade de se gerarem políticas públicas voltadas para a questão do território, Koga justifica, defendendo a importância do lugar (no sentido de moradia) na formação do cidadão, que este é o palco das relações sociais de vizinhança e de solidariedade. De forma análoga, o território também pode sediar as relações de poder, evidenciando as desigualdades sociais, através da oferta ou da escassez de bens e serviços públicos.

Existe uma diversidade de conceitos sobre território que abrangem várias vertentes de conhecimento - geografia, ciências sociais, políticas e econômicas - dessa forma, a autora compara os conceitos formulados por alguns analistas sociais, tais como: Santos (2003:35) admitem que o território, em si, não é um conceito, mas o seu uso, as formas de uso são conceitos. Esse autor prima pela relação entre o território e a população que dele usufrui. É o que Koga denomina de 'centralidade do território', pela importância de seu uso. O território é tido como a arena das relações sociais, que acontecem no cotidiano. Por esta razão, Santos dedica tamanha importância à interação entre o território e os sujeitos, já que o território, em si, isolado, não teria valor conceitual e metodológico.

Citando, Guy Di Méo, professor de geografia na Universidade Bordeaux III, França. (Koga, 2003:36) e representante da geografia social francesa, que trabalha os conceitos de espaço de vida e espaço vivido. Os espaços de vida são os que desenvolvem as práticas rotineiras do cotidiano dos sujeitos, que podem acontecer ao redor de suas residências ou de seu trabalho; enquanto o espaço vivido é ilimitado, sendo reconstruído e representado pelo imaginário dos indivíduos. Enfim, esse autor enxerga o território como algo material e, ao mesmo tempo, fruto da representação humana. Koga comenta a evidente influência de Bourdieu, ao que tange à "dialética 'da interiorização da exterioridade' e 'da exteriorização da interioridade'".

Na sua visão de lugar social e território, Koga questiona o chamado terceiro setor e o voluntariado. Seria esta uma nova roupagem das velhas práticas, ou realmente é mais um passo, um novo posicionamento da sociedade rumo a uma

consciência de responsabilidade social em defesa do direito universal à cidadania? Seria um retorno da filantropia ou uma ruptura com as velhas tradições patrimonialistas?

As experiências históricas da sociedade brasileira são os cerne das formas relacionais em que vivemos hoje em todas as esferas - políticas, econômicas, organizacionais e éticas. O sistema relacional brasileiro é pautado pelo autoritarismo imposto durante nossa história seja pela escravidão seja pelo patrimonialismo seja pela hierarquização nas relações sociais. A influência patrimonial e a primazia pelas relações interpessoais são responsáveis pela dificuldade de adaptação ao sistema burocrático estatal neste país, que ocasiona a prevalência do relacional sobre o racional. Sergio Buarque de Holanda (2003:40) determina o funcionário “patrimonial” como alguém que encara a gestão pública como um assunto pessoal; enquanto o Estado burocrático prima pela especialização das funções, e pelo esforço em assegurar as garantias jurídicas aos cidadãos.

Patrimonialismo e Hierarquização das Relações Sociais no Brasil

Comentam-se ainda as práticas observadas na esfera da assistência social. A entidade social sejam instituições privadas sejam governamentais, presta os serviços como favor. A escassez leva o usuário a uma posição tida como privilegiada, por ter acesso ao que lhe é de direito. Mesmo assim, sentem-se distintos dos demais por saberem que muitos não conseguirão tal serviço. Do outro lado, os funcionários agem displicentemente como se realmente estivessem prestando um favor. “Nesse universo de precariedade, o direito em mérito é exceção.” Citando Marilena Chauí, (2003:44) sobre seu conceito do “mito da não-violência”, em que só são considerados violência pela sociedade atos extremos como homicídio, assalto, seqüestro etc., enquanto as diferentes formas de discriminação social são encaradas com naturalidade pela sociedade brasileira.

Dissertando sobre o mito da relação “classes pobres – classes perigosas”, Koga comenta o pensamento vigente do senso comum que estes não são vítimas, e

por isso estão livres para praticarem atos de violência. Para a autora, esta mentalidade é reflexo das raízes autoritárias, visto que a violência permeia todas as classes. Por conseguinte, as classes pobres têm o mesmo alicerce histórico autoritário que as demais, por isso também são passíveis de atos de violência. Porém a luta pela sobrevivência, tanto física quanto moral (por serem sempre suspeitos aos olhos de uma sociedade segregadora) faz com que a autora acredite que “a própria condição de pobreza já é em si uma violência”.

