

# O retorno da questão habitacional nas políticas do Estado brasileiro: elementos para uma reflexão sociológica

Brasilmar Ferreira Nunes<sup>A</sup>  
João Maurício Martins de Abreu<sup>B</sup>

## Resumo

Dentre os inúmeros aspectos que caracterizam as nossas grandes cidades, a questão habitacional, em seus diferentes matizes, vem sendo uma das que mais mobilizam estudiosos urbanos. Dadas suas características, algumas peculiares, ela permite abordagens sob diferentes perspectivas. No caso brasileiro temos, por um lado, um cenário habitacional heterogêneo refletindo um país múltiplo e variado, fruto tanto de suas características físicas, de suas dinâmicas culturais, como também, efeito de uma estrutural e desigual distribuição da riqueza social. Por outro lado, se nos colocarmos sob o prisma do déficit habitacional que marca um dos recortes de tratamento da questão, a habitação nunca constituiu um problema para as elites nacionais; como problema, a questão é pertinente às camadas populares da sociedade, sobretudo as de mais baixa renda. A questão pode ser periodizada e tratada por vários critérios, sobretudo porque vem sendo parte da agenda das políticas públicas em diferentes períodos e governos. Com base nesses pressupostos, o objetivo do presente artigo é discutir algumas dimensões da questão habitacional urbana no Brasil hoje. Assim, a partir da atual política habitacional do governo federal, iremos refletir sobre o lugar ocupado pelas áreas de favelas em nossas metrópoles. Não iremos tecer críticas sobre o programa proposto, mesmo porque ele ainda começa agora a ser implantado. Nosso intuito é recuperar uma visão crítica de alguns dos elementos que podem e devem ser levados em conta quando se reflete sobre o problema de moradia das classes populares nas cidades do país.

**Palavras-chave:** Habitação. Metrôpoles. Política habitacional. Brasil.

## Abstract

Amongst the many aspects that characterise our big cities, the question of housing, in its different guises, has been one that most mobilizes urban studies. Its often specific characteristics mean that it can be addressed from a variety of perspectives. In the case of Brazil we have, on the one hand, a heterogeneous housing scenario that reflects a multiple and varied country, a product of its physical characteristics and cultural dynamics, as well as of the effects of a structural and unequal distribution of social wealth. On the other hand, if we consider the housing deficit, which defines one approach to this question, housing has never been a problem for the national elite; it is a problem that applies to the popular classes of society, above all to those with a low income. The question may be divided into periods and addressed using a variety of criteria, especially since it has been part of the public policy agenda during different eras and governments. Based on these assumptions, the aim of this article is to discuss certain dimensions of the urban housing question in Brazil today. Thus, from the federal government's current housing policy, we go on to reflect on the place occupied by the slum areas in our metropolises. We do not intend to criticize the proposed programme, particularly since it is still in the process of being established. Our aim is to restore a critical vision regarding certain elements that can and must be taken into account when considering the problem of housing for the country's popular classes.

**Keywords:** Housing. Metropolises. Housing policy. Brazil.

## ALGUNS ELEMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL URBANA NO BRASIL

Apresentando um déficit de habitações que se arrasta por décadas, a questão no Brasil é, de forma recorrente, motivo de políticas públicas

<sup>A</sup> Pós-doutor em Sociologia pelo École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris); Doutor em Sociologia pela Université de Picardie (França); mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor titular da Universidade Federal Fluminense (UFF); professor colaborador da Universidade de Brasília (UnB); pesquisador bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). bnunes.uff@gmail.com

<sup>B</sup> Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). joamauricio@cvpa.adv.br

oriundas, sobretudo, da esfera federal de governo. São experiências que procuram responder a uma demanda com uma característica peculiar: a baixa capacidade de contrair empréstimos dada a extrema pobreza que predomina em largas parcelas da população. Em outras palavras, o mercado imobiliário formal se faz por meio de uma abordagem mercantil da habitação, o que impossibilita o acesso aos programas de financiamento de uma parcela significativa de famílias nas quais o nível médio de renda não as torna clientes potenciais do sistema bancário nem alvos prioritários das políticas públicas.

Obviamente, o desemprego, a precarização do trabalho e a concentração da renda não esgotam todas as dimensões da crise social brasileira contemporânea, inclusive a habitacional. Na média classe média, e mesmo em certos segmentos da alta, deve ser considerado também o peso crescente dos serviços pessoais e sociais privados no custo de vida. Em poucas palavras, o "padrão de vida de classe média" vai se tornando inacessível também para importantes parcelas dos setores intermediários. Isso considerando ainda que os estratos inferiores sejam violentamente impactados pela desestruturação social (violência, criminalidade etc.) e pela falência das instituições públicas que deveriam atendê-los, tornando-os ainda mais vulneráveis. Basta atentar rapidamente, tal como fez Quadros (2001), para o que se passa na Justiça, segurança, saúde, educação, previdência, na própria habitação etc. Chegamos, assim, numa situação paradoxal na qual a demanda e mesmo a dificuldade por acesso à habitação transcendem grupos e famílias de baixa renda e termina sendo uma questão de grupos com distintos níveis econômicos. Esta é uma das mais evidentes manifestações da chamada crise social brasileira.

Vejamos mais de perto a situação nas áreas de favela<sup>1</sup> ou habitações precárias. No Brasil, as fa-

velas, e suas variações regionais, são as mais conhecidas formas de moradia dos grupos pobres ou desfavorecidos social e economicamente. A situação chegou a um ponto tal que já se naturalizou o modelo, havendo gerações familiares que nasceram, cresceram e vivem em favelas. Olhadas de seu exterior ou por aqueles que lá não residem, elas parecem completamente desorganizadas e sem critério nenhum que possa justificar o seu desenho (barracos, ruas tortuosas

e estreitas, vielas, dificuldades de acesso a infraestrutura etc.). Entretanto, pesquisas em diferentes favelas do país apontam que a proximidade do trabalho, da escola, do comércio, do posto de saúde, do transporte e mesmo relações de vizinhança terminam por trazer vantagens substanciais aos seus moradores, mesmo que as condições habitacionais sejam precárias. Além disso, a própria característica física do lugar obriga a que se criem formas de organização e uso de espaços peculiares às condições do grupo que aí habita. Isso nos leva a considerar que a diferença entre os territórios urbanos das cidades convencionais e aqueles resultantes de ocupações "selvagens" dos terrenos pelas favelas está indicando uma das lógicas dentre as múltiplas faces de criação do território das cidades brasileiras. Originam-se, assim, comunidades urbanas com elevados graus de diferenciação não só econômica, mas social e cultural. O resultado é que o território de nossas cidades é caracterizado por uma elevada dose de heterogeneidade multidimensional.

