



POLÍTICA URBANA NO BRASIL: um estudo das relações estabelecidas entre a política habitacional e o direito à moradia

URBAN POLICY IN BRAZIL: a study of the relations established between housing policy and the right to housing

Maria Izaura de Sousa Evangelista

Instituto De Educação Superior Raimundo Sá (Faculdade R. Sá)

RESUMO

Neste artigo trataremos do estudo da Política Urbana, destacando a trajetória da urbanização no Brasil para uma melhor compreensão da temática. Abordase, sobre o marco legal e as novas prerrogativas do direito à moradia. Por fim, identificaremos alguns avanços e desafios na efetivação das políticas habitacionais no atual cenário brasileiro. Como procedimento teórico e metodológico utilizamos a pesquisa bibliográfica a partir de alguns autores como; Linhares (1999) e Silva (1989). Neste sentido, interessa saber como os autores caracterizam a questão habitacional.

PALAVRAS-CHAVE: Política urbana. Habitação. Direito à moradia.

ABSTRACT

In this article we will study the Urban Policy, highlighting the urbanization trajectory in Brazil for a better understanding of the theme. It deals with the legal framework and the new prerogatives of the right to housing. Finally, we will identify some advances and challenges in the implementation of housing policies in the current Brazilian scenario. As a theoretical and methodological procedure we used the bibliographic research from some authors such as; Linhares (1999) and Silva (1989). In this sense, it is interesting to know how the authors characterize the housing issue.

KEYWORDS: Urban policy. Housing. Right to housing.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que inicialmente aborda sobre a história da Política Urbana no Brasil, destacando desde a trajetória das primeiras intervenções do governo na política de habitação até os avanços e retrocessos na contemporaneidade.

As desiguais ocupações do território indicam um problema ocorrido desde o início do capitalismo, trazido junto ao advento da industrialização. Neste sentido, o desenvolvimento da política de habitação foi de suma importância para atendimento das demandas referentes à moradia.



Logo em seguida, busca-se discutir o marco legal e as novas prerrogativas do direito à moradia destacando algumas prerrogativas que se fizeram presente até a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde a moradia passou a ser considerado um direito social.

Por fim, iremos identificar os avanços e desafios na efetivação das políticas habitacionais no atual cenário brasileiro, tendo em vista que a concepção de moradia digna ultrapassa o significado de um simples abrigo, e na conjuntura atual, esta deve estar interligada ao conjunto da cidade.

Nessa perspectiva, conclui-se que partir de um estudo da Política Urbana no Brasil percebe-se que essa carência habitacional sempre esteve em evidências por diversos fatores, entre elas a falta de condições financeiras, apesar da existência de muitos programas habitacionais.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Pensar a moradia como uma questão social e objeto de intervenção estatal, é preciso ter como referência a sua inserção numa conjuntura social específica e entender a correlação de forças que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, seu contexto econômico, social e político, pois é no contexto da sociedade capitalista que a moradia se transforma num problema social.

Durante o processo histórico da civilização, a sociedade tem se organizado conforme os meios materiais de produção, ou seja, de acordo com as possibilidades concretas de existência, que definem o modo objetivo e subjetivo de produzir a vida em todos os aspectos. No modo de produção capitalista, o capital invade as relações sociais a ponto de definir como a sociedade deve se organizar, produzir e se reproduzir.

É no interior do capitalismo que as relações de exploração se intensificam e que distinguem os que detêm ou não os meios de produção, o poder. No entanto, para entender esse processo de intensificação da exploração capitalista e que, hoje, incidem nas reconfigurações do espaço urbano, é necessário pontuar algumas transformações ocorridas, principalmente no Brasil, de início no campo.

Historicamente, “tal transformação iniciou com a queda do Feudalismo (Antigo Regime) na Europa, que consolidou o domínio da burguesia emergente, modificando as relações do campesinato com a terra, bem como a forma de ocupação do território” (NALIN,



2013, p. 20/21). Na época, os homens eram expulsos de suas terras e forçados a migrarem para as cidades através de mecanismos legais a essa prática, principalmente como o aplicado na Inglaterra (berço do capitalismo) conhecida como a Lei dos Cercamentos.

A interpretação das transformações ocorridas no campo no final do século XIX, principalmente em relação às migrações forçadas do campesinato para a cidade é o ponto de partida dos estudos de Marx e Engels. De acordo com o pensamento marxista, o desenvolvimento do capitalismo revolucionou primeiramente o campo, pois com o surgimento de uma nova classe, formada por nobres e burgueses, arrendavam terras de senhores aristocratas, aos quais pagavam renda em forma de aluguel e empregavam trabalhadores sem terra para trabalhar nela e obterem lucro (LINHARES; SILVA, 1999).

