



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

NAIRA TERESA ALVES CAMPOS GONÇALVES

**A questão da habitação no Brasil: da desigualdade no acesso ao solo urbano
à carência e precariedade habitacional**

PET *programa de
educação
tutorial*
economia

**Monografia produzida no
âmbito do PET Economia –**

**Programa de Educação
Tutorial**

Naira Teresa Alves Campos Gonçalves

A questão da habitação no Brasil: da desigualdade no acesso ao solo urbano à carência e precariedade habitacional

Monografia apresentada ao Programa de Educação Tutorial - PET, do curso de graduação em Ciências Econômicas da FACE/UFMG, como parte das atividades do programa.

Orientador: Prof. João Bosco Moura
Tonucci Filho

Belo Horizonte
2019

Sumário

Capítulo 1 – Renda da terra, mercado imobiliário e a questão da habitação.....	6
1.1 Renda fundiária: de Adam Smith às sociedades urbanas	7
1.1.1 Renda fundiária agrícola	7
1.1.2 Renda fundiária urbana	10
1.2 Mercado imobiliário e desigualdade no acesso ao solo urbano	11
1.2.1 Capital imobiliário e ocupação do espaço urbano	11
1.2.2 Reprodução e presença dos trabalhadores no espaço urbano: a instituição da carência habitacional	12
Capítulo 2 – O processo urbano no Brasil.....	18
2.1 Tendência histórica e a noção de propriedade.....	19
2.2 A questão da habitação e a institucionalização do planejamento urbano.....	21
2.3 Questão habitacional, autoconstrução e periferização.....	25
2.3.1 Déficit e vacância habitacional e a deterioração do espaço urbano.....	27
Capítulo 3 – Precariedade e carência habitacional	31
3.1 Acesso à moradia: um direito não verificado	31
3.2 Planejamento legal e as lutas populares	37
Referências bibliográficas	45

Introdução

A questão da habitação no Brasil, reconhecida como um problema social ainda durante a ditadura militar, esteve, desde sempre, limitada ao plano político-econômico, num jogo de perpetuação de relações de propriedade e poder historicamente construídos. Durante os anos 1970 e 1980, surge uma série de esforços em torno da compreensão da chamada economia política da urbanização, que carrega em si as pautas habitacionais. A retomada e reconstrução da democracia e inauguração tardia de um estado de bem-estar social criaram grandes expectativas quanto à definição de direitos sociais com a Constituição de 1988.

Contudo, não obstante ao estabelecimento do direito à moradia digna, definição de um salário mínimo para reprodução social, melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico e incorporação do conceito de função social da propriedade, a agenda urbana logrou poucas vitórias, em contraste com a expansão das desigualdades e da periferização. Contribuiu para esse insucesso a ascensão da ideologia neoliberal nas décadas de 1980 e 1990, que retirou do Estado a responsabilidade de cumprimento dos direitos sociais e destinou os processos de provimento das urbanidades ao funcionamento natural do mercado, fundamentado sobretudo na propriedade privada do solo (ABRAMO, 2007).

Uma série de tradições patrimonialistas confere legitimidade à concentração fundiária, contribuindo para a deterioração da imagem dos movimentos populares pela reforma urbana, com bases na propaganda midiática de suporte às instituições. Mesmo os programas públicos estabelecidos se alinharam, em grande medida, à definição de cidades globalmente competitivas e, conseqüentemente, à manutenção da desigualdade, com políticas pouco (ou nada) redistributivas e perpetuação da lógica de mercado – o acesso à moradia é assegurado àqueles que possuem o mínimo de renda para aquisição dessa mercadoria, sem contar produtos como infraestrutura e transporte (ROLNIK, 2013).

À classe mais pobre resta assumir o ônus da própria reprodução através da prática de autoconstrução. O acesso ao solo perpassa, por sua vez, aspectos de ilegalidade, sendo a invasão de terras urbanas e o estabelecimento de loteamentos irregulares parte constituinte do processo de urbanização no Brasil. A esses processos

são incorporadas diversas formas de ilegalidade, seja em relação à documentação de propriedade ou em relação às exigências urbanísticas (MARICATO, 2000).

Tem-se, então, o objeto a ser estudado: a imposição da carência habitacional pelo funcionamento do mercado imobiliário especulativo e a consequente precariedade envolvida na formação das periferias, marcadas pela presença de moradias autoconstruídas que dispõem apenas de serviços precários de acesso e infraestrutura, tais quais serviços de saúde, transporte, água e luz. Vale destacar que é adotada, em consonância com diversos estudiosos do urbanismo, a definição de periferia como as áreas mais pobres, menos assistidas por infraestrutura e serviços urbanos, autoproduzidas pela classe trabalhadora.

A compreensão do funcionamento do mercado informal e das práticas de autoconstrução em oposição à carência habitacional, além da adequação a aspectos de precariedade para reprodução da força de trabalho, é fundamental para o entendimento acerca da conformação do espaço urbano, bem como para o estabelecimento de alternativas que atendam à parcela menos privilegiada da população em acordo com políticas públicas e reivindicações e ações de resistência dessa mesma população. O presente trabalho se debruçará, dessa forma, sobre a questão da precariedade das habitações e o problema da carência habitacional nas grandes cidades brasileiras.

Para tanto, foram analisados trabalhos de autores de áreas diversas, tais quais direito à cidade, planejamento urbano, urbanismo e economia do espaço urbano, com olhar mais atento para abordagens que extrapolam a questão do planejamento e se delongam nos processos e impactos sociais envolvidos, a partir de uma discussão focada na economia política da urbanização. Ademais, são apresentados dados acerca do déficit e da carência habitacional levantados pela Fundação João Pinheiro, escolha fundamentada no compromisso da instituição com a elaboração sequencial de relatórios sobre o tema, sendo o estudo abordado, referente a 2015, o décimo segundo volume da série. Soma-se a isso a incorporação de análises tangentes à inadequação de domicílios no Brasil, objeto de grande interesse para os objetivos da presente pesquisa.

A estrutura do presente trabalho é composta por três capítulos, subdivididos em subcapítulos e subpartes, além da introdução e da conclusão. De forma sintética, o capítulo 1, *Renda da terra, mercado imobiliário e a questão da habitação*, assume a responsabilidade de discutir conceitos historicamente construídos em torno do acesso e

da propriedade da terra, bem como suas implicações para a dinâmica atual do mercado imobiliário; o capítulo 2, *O processo urbano no Brasil*, visa analisar a conformação urbana brasileira, com base em processos históricos de determinação de propriedade e planejamento urbano, que trazem, por sua vez, implicações no perfil de ocupação da cidade e na conduta dos agentes sociais envolvidos; por fim, o capítulo 3, *Precariedade e carência habitacional*, traz dados e informações acerca do objeto de estudo, evidenciando também o papel das organizações populares na reconfiguração do espaço urbano.

Capítulo 1 – Renda da terra, mercado imobiliário e a questão da habitação

O presente capítulo objetiva introduzir uma discussão acerca do problema da habitação no Brasil, a partir de uma análise teórica das relações que configuram o acesso à propriedade e uso do solo e suas fundamentações historicamente construídas. Para tanto, optou-se por sua estruturação em dois subcapítulos: o primeiro, abordando a origem da renda da terra e a adaptação de conceitos à realidade urbana; e o segundo, relacionando a redistribuição das vantagens e desvantagens do espaço urbano entre os grupos sociais a partir do funcionamento do mercado imobiliário.

Mais especificamente, em seu primeiro subcapítulo, dividido, por sua vez, em duas subpartes, serão estabelecidas conceituações em torno da renda fundiária, cruciais para a compreensão do acesso à terra em termos discriminatórios por renda e condição social. Parte-se de uma análise dos estudos de economistas clássicos, como Adam Smith e David Ricardo, com vistas à compreensão dos processos de determinação dos preços envolvidos no uso do solo, e prossegue-se à ampliação da discussão também no âmbito urbano, incorporando aspectos tais quais a situação do imóvel, localização ou privilégios estruturais e de urbanização. As características da terra – escassez, não reprodutibilidade, imobilidade, heterogeneidade e repartição limitada, – são assumidas como determinantes da condição de propriedade privada e extração da renda fundiária.

Já a seção 1.2, também dividida em duas subpartes, discute a dinâmica e a estruturação do mercado imobiliário, assumindo a criação e manutenção de um ambiente favorável para a especulação imobiliária pela aliança entre capital imobiliário e capital financeiro. De tal maneira, o mercado de terras e imóveis se apresenta como poderoso agente capaz de influir, para além dos preços, sobre as decisões do poder público na formulação de políticas urbanas. Pressupõe-se a regulação do uso do solo pelo mecanismo de mercado, fundamentado na propriedade privada. A retenção de terrenos e imóveis é tida como fator fundamental ao funcionamento desse mercado, através da especulação fundiária e consequente manutenção de imóveis vazios e áreas inutilizadas em contraste com a ocupação heterogênea das cidades. A carência habitacional surge, então, como resultado da articulação da parceria público-privada que perpetua as relações de marginalização das camadas mais pobres da sociedade, que devem, por si só, assumir o ônus de sua reprodução – a reprodução da mão-de-obra.

A compreensão da renda da terra e da dinâmica do mercado imobiliário é tomada, portanto, como crucial ao entendimento da questão da moradia enquanto um problema estrutural e institucional, dadas suas implicações na determinação do perfil das cidades a partir de movimentos formais público-privados de planejamento, ou sua ausência, e informais sociais de resposta à marginalização.

1.1 Renda fundiária: de Adam Smith às sociedades urbanas

A compreensão dos aspectos que permeiam o uso e a mercantilização do solo exige uma análise cuidadosa acerca de importantes conceitos e aspectos teóricos, que perpassa definições até hoje em discussão. A renda fundiária configura, no contexto de uma sociedade capitalista fundamentada na existência da propriedade privada, em parte do excedente econômico global que é transferido da sociedade para os proprietários fundiários, ainda que estes não participem diretamente na geração do mais-valor. A não reprodutibilidade da terra é pré-requisito fundamental na perpetuação deste fluxo (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011). Soma-se a isso o fato de a terra se apresentar como um bem imóvel, não fungível – o que lhe confere valor de uso atual e futuro como valor de troca potencial –, heterogêneo e limitado quanto à sua repartição, além de ser o suporte de quaisquer atividades econômicas. A combinação resultante da coexistência destas características do solo, estatuto jurídico da propriedade privada e sistema de mercado reforçam as condições para manutenção da renda da terra como fonte de transferência de riqueza para os proprietários fundiários (PLAMBEL, 1987).

1.1.1 Renda fundiária agrícola

O conceito de renda da terra aparece já na obra de Adam Smith, *A riqueza das nações*, de 1776. Para o autor, trata-se de um pagamento, cuja amplitude é determinada pela fertilidade, pelo direito de colher os produtos naturais da terra, num contexto de propriedade privada. Se antes esses produtos custavam ao trabalhador apenas o trabalho de apanhá-los, agora, têm o seu preço onerado (SMITH, 1998).