A “proteção social” e a “sociedade providência” versam pelas relações entre vizinhos, parentes e afins; também podem ser movimentos e associações solidárias em geral. Esses laços sociais estão, segundo o texto, acima do Estado Providencia e anterior a ele, formando redes de solidariedade. A subjetividade, também faria parte integrante do território, devido às relações interpessoais dos habitantes e/ou frequentadores, proporcionando uma garantia de sobrevivência e proteção aos constituintes destas “redes de relações primárias”. Dessa forma, a dimensão territorial vai além da simples delimitação do espaço, enquanto a relação entre a noção de comunidade e de solidariedade (fundamentada no sentido de proteção) é garantida aos participantes daquela comunidade. Propõe então, uma análise das experiências de construção de indicadores intra-urbanos, e uma compreensão da dinâmica das cidades do Brasil, onde pressupõe que a desagregação territorial seja um elemento fundamental para possibilitar as medidas “geo-sociais”, medidas que partem das diferenças e das desigualdades das cidades a fim de compreender a totalidade.

Verso e Reverso do Perfil Urbano de Fortaleza?

De modo conciso, mas abrangente, Jucá, (2003), na tese de doutorado em história social, com a sua obra *Verso e Reverso do Perfil Urbano de Fortaleza* defendida na Universidade de São Paulo, em 1993, em sua análise, destaca dialeticamente os aspectos negativos do processo que desencadeia, em termos de crescimento espacial e de problemática social nos anos centrais do século XX, o

drama de sobrevivência de uma população em rápido aumento, “quase toda de origem rural, pobre, analfabeta, sem qualificação, para as lides urbanas”.

Nesse quadro urbano aparentemente aflitivo, o autor indaga como os setores mais sofridos da população conseguem criar artifícios para manter variados modos de convívio social. Como fontes primárias de pesquisa, recorre à documentação disponível propriamente dita como jornais etc.

Para Jucá, com o qual concordamos,

“o assistencialismo e o engodo governamentais fizeram-se presentes diante do impacto dos problemas vivenciados pela população pobre”. Daí que, o “aumento populacional repentino de Fortaleza, entre 1940 e 1950, atingiu o percentual de 62,9% e ampliou-se para 98,0% de 1950 a 1960, constituindo a maior taxa de crescimento das capitais do Nordeste, explicita o súbito agravamento do problema habitacional, também alimentado pelas secas de 1951 e 1958” (Jucá, 2003:75).

Na capital cearense, como é sabido, embora o poder municipal não oferecesse um apoio contínuo às associações de bairro, de qualquer modo a força das reivindicações impulsionadas pelo PCB, forçou o quadro político a melhor considerar a política vivenciada pelos bairros “mais pobres”, que passaram a ser objetos mais freqüentes nas questões levantadas. Não devemos esquecer que os chamados “movimentos sociais” emergiram no final dos anos cinqüenta, marcados por duas secas e pelo aceleração da corrente migratória do interior, que impulsionavam a ocupação de novos espaços urbanos, como no caso de Fortaleza: “Pirambu, Lagamar e Verdes Mares”.

Desse modo, tornou-se difícil dissociar o despertar dos *movimentos sociais* urbanos em confronto com a ação estatal, resultando uma interferência contínua, embora também ocorresse um fortalecimento decisivo das chamadas forças populares no desenvolvimento das relações sociais. Devemos considerar assim que,

apesar da presença da “direita”, embora em escala menor, na tentativa de usufruir benefícios, desde o princípio a marca do PCB foi bem mais forte como instigadora das reivindicações. No início de 1946, por exemplo, em Fortaleza, surgia o papel reivindicatório dos sindicatos por meio de greves dos trabalhadores.