Temos que considerar que, salvo raras exceções, as favelas e as demais áreas precarizadas em nossas cidades são sempre resultado dos mecanismos de distribuição da riqueza social entre famílias e do lugar secundário que parcela importante delas ocupa entre os grupos prioritários nas políticas públicas ao longo de nossa história. Entretanto, não se pode esconder o fato de que a existência de tais áreas aponta para a importância relativa da moradia, em face de inúmeras outras condições gerais de vida na aglomeração urbana. Ao mesmo tempo, ou porque se gera uma cultura típica oriunda de condições objetivas de existência, ou porque o coti-

diano produz estratégias peculiares de sobrevivência, temos um segmento da cultura popular, festas e rituais que está vinculado diretamente às condições materiais de vida de suas populações. Lembremos do samba e do Carnaval – além de outras festas populares e religiosas –, ícones da nossa cultura popular que se desenvolveram e têm ligação direta com esses espaços. Acrescenta-se que não são raras experiências de remoção de favelas que redundaram em fracassos

fenomenais, com a população retornando às áreas originárias das quais foram removidas, dadas as vantagens locais que apresentam. Tudo indica, portanto, que subjetiva e culturalmente as favelas em áreas urbanas têm um princípio de racionalidade inquestionável, sobretudo locacional<sup>2</sup>.

Por outro lado, não se pode negar que o poder público, apesar de ambíguo, tolera o crescimento de favelas porque não tem legitimidade para impedir a expansão, visto que não tem criado possibilidades de habitação para as classes de baixa renda, não oferecendo qualquer alternativa para as famílias que ocupam ilegalmente algumas áreas da cidade. A questão é complexa, pois se retornarmos ao período do Banco Nacional da Habitação (BNH), nos anos de 1970, e seus programas habitacionais, os dados apontam, por exemplo, que a Região Nordeste do país – área que tradicionalmente puxa os índices sociais do país para baixo – teve fortes estímulos financeiros para habitação, abaixo apenas da Sudeste<sup>3</sup>. Se esse fato não contribuiu para amenizar o déficit habitacional naquela região, a explicação poderia estar no destino dado a tais recursos: parte significativa foi alocada no financiamento de habitações para a classe média, aquela que tem condições de participar do sistema financeiro/bancário. Além disso, não se pode negar o fato de que a expansão demográfica nas metrópoles torna a terra um produto raro e a expansão de favelas, em geral, se faz pela ocupação de

áreas ainda não valorizadas no mercado imobiliário de terras urbanas. Há, assim, uma relação direta entre insuficiência ou mesmo ausência de políticas públicas habitacionais para os grupos de baixa renda e a expansão de áreas faveladas em nossas metrópoles.

### Há, uma relação direta entre insuficiência ou mesmo ausência de políticas públicas habitacionais para os grupos de baixa renda e a expansão de áreas faveladas em nossas metrópoles

O fenômeno é complexo, e o que nos faltam são modelos conceituais e uma visão global mediante os quais possamos tornar compreensíveis no pensamento aquilo que vivemos diaria-

mente. Como explicar o fato de que, mesmo com a constante presença de programas governamentais, a produção de habitações em nossas cidades vem se dando em grande medida de forma espontânea, envolvendo milhares de famílias, em um ambiente complexo e variado? Em outras palavras, como explicar o fato de que parcelas importantes de nossas cidades se constituem em verdadeiras "cidades clandestinas", onde o Estado ou é ausente ou age, sobretudo, como repressor? A questão é mais premente na medida em que a própria tecnologia de produção de habitações em áreas pobres vem se expandindo, inclusive com crescimento vertical, como ocorre em algumas favelas no Rio de Janeiro, atestando um dinamismo próprio<sup>4</sup>. Como já frisamos acima, a moradia é uma questão recorrente nas políticas públicas já há algumas décadas no país.

A partir de 2002, as políticas sociais implementadas pelo governo federal, assim como o crescimento econômico vivenciado pelo país, vêm reduzindo os níveis de pobreza, mas, paralelamente, vêm também aumentando o número de ricos no Brasil<sup>5</sup>. Segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no período recente, houve queda na população que ocupa a classe E, aqueles que ganham até R\$ 768. Essa parcela era de 42,82% em 2002; atualmente, é de 32,59%. Também houve redução

<sup>1</sup> Favela é termo usado para descrever regiões urbanas de baixa qualidade de vida e infraestrutura precária, cujos moradores possuem limitado poder aquisitivo — áreas com edificações inadequadas, muitas vezes apertadas aos muros, onde é difícil construir edifícios estáveis e com os materiais tradicionais. Originalmente, o conceito de "favela" era aplicado somente a locais sem qualquer apoio estatal, ou seja, sem energia elétrica, abastecimento de água, esgoto etc. Oficialmente, porém, define-se uma favela como qualquer região cujas construções tenham sido realizadas em terrenos invadidos e sem regularização fundiária. Sobre o tema, há uma vasta bibliografia e sugerimos o trabalho de Lúcia Valadares, conforme consta nas referências.

<sup>2</sup> Sobre a influência do espaço físico na formação de uma cultura urbana peculiar ao lugar, sugerimos o trabalho de Paola Berstein-Jacques (2003) cuja referência está no final desse artigo.

<sup>3</sup> Ver a esse respeito Fernandes (1993).

<sup>4</sup> O Instituto Municipal Pereira Passos (IPP) do Rio de Janeiro mostrou que o avanço das áreas faveladas do município ocorreu também na área ocupada: entre 1999 e 2008 a expansão foi de 7%, ou seja, um aumento de três milhões de metros quadrados, ou o equivalente ao bairro de Ipanema inteiro. No período foi constatado o aparecimento de 218 novas favelas, que agora totalizam 968, contra 780 registradas no último levantamento do IPP.

<sup>5</sup> São ainda conjunturais os dados que estão a refletir os impactos da atual crise do sistema econômico global sobre a sociedade brasileira. Estamos, portanto, nos abstendo de utilizá-los no presente texto, tratando no momento de períodos recentes, mas que foram caracterizados por elevado dinamismo econômico.

nas classes A e B – com rendimentos maiores que R\$ 4.590 –, que hoje são 15,52%, contra 19,99%, em 2002. A classe D, que recebe entre R\$ 768 e R\$ 1064, ficou estável no período. Com base nas pesquisas mensais de emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados do próprio Ministério do Trabalho, a FGV verificou ainda diminuição das desigualdades sociais e da miséria, que caiu 30% nos últimos seis anos<sup>6</sup>. As maiores quedas na miséria per capita se observaram nas capitais, especialmente Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador, seguidas por Porto Alegre, Recife e São Paulo. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), além do crescimento econômico, contribuíram para a redução da pobreza os ganhos reais do salário mínimo e as transferências do governo (Programa Bolsa Família, por exemplo). Já os ricos, além do crescimento econômico, se beneficiaram dos ganhos de produtividade, que pouco são repassados para os salários, avaliaram os realizadores do levantamento<sup>7</sup>.

A partir de dados disponibilizados no site do Ipea, temos um levantamento do número de domicílios pobres no Brasil ao longo desses cinco últimos anos (2003-2007). São eles, potencialmente, a moradia das famílias que demandariam uma política habitacional específica, tendo em vista a pequena capacidade de endividamento que poderia ser deduzida daí. Conforme a Tabela 1<sup>8</sup>, verifica-se que os números são bastante elevados e guardam uma relação

direta com os níveis de desenvolvimento regional no país. Ao mesmo tempo, com exceção da Região Norte, onde há variações negativas e positivas mais evidentes, todas as demais macrorregiões do país diminuíram o número de domicílios pobres.