Já em obra publicada originalmente em 1817 – *Princípios* – o economista David Ricardo atribui a Adam Smith uma confusão conceitual – este estaria se referindo à compensação paga ao proprietário da terra pela obtenção de um lucro mediante extração de produtos existentes na terra, e não ao valor pago pelo direito de cultivá-la. Para Ricardo, “essa renda é a porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso

das forças originais e indestrutíveis do solo” (RICARDO, 1996, p. 49), com o cuidado de não incorporar a ela a parcela paga pela utilização do capital empregado para incrementar a qualidade da terra e construir edificações necessárias à produção. Nesse sentido, Ricardo salienta a diferença existente entre as leis que regulam o movimento da renda e aquelas que regulam o movimento dos lucros. O entendimento da renda fundiária parte da análise de um país abundante em terras férteis, que produz o necessário ao sustento de sua população e dispõe do capital necessário ao cultivo: se o processo produtivo exigisse apenas uma pequena parcela das terras disponíveis, não haveria renda, pois terra configuraria um bem relativamente ilimitado, à disposição de todos. A renda se apresenta, tal maneira, na oferta limitada e na diferenciação qualitativa das terras. Diante do crescimento populacional, fez-se crucial a utilização de terras de qualidade inferior e com desvantagens locacionais – são essas terras, de fertilidade secundária, que determinam o surgimento da renda sobre as de primeira qualidade. A cada avanço na fronteira de utilização de terras de pior qualidade, aumenta a renda de todas as terras mais férteis. Assim, a diferença no valor da produção da terra de mais alta qualidade para a de menor qualidade, sob emprego semelhante de trabalho, corresponde à renda fundiária paga pela utilização da primeira. É possível ocorrer, ainda, a aplicação de capital nas terras mais férteis, de modo a torná-las ainda mais produtivas, obtendo-se produção superior àquela que seria alcançada pelo avanço às terras menos férteis. Também nesse caso há a produção de renda, dada a existência de uma diferença entre os produtos obtidos com o emprego de duas quantidades iguais de capital e de trabalho. Em síntese, a renda da terra “[...] procede invariavelmente do emprego de uma quantidade adicional de trabalho com um retorno proporcionalmente menor” (RICARDO, 1996, p. 53), ou seja, relaciona-se com a dificuldade de produção.

Marx, por sua vez, alinha-se à noção de que a renda provém de uma diferença entre o valor dos produtos originados de duas quantidades equivalentes de capital e trabalho, empregadas em terras igualmente proporcionais, mas com resultados distintos. Ou seja, a renda da terra surge da existência limitada de terrenos privilegiados por fatores naturais. Mais ainda, o autor extrapola a análise de Ricardo e sugere, a partir de uma análise das condições técnicas e sociais agrícolas, a existência de diferentes tipos de renda da terra – renda diferencial I; renda diferencial II; renda absoluta e; renda de monopólio (MARX, 2010). A renda diferencial tipo I, originada de aplicações equivalentes de capital para diferentes terras, está relacionada, sobretudo, a dois fatores

diferenciais: i. a fertilidade, que não é uniforme para todas as terras e; ii. a localização, que implica custos distintos de transporte de insumos e produtos. Assim, as condições de produção às quais estão confinadas as terras marginais, ou seja, aquelas incorporadas em função do aumento da demanda por produtos, são determinantes do preço de mercado e conferem uma renda diferencial às terras privilegiadas, mantida renda nula às terras marginais. A renda diferencial tipo II, por sua vez, é explicada pelo montante de capital aplicado à terra e está condicionada à pré-existência da renda diferencial tipo I, ou seja, se dá pela aplicação de capital nas terras privilegiadas pela fertilidade e/ou localização. Essa aplicação de capital é fundamentada na distribuição desigual do capital entre os capitalistas agrícolas, que permite a alguns acumulação suficiente à aplicação com vistas ao lucro imediato, posteriormente convertido em renda diferencial. Da mesma forma, tem-se a renda absoluta, cuja origem está cravada na própria instituição da propriedade privada, ainda que na ausência de vantagens produtivas relativas. Ou seja, o próprio poder jurídico de retenção sobre a terra, combinado a um desequilíbrio entre oferta e demanda proveniente da (não) produção nessa terra, basta para que os proprietários afirmem uma renda sobre ela. Assim, o valor da renda absoluta é determinado pelo valor excedente que os consumidores se dispõem a pagar diante de desequilíbrios. De tal maneira, a renda absoluta possui magnitude semelhante a todas as terras, independente de diferenças qualitativas. Por fim, Marx sugere a existência de uma última categoria, a renda de monopólio, fundamentada na escassez de terras. Parte-se da observação de que certas propriedades dispõem de circunstâncias excepcionais de diversos tipos, que viabilizam a produção de bens específicos. A escassez generalizada de terras também bastaria para o surgimento da renda de monopólio (JARAMILLO, 2010).

Jaramillo (2010) sumariza conclusões importantes a partir da análise da renda da terra como um fenômeno geral, embasado na reformulação da teoria de Marx: i. a existência da renda fundiária se apoia na escassez de terras para processos produtivos; ii. a propriedade privada é o mecanismo que transmite o lucro do capitalista agrícola ao proprietário jurídico da terra; iii. tanto renda diferencial quanto renda absoluta configuram o caráter único da propriedade privada, sendo manifestações quantitativas desse mecanismo, de forma que tanto a escassez quanto a propriedade atuam no mesmo sentido; iv. terras “marginais” podem ter rendas positivas ou nulas, o que pode se alterar conforme o tempo; v. a propriedade da terra enquanto fenômeno social influencia no

valor das rendas, uma vez que exerce influência na escassez de terras, impactando nos preços do solo; vi. deve-se pensar o conjunto “renda diferencial” e “renda absoluta”, enquanto um fenômeno único, sem diferenciações.

1.1.2 Renda fundiária urbana

Face à ocorrência cada vez maior dos processos de urbanização surgiu a necessidade de adaptar o conceito de renda fundiária ao contexto urbano. A terra urbana adquire peculiaridades, dados o surgimento de novos agentes, os processos e transações envolvidos e o significado social que adquirem as modalidades de propriedade territorial – indústria, comércio e moradia. Aqui, a renda fundiária se expressa pela situação do imóvel, tal como localização ou privilégios estruturais e de urbanização, pela incorporação do capital para geração de valor agregado via implantação de infraestrutura e, por fim, pela concentração da propriedade. Assim, a renda diferencial I “seria recebida pelos proprietários de terrenos cujas localizações ou características privilegiadas permitissem ou favorecessem certos usos e exigissem menores custos de urbanização ou onde a legislação do uso do solo fosse mais permissiva” (PLAMBEL, 1987, p. 20). Já a renda diferencial tipo II corresponderia aos valores agregados a partir do incremento de infraestrutura, redes viárias e equipamentos urbanos. A renda absoluta, em convergência com os conceitos já estabelecidos, é também explicada no caso urbano pela própria instituição da propriedade privada e do direito de retenção reservado aos proprietários.

Se, de um lado, tem-se a terra articulada ao processo produtivo agrícola no espaço rural, do outro, no espaço urbano, a terra se articula não mais apenas à produção do espaço construído (renda urbana primária), mas também às demais atividades urbanas através do processo de consumo do espaço construído (renda urbana secundária). Uma análise das rendas urbanas primárias nos fornece três “sub-modalidades” – a renda primária diferencial tipo I, cuja origem está nas diferenças qualitativas, que determinam maior ou menor possibilidade construtiva dos terrenos, ou no fator “localização”, que condiciona padrões e custos de consumo do espaço urbano; a renda primária diferencial tipo II, definida pelos fenômenos técnicos que permitem intensa aplicação de capital para ampliação da densidade de construção (verticalização); e por fim, a renda absoluta urbana, explicada pelas diferentes possibilidades de uso do solo. Em se tratando das rendas urbanas secundárias, por sua vez, sugere-se a existência da renda diferencial de

comércio, ligada ao processo de circulação de mercadorias; da renda de monopólio e segregação e da renda diferencial de moradia, associadas à acessibilidade urbana enquanto pré-requisito à reprodução da mão de obra; e da renda diferencial e de monopólio industrial, relacionada ao processo de produção de mercadorias (JARAMILLO, 2010).

A existência da renda fundiária apresenta-se, então, como característica própria ao capitalismo, determinando o fluxo e a distribuição de capitais entre os capitalistas (JARAMILLO, 2010). Tem-se uma relação estrita entre a apropriação diferenciada destas rendas da terra e a redistribuição, através do mercado, das vantagens e desvantagens do espaço urbano entre os grupos sociais, condicionando a conformação das cidades. Nesse contexto, a estruturação e a dinâmica do mercado imobiliário, sobretudo no que tange ao estabelecimento de preços enquanto elemento discriminador da acessibilidade econômica, são cruciais na determinação dos padrões urbanos de ocupação do solo (PLAMBEL, 1987).

1.2 Mercado imobiliário e desigualdade no acesso ao solo urbano

Imediatamente após o surgimento e acelerada expansão das cidades modernas, verificou-se um “[...] valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central” (ENGELS, 1887, p. 1). Com o transcorrer dos anos, o desenvolvimento da sociedade subordinado aos processos de acumulação do capital se desenrolou em grandes desigualdades sociais, acelerado crescimento urbano e debilidade estrutural da máquina estatal. Gira, em torno do solo urbano, uma série de disputas pautadas pelas regras do jogo capitalista com base na propriedade privada, a qual, enquanto fenômeno social, atua diretamente no valor das rendas pelo exercício de influência na escassez de terras, impactando nos preços do solo (JARAMILLO, 2010).

1.2.1 Capital imobiliário e ocupação do espaço urbano

O próprio processo de ocupação do espaço urbano, cuja heterogeneidade se fundamenta nas distinções socioeconômicas entre os agentes, é caracterizado e está sujeito a oscilações violentas no que tange à dinâmica do mercado imobiliário, sobretudo quanto à determinação de preços. Uma análise básica dos movimentos de expansão das cidades nos fornece uma ideia geral dos processos de estruturação e reestruturação do uso do solo. O surgimento de centros secundários de serviços em

bairros não centrais, por exemplo, determina a formação de novos focos de valorização do espaço urbano e “cria condições para que a especulação imobiliária ofereça aos serviços centrais da cidade nova área de expansão” (SINGER, 1982, p. 30). Todavia, essa ampliação de atividades centrais implica, muitas vezes, em transtornos físicos às áreas não adaptadas para o desenvolvimento de novas funções, o que acaba por deteriorá-las física e funcionalmente (JARAMILLO, 1999).

Segundo Jaramillo, a determinação dos preços do solo urbano é feita no mercado imobiliário a partir de três movimentos: i. os movimentos estruturais gerais, que respondem a aspectos estruturais de operação da economia capitalista e do mercado de terras, tais como a crescente demanda por espaço construído e a expansão física da cidade; ii. os movimentos conjunturais gerais, que obedecem às interações do mercado imobiliário com outros mercados a ele conectados; e iii. os movimentos estruturais particulares, que espelham a implantação contínua da estrutura urbana, configurando movimentos de longo prazo, tais quais alteração do uso do solo e intensificação da densidade construtiva (JARAMILLO, 2010).

A predominância do mercado, reforçada na cidade neoliberal, conta com dois modelos de conformação estrutural, de uso extensivo ou intensivo do solo, sendo o mercado imobiliário, formal ou informal, responsável pela produção de uma cidade compacta e ao mesmo tempo difusa (ABRAMO, 2007). A valorização do espaço urbano, ainda que externa ao controle dos pequenos e médios proprietários fundiários, se mostra como grande benefício à classe proprietária. Não obstante, os capitais imobiliários desenvolvem papel ativo nos fatores que determinam a valorização fundiária, com grande poder de influência sobre investimentos de infraestrutura, determinação de valor simbólico a formas de moradia específicas e direcionamento político quanto ao uso e ocupação do solo. Tem-se então que “a atuação do capital imobiliário é decisiva na conformação do ambiente construído formal e mesmo informal da metrópole capitalista” (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 21).