Outras associações foram sendo criadas, sem enunciar em suas normas, objetivos de cunho político ou contestatório. No caso do Pirambu, formado em terras devolutas pertencentes à União, concentrou-se uma das manifestações marcantes dos moradores de bairros pobres em Fortaleza, organizada pelo Comitê da Defesa dos Moradores e por sua Sociedade Beneficente. Realizou-se uma manifestação em 21 de junho de 1956, “com a participação de 3.000 moradores contra a ação dos grileiros” etc. De acordo com Jucá (2003) “para melhor compreensão do papel desempenhado pelas associações populares em Fortaleza, não se deve apoiar em deduções apressadas (...). O lógico é reconhecer que a espontaneidade caracteriza a ‘história da (s) classe(s) subalterna(s)’. No entanto, não se pode negar a existência de ‘direção consciente’ nessas manifestações, embora ainda imatura politicamente”.

No livro *Os Labirintos da Habitação Popular: conjunturas, programas e atores*, Elza Braga, (1995) entende que o estudo das políticas habitacionais é uma ferramenta para a melhor compreensão da atuação do Estado no contexto urbano, refletir sobre esse ponto implica refletir sobre a própria democracia e sobre o acompanhamento do crescimento econômico nacional. Daí a justificativa da autora pela escolha de seu objeto de estudo, “Os labirintos da habitação popular entre 1979 e 1989”.

Sua abordagem resgata o contexto da cidade de Fortaleza, das conjunturas e dos participantes existentes, no momento da implementação dos programas PROMORAR e Mutirões Habitacionais, objetivando aprofundar as redes de relações a partir da implementação dos programas federais. Assim, a opção pela metodologia qualitativa deriva deste estudo dos atores sociais participantes, através

do registro e análise de uma experiência concreta, onde existiam diferentes interesses frente à questão da habitação popular. Na identificação dos demais atores sociais, a autora salienta sua tentativa de compreender a tal pluralidade de posturas político-ideológicas, a fim de garantir uma aproximação mais completa de realidade existente.

A implantação do BNH – Banco Nacional da Habitação, do SFH – Sistema Financeiro da Habitação; do PNH - Plano Nacional de Habitação etc. pela ditadura militar, em 1964, trouxe consigo a divulgação do “sonho da casa própria” para o brasileiro. Somente após sua criação, o setor de habitação passou a ser considerado como um bem público, e a ser promovido pelo Estado; só então o Estado toma efetivamente para si a responsabilidade pelas políticas habitacionais.

Produto dessas políticas deu-se com a criação dos conjuntos habitacionais ditos populares, um exemplo da ineficiência do Plano Nacional da Habitação. “A paisagem humana destes conjuntos nos enseja a percepção da complexa teia política e social cujo somatório dialético constitui a formação econômica e social brasileira, hoje”. (Dias, 1982).

Seu objetivo consistia em definir uma política social, visto que, naquele momento histórico de crescimento industrial e urbano, aliado ao êxodo rural, o sistema tendia a excluir parcela da população quanto à demanda habitacional, que não supria as necessidades.

“Assim, no discurso de criação do BNH (1964), sublinhava-se, como prioritário, a efetivação de uma política de habitação, em que mecanismos e instrumentos utilizados pelo Estado tivessem repercussão, transformando a demanda efetiva com relação aos trabalhadores de baixos salários, integrando-os assim, ao mercado e garantindo lhes o direito à moradia” (Braga, 1995: 73).

O programa foi utilizado como base de legitimação do regime militar ditatorial, sendo este um setor estratégico. A habitação após 1964, foi considerada um dos eixos importantes da política no Brasil, pois visava a transformar o indivíduo possuidor de sua moradia, em um aliado da ordem. Os cortiços e favelas eram tidos pelo Estado como foco de tensão permanente, ambiente propício à insatisfação e à revolta. A meta era a utilização exemplar dos recursos simbólicos, vinculados aos problemas sociais relacionados à moradia popular. Dessa forma, o BNH dinamizou setores da economia com a construção civil, atendendo principalmente aos interesses dos industriais e à especulação imobiliária.

Financiamento de moradia dividia-se em níveis de renda: mercado de “interesse social”, Companhias de Habitação (COHAB), gerenciados por estados e municípios, que, a princípio, atendia a parcela da população que tinha rendimentos de 1 a 3 salários mínimos depois passando para 3 a 5 salários mínimos; os “mercados econômicos”, a princípio, assistiam famílias com renda mensal de 3 a 5 salários mínimo, e posteriormente ampliado, trabalhavam em regime de Cooperativas Habitacionais, com o financiamento do BNH; já o “mercado médio” exigia rendimentos mensais superiores a 6 salários mínimos.