Mesmo que os dados apontem para melhoras no período no Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. As necessidades habitacionais – quantitativas e qualitativas – concentram-se cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e estão localizadas, principalmente, nas regiões metropolitanas. Em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano do país correspondia a famílias com renda de até cinco salários mínimos. O déficit quantitativo tem-se ampliado nas faixas de renda de até dois salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do país – principalmente nas metropolitanas – e que representa cerca de 4,2 milhões de moradias

A qualidade do estoque é outro problema a ser enfrentado. É expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária irregular, falta de acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outras deficiências. Isso revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano, que abrange as questões fundiária, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental<sup>9</sup>.

**Tabela 1**  
Brasil: número de domicílios pobres por macrorregião – 2003-2007

Unidade: domicílios					
Regiões	Número de domicílios pobres				
	2003	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	690.794,00	584.767,00	571.710,00	459.628,00	347.491,00
Norte	953.888,00	1.266.190,00	1.186.553,00	1.069.395,00	1.113.660,00
Nordeste	6.217.330,00	6.039.468,00	5.645.594,00	5.189.643,00	4.992.043,00
Sul	1.334.382,00	1.170.321,00	1.104.200,00	943.367,00	809.412,00
Sudeste	3.799.427,00	3.498.245,00	3.131.201,00	2.546.082,00	2.193.338,00

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008

<sup>6</sup> Em abril de 2008, foram computados pelo IBGE como miseráveis no Brasil 25,16% da população. Essa é a menor taxa desde 2002, mas representa 36 milhões de brasileiros que estão na classe E, segundo a pesquisa, e ganham no máximo R\$ 768 por família, por mês.

<sup>7</sup> O Ipea conceitua como pobre o indivíduo que tem renda mensal de até meio salário mínimo (R\$ 207,50) e como rico aquele pertencente a famílias cuja renda mensal é igual ou superior a 40 salários mínimos (R\$ 16.600).

<sup>8</sup> Os autores agradecem a André Luiz Santos e Silva, aluno de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), por sua colaboração na elaboração da tabela e mapa que constam deste artigo.

<sup>9</sup> A ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve 10,2 milhões de moradias, ou seja, 32,1% do total de domicílios urbanos. No Brasil, estima-se, para efeito de formulação de políticas públicas, que quase a metade da população (83 milhões de pessoas) não é atendida por sistemas de esgotos e 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável. Nas áreas rurais, mais de 80% das moradias não são servidas por redes gerais de abastecimento de água, e quase 60% dos esgotos de todo o país são lançados, sem tratamento, diretamente nos mananciais de água. Esse conjunto de deficiências está presente nos bolsões de pobreza das grandes cidades, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (dados disponíveis no site do Ministério das Cidades).

## ASPECTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL<sup>10</sup>

O direito à moradia garantida pela ordem jurídica do país admite várias formas de acesso à propriedade. Isso ocorreu especialmente após a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade, que inscreveram o direito à moradia, especialmente para os setores de baixa renda, como um dos fundamentos da função social da cidade e da propriedade<sup>11</sup>.

No plano normativo, o direito à moradia foi primeiramente reconhecido por documentos internacionais<sup>12</sup> e apenas na década de 1990 incorporou-se expressamente ao direito interno. Seu marco inicial de positivação é a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), que, em seu Art. XXV (1), prevê que todo ser humano tem direito à "habitação".

Posteriormente, em 1966, já agora no terreno do direito internacional convencional, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais passa a prescrever expressamente o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, incluindo aí o item "moradia" apropriada.

Foi esse último documento que, quando ratificado pelo Estado brasileiro no ano de 1992, pelo Decreto n.º 591, introduziu indubitavelmente o direito à moradia no plano normativo interno do direito brasileiro. Portanto, a partir dessa data, não se pode seriamente questionar sobre a existência e validade de norma jurídica interna que reconheça e proteja o dito direito à moradia.

A despeito disso, apenas no ano de 2000, 12 anos após a promulgação da Constituição Federal brasileira e oito anos depois da conclusão do processo de ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, a moradia passou a constar expressamente e autonomamente

do rol de direitos sociais, por meio da Emenda de n.º 26, que alterou a redação do Art. 6º para passar a enunciar o seguinte:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

### No plano da doutrina jurídica costuma-se dizer que o direito à moradia comporta um aspecto negativo e um aspecto positivo

Complementam o quadro protetivo básico do direito à

moradia no Brasil, principalmente, as seguintes aparições no plano normativo: (a) a promulgação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que institui uma série de instrumentos jurídicos de regularização fundiária ao regulamentar os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana<sup>13</sup>; (b) a edição da Medida Provisória n.º 2.220, também no ano de 2001, que estabelece os requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia aos possuidores de imóveis públicos até a data de 30 de junho de 2001; (c) a recente inclusão, no Código Civil, do Inciso XII ao Art. 1.225, para reconhecer, expressamente, como direito real o uso especial para fins de moradia, que passa a figurar ao lado do direito de propriedade, de superfície, de usufruto etc.

No plano da doutrina jurídica, que tem a função de interpretar as leis e propor soluções à sua aplicação concreta, costuma-se dizer que o direito à moradia comporta um aspecto negativo (direito de defesa) e um aspecto positivo (direito a prestações – saneamento básico, infraestrutura etc.)<sup>14</sup>.

Na sua perspectiva "positiva", que não é aceita por todos os autores do campo jurídico<sup>15</sup>, o direito à moradia representa um direito subjetivo do cidadão de exigir uma prestação do Estado. Este, por sua vez, tem o "dever" de proporcionar o acesso

<sup>10</sup> Conforme, especialmente, para o fim de demonstrar o pleno reconhecimento, no plano normativo, de um direito à moradia autônomo, o que dispõe o Art. 2º, I, 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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Sarlet (2004).

<sup>12</sup> Para Ferreira, em nítida postura conservadora e minoritária sobre a normatividade constitucional, o direito à moradia expresso na Constituição tem mera função de "representar importante diretriz a orientar o Poder Público para a implementação de políticas aptas a assegurar esse novo direito" (FERREIRA, apud SOUZA, 2008, p. 134).

<sup>13</sup> Iremos nos basear aqui, sobretudo, em estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte (MG), que realizou um detalhado diagnóstico da situação habitacional brasileira, disponível no site do Ministério das Cidades.

<sup>14</sup> O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

<sup>15</sup> Para uma visão pormenorizada do direito à moradia no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que vai muito além dos dois documentos citados no texto, ver Saule Jr., 2004 (nas referências).

à moradia digna a todos os cidadãos, que podem responsabilizá-lo, pelas vias legais e judiciais, em caso de omissão. É a essa perspectiva "positiva" do "acesso" à moradia que programas governamentais integrantes do PAC – que iremos tratar adiante – procuram atender.

Mas há, também, a perspectiva "negativa" do direito à moradia, consistente na existência de um "dever geral de abstenção e respeito", dirigido

contra o poder público e mesmo contra os particulares, em relação à moradia de cada cidadão. Trata-se da "defesa" da moradia contra violações ou ameaças a ela dirigidas: todos devem "respeitar" a moradia alheia, e esse respeito se demonstra por uma obrigação negativa, uma obrigação de não violar essa moradia.