1.2.2 Reprodução e presença dos trabalhadores no espaço urbano: a instituição da carência habitacional

A sociedade capitalista configura a posse de uma renda monetária enquanto requisito indispensável à ocupação do espaço urbano, sem, no entanto, assegurar um mínimo de renda a todos (SINGER, 1982). Como esclarece Engels (1887), a dinâmica

do mercado imobiliário, dados os processos de urbanização e afluência populacional às grandes cidades, dita o agravamento da falta e das más condições de habitação da classe trabalhadora, envolvendo desde a maior ocorrência de aluguéis e coabitação, até a impossibilidade de acesso à moradia. Para o autor, a falta de habitação é um problema resultante do modo de produção capitalista, que reparte a mais-valia produzida pela classe trabalhadora pelo conjunto da classe dos capitalistas e proprietários fundiários. De tal maneira que

não pode existir sem falta de habitação uma sociedade em que a grande massa trabalhadora depende exclusivamente de um salário, ou seja, da soma de meios de vida necessária à sua existência e reprodução; na qual novos melhoramentos da maquinaria, etc., deixam continuamente sem trabalho massas de operários; na qual violentas oscilações industriais, que regularmente retornam, condicionam, por um lado, a existência de um numeroso exército de reserva de operários desocupados e, por outro lado, empurram temporariamente para a rua, sem trabalho, a grande massa dos operários; na qual os operários são maciçamente concentrados nas grandes cidades a um ritmo mais rápido que o do aparecimento de casas para si nas condições existentes, na qual, portanto, se têm sempre de encontrar inquilinos mesmo para os mais infames chiqueiros; na qual, finalmente, o proprietário da casa, na sua qualidade de capitalista, tem não só o direito mas também, em virtude da concorrência, de certo modo o dever de extrair da sua propriedade os preços de aluguel máximos, sem atender a nada. Numa sociedade assim, a falta de habitação não é nenhum acaso, é uma instituição necessária e, juntamente com as suas repercussões sobre a saúde, etc, só poderá ser eliminada quando toda a ordem social de que resulta for revolucionada pela base (ENGELS, 1887, p.2) (itálico meu).

Cabe ressaltar que Engels se esforçava na análise e compreensão da sociedade capitalista industrial, à qual estava inserido. Apesar de apresentar problemas e discussões próximas aos contextos que se seguiram, tratava-se de um sistema com peculiaridades. A figura do Estado, por exemplo, não assumia caráter intervencionista, não cabendo, por parte deste, regulações em torno do mercado imobiliário. O Estado, enquanto mediador da produção das materialidades urbanas pelo mercado, tem origem anos depois, na sociedade fordista. Não obstante, aponta-se que é “somente a partir das décadas de 1950 e 1960 que a incorporação imobiliária emerge enquanto um setor econômico organizado para a produção em massa de imóveis” (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011).

Todavia, questionam-se os avanços alcançados ao longo do tempo no campo da moradia e do acesso ao solo urbano, sobretudo tratando-se do provimento de habitação

dada a manutenção de salários insuficientes à reprodução e presença efetiva no espaço urbano. Com o avanço mundial do modelo neoliberal, principalmente a partir dos anos 1980, o papel regulatório do Estado foi consideravelmente reduzido e relativizado. Analisando-se o cenário latino-americano, cujo ritmo de transição a esse modelo se deu tardiamente, com a crise dos anos oitenta e dos sistemas nacionais de provisão habitacional tem-se um “incremento do ciclo de ocupação” e “consolidação e potencialização de um mercado informal de terras urbanas”. Assim, transações à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno caracterizam uma série de irregularidades urbanística, construtiva e em relação ao direito de propriedade da terra (ABRAMO, 2007). Defrontou-se, ainda, a articulação do monopólio da terra ao monopólio do capital:

O casamento desse capital imobiliário emergente com o capital financeiro, a partir, dentre outros fatores, da abertura do capital das incorporadoras e do surgimento de novos e mais sofisticados mecanismos de hipoteca e financiamento, possibilitou a enorme concentração de capital no setor [...]. A partir de então, a renda fundiária deixa de ser um entrave e transforma-se em uma fonte significativa de ganho para o capital imobiliário, cuja reprodução básica assentava-se apenas sobre a mais-valia extraída dos trabalhadores da construção-civil (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 20).

A dinâmica do mercado imobiliário brasileiro foi fortalecida, na primeira década dos anos 2000, pelo crescimento do PIB e da disponibilidade de crédito, que sustentou um aumento real da renda disponível e incorporou uma parcela da população ao mercado consumidor de bens duráveis, tornando-a consumidora em potencial do mercado imobiliário, dada a possibilidade de financiamento de longo prazo pela facilidade de acesso ao crédito. Ainda assim, permanece considerável o contingente da população que se mantém à margem do processo do mercado imobiliário (formal). Ademais, o capital financeiro assume posição hegemônica com relação ao mercado imobiliário, uma vez que se faz comum a contração de empréstimos com base em hipotecas pelos moradores de casa própria (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011). Muitas famílias acabam voltando (ou sendo novamente empurradas), portanto, ao mercado imobiliário informal. Envolvem-se nos processos de produção e circulação do espaço construído mecanismos irregulares que atuam no sentido da compatibilidade com condições precárias de reprodução de, pelo menos, uma parcela da força de trabalho (JARAMILLO, 1999).

“A valorização fundiária, associada ao planejamento urbano praticado, tende a alimentar um processo de exclusão socioespacial, em função da incapacidade de determinados grupos se inserirem na lógica de mercado que rege o acesso à moradia” (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 21). Dada a continuidade de um regime de baixos salários, cabe à lógica da necessidade de acesso à vida urbana a sustentação do mercado informal do solo, a partir de ações individuais e coletivas para produção das “cidades populares” (ABRAMO, 2007). A autoconstrução, enquanto alternativa para provisão de bens e serviços, objetiva a redução do custo de reprodução dos grupos mais pobres, de maneira que a resultante forma de ocupação da terra siga o mesmo princípio, eliminando o pagamento da renda fundiária, na contramão às leis mercantis. Não obstante, surgem alternativas à lógica mercantil que alimentam o mercado imobiliário. Ao mesmo tempo em que exonera o trabalhador do peso do aluguel no mercado formal, o aluguel de quartos ou barracões autoconstruídos, por exemplo, se apresenta como uma forma de aumentar a renda familiar. Mesmo na informalidade, esse mercado conta com aspectos como localização e infraestrutura urbana para determinação de preços. Esses mecanismos irregulares, por sua vez, reforçam condições precárias de reprodução da classe trabalhadora, perpetuando uma distribuição socioespacial especialmente desigual (JARAMILLO, 1999).

Pedro Abramo identifica dois submercados de solo informal urbano: o de loteamentos e o de assentamentos populares informais (APIs). O primeiro deles seria responsável por operar o fracionamento de glebas na periferia das cidades, sendo o principal agente de extensão da malha urbana e periferização precária, marcada pela ausência de infraestrutura, serviços e acessibilidade urbana. Aqui, os preços são determinados pelos fatores de custos de fracionamento, localização, antecipação de infraestrutura, ajuste de mercado e facilidade e flexibilidade nos termos de contratação de créditos informais. Já os APIs se apresentam como uma alternativa de retorno às áreas centrais e contam com a possibilidade de exercício do direito de uso do solo à margem dos mecanismos legais regulados pelos direitos urbanísticos e de propriedade. Ademais, conta-se ainda com a solidariedade e reciprocidade da comunidade para acesso a bens e serviços. Tem-se então, por esse submercado, uma compactação da estrutura urbana. Assim, o mercado informal atua simultaneamente em custos de transporte crescentes pelo estabelecimento de uma estrutura difusa e no aumento da

densidade domiciliar e precarização das condições habitacionais pelo estabelecimento de uma estrutura de cidade mais compacta (ABRAMO, 2007).

Tem-se de um lado o mercado imobiliário formal, em que os agentes – proprietários e usuários, empresas imobiliárias, indústria de construção e instituições financeiras – atuam conforme suas necessidades e/ou desejos, estimulando a expansão da frente urbana, o adensamento e a superutilização das áreas centrais e desenhando a cidade pela determinação da utilização que se faz do espaço urbano. Às instituições governamentais cabe definir regras e limitações ao uso do solo e fornecer materialidades urbanas (PLAMBEL, 1987). Da mesma forma, tem-se, do outro lado, a instituição informal de mercado, que também depende de formas de garantia socialmente construídas para estabelecimento e cumprimento dos termos contratuais estabelecidos nas transações imobiliárias, seja de propriedade ou de locação. Observa-se, nesse caso, “a eliminação da impessoalidade e personalização da relação contratual”, a fim de assegurar o mecanismo de confiança e lealdade (ABRAMO, 2007, p. 31).

A partir do momento em que a habitação, a chamada infraestrutura urbana, e os equipamentos constituem mercadorias, ao mesmo tempo em que salários são mantidos a um nível abaixo do requerido para a compra desses bens, torna-se evidente que a estruturação e a dinâmica do mercado imobiliário, na dimensão formal e informal, atuam no sentido da carência habitacional, da expansão das periferias autoconstruídas e da criação de áreas de moradia irregular, processos acompanhados por uma série de problemas, como congestionamento habitacional, coabitação familiar e insalubridade (MARICATO, 1982). A questão da habitação está, dessa forma, relacionada também à da saúde, do saneamento básico, da cultura, dos transportes, etc., dada a mercantilização dos serviços de infraestrutura e acessibilidade (BONDUKI & ROLNIK, 1982).

Deve-se, tal maneira, empreender esforços para a compreensão da produção da cidade por agentes sociais e das consequências envolvidas na organização do espaço urbano, mantida sempre em mente a existência de uma tendência histórica de conformação das estruturas que obedece ao modelo de acumulação capitalista em vigor. Assim, o capítulo 2 se dedicará a analisar o urbanismo brasileiro, entendido, em consonância com Maricato (2000), como planejamento e regulação urbanística. Assume-se, para tanto, a participação distinta e conflitante dos diferentes grupos sociais ao longo da história, seja no estabelecimento ou contorno de estabelecimentos jurídicos,

seja na elaboração do planejamento urbano ou, ainda, na apresentação de alternativas à lógica mercantil imposta.

Capítulo 2 – O processo urbano no Brasil

Embora atribuída quase que completamente ao século XX, a urbanização da sociedade brasileira carrega raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor. O perfil da urbanização brasileira configurou-se com base na imposição da carência habitacional pelo funcionamento do mercado imobiliário especulativo, o qual, por sua vez, refletiu na precariedade que permeia a formação das periferias autoconstruídas (MARICATO, 2000).

Os movimentos populacionais em direção às cidades, principalmente a partir da década de 1930 com a intensificação da industrialização, evidenciaram a necessidade de criação de uma agenda urbana, com ênfase no problema da habitação em resposta à crescente massa operária e conseqüente demanda por moradia. Para além da ocupação de novas áreas, o crescimento urbano implicou uma reestruturação do uso das áreas já ocupadas (BOLAFFI, 1975). Contudo, a urbanização sempre se apresentou como um fenômeno predominantemente econômico, político e ideológico, em detrimento das preocupações sociais, sobretudo com a virada para o modelo neoliberal, nos anos 1980 e 1990. As cidades brasileiras cresceram, dessa forma, de modo predatório, embasadas em aparatos regulatórios que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana, reforçando padrões de desigualdade e exclusão.

Maricato (2000) evidencia algumas características principais do processo de urbanização no Brasil: i. industrialização com baixos salários, refletindo em mercado residencial restrito pela condição econômica; ii. investimento regressivo por parte das gestões urbanas, uma vez que as obras de infraestrutura urbana são funcionais à especulação fundiária e aos interesses privados; e iii. legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei, ilustrada pela tolerância à transgressão da lei em regiões desvalorizadas ou inviáveis para o mercado e pela negação do direito à cidade. Admite-se uma vinculação desses transcurso aos processos patrimonialistas historicamente construídos.

Assim, esse segundo capítulo subdivide-se em três subcapítulos: o primeiro, que traz uma abordagem da constituição do sistema e da legislação fundiária brasileira, cuja origem remonta ainda ao colonialismo; o segundo, que analisa a institucionalização dos projetos de urbanização ao longo dos distintos períodos político-econômicos da história

do Brasil; e, por fim, o terceiro, composto por duas subpartes, que analisa mais de perto os processos de periferização e a alternativa de autoconstrução encabeçada pelos trabalhadores, bem como a questão da carência habitacional propriamente dita, em contraste com a vacância funcional à especulação imobiliária.

2.1 Tendência histórica e a noção de propriedade

Uma análise sólida dos processos de ocupação e conformação do espaço urbano no Brasil, preocupada principalmente com a questão habitacional, requer cuidado e atenção aos movimentos historicamente construídos, bem como suas transformações e adaptações às peculiaridades dos diferentes contextos político, econômico e social. Em seu estudo, James Holston (2010) evidencia a existência de uma estrita correlação entre conflitos atuais em torno da posse e uso do solo urbano e a metamorfose envolvida nas noções de propriedade atreladas ao jogo político e judicial atribuído ainda ao período colonial. Citando o autor (p.1), “[...] o sistema jurídico brasileiro não objetiva nem resolver os conflitos de terra de maneira justa, nem decidir sobre seus méritos legais através de procedimentos judiciais”, e assim sempre o foi.

