



AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO NA TRAJETÓRIA DE FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Caroline Magalhães Lima¹

Raphael Martins de Martins²

Resumo:

Este artigo busca traçar o percurso de configuração das cidades brasileiras com do desenvolvimento capitalista, bem como suas problemáticas e formas de mediação do Estado através de políticas públicas. O estudo apontou que o urbano é um espaço necessário para a reprodução das relações sociais capitalistas, e que as políticas públicas para habitação e moradia digna são demandas colocadas pelo crescimento não planejado das cidades, a partir de pressões da classe trabalhadora, de organismos internacionais e do próprio mercado imobiliário capitalista.

Palavras-chave: Rural e urbano, cidade e política de habitação.

Abstract:

This article attempts to trace the route of the configuration of Brazilian cities with the capitalist development, as well as its problems and forms of mediation of the state through public policy. The study pointed out that the urban space is required for reproduction of capitalist social relations, and public policy for housing and decent housing are demands placed by unplanned growth of cities, from the pressures of the working class, international organizations and the capitalist housing market.

Keywords: Rural and urban, city and housing policy.

¹ Estudante de Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: carol_pds@hotmail.com

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: raphaeltel@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

A diferenciação entre espaço urbano e espaço rural tem sido discutida por diversos autores. Segundo, Henri Lefebvre (APUD ENDLICH, 2006), a separação entre a cidade e o campo acontece a partir e por meio da divisão entre trabalho intelectual e trabalho material, onde a cidade assumiria as funções de organização da vida em sociedade, da vida cotidiana, a partir das esferas políticas, militares e intelectuais.

Apesar de não terem surgido com o modo de produção capitalista, só nele as cidades crescem e ganham protagonismo resultando de uma mediação entre as relações globais – relações de produção e de propriedade capitalista – e as relações diretas entre os sujeitos sociais que a habitam. Assim, o capitalismo cresceu e se manteve devido à conquista e integração do espaço (MARTINS, 2010).

Até o fim da década de 1910, a população urbana nas cidades brasileiras totalizava entre 6,8% e 10%, devido à economia capitalista latifundiária agroexportadora. Nesta mesma época, o Estado brasileiro incentivava a prática de grilagem para acúmulo de terras, buscando a garantir a propriedade privada pelos “cidadãos” (MARICATO, 2003).

Já nas décadas finais do século XIX e iniciais do XX, com o fim da mão de obra escrava e chegada de imigrantes europeus e norte-americanos, as cidades passaram a sofrer um processo de “inchamento” devido à progressiva industrialização brasileira (SANTOS, 1993), e à ampla gama de serviços que empregavam grande massa de trabalhadores, permitindo uma nova configuração das cidades.

Entre 1950 e 1980, o chamado período *desenvolvimentista*, a expansão das cidades foi proporcional à expansão da industrialização e do mercado de força de trabalho, que ocorreram dirigidos por um modelo de política de urbanização que vislumbrava um maior nível “de integração e mobilidade, apesar das fortes desigualdades” (RIBEIRO, 1997, p. 271), orientando a melhoria na infra-estrutura urbana propícia à circulação de mercadorias e ao escoamento para exportação.

Nesta nova configuração do espaço urbano brasileiro - que já na segunda metade do século XX é habitado por cerca de 80% da população do país - a moradia afirma-se



enquanto mercadoria³ e a ilegalidade em relação à posse da terra fornece base para a exclusão territorial.

A carência de salários que garantissem a cesta básica de produtos, necessários a sobrevivência (como moradia, alimentação, vestuário, etc.), fez com que trabalhadores ocupassem áreas de risco de cidades, habitando beiras de córregos e rios, morros, etc. que já apresentavam deslizamentos, enchentes dentre outros riscos ambientais (MARICATO, 2003).

Aos poucos, a população começa a reivindicar melhores condições de vida, incluindo a pauta da habitação e da moradia digna⁴, levando o Estado brasileiro a fomentar as primeiras políticas públicas para habitação, inclusive, devido às pressões internacionais de entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo Bastos (APUD LEHFELD, 1988), “a habitação que já era um parâmetro tático do capital variável, se vê estrategicamente investida da função de pólo estruturador do consumo dirigido no quadro de colonização da vida cotidiana”. Além da demanda por habitação nos centros urbanos, a moradia é fetichizada pelo sistema capitalista, que, com o auxílio do Estado, dá poder crescente à especulação imobiliária.

