

A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE

Luana Dias Motta¹

A questão da habitação pode ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais urbanos do Brasil. Numa perspectiva que concebe o problema da moradia integrado à questão do direito à cidade, é possível perceber que as reivindicações em relação à habitação emergem sob várias facetas: solução para os graves problemas de infra-estrutura (saneamento, asfaltamento, etc.), construção de moradias para atender ao número alarmante de famílias sem casa própria e questionamento das obras de urbanização em áreas periféricas e favelas.

É importante perceber como os atuais problemas urbanos, em especial aqueles relacionados à habitação, refletem um século de políticas que não consideraram a população mais pobre ou, em alguns períodos, nem existiram. Nesse sentido, torna-se pertinente uma retomada histórica da questão da habitação urbana no Brasil, com destaque para algumas políticas e projetos do Estado para tentar enfrentar essa questão social.

Histórico das políticas nacionais para habitação no Brasil

No fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos que influenciaram decisivamente a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. O fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para a cidade. Concomitantemente, imigrantes europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e também na nascente indústria brasileira. Esses fatores provocaram o aumento da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato que acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita (MARICATO, 1997).

Inicialmente, a primeira medida do governo brasileiro foi oferecer crédito às empresas privadas para que elas produzissem habitações. Todavia, os empresários não obtiveram lucros com a construção de habitações individuais, devido à grande diferença entre os preços delas e

¹ Cientista Social, mestranda em Sociologia na UFMG e integrante do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG)

das moradias informais; alguns passaram a investir em loteamentos para as classes altas, enquanto outros edificaram prédios para habitações coletivas², que passaram a figurar como a principal alternativa para que a população urbana pobre pudesse permanecer na cidade, especificamente no centro, onde estariam próximos das indústrias e de outras possibilidades de trabalho (PECHMAN & RIBEIRO, 1983).³

Apesar de financiar a construção das habitações coletivas, o poder público considerava os cortiços degradantes, imorais e uma ameaça à ordem pública. Assim, tendo como referência os ideais positivistas, o novo poder republicano realiza, no início do século XX, uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas na cidade. Foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, o que significou a expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, a ocupação dos subúrbios e a formação das primeiras favelas do Rio de Janeiro (MARICATO, 1997). Também nesse período, outras cidades seguiram o modelo de planejamento de Paris, que combinava saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Esse foi o caso de Belo Horizonte, que, segundo Le Ven (1977), adotou um projeto segregacionista, buscando determinar quais espaços poderiam ser ocupados por quais grupos sociais. Assim, antes mesmo da inauguração, a cidade já tinha duas áreas ocupadas irregularmente - a do Córrego do Leitão e a do Alto da Estação -, que abrigavam três mil pessoas ao todo (GUIMARAES, 1992).

Dessa forma, do início do século XX até a década de 1930, diversas cidades brasileiras tiveram o problema da habitação agravado, com o poder público atuando de maneira pontual e ineficiente. Somente a partir do fim da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização do país ganham novo impulso com a Revolução de 30, é que começa a se esboçar uma política para a habitação. É nesse momento, também, que a ciência e a técnica ganham maior relevância que os conceitos de embelezamento e os problemas urbanos em geral são colocados na chave do social.

Fica evidente, então, que o setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que passou a

² Dentro dessa categoria podem ser incluídos os cortiços, as estalagens, as avenidas, as casas de cômodos, as vilas operárias e as vilas populares (PECHMAN; RIBEIRO, 1983).

³ Além dos estímulos públicos para solucionar o problema da habitação das camadas pobres, outra iniciativa foi a das Vilas Operárias, que eram construídas por industriais e oferecidas a seus empregados, que ficavam sob a vigilância e controle dos patrões.

sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado (o constante aumento dos alugueis fazia com os trabalhadores reivindicassem melhores salários). Como resposta, o governo propôs o financiamento, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, de casas a serem destinadas ao aluguel. Tal medida, além de insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, atendia apenas aos associados dos institutos. Paralelamente à construção de novas unidades habitacionais, o Estado, sobretudo a partir de 1937 com o Estado Novo, passa a tratar os assuntos relativos às favelas e seus moradores como uma questão de polícia, o que levou à realização de diversas remoções, com a adoção de uma política de erradicação de favelas.

Mas a principal marca da política habitacional do período populista foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que, apesar dos resultados modestos, foi o primeiro órgão nacional criado para prover residências para a população pobre. A FCP foi criada em 1946 para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal; assim, em 1952, o governo federal reduziu as atribuições da FCP.

Na década de 1950 houve um grande avanço da indústria brasileira, com intenso crescimento urbano e intervenções do Estado para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis. No entanto, a expansão urbana foi marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam as favelas e os loteamentos ilegais na periferia.⁴ Nesse contexto, o governo JK tenta, no final da década de 1950, fortalecer a FCP, que vive seu período mais dinâmico, com mais investimentos e maior número de unidades habitacionais construídas.