Partamos, então, de uma breve reflexão tangente ao desenvolvimento da política fundiária portuguesa para com sua colônia brasileira. A incorporação da terra ao patrimônio pessoal do rei foi fundamental no alcance dos objetivos de dominação da Colônia calcada na constituição de uma elite fundiária, a qual se servia de uma série de estratégias para manutenção e ampliação de seus ganhos. O sistema de sesmarias¹ definiu as bases para a constituição do poder sobre a terra a partir do estabelecimento de um excesso de leis que tornasse cada vez mais complexa a legislação sobre esse acesso. Possibilitou-se o domínio das elites rurais sobre o sistema de distribuição de terras, uma vez que só aqueles que já estavam no poder podiam ditar as regras. A própria abdicação do governo à responsabilidade de manutenção de reservas indígenas, ainda no período colonial, cedeu espaço à usurpação de extensos terrenos e tornou recorrente a prática de arrendamentos juridicamente reconhecidos – os aforamentos. Legitimidade e legalidade conflitavam-se e aliavam-se – as posses resultantes de invasões, embora consideradas ilegais, eram reconhecidas como legítimas desde que apresentassem produção evidente

¹ As sesmarias, cuja origem data a 1375, constituíram o regime jurídico básico da legislação fundiária portuguesa de acesso à terra durante o período colonial brasileiro. Tratava-se da concessão, pela coroa portuguesa, de extensas doações de terra, com vistas ao fomento da produção agrícola e do cultivo de terras devolutas (NOZOE, 2005).

durante um longo período de tempo. Diante da condição única de pagamento de taxas e impostos para regularização das posses sobre terrenos públicos, mediante produção de benefício social, as elites fundiárias se viram encorajadas a invadir esses espaços.

Tem-se, dessa forma, que a usurpação dava início à legalização, ou seja, a invasão apresentava-se como alternativa aos direitos de propriedade e viabilizava a concentração e consolidação de um perfil latifundiário. Essa tolerância frente às invasões de terras da Coroa, desde que não inclusas em espaços concedidos, foi um forte pilar do colapso do sistema de sesmarias, abolido em 1822. A garantia à propriedade privada, constante na Constituição de 1824, e a Lei de Terra de 1850, que, além de conceber a condição de proprietários aos beneficiados pelas concessões, estabelecia que daquele momento em diante as terras públicas só poderiam ser adquiridas mediante a compra, foram importantes instrumentos de resposta à alienação dessas terras e adaptação às transformações em curso. A elite rural, apossada das melhores terras, ampliava, tal maneira, cada vez mais seu domínio. Vale observar que a lei de 1850 não objetivava como fim último a simples regularização dos títulos de terras ou prevenção às invasões do território público, mas também a atração de imigrantes europeus para o Brasil, com vistas à transição do trabalho escravo à utilização da mão-de-obra livre. Mais tarde, esses colonos viriam a se tornar proprietários de suas terras (HOLSTON, 2010).

Holston (2010) destaca que as grilagens² de terras atuais repetem velhos esquemas. Também hoje, “a usurpação inicia o povoamento e desencadeia o processo de legalização da propriedade da terra” (HOLSTON, 2010, p. 3). Para o autor, trata-se de uma série de disfunções previsíveis que indicam um modo de irresolução jurídica sistêmico, configurando um princípio de ordem. Ou seja,

Sua utilização [da grilagem] dissimula, no interior de uma teia de alegações legítimas, a usurpação e a fraude. O objetivo é sobrecarregar essa teia com relações sociais a tal ponto que, e mesmo com a passagem do tempo, seu dismantelamento se torna impossível, de maneira tal que a legitimação, por um decreto do executivo ou um ato do legislativo, se torna inevitável. Nesse tipo de complicação, a fraude encontra na lei seu cúmplice (HOLSTON, 2010, p. 16).

Assim, a legislação fundiária teria se desenvolvido a partir da necessidade de legalizar invasões, de forma que as distinções entre o legal e o ilegal tornam-se

² Segundo Holston (2010), a grilagem trata da negociata envolvendo um grileiro que se diz o titular da terra, e o faz através de uma série de artimanhas, com registros na base de documentos fraudados (HOLSTON, 2010).

temporárias e instáveis. Tem-se um movimento ambíguo – se, por um lado, as invasões possibilitam o acesso à terra àqueles que não possuem condições de adquiri-las no mercado formal, por outro, atuam diretamente na camuflagem de fraudes dentro de uma rede de transações legítimas. De qualquer forma, a confiança na sua legalização fundamenta e incentiva as invasões. Embora mantidos os privilégios dos detentores do poder na manipulação da política, as camadas populares aprenderam a utilizar o sistema judiciário a seu favor, competindo regularmente nas arenas legais (HOLSTON, 2010).

Vale ressaltar que os conflitos em torno do uso do solo foram adaptados e se desenvolveram junto à sociedade. Assim, apesar da reprodutibilidade de estratégias antigas, a questão do acesso ao solo urbano, mais especificamente objetivando a habitação, adquire características-chaves de adequação aos novos perfis de produção das cidades que ditam a postura dos diferentes agentes.

2.2 A questão da habitação e a institucionalização do planejamento urbano

Desde o surgimento dos processos de industrialização e urbanização, com a expansão cada vez mais notável da mancha urbana em grandes cidades, com destaque para São Paulo, a classe trabalhadora se defronta com dilemas de acesso e uso do solo. Se, por um lado, o estabelecimento de um operariado urbano envolve o assentamento dos trabalhadores próximos aos grandes centros, por outro, para encontrar um lote que seja acessível, eles precisam se deslocar cada vez mais em direção à periferia. A própria atuação dos grileiros se mostra aproveitadora dessas condições, ao abrir espaços onde a única infraestrutura é a estrada de terra construída pelos especuladores e companhias de transporte. A aquisição de terras nessas condições configura, na maioria das vezes, como a única opção aos trabalhadores. Diga-se de passagem, construiu-se uma concepção quase que normativa à propriedade habitacional na periferia, e os meios para alcançá-la, ainda que na legalidade, perpassam aspectos ilegais. Conforme Holston (2010), existe um paradoxo central envolvido na aquisição ou invasão da terra, o qual parece ser amplamente apreendido pelas pessoas nessas condições – a ilegalidade que permeia seus lotes torna a terra acessível àqueles que não o podem fazer no mercado formal, além de refletir em conflitos com autoridades legítimas que, não raras vezes, logram sucesso aos moradores.

A partir da década de 1930, com o crescimento do esforço de industrialização, observou-se uma substituição dos conceitos de melhoramento e embelezamento das

idades por conceitos de eficácia e produção. Os problemas urbanos não mais poderiam ser ignorados, abrindo espaço para a formulação de planos que, no entanto, ao tangenciar questões sociais, ficam limitados ao campo do discurso (MARICATO, 2000). As cidades brasileiras começavam a demandar ações governamentais e, em certo grau, o vislumbravam, pela elaboração de “planos diretores” e criação e expansão de cursos de urbanismo. O urbanismo se volta, então, para a cidade industrial, com conceitos modernos de racionalidade espacial, hierarquização de espaços habitacionais, zoneamento, etc. Ademais, ganha destaque também o aspecto micro, pela construção de vilas operárias e áreas industriais nas periferias das grandes cidades, além de subúrbios distantes exigidos pela classe alta e permitidos pelo desenvolvimento do sistema de transportes. Já em meados dos anos 1950, o urbanismo se apresenta e se consolida como pauta nas agendas da política urbana, com preocupações referentes ao planejamento e à questão habitacional. O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, datado desde o início do processo de substituição de importações, abriu espaço ao “urbanismo racionalista”, o qual buscava nas propostas elaboradas nos países desenvolvidos soluções para os problemas urbanos aqui observados (MONTE-MÓR, 1981). Esse conceito reafirma a constatação de Maricato (2000) de que, no Brasil, a evolução do urbanismo e do planejamento urbano é historicamente marcada pela importação de modelos e estratégias externos, muitas vezes estranhos ao contexto no qual se insere o país, constituindo uma “matriz postiça”, característica de um quadro marcado por reinserções históricas subordinadas. Para o racionalismo,

o caráter universal e purista atribuído à forma e aceitação de um homem-tipo universal permite uma padronização do urbanismo em todo o mundo. Assim, os planos para uma cidade latino-americana, europeia ou africana poderiam ser iguais, visto que as necessidades básicas dos homens são as mesmas, e se regem pelos princípios fundamentais de estética e eficácia (MONTE-MÓR, 1981, p. 5-6).

A construção de Brasília “coroou”, nos termos de Monte-Mór (1981), o modelo racionalista ou progressista, que defendia o processo industrial e a eficiência capitalista. A cidade industrial deveria passar por transformações estruturais para alinhamento à eficácia exigida pela sociedade moderna, propostas que, por desconsiderar o capital social básico já implantado, quase implicavam na destruição do espaço urbano até então existente. Ademais, o fortalecimento do conceito de propriedade privada, em detrimento dos espaços comunitários, para findar a invasão urbana pelo proletariado industrial, mostrava-se como fundamental na redução dos conflitos sociais gerados pela luta de

classe no interior do espaço urbano. Como resultado dos projetos racionalistas observaram-se cidades marcadas por uma área central onde se concentram o capital e as classes dominantes e uma periferia destituída de infraestrutura e serviços (MONTE-MÓR, 1981).

Os planos diretores, por sua vez, apresentavam-se como alternativa e oposição ao modelo progressista. Havia crescente preocupação com o processo contínuo de planejamento, assistência permanente e medidas para implantação gradual e efetiva dos trabalhos, intencionando a expansão ordenada, induzida por investimentos em infraestrutura coordenados pelo Estado, do tecido urbano. A figura dos engenheiros ganha, nesse contexto, notável destaque, com a valorização do caráter técnico-funcional do urbanismo e reconhecimento da cidade como um problema resultante dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura. Objetivava-se, ainda, a participação comunitária na elaboração dos planos de urbanização. Aspectos físicos ainda eram, contudo, predominantes e os trabalhos acabavam por resultar em amplos diagnósticos sem ação efetiva dos governos. De qualquer forma, “embora não houvesse logrado resultados concretos, no início da década de 60, já estava esboçada a conscientização, entre os "círculos de interessados", da necessidade de que o planejamento do desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo” (MONTE-MÓR, 1981, p. 16).

Não obstante a secularidade dos conflitos em torno da terra, com resoluções postergadas – quando não inexistentes, é somente durante o regime militar que a questão da habitação surge enquanto problema no Brasil, quando o Estado elegeu a habitação popular como “problema fundamental”, ainda que, no referido contexto, tal reconhecimento estivesse limitado e atrelado a uma estratégia para recuperação econômica pelo incentivo à construção civil (BOLAFFI, 1975). Embora inicialmente centrado na habitação, o problema urbano foi institucionalizado e incorporou aspectos ligados à infraestrutura urbana e ao próprio planejamento. A perspectiva progressista do “indivíduo-tipo” ganha novamente destaque, inserida no contexto de implantação efetiva do capitalismo industrial em um país de periferia.

A intensificação do crescimento metropolitano, envolvendo desde a concentração industrial até as favelas, colocou em evidência as aglomerações urbanas enquanto principais atores no modelo político-econômico e a necessidade de instrumentos de

controle social e econômico por parte do regime autoritário. A casa própria surge, então, como ferramenta de compensação das massas populares por medidas anti-populistas, tal qual o arrocho salarial com vistas à ampliação da capacidade de investimento da classe empresarial. Mais ainda, a expansão da construção civil serviria como motor para a geração de emprego, sobretudo para a mão-de-obra não qualificada, nas grandes cidades, marcadas pelo crescimento da marginalização e das questões sociais. A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, apoiava a estratégia de crescimento econômico proposta pelo governo, fundamentada na intensificação da industrialização e dos mercados urbanos e alinhada, dessa forma, aos processos de concentração urbana (MONTE-MÓR, 1981). Contudo, conforme Bolaffi, uma vez que a habitação popular era na realidade um falso problema para o governo, o “[...] BNH não só jamais tomou qualquer medida eficiente no sentido de organizar a indústria da construção civil e aumentar sua produtividade, como na realidade desempenhou funções totalmente alheias aos seus objetivos manifestos” (BOLAFFI, 1975, p. 49).