O governo do Marechal Humberto de Alencar Castello Branco promoveu a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com o atendimento de algumas reivindicações das forças democráticas. Porém as forças da ditadura baixavam decretos que acabariam com qualquer conteúdo anticapitalista. Assim, o SFH foi formado pelo BNH e pelo Sistema brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), em que participavam todas as instituições públicas e privadas que atuavam na captação de recursos para o setor de habitação – poupança obrigatória, FGTS, poupança voluntária.

O Programa de Erradicação de Favelas – PROMORAR – criado em 1979, início do período de transição democrática, estratégia dirigida aos que ocupavam ilegalmente a terra urbana, não considerava devidamente a precária e instável situação financeira das famílias. A criação do PROMORAR em 1979, programa de

erradicação de subabitação, através do BNH; tinha uma proposta inovadora, ele seria canal de legitimação política, através da distribuição da Carteira de Erradicação da Subabitação (CESH). O programa de cunho social acarretou o distanciamento do BNH, em relação ao seu “objetivo social”. O PROMORAR tinha como objetivo ser um “programa de impacto”, enquanto articulavam distintos interesses em função dos donos do capital do próprio governo, e por fim o da população.

A transferência para os conjuntos habitacionais implicou a melhoria das condições de habitação daquela parcela da população que teve acesso às casas, porém a falta de adaptação econômica social e cultural criou a nova situação; gerava novas despesas que antes não havia – prestações e contas de água, de luz, e impostos – somados aos baixos salários e ao alto índice de desemprego e instabilidade no trabalho impossibilitavam a vida daquelas pessoas que tinham como única saída o retorno à favela.

Na coletânea de estudos de caso a partir de entrevistas e relatos de histórias de vida, Bourdieu, (2001) aborda pessoas que vivem em “conjuntos habitacionais” ou “grandes conjuntos”, que pelas circunstâncias são obrigadas a coabitarem, e por isso, convivem com o conflito. Conflito este que é concebido principalmente pelo choque de interesses, de estilos de vida; enfim, pela dificuldade de residir com a diferença, que, por sua vez, é o gatilho primordial para a situação de constante tensão. Sobre o assunto, o autor comenta “o trágico que nasce do confronto sem concessão nem compromisso possível de pontos de vista incompatíveis, porque igualmente fundados em razão social.”

Durante o governo do Presidente José Sarney, *mutatis mutandis* a política econômica concentradora de renda e de capital, e a contenção salarial, eram tidos como os principais responsáveis pelas perdas do poder aquisitivo da população.

Com a extinção do BNH, em 1986, a *Nova República* (1985 – 1990) ²instituiu o regime de mutirão para a construção de casas populares. O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais era executado pela Secretaria Especial de Ação Social (SEAC).

Cabe observar que o conceito de comunidade utilizado pelo governo era ambíguo. Em determinados momentos, referia-se ao conjunto da população de um determinado lugar, nas mesmas condições e em um mesmo espaço físico; em outros, relacionava-se diretamente com os movimentos populares, atribuindo significado político de identidade, indo além da demarcação espacial.

Entre 1980 e 1985, as invasões de terras, tanto públicas quanto privadas, tornavam-se uma constante; devido à perda do poder aquisitivo e a pauperização da população, famílias que viviam em casas alugadas, perdiam as condições de pagar pela moradia e passaram a recorrer às favelas. Diante desse quadro, o Estado tinha que se valer de mecanismos de mercado, financiamentos na construção de casas. O governo propunha a institucionalização destas práticas sociais nos setores populares diante da evidente escassez de recursos.

O plano considerava a população da chamada “baixa renda”, que geralmente integrava o setor informal. A estratégia era a autoconstrução de residências sob a forma de mutirão; a urbanização de lotes; a produção de moradias de baixo custo; a regularização fundiária e a urbanização de favelas, com a implantação de serviços públicos básicos e a melhoria dos barracos.