2. METODOLOGIA

Para fundamentar teoricamente o trabalho, foi realizada pesquisa de cunho bibliográfico nos estudos de David Harvey (2011), Ângela Endlich (2006), Rapahel Martins (2010) e Maria Lúcia Bernardelli (2006), buscando um diálogo entre tais interpretações da obra de Henri Lefebvre sobre a cidade.

³ Devido à própria lógica de regulamentação do mercado capitalista, que “apropria” direitos básicos à sobrevivência humana e assegura, com a propriedade privada, a falsa democracia que mascara o sistema, porém, não cabe o debate sobre tal temática neste artigo.

⁴ Ter acesso à moradia digna significa ter acesso: à habitação, em condição de ocupação estável, sem risco de remoção ou de ameaças; a serviços e bens públicos e infraestrutura, como energia elétrica, sistema de esgoto e coleta de lixo; a bens ambientais, como terra, água e um ambiente equilibrado; a moradia com custo financeiro acessível, com acesso a subsídios e financiamentos compatíveis com os níveis de rendas; com condições adequadas para habitação, com tamanho mínimo garantido e condições de salubridade de qualidade, com proteção contra frio, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde e riscos estruturais; com acesso prioritário para grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem; com uma localização adequada, próxima à equipamentos públicos, como escolas, hospitais, etc; com adequação cultural, expressando sua identidade cultural. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)



Além disso, se esboçou um estudo sobre a trajetória da formação das cidades brasileiras, buscando levantar o motivo aparente de seu crescimento e surgimento do problema habitacional, a partir de estudos feitos por Ermínia Maricato (1997, 2003), Raquel Rolnik (1997, 2009), Neide Lehfeld (1988) e Milton Santos (1993). Foi realizada análise de documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (2011) a fim de apontarmos o tratamento estatal das políticas públicas para habitação.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nos estudos sobre formulações teóricas de Henri Lefebvre e David Harvey, é possível verificar que os objetivos de reproduzir e valorizar o capital foram possíveis devido à expansão geográfica e a reorganização espacial. Harvey (2011) argumenta⁵ que a instalação de certa infraestrutura física no espaço constitui 'capital fixo incorporado à terra' (em oposição às formas de capital fixo que podem ser movidas). Tais investimentos absorvem um volume de capital, cuja recuperação depende de seu uso, pois o capital fixo investido na terra requer que as atividades desenvolvidas naquele espaço sigam o padrão geográfico fixado de seus investimentos para que seu próprio valor se realize.

Para o modo de produção capitalista, o processo de urbanização é essencial, visto que se torna uma forma de absorção de capital, pois propicia a circulação de mercadorias, e o surgimento de novas cidades dependerá de uma enorme soma de investimentos financeiros e do envolvimento direto do Estado⁶. Historicamente, isso levou a um aumento e agravamento do êxodo rural, que repercutiu no adensamento da questão social⁷, contribuindo para o surgimento de novas expressões desta.

Para Rolnik (2009), as cidades são imãs que atraem devido à concentração - à capacidade de atrair, concentrar e reunir diversas pessoas. Nas cidades anteriores ao

⁵ Nesse ponto, dentre outros, há concordância por Harvey com o pensamento de Lefebvre.

⁶ Como exemplo tem-se a participação do Estado inglês no crescimento e surgimento de novas cidades no Reino Unido, com a Lei dos Cercamentos, que forçou a migração de trabalhadores do campo para as cidades industriais a fim de venderem sua força de trabalho.

⁷ Segundo Yamamoto (1998, p. 27), a questão social pode ser compreendida como "conjunto das expressões das desigualdades que aparecem com a sociedade capitalista e que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação do seu produto mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade".



capitalismo se *ia*, nas cidades formadas e em formação no capitalismo se *vive*. O urbano torna-se o lar, o espaço central da vida cotidiana, deixando sua significação de conjunto de edificações, e afirmando a predominância da cidade sobre o campo.

Bernardelli (2006) afirma que o rural não pode ser definido por oposição ao urbano, mas na sua relação com as cidades. Daí surge critérios que buscam uma aproximação conceitual, daquilo que seria a cidade: a) o tamanho demográfico; b) a densidade; c) os aspectos morfológicos, ou as formas urbanas; d) as atividades exercidas – quanto menor o índice de atividade agrícola, maior será o caráter urbano da cidade; e) o modo de vida; f) as inter-relações, ou seja, as comunicações entre cidades; g) a geração de inovações, e seu caráter difusor. Normativamente, o Decreto Lei 311, de 1938, define como cidade todas as sedes municipais, independente dos critérios apontados acima, de suas características estruturais ou funcionais.