Mais ainda, o funcionamento do BNH teria resultado, antes, em um “processo industrial de favelamento”, sem ganhos em produtividade na construção em série com escala ampliada. Os conceitos de déficit habitacional e carência habitacional se opõem nesse ponto, uma vez que a economia de mercado ofertava exatamente o número de habitação para o qual existia demanda monetária (BOLAFFI, 1975).

Monte-Mór (1981) acrescenta:

não apenas o problema habitacional não foi solucionado onde era mais crítico – a habitação popular, pois descobriu-se que a população pobre brasileira não tem renda para ter casas – como tampouco foram equacionados os problemas urbanos trazidos à luz quase como decorrência da política habitacional. Na verdade, ao contrário, a atuação do BNH veio apenas agravar dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana (e imóveis) gerando (e sendo gerada pela) especulação imobiliária, e o seu corolário, o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e "marginal" ao processo urbanizador (p. 22).

Ao final da década de 1960, com a apresentação do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, ampliaram-se as preocupações com o desenvolvimento regional e urbano. Contudo, a definição de projetos prioritários manteve-se atrelada ao enfoque setorial, sem valorização de uma integração ao nível do conjunto urbano. Apesar de agregada às diretrizes econômicas do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a questão urbana se colapsava junto ao “milagre econômico”, com o

agravamento da marginalidade social e “deseconomias” de aglomeração nas grandes metrópoles. O Estado se redime das obrigações enquanto mediador dos conflitos urbanos, privilegiando cada vez mais a cidade enquanto centro da produção e abrindo espaço para a consolidação de um Estado burguês moderno, preocupado em atender às demandas geradas pela concentração populacional. O II PND, de 1975, representou uma tentativa de enfoque nacional à política urbana buscando a reorganização das cidades em sua importância funcional, o que exigia expansão do caráter autoritário e centralizador nas decisões de planejamento (MONTE-MÓR, 1981).

Tudo posto, apesar da institucionalização do planejamento urbano a nível nacional, observa-se que a ausência e as barreiras à participação de organizações sociais nos processos de formulação dos planos de urbanização foi fator decisivo no deslocamento do enfoque sócio-político comunitário para a ótica dos problemas econômicos do desenvolvimento nacional, com valorização da perspectiva técnica. Como forma de transferir a responsabilidade pelo empobrecimento e pela deterioração da cidade, esses processos foram apresentados como orgânicos e naturais, resultantes do crescimento excessivo, e não como consequência da política econômica vigente. As preocupações se voltaram, dessa maneira, à definição de focos de investimento nas unidades de produção (BOLAFFI, 1975) (MONTE-MÓR, 1981).

2.3 Questão habitacional, autoconstrução e periferização

Com o transcorrer dos anos, a chamada ideologia neoliberal se enraizou e se estruturou em bases sólidas, tendo se consolidado nos anos 1990. Assim, assegurar a liberdade às forças do mercado visando o equilíbrio passou a ser a preocupação central da sociedade capitalista que assumia forma (MARICATO, 2000). A questão habitacional não se apresentou na contramão do movimento neoliberal, com o estabelecimento da cidade capitalista: o uso do solo passou a ser regulado pelo mecanismo de mercado, pautado, sobretudo, na propriedade privada do solo. As disputas em torno do uso do solo passaram a determinar duas possíveis formas de acesso – a compra de um espaço ou o pagamento de um aluguel periódico (SINGER, 1978). Contemplou-se, então, a transição de um território marcado pela desigualdade, com bases hierárquicas centralizadas, para outro marcado pela exclusão, fundado sobre um sistema horizontal de redes imersas na interação local/global.

Do modernismo, esse planejamento urbano [neoliberal estratégico] ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o

planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas (MARICATO, 2000, p. 126).

Contudo, em consonância com o funcionamento normal da economia capitalista de não garantia de um mínimo de renda a todos, no Brasil, o salário não acompanhou o custo da reprodução da força do trabalho, que inclui o custo de ocupar um segmento do espaço urbano. Soma-se a isso a mercantilização dos serviços de infraestrutura urbana e acessibilidade, tais como serviços de saneamento básico, saúde e transportes públicos, os quais extrapolam o consumo individual. De tal forma, a manutenção de salários a um nível abaixo daquele que permitiria a compra desses bens foi fator decisivo na estruturação de uma política habitacional centralizadora e elitista, na qual o mercado atende exatamente com unidades habitacionais correspondentes à demanda monetária.

Surge, nesse cenário, a necessidade do Estado mediador e/ou do financiamento para provimento de habitação. Não obstante, o aumento da demanda solvável por espaço para morar não acompanhado pelo incremento proporcional de serviços urbanos resultou na elevação do preço do solo. Assim, aqueles que mais carecem de condições adequadas de habitação não são atendidos. Essas condições criam um ambiente favorável para a especulação imobiliária, a qual procura influir sobre as decisões do poder público quanto às áreas a ser beneficiadas com a expansão de serviços (SINGER, 1978).

A insistência em sustentar a estratégia das elites urbanas brasileiras de produzir um cenário de modernidade (ou pós-modernidade) em uma ilha cercada pela “não cidade” – as favelas, loteamentos autoconstruídos, ocupações etc. – levou à formulação de estratégias de sobrevivência pelas classes sociais mais baixas. A ocupação de terras urbanas no Brasil torna-se, então, estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais (MARICATO, 2000). A mercantilização dos componentes urbanos, tais quais habitação e infraestrutura, faz com que as necessidades da classe mais pobre, que deve assumir o ônus de sua reprodução no tocante à habitação, passem então a ser supridas através da prática de autoconstrução, seja pela construção de subsistência, seja pela construção da casa de aluguel. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram. Pode haver ainda, um conflito no âmbito judiciário pelo direito à posse da terra, o que, dada sua tendência histórica, acaba

muitas vezes por lograr êxito a essa classe (BOLAFFI, 1975; BONDUKI & ROLNIK, 1982; HOLSTON, 2010; SINGER, 1978).

Vale aqui nos delongarmos um pouco mais na questão da autoconstrução. Em seu esquema clássico, “os moradores primeiro levantam barracos de blocos de concreto ou madeira, e então, durante décadas, vão transformando-os em casas acabadas, decoradas e mobiliadas” (HOLSTON, 2010, p. 3). A autoconstrução demanda, como requisito básico, a compra ou invasão de um lote, sendo que ambos os meios podem, como já demonstrado, perpassar aspectos ilegais. É importante observar que esse processo, além de liberar o orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel, objetiva também a formação de um patrimônio como garantia frente à instabilidade no emprego e à ineficiência da previdência social. Assim, o trabalhador passa a dispor da possibilidade de aluguel de uma segunda casa no lote e da venda da habitação (BONDUKI & ROLNIK, 1982). Todavia, a construção da casa consome longos períodos de tempo e absorve a maior parte das economias conseguidas sempre em prejuízo de outras necessidades para fazer frente às prestações do lote e do material de construção. Observa-se uma articulação rígida dos elementos requeridos na determinação do produto, com lotes de dimensões pequenas, materiais baratos, simples e de fácil manipulação, mão de obra não especializada e intermitente, técnica rudimentar, etc. (BOLAFFI, 1975).

As longas horas extras de trabalho envolvidas, conjugadas às péssimas condições das habitações, resultam em consumo de força de trabalho, que não é reposta em momento algum. O ciclo produtivo do trabalhador, sua expectativa de vida e a fertilidade de sua força de trabalho são, dessa maneira, reduzidos. Ou seja, soma-se à “superexploração” na atividade produtiva a chamada “espoliação urbana”, definida como “o conjunto de condições precárias a que os trabalhadores têm que se sujeitar para vender sua força de trabalho” (BONDUKI & ROLNIK, 1982, p. 149). Há um processo de congestionamento habitacional e coabitação familiar, marcado pela insalubridade e precariedade de iluminação e ventilação, afetando negativamente nas questões de saúde dos moradores (MARICATO, 1976).

2.3.1 Déficit e vacância habitacional e a deterioração do espaço urbano

A priorização do Estado aos setores de maior acumulação, no que tange a dedicação de investimentos, faz com que as áreas de transporte e energia, e o próprio financiamento das empresas sejam favorecidos em detrimento da reprodução da força

de trabalho. A infraestrutura urbana não é homogênea, privilegiando áreas habitadas pelas faixas de renda média e alta (BONDUKI & ROLNIK, 1982). A negligência na formulação e adequação de políticas habitacionais que atendam à população mais pobre e excluída dos processos formais de conformação do espaço urbano conduz à carência habitacional, problemática que se esbarra em inúmeros embates e obstáculos à solução, tanto nas esferas públicas quanto nas privadas e, sobretudo, na relação entre elas.

Em 2015, mais de trinta anos desde a consolidação das bases econômicas neoliberais, o déficit habitacional³ estimado no Brasil era de 6,355 milhões de domicílios, sendo 87,7% localizados nas áreas urbanas. São Paulo lidera esses índices, com déficit estimado em 8,8%, seguido por Minas Gerais, que apresentava 575 mil unidades de déficit (FJP, 2018)⁴. Assim, o processo de autoconstrução se mantém dentre as alternativas assumidas pela população mais pobre para manutenção e reprodução de sua força produtiva. Faz-se crucial questionar, nesse ponto, se a carência habitacional é de fato um problema central ou se se trata, antes, de uma manifestação de um problema maior.

É comum presenciarmos, sobretudo nos grandes centros urbanos do Brasil, diversas edificações abandonadas pela camada rica e pelas empresas que as servem e que não podem, no entanto, ser aproveitadas por grupos de renda menor, carentes de moradia. Trata-se, segundo Maricato (2000), de um impedimento do mercado imobiliário, que não facilita esse aproveitamento. Tem-se uma retenção de terrenos e imóveis para especulação fundiária, reforçando a presença de imóveis vazios e de terrenos inutilizados em áreas valiosas para a conformação espacial urbana, em oposição ao cumprimento da função social da propriedade (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011). Essas áreas são deixadas para trás pela circulação espacial das elites e se transformam em zonas deterioradas. Para além disso, deve-se considerar também a existência de vacância de moradia, ou seja, edificações inabitadas e muitas vezes simplesmente abandonadas por seus proprietários, sem, no entanto, deixar de configurar propriedade privada. Do outro lado, nota-se uma forte articulação da parceria público-privada apoiada em bases midiáticas que vende um discurso no qual a formação de

³ Conforme relatório da Fundação João Pinheiro, “como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação [...]” (FJP, 2018, p. 19).

⁴ Ver *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em 28 set. 2018.

periferias aparece enquanto o principal fator responsável pela permanente deterioração física, social e econômica do espaço urbano e de seus setores centrais. Essa imagem implica em uma cultura de opressão e exclusão das favelas e outras formas de ocupação irregular enquanto obstáculos à propriedade privada.

Resultantes da combinação dos processos de deterioração das cidades estão a baixa densidade de ocupação do solo urbano, o aumento das distâncias e ineficiência dos transportes e a elevação dos custos sociais da urbanização (BOLAFFI, 1975). Assim, dada a coexistência de construções não ocupadas e abandonadas nos grandes centros urbanos e da periferização da camada mais pobre da população, sugere-se a carência habitacional como um reflexo da atuação do mercado imobiliário formal na conformação da metrópole capitalista:

os capitais imobiliários atuam ativamente nos fatores que determinam a valorização fundiária, seja nas decisões acerca dos investimentos em infraestrutura, na realização de parcelamentos distantes, cujo efeito é a valorização das áreas não parceladas ou não ocupadas localizadas nos interstícios da mancha urbana, na produção social de valor simbólico por trás de determinadas formas de moradia associadas a perfis de consumo diferenciados, ou mesmo no direcionamento político de alterações da legislação de uso e ocupação do solo conforme as necessidades de viabilização das novas frentes imobiliárias (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 21).