Até os dias atuais, entretanto, essas diferentes modalidades de acesso ainda não foram totalmente incorporadas às práticas administrativas pelos diferentes níveis de governo (municipal, estadual e União) e no posicionamento do poder judiciário em processos de regularização. Tal situação é visível, sobretudo, em questões fundiárias, sendo um dos principais aspectos que interferem no processo de expansão e uso das cidades, particularmente sobre os chamados assentamentos precários. A terra urbana transforma-se, assim, em um aspecto importante no planejamento das cidades, pois a expansão das áreas intraurbanas está diretamente vinculada aos mecanismos legais e ilegais de acesso.

Nesse sentido, podemos considerar que, por trás da expansão de áreas com habitações precárias ou deterioradas em nossas cidades, há a ausência de uma política fundiária. Além do mais, ao longo dos anos, a dinâmica do processo de ocupação do solo urbano, em muitas cidades do país, implicou tanto a expansão horizontal da fronteira urbana quanto o esvaziamento de áreas centrais tradicionais, que perderam população e atividades. Essas são características de nossos territórios urbanos cuja dinâmica reflete a ausência de uma regularização fundiária adequada.

Desse fato resultam a fragmentação do espaço construído e a expansão contínua das periferias urbanas em nossas cidades. Tal fenômeno vem

acompanhado por um aprofundamento da segregação e exclusão socioterritorial, fenômeno esse intimamente articulado com a lógica do mercado imobiliário formal e informal. A ocupação de áreas não completamente integradas à dinâmica da malha urbana é resultado da falsa escassez de terras, onde aos enormes vazios com infraestrutura sucedem áreas superpovoadas sem as condições mínimas de habitabilidade.

O que chama a atenção é que não é raro o próprio poder público reproduzir esse padrão excludente de urbanização, aprofundando as desigualdades socioeconômicas. A existência de importante estoque de imóveis desocupados nos tradicionais centros de nossas metrópoles aponta para uma lógica perversa de uso e ocupação da cidade. Em geral, imóveis há tempos vazios ou ociosos, em pendência de impostos municipais (IPTU), ou propriedades de órgãos públicos, desocupados e em precário estado de conservação, são ocupados por famílias sem teto, generalizando um fenômeno cada vez mais corriqueiro de acesso a moradias por famílias de baixa renda. Assim, as situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos ou imóveis públicos ou privados, loteamentos clandestinos e estão presentes em boa parte de nossas principais cidades, além da já tradicional ocupação de terras ociosas, públicas ou particulares.

Da mesma maneira, o grande desafio da política habitacional seria considerar a questão fundiária em uma política de uso do solo urbano, pois, caso contrário, acaba repercutindo na má localização, sobretudo dos conjuntos habitacionais populares, e até mesmo na lógica especulativa do mercado de terras nas áreas de expansão. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, mais de 500 mil habitações situavam-se em áreas irregulares e mais de 2 milhões das casas e cômodos urbanos no Brasil encontravam-se em situação de inadequação fundiária. Isso representava 5,8% do total, percentual que se elevava para 6,7% no total das regiões metropolitanas<sup>16</sup>. Analis-

<sup>16</sup> É importante ressaltar que a forma de coleta dessa informação no Censo subestima a realidade e que os dados aqui expressam apenas uma parte desse universo.

tas apontam que o problema se deve, em parte, à excessiva burocratização exigida para a regularização fundiária, envolvendo diversas instituições (cartórios, Poder Judiciário, entes federativos), além, é claro, da intervenção de vários atores com interesses não coincidentes.<sup>16</sup>

Por outro lado, habitação como problema foi sempre considerada no Brasil uma questão de governo mais do que de Estado. Evidente-

mente que, em assim sendo, está sujeita às diferentes visões dos grupos que estão no poder e que se alteram periodicamente em função de eleições gerais para os cargos do Executivo e Legislativo. Além disso, por trás da preocupação governamental com a questão, há uma situação de pobreza de crescentes massas populacionais, e as propostas de políticas habitacionais terminam sendo uma vertente de tratamento da pobreza e dos pobres. Mais ainda, é cada vez mais presente o registro espacial da questão da pobreza. Daí a íntima relação das políticas sociais com as urbanas, particularmente a que se ocupa da moradia e de suas condições gerais. A luta contra a pobreza termina por se manifestar em palavras de ordem tanto vagas como metafóricas: promover o direito à cidade, erradicação de favelas, favela bairro, urbanização de favelas etc. O discurso ganha tonalidades variadas dependendo do momento histórico ou da conjuntura política, mas podemos considerar que a pobreza e os pobres são cada vez mais tratados pelos órgãos públicos como uma questão espacial/urbana.

Se pudermos sintetizar o tratamento da questão na esfera federal de governo, poderíamos rememorar a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, que implicou a instalação de uma crise no então Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que definia a Política Nacional de Habitação. Esse desmonte do BNH e do SFH teve consequências importantes sobre os rumos no tratamento da questão habitacional no Brasil<sup>17</sup>. Só recentemente pode-se considerar que há uma tentativa de remontar institucionalmente algo similar.

<sup>17</sup> Estamos pensando, por exemplo, na desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

A partir daquele ano, 1986, o desenvolvimento urbano em geral e a habitação em particular vagaram por diferentes órgãos do governo federal, submetidos a jogos políticos e burocráticos que levaram a uma fragmentação das ações e, sobretudo, a uma des-

### A luta contra a pobreza termina por se manifestar em palavras de ordem tanto vagas como metafóricas

continuidade crônica no seu tratamento pelo poder público federal. Seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela nova Constituição de 1988,

seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 80, ou, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais a partir de meados dos anos 80. A gestão municipal teria a vantagem de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência. O fenômeno é complexo, indo desde a imbricação da questão social à questão urbana até certas análises econômicas que enxergam na mobilidade residencial o equivalente à mobilidade social.

Com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, começa a programar mudanças nesse quadro. Iniciaram-se, então, estudos e pesquisas com vistas a uma política setorial de habitação, política essa que se inscreveu dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa: incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais. Busca-se garantir direito à cidade, dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a possibilidade de intervenção nas políticas públicas como direito dos cidadãos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> O Ministério das Cidades, em 2003, articulou a realização das conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população, em cerca de 3.400 municípios. Nessas conferências, foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando à elaboração das políticas a serem adotadas por esse ministério.

Para se ter uma ideia da presença da habitação nas ações do Ministério das Cidades, basta lembrar que, no primeiro governo Lula, as vultosas somas investidas no setor foram na produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional de cerca de 2 milhões de famílias em todo país. Além disso, 75% dessas famílias têm renda máxima de até cinco salários mínimos, consolidando o processo de priorização dos investimentos na população dessa faixa.

Ao término da primeira gestão, um balanço realizado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) apontou que os principais desafios para a implementação da política nacional de habitação eram a focalização na população moradora em favelas. Em especial, aquela residente nas regiões metropolitanas, que concentram 89% desse grupo, com a garantia da sustentabilidade e a harmonização dos subsídios por meio de uma política integrada e a consolidação do papel das companhias de habitação.

O impacto dos investimentos realizados na primeira gestão Lula pode ser comprovado por meio de um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, divulgado em janeiro de 2007, com números da mensuração do déficit habitacional brasileiro. Ainda que o déficit absoluto tenha aumentado de 7,2 para 7,9 milhões de domicílios, o relativo diminuiu em praticamente todas as regiões do país, com exceção da Sudeste. Esse estudo apontou uma importante tendência de decréscimo no déficit entre os anos 2000 e 2005 e revelou uma reversão na situação habitacional do país, pois a carência de moradias passou para 14,9% dos domicílios, enquanto, em 2000, significava 16,1%.