Essas transformações colocaram o trabalhador do campo, que tinha a terra como um dos meios de produção, a se afastarem, gradualmente, do processo produtivo, até então se tornar um trabalhador sem terra a serviço da nova classe burguesa emergente. Esse processo sócio-histórico, descrito por Marx, geram duas premissas: de um lado o trabalho assalariado, e do outro mais grave, a separação do trabalhador livre dos meios e instrumentos de produção, inclusive a própria terra.

Com isso, a terra “é um equivalente de capital porque se valoriza sem trabalho, sem uso” (RODRIGUES, 2003, p. 17), ou seja, quando se refere à reprodução da riqueza não se pode separar a terra e os trabalhadores que nela trabalham e aplicam sua força de trabalho. Já que a “terra para se constituir em efetivo meio de produção de riqueza necessita do trabalho, pois ela por si mesma não produz a mais-valia” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 47).

Os centros urbanos geraram a ideologia da modernização que colocava as cidades industrializadas como centro do poder econômico, político e cultural. As transformações políticas, econômicas e sociais no processo histórico do capitalismo podem ser visualizadas no século XIX, centraliza a sociedade capitalista e suas formas de organização num contexto de conflitos entre classe trabalhadora e a burguesia. O capitalismo, pois, “é um sistema socioeconômico em que os meios de produção são propriedades privadas de uma classe social em contraposição à outra classe de trabalhadores não proprietários” (SINGER, 1987, p.7). As sociedades capitalistas, construídas em cada época da história, são reflexos do sistema capitalista.

Desta forma, “[...] em uma sociedade capitalista, a terra e gente que nela trabalha são igualmente contabilizados como fatores de produção” (MARTINEZ, 1987, p. 8). A partir do sistema de produção capitalista, as relações do campo se alteraram tornando-se mercadorias sob



propriedade dos capitalistas. Com isso, aconteceu o processo de desenraizamento de famílias e comunidades da zona rural para a zona urbana.

O resultado desse processo foi o empobrecimento da população rural, o qual se alastrou para o meio urbano. No entanto, o problema da pobreza não foi inaugurado pela Revolução Industrial, pois já existia nos campos, ou seja, “ela muda de lugar, do campo para a cidade. Antes, as crises essencialmente de abrangência rural, estenderam-se para as cidades, cuja população cresce na medida em que aumentaram os excedentes do campo” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 21).

Portanto, a moradia não pode ser reduzida a um simples objeto físico com quatro paredes, mas vai além de um espaço frequentado por pessoas, grupos, ela faz parte do cotidiano da vida das pessoas. Sendo assim, teremos no próximo ponto a discussão sobre o Marco Legal e as Novas Prerrogativas do Direito à Moradia.

3 O MARCO LEGAL E AS NOVAS PRERROGATIVAS DO DIREITO À MORADIA

A política de habitação de interesse social no Brasil deve ser entendida na inter-relação com a política urbana, os movimentos sociais, o Estado e o capitalismo. No entanto, está marcado por discontinuidades, fragmentações e leis que impediram a garantia do direito à moradia, ao solo urbanizado e a cidade pelos mais pobres. Dessa forma, essa política expressa a resposta do Estado sobre à resistência da população demandante de moradia: é resultante de uma relação dialética entre a sociedade e Estado, em que interesses diferenciados, ou não, se confrontam e produzem influências mútuas.

O direito a moradia foi uma conquista adquirida no decorrer de lutas e manifestações, movimentos sociais, entidades governamentais e não governamentais. Também foram necessários a realização de conferências, fóruns e outros eventos que trataram sobre a questão urbana, que tinha como líder a Organização das Nações Unidas (ONU), dentre esses movimentos podemos classificar alguns como sendo os mais importantes: a Conferência do Meio e Desenvolvimento do Rio de Janeiro-ECO 92; a Conferência sobre Assentamentos Humanos em Istambul em 1996, conhecida por Habitat II.

Um dos reflexos que levou a migração da população rural para o meio urbano foi à falta de moradia e de condições dignas de sobrevivência. Esse problema social que tem profundas raízes estruturais desde o desenvolvimento das primeiras cidades brasileiras (porque desde a sua origem, elas foram espaços que se ampliaram de acordo com as necessidades da população

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



alojados nos pequenos vilarejos que mais tarde seriam sua origem) até a ampliação e construção de Planos Diretores para ocupação dos espaços.

Engels (1979) relata que a problemática da moradia não é recente, mas sim um problema social antigo que veio se intensificando no decorrer do tempo, onde o mesmo atinge de forma semelhante todas as classes sociais oprimidas, porém se agravou quando começou a atingir outras classes em consequência da aceleração do processo de industrialização. A questão da moradia torna-se um problema estrutural em decorrência da produção capitalista, consequentemente pelo fato da desigualdade na distribuição de renda que causa o aprofundamento da miséria ao lado da expansão da riqueza.