Ou seja, “a própria expansão da ocupação periférica em assentamentos irregulares e de infraestrutura precária que se intensifica [...] a partir dos anos de 1970 já se relacionava aos processos de valorização imobiliária nas áreas mais próximas ao centro da capital” (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 32). Há, ainda conforme os supracitados autores, uma tendência de adensamento das áreas precárias e irregulares já existentes e de ocupação de áreas de risco, áreas públicas e beiras de córrego.

Dado esse processo de construção urbana pautado na discriminação social conforme faixas de renda, surge uma mobilização de frentes populares em reivindicação pela reforma urbana. No final dos anos 1970, surge no Brasil o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRF), responsável pela aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade. Conforme Rolnik, trata-se das chamadas “emendas populares” à Constituição, que incluem, para além do reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, medidas de combate à “especulação imobiliária” com base no conceito de “função social da cidade” e da propriedade urbana (ROLNIK, 2015). Além disso, já nos anos 2000, há uma ascensão de ocupações urbanas

organizadas de forma planejada em grandes glebas urbanas em oposição à manutenção de espaços desocupados em prol da especulação e em resistência à perpetuação da carência habitacional fomentada pela lógica de mercado (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 32). O direito à cidade assume, então, posição central dos movimentos urbanos de resistência, em conflito direto com a imposição do padrão periférico, sem urbanidade e precarizado pela falta de serviços de infraestrutura (MORADO NASCIMENTO, 2016).

Em posse de argumentos que evidenciam as contradições envolvidas na disputa pelo espaço urbano, faz-se, agora, de grande importância uma análise mais cuidadosa dos preceitos legais que fundamentam e legitimam as lutas populares, além das transformações envolvidas na agenda da reforma urbana e no enfrentamento social à exclusão das camadas mais pobres. Dessa forma, o terceiro e último capítulo desse trabalho se dedicará a essas discussões, empreendendo esforços na compreensão dos desafios atualmente enfrentados no âmbito da constituição e reformulação das cidades.

Capítulo 3 – Precariedade e carência habitacional

Como já demonstrado em outro momento, não é observado, no âmbito do processo urbano brasileiro, um comprometimento por parte do planejamento e da regulação urbanística com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito à minoria privilegiada da cidade, reproduzindo uma estrutura desigual e segregacionista. A provisão de grande parte das moradias urbanas lança mão da ilegalidade, de forma a potencializar tanto a minimização do custo de reprodução da força de trabalho quanto o funcionamento de um mercado imobiliário especulativo sustentado sobre uma estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 2000).

Diante disso, o presente capítulo tece, em sua primeira seção, uma análise dos marcos regulatórios das políticas urbanas no Brasil, contrastando-os com o limitado acesso à moradia evidenciado pelos dados disponíveis para déficit e vacância habitacional. Ademais, são trazidos também dados de adequação domiciliar, com vistas a compreender o lugar ocupado pela precariedade na questão habitacional.

O segundo subcapítulo, por sua vez, salienta os esforços da luta por moradia no âmbito legal do planejamento urbano, sem se esquecer, no entanto, das limitações ditadas pelos movimentos e interações político-econômicas. Assim, os movimentos populares são também colocados em evidência na busca por alternativas à lógica do mercado imobiliário e enquanto frentes determinantes na modificação e adaptação do campo jurídico para exercício dos direitos sociais e modificação das cidades.

3.1 Acesso à moradia: um direito não verificado

A política urbana no Brasil, cujo marco regulatório esteve inserido já no âmbito das reformas políticas e jurídicas incorporadas pela Constituinte de 1988, apresenta significativas limitações quanto ao nível de implantação e inclusão social (ROLNIK, 2013). O capítulo II da Constituição Brasileira assume a moradia enquanto um direito social, junto à educação saúde, alimentação e trabalho, por exemplo. O art. 7º, em seu inciso IV, traz a fixação de um salário mínimo nacionalmente unificado enquanto requisito básico para atendimento às necessidades vitais básicas dos trabalhadores e de suas famílias, o que inclui acesso à moradia digna. A responsabilidade compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento

básico está presente no art. 23, inciso IX. Ademais, a política de desenvolvimento urbano, que tem como instrumento básico o plano diretor⁵⁶ municipal, é apresentada como compromisso de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Segundo o art. 182, *caput*, o adequado aproveitamento da propriedade urbana é requisito fundamental para a manutenção da posse, estabelecendo condições de desapropriação àqueles que não cumprirem com a função social de seus imóveis e, ainda, concessão de posse àqueles que utilizarem áreas alheias para sua moradia ou de sua família, sem oposição, pelo tempo mínimo de cinco anos.

Não obstante aos mecanismos de segurança e regulação garantidos pela Constituição, os dados disponíveis para acesso à habitação não refletem grandes avanços das políticas públicas na abrangência do direito à moradia digna. A Fundação João Pinheiro, FJP, através de sua Diretoria de Estatística e Informações, tem elaborado, nos últimos anos, uma série de estudos do Déficit Habitacional no Brasil, sendo o décimo segundo volume (e último publicado) referente ao ano de 2015, com base nos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) do mesmo ano. Faz-se importante, antes da apresentação dos dados, breve compreensão dos aspectos teóricos e metodológicos dos referidos estudos.

Para além do déficit habitacional, traduzido na necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional, analisa-se também o conceito de inadequação de domicílios, o qual não está, por sua vez, relacionado ao “dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores” (FJP, 2015, p. 13). Ou seja, enquanto o déficit habitacional pode ser entendido como a necessidade por reposição de estoque e por incremento de estoque, a inadequação está vinculada ao dimensionamento de políticas complementares à construção de moradias, uma vez que não implica necessariamente a construção de novas unidades. Enquadram-se na inadequação domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores,

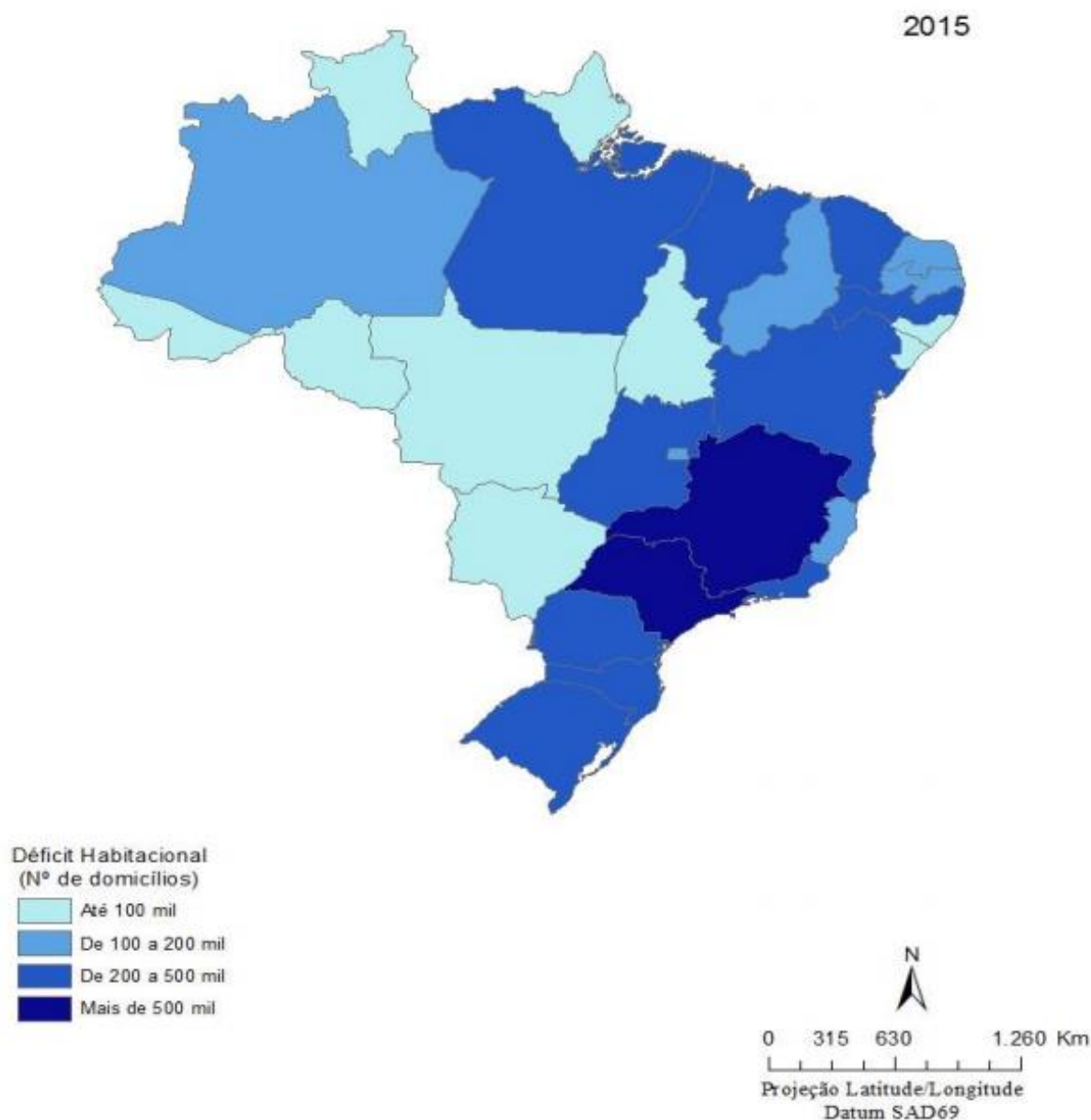
⁵ Conforme Villaça (2005), “a ideia de Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930. [...] Desde então, [...] alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa” (VILLAÇA, 2005, p. 47). Numa concepção mais abrangente, o Plano Diretor abrangeria todos os problemas fundamentais da cidade, tais quais infraestrutura e acessibilidade e questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social do município.

⁶ Segundo Rolnik, o Plano Diretor seria um dos principais instrumentos de combate à retenção especulativa de terrenos vazios ou subutilizados (ROLNIK, 2013).

problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. Parte-se de uma perspectiva sociológica que identifica, no problema da moradia, o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica, envolvendo condições culturais e outros aspectos da dimensão individual e familiar. Os altos índices de desigualdade, combinados com a melhoria cada vez mais lenta de infraestrutura e acesso urbano – fornecimento de transporte público de qualidade, necessidade de construção de habitações populares adequadas, urbanização de favelas, melhorias nas residências precárias –, chamam às políticas públicas a responsabilidade de elaboração de planos de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos precários. A interdependência da moradia com as demais esferas urbanas evidencia a insuficiência de simples programas de habitação (FJP, 2015).

A desigualdade brasileira pode ser ilustrada pelas diferenças em termos de localização e perfil do déficit habitacional. Conforme o relatório de 2015, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste os números ultrapassam 90% nas áreas urbanas, enquanto nas regiões Norte e Nordeste o déficit rural ainda tem peso relativamente alto – 21,8% e 26,8%, respectivamente. O déficit Habitacional total segundo unidades da federação pode ser observado na figura 1.