No início do segundo governo Lula (2007-2010), foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que estabeleceu um conjunto de regras, compromissos de ação e diretrizes de governo, objetivando um crescimento econômico de

5% ao ano no período 2007/10<sup>19</sup>. O PAC inaugurou uma nova fase na política econômica do governo Lula, retomando a temática do crescimento na agenda do país, praticamente ausente nas últimas décadas. A questão do déficit habitacional foi incluída no PAC e se transformou numa das ações de impacto. Mesmo com o acirramento da crise global do sistema que alcança o Brasil no quarto trimestre de 2008, obrigando a uma revisão dos projetos de médio e longo prazo, o problema habitacional, junto com outras políticas sociais já implementadas, não parece ter sido esquecido.

A nova política nacional de habitação foi elaborada pelo Ministério das Cidades e tem como principal objetivo a retomada do processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população<sup>20</sup>. Foram liberados, em março de 2009, R\$ 4 bilhões para serem gastos no ano e R\$ 8 bilhões para 2010, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Há nos pressupostos da política uma clara divisão por nível de renda das famílias para acessar os recursos. Assim, para famílias com renda de até três salários mínimos, serão priorizados dois aspectos do déficit habitacional: o quantitativo e o qualitativo. Em relação ao déficit quantitativo, a atuação ocorre no sentido de ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda. A intenção é reduzir a necessidade numérica de moradias decorrente da coabitação familiar, do ônus excessivo com aluguel e dos domicílios rústicos/improvisados para as faixas de mais baixa renda da população nas áreas urbana e rural. Com relação ao déficit qualitativo, os programas e ações atuam na melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos

<sup>19</sup> Evidentemente que a crise global que se instala em 2008 coloca em questão esses índices, porém são interessantes para situar o contexto de otimismo dentro do qual se pensou a nova política habitacional para o país.

<sup>20</sup> As características da nova política habitacional do governo estão acessíveis no site [www.minhacasaminhavida.gov.br](http://www.minhacasaminhavida.gov.br), no qual são explicitadas as prioridades do programa. Ao mesmo tempo, a Portaria Interministerial n.325 de 31/08/2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), detalha esses aspectos.

tacional foi incluída no PAC e se transformou numa das ações de impacto. Mesmo com o acirramento da crise global do sistema que alcança o Brasil no quarto

humanos precários. Buscam resolver a precariedade da moradia caracterizada por vários aspectos: irregularidade fundiária e/ou urbanística; deficiência da infraestrutura; ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho, associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde.

O PAC da habitação constituiu-se, assim, como resposta a um dos principais desafios apontados pelo balanço acima citado e como um passo inovador de grande impacto destinado a reverter o quadro de desigualdade social e territorial, de modo a tornar efetivo o direito à cidade dos habitantes desses assentamentos. O mapa a seguir ilustra os municípios elegíveis para atendimento do Programa Prioritário de Investimento (PPI) do PAC.



**Mapa 1**  
Municípios elegíveis para atendimento do Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC)

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

### A habitação volta a ser tratada como uma questão social, mas ligada como sempre à lógica econômico-financeira

Essa breve síntese da evolução recente das políticas habitacionais do governo federal mostra a complexidade dos elementos que constituem a proposta e não deixa dúvidas de que se está dando atenção às camadas da baixa renda, sobretudo urbana, somando-se à série de medidas de políticas sociais em curso pelo atual governo. Em outras palavras, a habitação volta a ser tratada como uma questão social, mas ligada como sempre à lógica econômico-financeira, haja vista a montagem de todo um sistema para acesso aos benefícios da política. Vem daí a nossa ênfase na questão das favelas e das demandas oriundas dos grupos aí residentes.

Atualmente, um dos principais desafios na implementação da Política Nacional de Habitação está na efetivação da participação de estados e municípios no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com a criação dos conselhos e fundos e desenvolvimento dos planos diretores. Vem desta análise a imagem de um Estado promotor do progresso econômico e social, imagem essa relegada a plano secundário ao longo dos anos 1990, quando as teses do "Estado-mínimo" caracterizavam a sua presença nas políticas sociais. Volta-se no momento, portanto, ao Estado interventor, com ações racionalizadas e com base em um planejamento que dita os rumos de sua presença na esfera social. Aqui, a qualidade dos serviços oferecidos passa por respostas diferenciadas segundo as categorias do público alvo. Na política habitacional proposta, há uma opção em favor de grupos excluídos do acesso à habitação, numa clara perspectiva de garantir a coesão social<sup>21</sup>.

Há, portanto, algo que poderia se denominar de "adaptação das políticas públicas", que se define segundo uma lógica de dupla velocidade: de um lado, as políticas que seguem normas de eficiência e de rentabilidade, destinadas ao conjunto da população e, de outro, aquelas específicas que visam

<sup>21</sup> Não é demais insistir no fato de que movimentos dos sem teto nas grandes cidades podem se ampliar ainda mais e colocar em risco uma estabilidade do setor caso passem a reivindicar o constante no Estatuto da Cidade, que garante o direito ao seu uso. Os jornais cotidianos trazem com rotina matérias sobre questões dessa natureza, apontando para o risco potencial. Ver, entre outras, matéria em O Globo de 10/02/2009 sobre invasões de prédios no centro do Rio de Janeiro.

garantir as funções sociais, priorizando, portanto, áreas e populações desfavorecidas. O programa de governo para cobrir o déficit habitacional do país se insere nessa lógica: considera os aspectos particulares tanto econômicos quanto sociais e culturais de populações de certas áreas da cidade, oferecendo-lhes serviços diferenciados (crédito subsidiado, prazos mais longos de financiamento, tecnologias adaptadas ao nível econômico etc.). Paralelamente, o sistema financeiro tradicional, com suas taxas de juros de mercado, permanece à disposição do público em geral.

A perspectiva adotada só poderá ser comprovada quanto à sua possibilidade de alcançar os objetivos expressos na política uma vez analisada a rotina da relação entre as populações alvo e as instâncias governamentais. Ou seja, qualquer avaliação só poderá ser concluída ex-post, passado algum tempo depois de iniciar a implantação das propostas. Por instante, há uma perspectiva de tratamento da questão habitacional que não se diferencia de uma perspectiva miserabilista das populações de baixa renda, moradores de áreas precarizadas em nossas cidades. Esta visão sustenta e legitima o tratamento dualista da questão habitacional, na medida em que em nenhum momento se questiona ou se adota a perspectiva de que se trata de um item da condição de reprodução do trabalhador e de sua família, ou melhor, de um direito previsto em lei, além de outras dimensões que tocam a questão. Evidentemente que, dada a secular desigualdade socioeconômica entre nós, não haveria como não diferenciar os mecanismos de enfrentamento da questão por faixas de renda. Entretanto, chamamos a atenção para esta questão, pois se corre o risco de se cair em atos que podem repetir as mesmas lógicas e, assim, as falências de políticas anteriores. Vejamos algumas dessas dimensões, especialmente o aspecto jurídico-legal da questão.