O direito à Moradia foi alvo de muitas discussões de várias conferências e encontros internacionais, mas quanto a tornar-se um direito constitucional no Brasil, ela não representou prioridade na medida em que nas Constituições promulgadas, anteriores a 1988 (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) não fora citada, somente foram mencionadas quanto ao direito à propriedade da terra, isto é, na valorização da prioridade está subtendido o direito à moradia.

A moradia passou a ser vista como um direito social, somente a partir da Constituição Federal de 1988,

[...] por meio da Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ratificada pelo Estatuto da Cidade em 2001, consagra a moradia como um direito social, cujo artigo 6º é do seguinte teor. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição (MANNRICH, 2000, p. 5).

A Constituição estabelece ainda, que é dever do Estado, nas suas três esferas, promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX), o direito à moradia também faz parte das necessidades básicas dos trabalhadores.

O Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, incorporou os direitos sociais e passou a defender o direito à moradia digna, expresso enquanto um direito amplo, que perpassa além das quatro paredes, pressupondo uma vida com qualidade, onde as necessidades são supridas e respeitadas. Tendo como referência as definições internacionais e na Carta Magna, o Ministério das Cidades reafirma o compromisso com a moradia digna conceituando-a da seguinte forma:

Na condição de política pública, o Estado deve apresentar dimensões e escopo que ultrapassem os limites de política de governo, que atua no período de vigência do mandato, ou seja, de partidos políticos ou de definições individuais, mas o termo público qualifica a política dando um sentido intrínseco de universalidade e de totalidade, isto é: “[...] política pública que expressa à conversão das demandas e



decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam a todos” (PEREIRA, 2009, p. 174).

Para que o Estado não venha se desresponsabilizar de suas obrigações frente à promoção e proteção do direito à moradia, faz-se necessário que este direito não dependa única e exclusivamente da consciência e da vontade dos principais responsáveis pela ordem constitucional, mas sim estruturando em diretrizes e princípios, que viabilize a intervenção pública.

Com o intuito de mostrar alguns avanços quanto ao direito e à moradia, requisitos básicos que influenciam no credenciamento à cidadania, os mesmos serão discutidos no próximo capítulo.

4 OS AVANÇOS E DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRA

As políticas urbanas podem ser caracterizadas, de modo geral, como políticas públicas que tem como objetivo as demandas e práticas sociais que se expressam e ocorrem, sobretudo, no nível das questões locais que afetam a vida cotidiana da população. Considerando como um conjunto particular de políticas, as políticas urbanas podem também ser definidas como “[...] aquelas que orientam as ações do poder público dirigido à organização do território das cidades, à população e distribuição de espaços, infraestrutura, serviços públicos e à regulamentação das atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano” (ALVIM; CASTRO; ZIONI, 2010, p. 14).

No que se refere às políticas públicas urbanas, as quais: a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), a Política de Mobilidade Urbana, a Política de Saneamento Básico e Pluviométrico, a Política de Limpeza Urbana e de infraestrutura, toda essa políticas ela vem organizando seus planos nacionais, estaduais e municipais com o intuito de dar conta das novas exigências da sociedade civil organizada.

As políticas urbanas são aquelas voltadas para os processos e as práticas sociais de modificação e apropriação do ambiente construído. As políticas urbanas correspondem:

[...] ao conjunto de políticas públicas e de ações do poder público sobre processos urbanos. Implica, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam as ações do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente dos aglomerados urbanos (ALVIM; CASTRO; ZIONI, 2010, p.13).



Conforme a Constituição Federal de 1988, mais especificamente nos artigos 182 e 183 do Estatuto da Cidade, essas políticas são compreendidas como parte da ordenação econômica e financeira do Estado e é definida como política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal (KATO; ZIONI; BRUNA, 2010).

Portanto, a moradia é um bem de consumo totalmente durável, no entanto é um produto caro, e com isso as classes menos privilegiadas constituam a maior demanda imediata. Essa falta de acesso se dá principalmente devido aos baixos salários, cuja Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) previa, por meio do salário mínimo¹, o subsídio das necessidades dos trabalhadores urbanos, incluindo os custos com habitação e a sobrevivência no espaço urbano. No Brasil os trabalhadores não tinham as condições mínimas para que suas necessidades fossem atendidas, com isso houve a necessidade de acionar o Estado para subsidiar a reprodução da força de trabalho através da criação de programas e planos de habitação que possam minimizar essa demanda.