“Tais evidências revelam que a ação do BNH no setor de moradia popular representou uma ‘gota d’água no oceano’ em termos de necessidades reais. (...) Os ‘anos dourados’ do PROMORAR foram como uma ‘bolha de sabão’ que logo se desfez. A partir do

² A análise crítica a respeito pode ser vista em Florestan Fernandes, *Nova República*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986 e especificamente Herbert José de Souza, *Como se faz análise de Conjuntura*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1984, “Formas de controle político”, pp. 33 e ss.

terceiro ano é iminente o desprestígio do programa.” (Braga, 1995:100).

A terra urbana em si não gera valor, mas é como se a incorporasse na medida em que se valoriza mediante investimentos realizados, geralmente pelo poder público, e as características seletivas dos habitantes. A propriedade privada da terra e a segregação espacial do espaço urbano são qualitativa e quantitativamente diferenciadas. A dimensão dos valores de troca dos terrenos é situada pelas zonas de concentração de uso externo à habitação, pela proximidade da oferta de bens e serviços. A facilidade de acesso a esses bens e serviços, dado pela proximidade geográfica e espacial, geram disputas econômicas por pessoas de maior poder aquisitivo pelo uso do território, valorizando-o segundo a lei de mercado, de uma oferta restrita para uma grande procura. A especulação imobiliária tende a segregar e a distribuir as pessoas no espaço urbano segundo seu poder aquisitivo. A favela nos chamados ‘bairros nobres’ de Fortaleza é um contra-senso.

A acentuação do fenômeno de aumento das desigualdades sociais ocasiona um abismo social (dado pela deterioração do poder aquisitivo, já comentada) e tem levado uma parcela da população a viver em favelas ou em ocupações consideradas ilegais. A valorização do solo e a pauperização dos segmentos sociais, aliados às limitações e aos fracassos das políticas públicas de moradia popular contribuem para a intensificação de assentamentos ilegais do solo urbano. Estes, de certa forma, representam um tipo de expressão de luta política (e individual pelo fator da sobrevivência) contra a propriedade privada do solo.

Para os poderes institucionais, essas “invasões” são consideradas ilegais por ferirem o direito de propriedade privada; enquanto para seus atores elas são legítimas por serem uma estratégia de sobrevivência, visto que a moradia é um direito do cidadão. As instituições públicas consideravam as favelas como “um lugar de passagem” das famílias de retirantes. Braga contesta, afirmando que a

favela é a expressão da pobreza e que não representa um fenômeno conjuntural, ela abriga amplos setores da população de baixa renda. No imaginário popular, a habitação possui diversos significados - abrigos, intimidade, segurança, lugar de descanso; a favela seria uma solução no sentido de reduzir gastos familiares, pois representa a ausência de despesas com aluguel e contas.

Apesar do argumento de que há necessidade de um lugar para viver, sempre é latente, nas discussões sobre ocupações de terra, por parte dos moradores, alguns testemunhos irem além da simples referência às necessidades imediatas de moradia, e conscientes dos seus direitos, protestam contra a propriedade privada, marcada pela distribuição desigual. Essas pessoas alegam, em geral, que *“se existe um dono e não está morando, é porque não precisa”*.

Finalizando, entendemos que as ocupações de terras ocorrem de maneiras diferentes. Podem ser coletivas e planejadas, assessoradas por partidos políticos e associações de moradores; ou ainda podem ser ocupações graduais. Na maior parte, localizam-se em periferias que, por não chamarem a atenção, não apresentam grande impacto político. Neste universo, são freqüentes as ações de despejo executadas violentamente pela polícia, por determinação do poder público judiciário com o apoio do governo estadual.

Grande parte das terras públicas federais são áreas de preservação ecológica. Em certos casos, tais áreas são concedidas judicialmente aos seus ocupantes. A polêmica persiste entre ecologistas e políticos, diante dos seguintes argumentos: por um lado, tais áreas devem ser preservadas em benefício da coletividade; por outro; afirma-se que não é justo castigar apenas os necessitados enquanto grandes grupos econômicos vinculados ao capital imobiliário que não costumam respeitar as leis urbanísticas, apossando-se em muitos casos, de terras públicas por meios ilícitos sem ser apenado pela lei.