#### UM "PEQUENO" EXEMPLO PARA UM GRANDE PROBLEMA

O panorama jurídico sobre o direito à moradia que resumimos anteriormente sugere, em tese, a

existência de um robusto sistema de promoção e, principalmente, de proteção e defesa do direito à moradia. No entanto, na prática, a defesa da moradia popular, especialmente nas grandes metrópoles, tem sido constantemente violada.

Com efeito, cada vez mais se verifica em cidades como Rio de Janeiro<sup>22</sup> e São Paulo a retomada da política de remoção de favelas e, o que parece pior, a tentativa de institucionalizar o desalojamento forçado e a demolição de habitações populares por meio de processos judiciais dos quais os moradores a serem "despejados" sequer participam.

Na prática, a defesa da moradia, especialmente popular, tem sido invariavelmente preterida quando em conflito com outros bens constitucionalmente tutelados, como a propriedade, o meio ambiente equilibrado, a ordem urbana etc. Às vezes, o tema "direito à moradia" nem é debatido processualmente, mesmo estando gravemente envolvido.

A fim de exemplificar esse tipo de situação, analisemos brevemente um caso concreto ocorrido no município de Belford Roxo/RJ, um dos mais pobres do estado do Rio de Janeiro, localizado na baixada fluminense<sup>23</sup>.

No meado da década de 1980, um grupo de pessoas ergueu suas residências sobre o leito de uma rua com pavimentação inconclusa no território do atual município de Belford Roxo/RJ (àquela altura, ainda não desmembrado do município de Nova Iguaçu/RJ). Alguns dos vizinhos da área, com título de propriedade regular, instauraram processos administrativos na prefeitura municipal (primeiramente de Nova Iguaçu/RJ e, posteriormente, de Belford Roxo/RJ) a fim de obter "as devidas providências" contra os moradores que ocuparam a rua e que, portanto, estavam em situação irregular, dificultando o livre trânsito de pessoas no local. Embora o número

<sup>22</sup> Sobre as principais ameaças ao direito à moradia digna no Rio de Janeiro, existe um importante relatório de casos que pode ser acessado na internet. A referência é o relatório elaborado a partir do Fórum Estadual de Luta Pela Reforma Urbana, ocorrido no Rio de Janeiro, em 2008 (FÓRUM ESTADUAL DE LUTA PELA REFORMA URBANA, 2008).

<sup>23</sup> O resumo feito a seguir refere-se à ação civil pública autuada originalmente sob o n° 1998.683.010033-9.

de ocupantes da rua fosse se avolumando com o tempo, nenhuma providência concreta foi tomada pelo poder público municipal.

Em 1998, já estavam assentadas no local 21 famílias, formando mais uma pequena favela na região. Ou seja, havia ali, indubitavelmente, uma questão habitacional a resolver, que não poderia ser desconsiderada.

Diante da omissão do poder público municipal, em 1998, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública<sup>24</sup> com o objetivo de obter a desocupação da rua e a demolição das construções ali realizadas, com a chancela e a coação do Poder Judiciário. Até aí, nada de ilegítimo. O problema está, na verdade, (a) nos argumentos que dominaram todo o debate jurídico no processo instaurado e, principalmente, (b) nos agentes e participantes, exclusivos, desse debate processual.

Com efeito, embora objetivasse o "despejo" de moradores em situação irregular e a demolição de suas construções sobre o leito da dita via pública inconclusa, o Ministério Público dirigiu a ação judicial apenas contra o município de Belford Roxo/RJ. Não incluiu no polo passivo da demanda, a fim de que se defendessem e produzissem provas, os moradores que seriam "despejados" e que perderiam todo o investimento que fizeram em suas residências.

Em acréscimo a isso, durante toda a primeira instância processual, que durou nada menos do que oito anos, nem um único argumento do debate entre as partes (Ministério Público como autor; município de Belford Roxo/RJ como réu) tangenciou o direito à moradia e seu sistema internacional e interno de proteção normativa. Todo o debate se circunscreveu, e se decidiu, em torno do fato de a rua ser um bem público; do fato de a legislação urbanística, inclusive municipal, vedar o licenciamento do assentamento; do fato de as construções sobre a via pública se amoldarem ao conceito de

poluição da Lei Federal 6.938/81, que traça as diretrizes da política nacional de meio ambiente<sup>25</sup>.

O juiz de primeira instância julgou procedente os pedidos feitos pelo Ministério Público e condenou o município de Belford Roxo/RJ a demolir as habitações irregulares no prazo de 90 dias. Somente após essa decisão judicial, prolatada no ano de 2006, na condição de terceiros interessados (ou seja, de pessoas que não são partes do processo, mas que podem ser prejudicadas por ele), 18 ocupantes da área,

sob a representação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, recorreram da decisão ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Somente nesse momento, repita-se, oito anos após a instauração do processo, foi inserida no debate processual a questão da proteção do direito à moradia que assistia aos ocupantes a serem "despejados".

A decisão de primeira instância, ainda assim, não foi revertida e, tampouco, foi reconhecido pelo tribunal qualquer direito dos moradores em situação irregular a indenização pela perda da habitação construída sobre a via pública.

Não pretendemos, no entanto, dar ênfase ao conteúdo propriamente dito dos veredictos, seja em primeira, seja em segunda instância. O que parece grave, em termos democráticos e de respeito às leis, em lugar dos veredictos, é o fato de os moradores irregulares não terem sequer participado do processo judicial em primeira instância e de o debate processual, por oito anos, ter se circunscrito a questões que, embora pertinentes à ocupação de área pública, não são exaurientes. Esse debate sobre o "despejo", a "remoção" e a "demolição" de habitações populares – como as existentes nas centenas de favelas fluminenses – não pode prescindir, no mínimo, de uma discussão séria sobre o sistema jurídico de proteção do direito à moradia, com a participação franqueada às pessoas a serem afetadas pelo processo.

<sup>24</sup> Ação civil pública é aquela que se destina, segundo a Lei 7.347/1985, à atribuição de responsabilidade e reparação de danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, à ordem econômica e à economia popular, à ordem urbanística, assim como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

<sup>25</sup> Art. 3º. Para os fins previstos nesta lei, entende-se por: [...] III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a – prejudiquem a saúde, segurança e o bem-estar da população; b – criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c – afetem desfavoravelmente a biota; d – afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e – lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

É importante notar que a situação acima exemplificada não parece representar um caso isolado. Notícias veiculadas em jornais do país informam formas semelhantes de institucionalizar violações ao direito à moradia das classes mais baixas da população. Além disso, nos próprios autos do processo de Belford Roxo/RJ, há referências a outros casos semelhantes, com decisões idênticas e sem a participação dos moradores afetados em primeira instância, como se a questão dissesse respeito unicamente ao Ministério Público e ao município – e não, diretamente, à população com a moradia ameaçada.

Portanto, tanto quanto no enorme déficit habitacional brasileiro propriamente dito, parece haver, nesse proceder judicial, um outro sério obstáculo à efetividade concreta do direito à moradia e uma importante questão habitacional a ser pensada e discutida: os discursos, em tese e na prática, sobre a defesa da moradia, principalmente popular, não se coadunam um com o outro.