Figura 1 – Déficit Habitacional total, segundo unidades da federação – Brasil - 2015



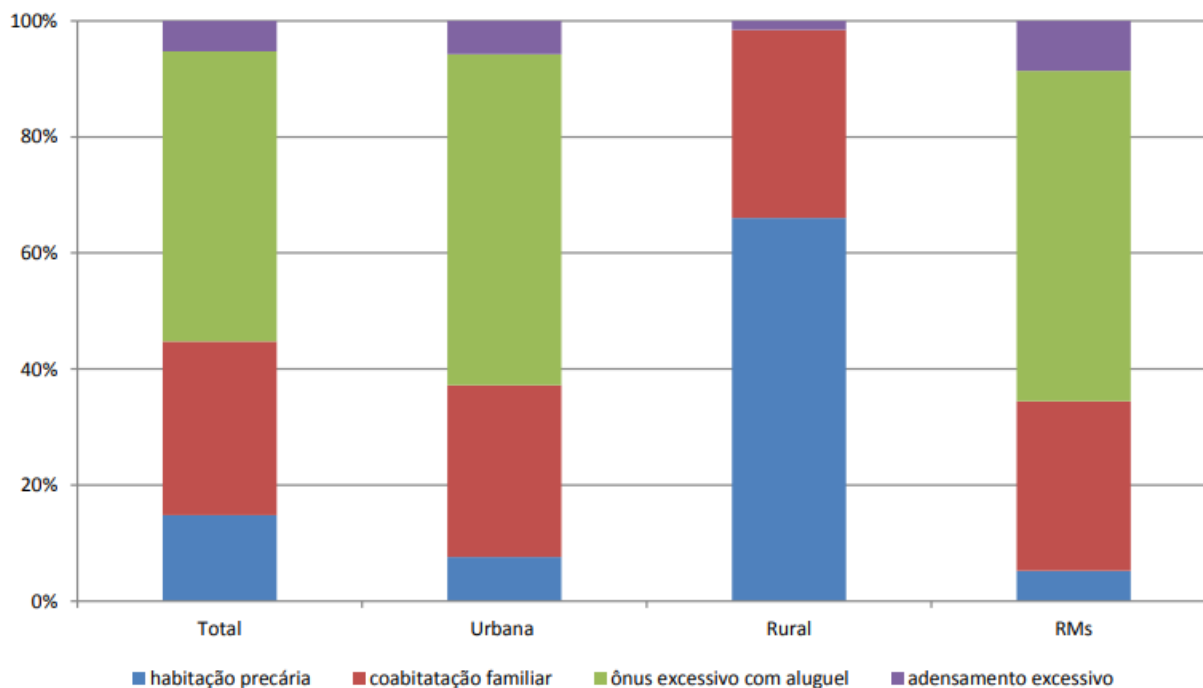
Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informação (Direi).

O estudo destaca o recorrente aumento do número de domicílios vagos, em contraste com a persistência de elevados índices de déficit de moradias. No ano da pesquisa, havia no Brasil 7,906 milhões de imóveis vagos, sendo que 6,893 milhões estavam em condições de serem ocupados, dos quais em sua maioria localizados em áreas urbanas. Entretanto, apesar de constituírem um estoque de mercado, esses domicílios são direcionados a um perfil de consumidor que exclui as famílias de mais baixa renda.

O gráfico 1 permite uma análise da composição do déficit habitacional⁷ por situação do domicílio.

Gráfico 1 – Composição do Déficit Habitacional, por situação do domicílio e regiões metropolitanas – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informação (Direi).

Nota-se que o ônus excessivo com aluguel⁸ é componente de grande peso relativo no déficit habitacional total, mas, por tratar-se de um fenômeno eminentemente urbano, desaparece ao analisarmos áreas rurais. Nestas, a habitação precária assume frente na composição do déficit. No primeiro caso, enquadram-se, sobretudo, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, enquanto no segundo estão as regiões Norte e Sul. A coabitatação familiar, por sua vez, configura fator importante independentemente das

⁷ A metodologia do estudo da FJP para cálculo do Déficit Habitacional identifica quatro componentes do déficit, que por sua vez dividem-se em subcomponentes: i. habitação precária; i.i. domicílios rústicos, aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada; i.ii. domicílios improvisados, ou seja, locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa; ii. coabitatação familiar, que expressa a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio e das que vivem em cômodo, mas que pretendem constituir um domicílio unifamiliar; ii.i. famílias conviventes; ii.ii. cômodo; iii. ônus excessivo com aluguel; iv. adensamento excessivo de domicílios alugados, expresso pelo número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório (FJP, 2015).

⁸ O ônus excessivo com aluguel urbano “corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel” (FJP, 2015, p. 23).

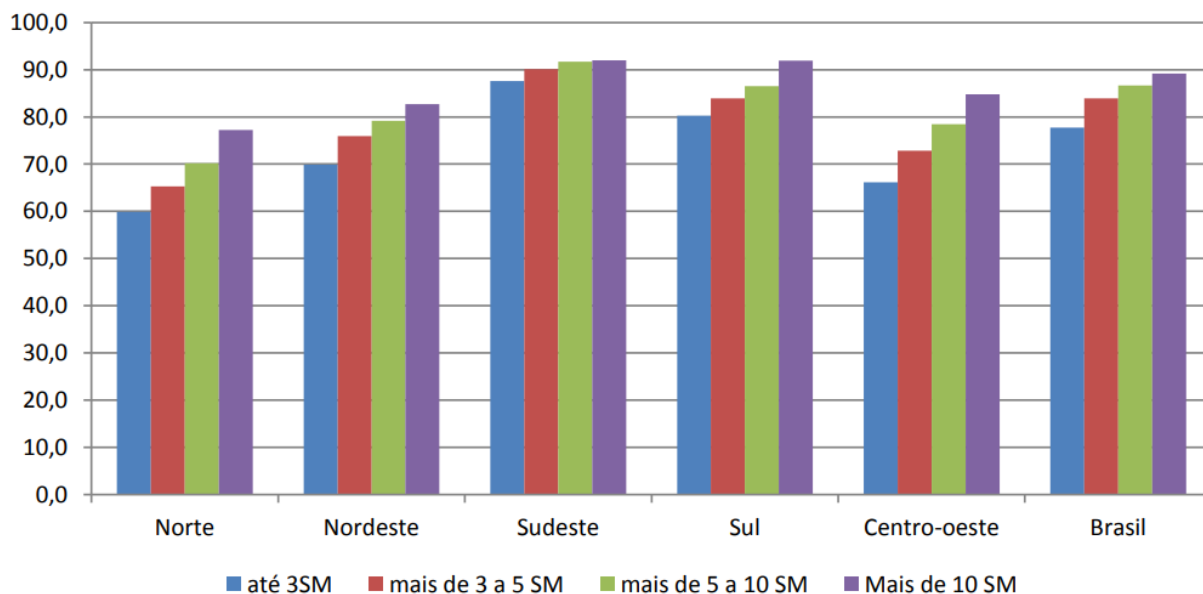
áreas ou regiões analisadas. Destaca-se o ônus excessivo com aluguel enquanto indicador de não adequação do mercado imobiliário ao perfil de demanda da população.

Uma análise dos índices de inadequação de domicílios urbanos⁹, por sua vez, indica a carência de infraestrutura como o critério que mais afeta os domicílios brasileiros. Em 2015, cerca de 7,225 milhões de domicílios apresentavam ausência de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o que corresponde a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. A região Nordeste lidera com o pior desempenho – cerca de 3,077 milhões de domicílios com carência de ao menos um tipo de serviço de infraestrutura –, seguida pela região Sudeste, com 1,194 milhões, Norte, com 1,085 milhões, Centro-Oeste, com 1,030 milhões e Sul, com 736 mil. Configuram a infraestrutura urbana quatro serviços básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana.

O gráfico 2 evidencia a relação entre a renda média familiar, em salários mínimos, e o percentual dos domicílios adequados urbanos, segundo regiões geográficas.

⁹ A metodologia para cálculo da inadequação de domicílios, por sua vez, identifica cinco componentes, sendo o primeiro deles dividido em quatro subcomponentes: i. carência de infraestrutura, caracterizada pela ausência de ao menos um dos serviços básicos considerados; i.i. energia elétrica; i.ii. abastecimento de água; i.iii. esgotamento sanitário; i.iv. coleta de lixo; ii. adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios, quando o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório; iii. ausência de banheiro exclusivo; iv. cobertura inadequada, a qual inclui todos os domicílios que têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha; v. inadequação fundiária urbana, que contempla os casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno onde ela se localiza (FJP, 2015).

Gráfico 2 – Percentual dos domicílios adequados urbanos, por faixa de renda média familiar mensal em salários mínimos (SM), segundo regiões geográficas e Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informação (Direi).

Observa-se que quanto maior a renda familiar mensal maior é a adequação domiciliar urbana. Mesmo nos domicílios de menor renda, até três salários mínimos, o índice de adequação alcança valores elevados – 77,8% deles estão adequados à moradia. Assim, como o próprio estudo aponta, “apesar dos problemas que envolvem o setor habitacional no país, a maioria dos domicílios brasileiros encontra-se em boas condições habitacionais e, segundo a metodologia utilizada, não necessita de intervenção imediata” (FJP, 2015, p. 73). É de grande importância a reflexão de quem são aqueles que compõem essa minoria que fica à margem dos índices de adequação. Além disso, vale, ainda, lembrar que os números apresentados para inadequação de domicílios não incluem aqueles contabilizados no cálculo do déficit habitacional.

3.2 Planejamento legal e as lutas populares

Ao longo dos anos 80 e 90 ganharam forças no Brasil dois movimentos contrastantes e conflituosos: de um lado, a ascensão de um projeto neoliberal que permeou também a política urbana pela integração do país à globalização do capital e das finanças e pela reconfiguração do quadro político eleitoral, e, do outro lado, a consolidação de movimentos sociais e populares responsáveis por pautar o processo de redemocratização inserindo o acesso à terra e sua função social na construção de um Estado de direitos. A crise do modelo de industrialização por substituição de

importações, no final dos anos 70, conjuntamente com os processos de globalização que acarretaram altos índices de desemprego e redução de políticas redistributivas, contribuiu para ampliar a base do movimento pela Reforma Urbana, agregando, além dos moradores de assentamentos informais, periferias e favelas, setores das classes médias urbanas profissionais, como arquitetos, engenheiros e advogados. A reconstrução das organizações sindicais foi crucial para o avanço dessas alianças pela melhoria de serviços públicos, inclusão das favelas e periferias como objeto de investimento e outros programas de compensação e proteção social (ROLNIK, 2013). Os movimentos de resistência empreendem esforços na construção de outras práticas e políticas calçadas, essencialmente, pelo direito à moradia e à cidade (MORADO, 2016).

Conforme Rolnik,

A luta pelo direito à cidade - e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país (ROLNIK, 2013, p. 2)

A agenda de reforma urbana incorporou três eixos principais: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a especulação imobiliária e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas (TREVAS *et al* in ROLNIK, 2013). As primeiras experiências de inserção e reconhecimento das favelas no planejamento e regulação urbana decorreram da demarcação de Zonas Especiais e Interesse Social (ZEIS), nas cidades de Recife e Belo Horizonte. Propunha-se, dentre outras medidas, o estabelecimento de regras de intervenção para a implantação de programas de urbanização reconhecendo-se as especificidades dos padrões de ocupação nessas regiões, em oposição aos planos de desfavelamento e remoção de famílias. As definições e deliberações deveriam contar com a participação dos moradores e periferias, constituindo processo participativo. Em 1990, foi aprovado um Plano Diretor, em Diadema, que incluía, de forma inédita, o estabelecimento de ZEIS de vazios como reserva de terra para habitação de interesse social sobre as áreas consideradas pelo Plano como subutilizadas ou vazias, a fim de melhor aproveitar a infraestrutura já existente. Em 2005 as ZEIS foram incorporadas ao Estatuto da Cidade, o que logrou ampliação do número de municípios brasileiros que adotavam o instrumento (ROLNIK, 2013). Assim, como afirma Morado,

Se, por um lado, as ocupações urbanas emergem como áreas ilegais diante das premissas jurídicas que colocam o direito de propriedade como o mais sólido e amplo de todos os direitos subjetivos patrimoniais, por outro, tornam-se legítimas diante do Estatuto da Cidade que ordena ações de interesse social para a democratização de utilização do espaço urbano, calcadas pela função social da propriedade (MORADO, 2016, p. 48).