Mesmo com o surgimento e fortalecimento dos monopólios agrícolas agroindustriais, da agropecuária, do agronegócio, o êxodo rural continua crescendo (MARICATO, 1997). Dois possíveis fatores justificam o crescimento de tais processos: 1) Desde os anos 1980 o emprego agrícola tem decrescido (com a inserção de máquinas no campo subsidiadas pelo Estado); 2) O surgimento de pólos industriais de exportação no campo (indústrias têxteis, ramos alimentícios, produção de móveis etc.), com a implantação de multinacionais, transformando municípios rurais em cidades urbanas. Como exemplificado por David Harvey (2011, p. 38):

“Antigas aldeias chinesas, perto de Hong Kong, transformaram-se em cidades multimilionárias e potências de produção muito rapidamente. A maior parte do excedente de capital global foi absorvida na “produção desses novos espaços de atividade capitalista, bem como nas infraestruturas necessárias para facilitar o crescente volume de comércio internacional desses países (por exemplo, aeroportos e portos de carga)”.

Segundo Ermínia Maricato (2003), a legislação urbana só será pauta para as políticas públicas governamentais quando se torna necessária para a estruturação e fortalecimento do mercado imobiliário urbano capitalista, que estabelece novas relações entre a administração pública e os investimentos financeiros, a partir de medidas como liberação de crédito para promotores imobiliários, que passam a investir em habitação e desenvolvimento urbano, sob o aval de legislações que buscam facilitar tais transações.



Outro fator que influi para o Estado brasileiro atender para as políticas públicas para habitação ocorre devido às pressões internacionais. Instrumentos internacionais que tratavam sobre o direito à moradia podem ser citados: A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; as Resoluções da Convenção sobre todas as formas de discriminação Racial, de 1968; os Pactos dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1992; a Agenda Habitat, elaborada pelos países participantes da Conferência Nacional de Assentamentos Humanos – Habitat II; etc.

Porém, é necessário considerar o protagonismo dos movimentos sociais de luta por moradia e demais formas de organização da classe trabalhadora⁸ que reivindicavam o direito à moradia digna e à habitação tanto no ambiente urbano, como no rural, conquistando paliativamente o cumprimento de leis em seu benefício⁹.

A primeira política de habitação do país foi segundo Neide Lehfeld (1988, p. 79), a criação da Fundação Casa Popular - FCP, em 1946, pelo Decreto-Lei 9.218. Neste período, o Partido Comunista Brasileiro – PCB tinha grande inserção na classe trabalhadora de diversas cidades brasileiras, mobilizando milhares de pessoas em paralisações e greves, pressionando o Estado.

Assim, o Estado cria políticas públicas que ampliavam seus serviços, a fim de conquistar a classe trabalhadora, com direitos trabalhistas e melhorias no acesso à moradia, através de uma política redistributiva, gerando um clientelismo, principalmente em regiões do país menos desenvolvidas economicamente (LEHFELD, 1988).

Depois de uma série de fracassos com as políticas habitacionais, Lehfeld considera que apenas a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, é que a política habitacional tomou novos rumos, assentando-se em linhas empresariais de atuação com mínimo alcance (1988, p. 26). Tais medidas visavam o desenvolvimento econômico do país, contribuindo para a acumulação e o crescimento do capital imobiliário, e com o fortalecimento de um assistencialismo de Estado.

⁸ Aqui entendida como classe que vive por meio da venda de sua força de trabalho, a fim de obter alguma forma de salário necessário para a garantia da cesta básica de produtos necessários a sua sobrevivência.

⁹ Devido à compreensão da complexidade do tema, não adentraremos no debate sobre os movimentos sociais e seu protagonismo na busca pelo direito à moradia, tendo conhecimento de que sua organização permanece atuante e contemporânea tendo em vista o recrudescimento do Estado e do capital imobiliário especulativo, que nos últimos anos tem ganhado fortalecimento com planejamentos infra-estruturais e políticas públicas voltadas para os chamados “Mega-Eventos” (Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014, e Olimpíadas de 2016).