### CONCLUINDO E LEVANTANDO NOVAS QUESTÕES

Vivemos ao longo das últimas décadas um intenso processo de transferência de populações de áreas rurais para urbanas ou mesmo de cidades pequenas para grandes. Esse movimento já foi lido sob diferentes prismas, porém um dos mais usuais focos de análise de nosso processo de urbanização é justamente o chamado déficit habitacional. Por meio dele é que se aponta o descompasso entre uma demanda por moradias, que cresce exponencialmente, face a uma oferta, que cresce aritmeticamente. Foi justamente essa situação de déficit e a de precariedade de moradias dos grupos populares que deu margem a que se criassem, em distintos momentos, formas diferenciadas de acesso a um teto, sem que, contudo, possamos afirmar que a questão está pelo menos equacionada.

Entretanto, contrariamente a uma visão que considera que a política habitacional vem

constantemente ignorando ou tratando como marginal a demanda das camadas populares, sabemos que ela foi sempre objeto de uma constante atenção com base em diferentes critérios que postulam certa "particularidade" quase natural destas populações por habitações dignas. Se o resultado é o que aparece frente aos nossos olhos, podemos também decodificar a política habitacional, para diferentes períodos, e ver uma relação ambígua entre o Estado e as classes populares no Brasil.

Instâncias governamentais em variados momentos ao longo da segunda metade do século XX, por exemplo, já diagnosticaram questões que dificultavam o alcance dos objetivos propostos por diferentes políticas e programas habitacionais para o país. Entre inúmeros aspectos de caráter econômico-financeiro, outros trabalhos destacam pontos que nos interessam mais de perto. Estamos nos referindo, por exemplo, à rigidez, inclusive jurídica, na estratégia para enfrentar o déficit habitacional, minimizando as possibilidades de formas alternativas de acesso à moradia e dos modos não convencionais de produção da habitação. Da mesma forma, destacamos ainda a ausência, nas políticas de desenvolvimento urbano, de instrumentos efetivos de controle do uso e ocupação do solo urbano, fragilizando as administrações locais<sup>26</sup>.

Por outro lado, é consenso que, ao longo do século XX e até os tempos atuais, o Brasil vivenciou intenso e generalizado processo de urbanização, que, com a globalização na sua segunda metade, expressou-se ainda por uma metropolização acelerada. Entre efeitos positivos e negativos, esse fenômeno implicou alterações nos valores culturais endógenos, dada a facilidade de circulação de informações de toda ordem, atingindo dimensões variadas, inclusive estéticas. Nos padrões habitacionais, por exemplo, chegamos ao ponto de inexistir hoje em nossas cidades um estilo de construção que possa ser a síntese de nossos valores culturais, se

<sup>26</sup> A esse respeito ver, por exemplo, o relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH), elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1986.

não bastasse o fato de nossas diferenças interregionais. Essa multiplicidade de padrões habitacionais não tem sido considerada nas políticas públicas, tampouco nas decisões judiciais que envolvem a questão em nossas cidades. Pelo contrário, há um senso comum que impera entre os que decidem sobre o que seria um padrão habitacional "decente", e tudo que escapa dessa definição generalizante é tratado como fora de uma ordem, seja cultural, seja jurídica, seja simbólica.

O resultado é que habitação no Brasil é um tema sob impacto de múltiplas influências, mas certamente, e como já ressaltado acima, a secular e desigual distribuição da riqueza nacional é uma das principais causas do cenário se apresentar como tal. É ela que está sustentando cenários habitacionais, onde signos de riqueza como palacetes e mansões se apresentam ao lado de áreas onde as precárias condições de moradia saltam aos olhos de qualquer transeunte desavisado que circula em nossas cidades. Entre projetos arrojados, com influências marcantes do mais atual na arquitetura internacional, há as construções populares, com estilos peculiares às condições culturais e de renda de seus habitantes.

Cabe ainda destacar que a exposição de nossas desigualdades econômicas por meio das construções habitacionais "naturaliza" essa diferenciação extrema. Áreas com habitações precárias são olhadas como naturalmente sujas, perigosas, onde moram pessoas com baixo padrão educacional e renda, e assim por diante. O inverso também é verdadeiro: áreas onde, em geral, se situam boas residências são lidas como habitadas por pessoas civilizadas, educadas e de bom gosto. Ao mesmo tempo, enquanto certas áreas de nossas cidades são absolutamente adequadas no que se refere a serviços coletivos, inclusive habitacionais, há nas áreas mais pobres um cenário de "algo a terminar", de inacabado. Em muitas delas, as casas estão ainda em construção, sem pintura, com paredes ainda não completamente levantadas, com infraestrutura precária, que dá esse ar de inacabado a importan-

tes espaços construídos em nossas metrópoles. Estão a mostrar que "morar, todos moram", porém os padrões das moradias são indicadores fiéis da posição socioeconômica de seus ocupantes: identificam renda, padrões estéticos, culturais etc.

Podemos afirmar, assim, que o lugar da moradia das camadas de alta renda acaba se tornando um dos principais indicadores de um estilo de vida que se pretende hegemônico e se torna modelo a ser valorizado, símbolo de

distinção, de diferenciação. Em síntese, a moradia é um dos critérios do sistema de classificação social, talvez um dos mais poderosos. Se somarmos a essas características algumas outras ligadas à própria lógica de ordenamento do território urbano, que varia de cidade para cidade, a divisão entre bairros ricos e bairros pobres acaba sendo geral demais para lermos a lógica do espaço construído, especialmente a habitação. Ao mesmo tempo, o chamado déficit habitacional se associa, muitas vezes, à demanda de novos domicílios gerada pelo crescimento demográfico, servindo de bases às metas mirabolantes presentes em diferentes programas habitacionais em variados momentos de nossa história recente.

Podemos, inclusive, lembrar que sociedades de mercado, como a nossa, são caracterizadas, dentre outros aspectos, por uma forte hierarquia entre grupos sociais e seus sistemas classificatórios. Isso para argumentar que no Brasil, mais do que na Europa e mesmo na América do Norte, a habitação termina jogando um papel importante de classificação social e nas representações identitárias de grupos. Naquelas regiões, observamos que há também diferenças nos padrões habitacionais dos grupos sociais, se ordenadas por renda. Entretanto, sobretudo na Europa, nota-se certo pudor em escancarar a riqueza, inclusive por meio de imóveis ostentatórios<sup>27</sup>. No Brasil, ao contrário, a diferenciação social é evidenciada em todas as dimensões da vida, inclusive nas características dos padrões

<sup>27</sup> Evidentemente que estamos considerando em termos médios os cenários urbanos atuais nessas regiões. Há, sem dúvidas, áreas ricas que exibem palacetes e mansões, porém com visibilidade menos perceptível que em nosso país, onde há o culto da ostentação imobiliária por parte dos grupos de altas rendas.

habitacionais, de tal maneira que as diferentes faixas de renda fazem uso de variadas formas habitacionais, com estilos e estéticas também variados. Esquece-se, no entanto, que todos os grupos sociais desenvolvem sistemas classificatórios e para todos eles a habitação é um dos signos dessas classificações. A homogeneização dos padrões habitacionais das classes populares em programas governamentais demonstra o pouco cuidado que se dá a esta dimensão da vida social por grupos concernentes.