Ainda assim, a consolidação de favelas situadas em áreas centrais seguiu enquanto objeto de disputas e controvérsias e a resistência dos assentamentos informais e ocupações no país contra remoções e expulsões violentas ainda é crucial para a sobrevivência desses espaços, frente à fragilidade evidente da Constituição e da instrumentalização no Estatuto da Cidade. Soma-se a isso o não reconhecimento pelo sistema de financiamento do desenvolvimento urbano de instrumentos que não a propriedade plena escriturada em cartório para assegurar a posse. Mais ainda, mesmo os Planos Diretores são muitas vezes desenhados com vistas à definição de cidades globalmente competitivas para atração de investimentos internacionais, abrindo espaço para a cidade empresarial em oposição ao debate da desmercantilização do solo urbano. Essa contradição pode ser bem ilustrada pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (ROLNIK, 2013).

Uma análise atenta dos dados apresentados elaborados pela Fundação João Pinheiro nos mostra que, ao contrário do que parece, não faltam moradias no Brasil – o déficit habitacional total estimado alcançava, em 2015, a marca dos 6,355 milhões de domicílios, enquanto a vacância habitacional estimada era de 7,906 milhões de imóveis, sendo de 6,893 milhões o número de imóveis vagos apropriados para morar (FJP, 2015). Nos termos de Boulos, trata-se da conferência de “muito para poucos e pouco para muitos” (BOULOS, 2012). Esse quadro resulta da retenção de terrenos e imóveis para especulação fundiária, que amplifica a quantidade de imóveis vazios e de terrenos inutilizados em áreas com boas condições de infraestrutura e se apresenta como obstáculo ao cumprimento da função social da propriedade no contexto do planejamento urbano (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011).

Boulos destaca que a compreensão da moradia como direito envolve a superação da lógica capitalista dominante que pressupõe o tratamento da habitação a partir de seu valor medido em dinheiro, e não a partir da necessidade e do uso. Os próprios programas de acesso à moradia implantados ao longo dos governos brasileiros não representaram um contraponto à lógica da eliminação da moradia como direito –

tratando-se dos dois mais emblemáticos programas, apenas 12% do total de recursos aplicados pelo BNH foram destinados a famílias com renda menor que cinco salários mínimos e cerca de 75% do recurso e 60% das habitações do programa Minha Casa, Minha Vida foram destinadas a famílias com renda maior do que três salários mínimos. Vale reconhecer que este último representou um importante avanço em relação à quantidade de subsídio do governo para aquisição da casa, especialmente pelo caráter inédito do tangente às famílias de baixa renda. Todavia, os conjuntos habitacionais foram construídos em regiões periféricas, com baixa qualidade e pouca infraestrutura, por se tratar de regiões de baixo custo para as empreiteiras. (BOULOS, 2012). Além disso, os modelos de gestão participativas não foram incorporados também no planejamento dos programas recentes de financiamento do desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2013).

Assim, como já explicitado em outro momento, historicamente resta ao trabalhador assumir o ônus de sua reprodução e lutar por melhores condições de acesso à cidade e moradia.

A primeira grande luta conhecida em relação a essa questão foi entre 1917 e 19, com formação da Liga dos Inquilinos, contra despejos e o valor dos aluguéis. Os sem-teto buscaram organizar uma greve de aluguéis! Entre 1945 e 47 também ocorreram grandes movimentos, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, com as mesmas reivindicações (BOULOS, 2012, p. 25).

Uma das conquistas do Movimento de Reforma Urbana, ainda nas décadas de 1970 e 1980, foi a incorporação da proposta de solo criado, a fim de cobrar do empreendedor o potencial adicional do solo, como instrumento de financiamento de políticas sociais (ROLNIK, 2015).

Ainda assim, a ausência de estratégias efetivas de provimento de habitação de interesse social pela atuação da política urbana contribui para que os grupos de baixa renda visem à propriedade imobiliária, pressionando os preços no mercado imobiliário e, principalmente, reproduzindo a exclusão de parcelas significativas da população do acesso à habitação (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011). As recentes organizações de ocupações urbanas planejadas em grandes espaços urbanos simbolizam as novas estratégias adotadas por esses grupos para acesso à terra, desafiando a lógica da retenção de espaços vazios para fins especulativos.

A estratégia das ocupações, segundo membros das Brigadas Populares – um dos movimentos sociais diretamente envolvidos – é uma resposta ao que o movimento afirma ser uma insuficiência da ação do setor público no provimento da habitação social, e à forma em que esta é conduzida na capital. *Trata-se também, segundo o movimento, de uma ação direta no cumprimento da constituição federal no que diz respeito ao direito à habitação (“não queremos ter o direito, queremos ter a moradia”*, afirma um membro da organização) e também ao cumprimento da função social da propriedade [...] (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p.21-22) (itálico meu)

O campo jurídico modifica-se, então, através de movimentos sociais populares, uma vez frustrados pelas reformas, ou ausência, de reformas legais. As ocupações retiram do mercado imobiliário um espaço que seria mais um ativo financeiro.

Tem-se, portanto, nas ocupações urbanas, um mecanismo de exercício dos direitos sociais pela redefinição das cidades. A autoconstrução se mostra, nesse contexto de ocupações, como uma estratégia símbolo de solidez para dificultar um eventual despejo, além de se manter como consolidação do desejo individual da propriedade da casa (MORADO, NASCIMENTO, 2016). Contudo, não obstante à questão da habitação enquanto um problema no Brasil, as ocupações de terrenos e prédios vazios ainda são tratadas de perspectiva muito negativa. Em face disso, faz-se essencial reconhecer a legitimidade e o direito de ocupar, uma vez que se trata de utilizar áreas vazias em favor dos trabalhadores no cumprimento da Constituição (BOULOS, 2012).

As ocupações organizadas por frentes populares datam da década de 1980, sendo que em 1987 ocorreu uma séria de ocupações simultâneas, envolvendo cerca de 50 mil famílias, pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Em 1997, surgiu o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), com esforços voltados à integração da luta por moradia à luta por serviços de infraestrutura e acessibilidade. Recentemente, em 2007, “surgiu a Resistência Urbana, uma frente nacional que reúne vários movimentos combativos em luta por direitos sociais, por uma Reforma Urbana anticapitalista e contra a criminalização dos trabalhadores e dos movimentos populares” (BOULOS, 2012, p. 49).

Entretanto, embora as camadas populares tenham aprendido a utilizar o sistema judiciário a seu favor, ainda cabe aos donos do poder o direito exclusivo de “legalizar o ilegal” (HOLSTON, 2010). Para Magalhães *et al*, “estes embates [...] revelam a necessidade de se ampliar as formas de acesso e o montante de investimentos públicos

não somente no provimento de habitação, mas na estruturação e na maior democratização do planejamento urbano de forma geral” (MAGALHÃES, SILVA & TONUCCI, 2011, p. 22).

Conclusão

Neste trabalho, objetivou-se discutir o problema da habitação no Brasil, a partir de uma análise teórica das relações que configuram as regiões periféricas e suas implicações para a manutenção de uma ordem espacial segregada e desigual. Partiu-se do pressuposto de que a carência habitacional é um reflexo de processos históricos de construção da renda da terra, legislação fundiária e estabelecimento e funcionamento do mercado imobiliário especulativo.

Como visto, os supracitados processos resultaram no estabelecimento de uma ordem urbana excludente, fundamentada na posse de uma renda mínima para aquisição de moradia simultaneamente à manutenção de baixos salários insuficientes à reprodução da mão-de-obra com pleno acesso à cidade. Assim, uma ampla camada da sociedade se vê à margem dos direitos estabelecidos na Constituição, não desfrutando de moradia digna, serviços de infraestrutura, educação e saúde.

Os dados para carência habitacional não deixam dúvidas quanto à heterogeneidade característica da urbanização brasileira. Carência habitacional coexiste com vacância habitacional, sendo que uma considerável parcela dos imóveis vagos encontra-se em condições de ser utilizada. Ainda assim, ao contrário do que se esperava encontrar, a questão da precariedade não se mostra enquanto um problema significativo na questão da habitação, o que de forma alguma elimina sua gravidade. É importante lembrar que boa parte das moradias não é contabilizada nos critérios de precariedade simplesmente por já estarem inclusas nos dados para déficit habitacional. Ademais, deve-se empreender um esforço constante de reflexão quanto a quem são as pessoas que se inserem nesse quadro, tanto de déficit quanto de carência.

A não efetividade dos planos de planejamento urbano pode ser atribuída à ausência de uma reforma urbana, explicada pela aliança público-privada que subordina a elaboração de políticas públicas aos interesses privados do mercado imobiliário – grandes empreiteiras e construtoras, sobretudo. Assim, a participação da sociedade no urbanismo brasileiro por vias legais se vê limitada, restando aos trabalhadores a articulação e mobilização em frentes populares para estabelecimento de alternativas para sua reprodução.

Os processos de autoconstrução são tomados pela classe trabalhadora na solução à questão da habitação, seja pelo provimento de moradia própria, seja pelo aluguel do barracão autoconstruído, contribuindo para a renda familiar. Todavia, estão envolvidos longos anos para a construção da casa, além da absorção de boa parte das economias conseguidas em prejuízo de outras necessidades. Ademais, esses processos se mostram funcionais à manutenção dos baixos salários e sustentação de um mercado imobiliário especulativo.

Mais recentemente, têm surgido novos modelos de organização popular na luta pelo acesso à moradia. As ocupações urbanas se mostram no sentido da exigência do cumprimento da função social da propriedade e da reconfiguração inclusiva da cidade. Trata-se de movimentos planejados que contam com uma rede de agentes para suporte técnico e jurídico, que lançam mão também da autoconstrução com vistas a dificultar processos de despejo.

Por fim, os conflitos em torno do espaço urbano não serão superados enquanto os mecanismos de mercado ditarem as relações sociais, uma vez que a mercantilização de serviços de acessibilidade exclui a presença e ocupação efetiva da classe trabalhadora nas grandes cidades. Reconhece-se, portanto, a indissociabilidade entre a estruturação das chamadas “não cidades” (extensas periferias) e os movimentos de resistência aos padrões que tornam a condição de cidadania um privilégio, resultando em constante conflito urbano e determinando tendências alternativas de conformação do espaço.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas**. R. B. de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n.2. Novembro de 2007.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Coleção Urbanismo, São Paulo, Alfa-Omega, 1982 (1975).

BONDUKI, Nabil. & ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. Coleção Urbanismo, São Paulo, Alfa-ômega, 1982.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto**. Ed. Scortecci. São Paulo: 2012.

ENGELS, Friedrich. **Para a Questão da Habitação**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acesso em 24 jan. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP (2015). **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, FJP: 2018.

HOLSTON, James. **Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: 2010. Disponível em: <http://www9.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Bibliografia_Basica/Holston,_James._Legalizando_o_Ilegal_propriedade_e_Usurpacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em 21 abril 2019.

JARAMILLO, S. G. **El papel del mercado del suelo em la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas**. Territorios, n. 2. Universidad del Rosario, Colombia: 1999.

JARAMILLO, S. G. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. 2 ed. Bogotá: 2009.

MAGALHÃES, Felipe N. C.; TONUCCI FILHO, João B. M.; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In: Jupira Gomes de Mendonça; Heloísa Soares de Moura Costa (orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. 01ed. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011, v. 01, p. 17-40.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução: a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Coleção Urbanismo, São Paulo, Alfa-Omega, 1982 (1976).

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000 (2000).

MARX, Karl. **Capital: a critique of political economy**. Marxists.org, v. 3, 2010. Disponível em <<https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-III.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2019.

MONTE-MÓR, R. L. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte: 1981.

MORADO NASCIMENTO, Denise. **As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade**. Cadernos Metrópole, vol. 18, n. 35. São Paulo: 2016. p. 145-164.

NOZOE, Nelson. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia**. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2019.

PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – PLAMBEL. **O mercado da terra na região de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: 1987.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. São Paulo: 2013. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2005.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. FEA/USP. São Paulo: 2015.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Coleção Urbanismo, São Paulo, Alfa-Omega, 1982 (1978).

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, v.1, 1988.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2019.