As primeiras intervenções do governo, na habitação se dá, desconsiderando a moradia como um direito, e tratando-a como um problema social a ser solucionado, onde se começou a congelar os aluguéis por meio da Lei do Inquilinato em 1942, e por outro lado acalmava a agitação do movimento dos trabalhadores que já eram inquilinos. Teve também o mercado imobiliário que reduziu a oferta de moradias, com isso levando o aumento da concorrência e oferta de casa para aqueles que almejavam locar imóveis.

A partir da década de 1940, formou-se no Brasil uma estrutura de provisão de moradia nas grandes cidades, composto por três segmentos: a produção popular, fundada no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal direta; e indireta e a produção empresarial sob regime de incorporação imobiliária. Nesse período se deu outra iniciativa governamental que foi a utilização dos fundos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que possibilitou o financiamento da construção de unidades habitacionais especificamente voltadas às categorias profissionais.

¹O Salário deve assegurar ao trabalhador e a sua família um certo nível mínimo de condições de vida, condizentes com a dignidade humana. O salário mínimo corresponde à menor expressão econômica admitida para o salário, condizente, em tese, como o mínimo necessário ao atendimento das necessidades básicas do trabalhador e de sua família (SCHWARZ, 2007, p.98).



Em 2004 foi criado o Programa Crédito Solidário que tinha como intuito atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda organizada em cooperativas ou associações, visando à produção e aquisição de novas moradias ou conclusões e reformas de moradias existentes, mediante a concessão de financiamento diretamente ao beneficiário. Este programa passou a utilizar o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1931. Tal medida representou uma grande conquista dos movimentos de moradia, os quais passaram a contar com recursos federais para apoiar as ações de provisão habitacional baseadas na autogestão.

Em 2007, no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Portaria nº 411, de 28 de agosto de 2008, o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. O PAC prevê os seguintes eixos: transporte, energia, cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida, e água e luz para todos. Além destes, há também o eixo de Apoio à Elaboração de Planos de Habitação de Interesse Social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p.4).

Portanto, ao lançar o PAC, o governo federal assumiu o compromisso de realizar a infraestrutura necessária para o país tornar-se mais competitivo, resgatar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e incentivar a aplicação de recursos públicos e privados para geração de empregos e redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil.

Em 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e, em 29 de março de 2010, durante o governo de Dilma Rousseff, foi lançado o PAC 2, que corresponde à segunda fase do Programa (2011-2014), reafirmando seu objetivo de abertura de infraestrutura no Brasil.

A partir da criação do PAC, verifica-se na área habitacional, uma redução sistemática do indicador do déficit habitacional, que passou de 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,2 milhões de domicílios em 2012. Esta redução ocorreu ao mesmo tempo em que houve incremento do número total de domicílios. (IPEA, 2013).

Mesmo com os números bem significativos, ainda não se conseguiu suprir o problema da falta de moradia da população de baixa renda, pois o programa ainda se encontra em fase de desenvolvimento, e tem como objetivo atender aquelas famílias mais carentes e que residem em locais considerados áreas de risco.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela observância dos aspectos analisados, conclui-se que, a questão da habitação pode ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais urbanos no Brasil. Numa perspectiva que concebe o problema da moradia integrada à questão do direito à cidadania, é possível perceber várias facetas como os graves problemas de infraestrutura (saneamento, etc.) e poucas condições de construção de moradias para atender ao número alarmante de famílias sem casa própria. Foram inúmeros os fatores que levaram a um crescimento exacerbado das cidades, com isso gerando os problemas habitacionais. Como consequência desse crescimento, houve a proliferação das favelas e de pessoas morando em áreas de risco.

No que diz respeito às políticas públicas habitacionais, pode se constatar que estas ainda não conseguem suprir todas as demandas postas referentes ao acesso a uma moradia digna, todavia, ressalta-se que já ocorreram importantes avanços principalmente por meio do Programa Minha Casa Minha Vida que vem contribuindo para amenizar tal problemática.

Com o intuito de amenizar o déficit habitacional no Brasil, o Governo Federal lançou o programa Minha Casa, Minha Vida como principal programa da Política de Habitação e Interesse Social. O programa ocasionou a construção de vários empreendimentos, mas não se buscou outras formas de solucionar o problema habitacional.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana Maria. Avaliação de políticas urbanas. In: ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (org). **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: UPM/MackPesquisa/Romano Guerra Editora, 2010. p.13 - 41.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA; Francisco Carlos Teixeira da. **Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit habitacional 2006**. Brasília, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca>>. Acesso em: 02 de março de 2016.

NALIN, Nilene M. **O trabalho do Assistente Social na Política de Habitação de Interesse Social: o direito a moradia em debate**. Porto Alegre, 2013. (Tese apresentada à Faculdade de Serviço Social do Programa de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS).

SILVA, Maria Ozanira da Silva, **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.