Nesse cenário, é para as condições da produção de moradias das classes populares que as reflexões sobre habitação se voltam, pois é nelas que a questão se apresenta crítica. Evidentemente que esta assertiva não deixa de trazer implícito algum juízo de valor, pois o apego ao espaço da casa não é de forma nenhuma um privilégio de grupos de renda satisfatórios, ou mesmo de nível cultural superior.

Ao mesmo tempo, como de forma sensível nos lembra Leitão (2007, p. 49) referindo-se à arquitetura, à casa:

"[...] mais do que oferecer proteção quanto ao que é externo e pode ser hostil – o mais primitivo dos atributos da arquitetura – entrar (na casa) aparece então como algo que permite desfrutar sensações, lembranças e desejos pessoais, isto é, como um ato que possibilitava a vivência de experiências marcadamente subjetivas".

É justamente esse espaço interior, onde se entra e se vive, que vai simbolicamente definir a moradia como algo de elevado valor subjetivo, lugar de referência da memória, onde viveram ou vivem nossos heróis da vida privada (pais, familiares) e em cujo interior também nos construímos enquanto identidades.

Essa pode ser a base para que compreendamos a definição de arquitetura de Zevi (1977, p. 18): "[...] é o espaço interior onde os homens andam e vivem", que nos permite, junto com Leitão (2007), compreender a arquitetura como um fato material, objetivo e, sobretudo, como uma experiência subjetiva.

Ora, essa subjetividade é atributo do ser humano, independentemente do lugar social que ocupa. Assim, as moradias em áreas precarizadas de nossas cidades têm subjetivamente para seus ocupantes o mesmo valor que as mansões em bairros de elite. Não se pode, ainda, desprezar o fato de que o desejo da casa própria se sustenta a partir do ponto de vista de que a propriedade da moradia é elemento fundamental de estabilidade social<sup>28</sup>. O que

está em questão não é apenas o valor econômico do imóvel, mas o seu significado simbólico para o seu ocupante, ou seja, esferas da vida onde o econômico não é quem dita as regras de valoração. A moradia, o endereço são, em qualquer situação, a condição mínima da estabilidade numa perspectiva mais ampla do fenômeno. Mesmo sendo um bem econômico, trata-se aqui de dimensões outras, não econômicas.

É nesse sentido que podemos afirmar que, para parcelas significativas da população urbana brasileira, não se luta por um espaço de moradia visando exclusivamente ao uso econômico; são outras aspirações que estão em jogo (NUNES, 2006). Em outros termos, temos que ultrapassar a tese de uma questão social travestida de questão habitacional e que vai enxergar na mobilidade residencial algo equivalente à mobilidade social<sup>29</sup>. Nesse sentido, podemos recuperar a noção de déficit qualitativo da habitação, que vai considerar as necessidades habitacionais no tocante à forma de ocupação, densidade, acomodação e condições socioambientais. Vistas dessa maneira, a definição e a quantificação de necessidades habitacionais apresentariam maior variação ao se caracterizarem as necessidades por faixa de renda familiar, composição da unidade familiar, localização, trajetórias familiares e outros fatores, articulando os níveis objetivos e subjetivos da questão<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> De fato, no Brasil, inexistia a hipótese de financiamento de habitações de aluguel, como ocorreu e ocorre em alguns países da Europa, por exemplo.

<sup>29</sup> É essa percepção que vai permitir analisar as aspirações de uma moradia pelas classes populares, tão ou mais presentes quanto mais fragilizadas se encontram na estrutura social, longe, portanto, de uma aspiração pretensamente "pequeno-burguesa".

<sup>30</sup> Ver, por exemplo, Fernandes (1993).

Assim, abordar a questão habitacional em áreas urbanas pobres ou faveladas não significa, *a priori*, uma posição de crítica com vistas a trazê-las para o padrão de classes mais aquinhoadas. Ao contrário, significa chamar a atenção para a ausência de políticas urbanas específicas para estas áreas, as quais devem levar em conta, inclusive, as subjetividades que estão implicadas no espaço e nas moradias aí existentes<sup>31</sup>. Inúmeros estudos, em particular estatísticos e mesmo aqueles de maior difusão, sublinham o quanto a focalização sobre "guetos" é redutora, pois leva a pensar a situação de áreas mais segregadas independentemente de mecanismos gerais que envolvem populações mais pobres e mais ricas, mas também essa camada nebulosa e indefinida denominada por "classe média" (VALADARES, 2005; TISSOT; POUPEAU, 2005)<sup>32</sup>. Em outras palavras, não estamos pretendendo retraduzir a questão social em categorias territoriais/habitacionais, mesmo comungando do pressuposto de que hoje a cidade e o urbano é onde esse problema se manifesta com maior visibilidade.

## REFERÊNCIAS

BID. *Política Nacional de Habitação*. Programa Habitar Brasil – BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP, 2001.

FERNANDES, Almir. As condições da questão habitacional. In: ALBUQUERQUE, R. C. (Org.). *O Brasil social: realidades, desafios, opções*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Série IPEA, 139).

FÓRUM ESTADUAL DE LUTA PELA REFORMA URBANA (RJ). *Relatório de situações de violação do direito à moradia digna no estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://cedes.iuperj.br/PDF/06agosto/anexos/relatorio-direito-a-moradia.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (MG). *Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: FJP, 2004.

IBGE. Pesquisa de Informações Municipais. Rio de Janeiro, 2001.

JACQUES, Paola Berestein. *Estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003.

LEITÃO, Lúcia. Entra na tua casa: anotações sobre arquitetura espaço e subjetividade. In: LEITÃO, Lúcia; AMORIM, Luiz (Orgs.). *A casa nossa de cada dia*. Recife: Universitária, 2007.

NUNES, Brasilmar F. O sentido urbano de ocupações espontâneas do território: uma periferia de Brasília. In: NUNES, B. F. (Org.). *Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*. Brasília: Liber Livro, 2006.

QUADROS, Waldir José de; ANTUNES, Davi José Nardy. Classes sociais e distribuição de renda no Brasil nos anos 90. *Cadernos do CESIT*, Campinas, n. 30, out. 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia. In: SAMPAIO, José Adércio. *Crise e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 415-466.

SAULE JR., Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SOUZA, Sérgio I. Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

TISSOT, Sylvie; POUPEAU, Franck. La spatialisation des problèmes sociaux. *Revista "Actes de la Recherche en Sciences Sociales"*, Paris, n. 159, Sept. 2005.

VALADARES, Lúcia. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZEVI, Bruno. *Saber ver a arquitetura*. Lisboa: Minerva, 1977.

<sup>31</sup> O que estamos insistindo é que não se trata aqui de um debate sobre a legitimidade ou não de políticas de remoção de favelas, ou outras similares, que tratam certas áreas da cidade como "externas" à lógica da própria cidade. Ao contrário, enfatizamos a natureza urbana de tais espaços, mesmo se aparentemente não correspondam aos padrões hegemônicos de área urbana.

<sup>32</sup> Chama a atenção matéria publicada em 12/04/2009 pelo jornal O Globo, do Rio de Janeiro, apontando para o que teria acontecido com o bairro da Lagoa, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, se não tivessem transferido (!) a população pobre que ali morava em décadas anteriores para áreas distantes do lugar que é hoje uma das áreas urbanas mais exclusivas e caras da cidade.