Em tal contexto, os loteamentos clandestinos, os cortiços, as favelas, a autoconstrução e as ocupações de terrenos “abandonados” surgem como soluções imediatas à classe trabalhadora, tanto nos espaços urbanos como nos espaços rurais, sendo severamente criticadas pelas mídias quando realizadas e desconsideradas quando realizadas pela burguesia imobiliária.

Com a Constituição Federal de 1988 o Direito à Moradia ressurgiu impresso em seu artigo sexto, porém, apenas no século XXI é que uma Política Nacional de Habitação é implementada, com a Conferência Nacional das Cidades. Segundo essa legislação, torna-se necessário repensar os municípios brasileiros e suas cidades, resultando na demanda por políticas públicas no setor de habitação, e principalmente, de “planejamento municipal participante”, decorrendo na criação do Estatuto da Cidade, com base na Lei 10.257 de 2001, que regulamenta os artigos 182¹⁰ e 183¹¹ da Constituição Federal Brasileira de 1988.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar tais políticas públicas para a habitação e moradia digna fica nítido que os mecanismos criados pelo Estado possuem muitas brechas que favorecem a realização de interesses do capital especulativo e imobiliário, mas que, minimamente, acabam favorecendo também a luta de movimentos sociais por moradia, como os artigos segundo e 39 do Estatuto da Cidade, que determinam que a propriedade urbana cumpra uma função social ou contribua para o cumprimento destas na cidade, seja em relação a uma atividade econômica, à qualidade de vida ou à justiça social.

Porém, apesar de tais ferramentas legais configurarem-se textualmente como vitórias para toda a população brasileira, a realidade opõe tais mecanismos de mediação e controle estatal à classe trabalhadora, devido a suas falhas e ineficiência em efetivarem-se amplamente, atendendo mais uma vez aos interesses do capital imobiliário.

¹⁰ “A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e é responsabilidade do Município” (Art. 182 da Constituição Federal de 1988).

¹¹ “Trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família. Garante o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal” (Artigo 183 da Constituição Federal de 1988).



Enfatizando, as políticas públicas para planejamento urbano e para habitação são ferramentas necessárias, mas que possuem pouco alcance populacional, constatando-se devido: ao próprio caráter histórico de formação das cidades brasileiras ao pouco interesse demonstrado em se atenuar a carência de recursos que atendam à demanda, aos fisiologismos municipais, à carência de estudos prévios qualitativos com equipes multi e interdisciplinares nos municípios, à própria pressão ideo-cultural que combate e criminaliza os movimentos sociais na reivindicação da pauta etc.

O Estatuto da Cidade e outros instrumentos legais realmente possibilitam a defesa jurídica para que os trabalhadores organizados ocupem áreas que não cumpram nenhuma função social, como no caso de ocupações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, no campo e na cidade. A luta pela terra é a luta pela moradia, onde as camadas populares se unificam no esforço de construir um “território familiar”, um lugar de vida e trabalho.

Porém, deve-se considerar que o modo de produção capitalista necessita das cidades enquanto espaço para circulação de mercadorias e realização de mais-valia, onde o trabalho humano é a mercadoria responsável pela produção de mais-valia. A cidade é o espaço da reprodução do capital, mas é também o espaço da vida cotidiana. Para superação desta e de demais expressões da questão social, é necessária a superação do modo de produção capitalista e de todo o seu sistema de vida. Nas palavras de Henri Lefebvre, é necessária a Nova Vida.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BERNARDELLI, Maria Lúcia. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur M. (Orgs.). **Geografia em Movimento.** Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

ENDLICH, Ângela M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur M. (Orgs.). **Geografia em Movimento.** Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.



HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011. 240p.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

LEHFELD, Neide A. S. **A Habitação**: Uma Abordagem Populacional para um Problema Estrutural. Petrópolis: Ed. Vozes, 1988.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. In: **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, São Paulo: Editora USP, 2003.

_____. Reforma Urbana: Limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. IN: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; SANTOS JR., Orlando A. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309 – 325.

MARTINS, Raphael M. de. **Direito à cidade: crise e utopia no pensamento de Henri Lefebvre**. Monografia apresentada ao Bacharelado em Filosofia da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza: UECE, 2010.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** Coleção Primeiros Passos. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SENADO FEDERAL. O Estatuto da cidade, 10 anos, avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Senado Federal, 2011.