Além das diferenciações entre favelas, existem em seu interior diversos tipos de construções. Muitas casas são construídas com tijolos. Tem sala, cozinha,

quarto e, às vezes, banheiro; no mesmo lugar existem casas de taipa, ou de materiais aproveitados – papelão, madeira, zinco, plástico, lona etc. As invasões se distinguem das favelas pelo grau de improvisação e insalubridade devido à incerteza a despeito dos despejos.

Em algumas favelas, os ganhos sociais em serviços de infra-estrutura acarretaram um fenômeno aqui denominado de “expulsão branca”, afetando os que vivem em situação de miséria absoluta. Como foi dito anteriormente, a melhoria nas condições de vida traz consigo dois fatores; as novas contas, água, energia e impostos, e a valorização do barraco. As dificuldades em pagar as novas despesas e a miséria em si fazem com que o barraco deixe de ser um valor de uso para ser um valor de troca, meio de suprir a necessidade financeira imediata da família, levando a transferência destes moradores a locais mais afastados e carentes. Também existem denúncias de casos de ocupantes que, agindo de má fé, transformam uma luta pela sobrevivência em especulação imobiliária.

A década de 1990 foi marcada por inscrever o confronto das desigualdades sociais para além do emprego e da renda. Nesse período, emergiu um novo parâmetro denominado desenvolvimento humano e social. Critérios como ênfase ao local, desenvolvimento sustentável, economia solidária, meio ambiente, passaram a ser observados na obtenção de recursos junto a agências internacionais de financiamento. Em 1990, o PNUD, *Primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano*, rompeu com o parâmetro restrito superficial do PIB – Produto Interno Bruto. Assumiu a noção de “capital humano”, e o Indicador de Desenvolvimento Humano, IDH, mediria o desenvolvimento das capacidades humanas e o modo como a sociedade respeita e incorpora tais capacidades.

“Justapostos ao econômico, ao social e ao político, os valores de ordem psicológica e fisiológica próprios ao ser humano introduzem no debate preocupações de ordem individual e de ordem coletiva. A vida só se desenvolve na medida em que são conciliados os dois princípios contraditórios que regem a

personalidade humana: o individual e o coletivo”. (A Carta de Atenas, Assembléia do CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, 1983).

Conclusão

Enfim, em um curto espaço de tempo muitos foram os programas sociais que ocorreram nestas três décadas no que se refere à moradia, mas como cumprilos, se não dispõe de recursos suficientes para atender a vasta população ainda crescente em nosso país de proporções continentais. Na atualidade o governo clama pela ajuda da iniciativa privada que promete, mas, esconde por trás seus interesses econômicos, suas garantias de ganhar sempre e manter o patrimônio mais estável.

Devido à utilização inadequada dos critérios de seleção do público alvo para determinados programas sociais, foram privilegiados atores com maior poder de articulação política e social para se apropriar de recursos inicialmente previstos para melhorar a situação habitacional da população de mais frágil inserção no mercado de trabalho.

Diante de questões geradas eminentemente na esfera socioeconômica, as políticas públicas formuladas e assumidas têm um papel fundamental na distribuição dos benefícios urbanos gerados por obras públicas e na justiça social definida pela democratização dos acessos a todas as esferas da vida urbana. Se alcançados esses objetivos, teremos, sim, uma sociedade mais justa e igualitária e cada cidadão poderá dispor para si e para sua família um morar mais digno. A casa própria é pré-requisito à estabilidade familiar e ao crescimento social.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Sergio de, *A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências*, In: FÓRUM INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO, Recife, 2002.

BOURDIEU, Pierre (Coord.), *A Miséria do Mundo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 4ª. Edição, 2001.

BRAGA, Elza Maria Franco, *Os Labirintos da Habitação Popular, (conjunturas, programas e atores)*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

CANESQUI, Ana Maria (Org.), *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1997.

CARLOS, Ana Fani A., *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

DIAS, Maria Esther B, *A dialética do cotidiano*. São Paulo: Cortez, 1982.

FERNANDES, Florestan, *Nova República*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

JUCÁ, Gisafran N. Mota, *Verso e Reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960)*, 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2003.

KOGA, Dirce, *Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Cláudio H, *Políticas Federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SEGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.