⁴ As favelas são áreas ocupadas sem pagamento pelos lotes e, de modo geral, estão localizadas nas áreas centrais das cidades, próximas a serviços públicos de transporte, de escolas, de postos de saúde, etc. Já os loteamentos ilegais são empreendimentos privados, geralmente nas periferias e em cidade de Regiões Metropolitanas, sendo classificados pelo poder público em duas categorias: os loteamentos clandestinos, nos quais os moradores não possuem titulação da propriedade da terra, e os loteamentos irregulares, aqueles onde há irregularidades com relação às normas urbanísticas, especialmente no que tange a infra-estrutura. Apesar de terem pago pelos terrenos, muitas vezes os moradores são ameaçados de serem removidos, devidos às irregularidades dos loteamentos. Tanto nos loteamentos clandestinos como nos irregulares houve a compra do lote, que devido às ilegalidades têm preços abaixo do mercado. Cabe destacar que as favelas e os loteamentos existem em diversas cidades brasileiras, mas os loteamentos ocorreram em maior proporção na cidade de São Paulo e na sua Região Metropolitana (LAGO; RIBEIRO, 1982).

Todavia, o problema da escassez de moradia e a inconstância de recursos sempre persistiram, uma vez que o Estado era o principal financiador e a verba para esse órgão dependia da distribuição interna dos recursos e da situação econômica do país (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Outro grave problema eram as relações clientelistas e o autoritarismo, combinação característica do período populista, que determinavam as regiões onde seriam construídos os conjuntos e os critérios de seleção dos candidatos. A postura autoritária também se fazia presente após a entrega dos apartamentos nos conjuntos: técnicos da FCP visitavam os apartamentos para avaliar e orientar o comportamento social e individual dos moradores, que poderiam ter seus contratos rescindidos caso tivessem conduta nociva “à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 31).

Apesar das tentativas de reformulação, a FCP, em quase 20 anos de existência, produziu apenas cerca de 17.000 moradias, não tendo sido, como era a proposta inicial, o carro chefe da política habitacional do país. Para Azevedo e Andrade (1982), o fracasso da FCP pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, uma vez que o principal objetivo não era atacar a estrutura do problema da habitação, mas sim “derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio” (IDEM, p. 54).

Com o golpe militar, em 1964, a FCP foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação, o primeiro grande plano do governo militar. Para além das ações diretamente relacionadas à habitação, o Plano buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país (geração de empregos, fortalecimento do setor da construção civil etc.) e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social.

No que tange à concepção de política urbana do governo militar, o planejamento era a solução para o “caos” urbano e para controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares. Prolifera-se, então, a elaboração e a implementação de planos diretores, que, todavia, ignoravam as necessidades e problemas da cidade real (que incluía a cidade informal). Portanto, a política da habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infra-estrutura na cidade legal (formal) (MARICATO, 2000). Assim, a partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são sufocadas; os movimentos sociais e as associações são reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem

como suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia.

Para concretizar essa concepção de cidade e de política para habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH) se torna o principal órgão da política habitacional e urbana do país⁵. Prioritariamente, ele deveria “orientar, disciplinar e controlar o SFH, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 61). A trajetória do SFH e do BNH não foi linear e pode ser dividida em três fases. A primeira delas, de 1964 a 1969, foi a de implantação e expansão do BNH e das COHABs⁶, com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas. A segunda fase, de 1970 a 1974, consistiu em um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor. Inicia-se, então, a terceira fase do SFH (1975 a 1980), caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

Desse modo, as alternativas encontradas pelas famílias pobres eram as favelas e os loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das cidades das regiões metropolitanas. Conseqüentemente, houve, na década de 1970, um grande crescimento dos loteamentos clandestinos nas periferias, pois a possibilidade de acesso à moradia na cidade consistia na combinação entre compra de lotes ilegais ou irregulares (que eram mais baratos) e autoconstrução. O quadro de flexibilização das leis e ausência de fiscalização dos loteadores das áreas não centrais, que permanecia desde a década de 1940, começou a se modificar no final da década de 1970, fazendo com que os lotes na periferia encarecessem. A isso, somou-

⁵ O BNH também financiou materiais de construção, empresas de transporte, produção e distribuição ligadas à construção civil, programas de saneamento e de intervenção na organização do espaço urbano.

⁶ Entre 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs), empresas públicas ou de capital misto que tinham como objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH. Esse formato de empresa pública convergia com o ideal do governo da época de realizar uma política que tivesse uma gestão baseada em modelos empresariais.

se a inflação crescente e a conseqüente perda do poder de compra do salário, situação que levou, na década de 1980, à queda da produção e da compra de lotes nas periferias e, concomitantemente, ao crescimento do número de favelas e ao aumento das já existentes (LAGO; RIBEIRO, 1996).

Na tentativa de conter esses processos e compensar a distorção das COHABs, o governo federal criou programas para “oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro de Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das COHABs” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 104) e, conseqüentemente, tentar conter o crescimento das favelas. Esse é o caso do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975 com o objetivo de “fornecer condições de saneamento e infra-estrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades pessoais” (Idem, p. 104). Todavia, houve forte rejeição a esse Programa, pois os lotes eram muito afastados dos centros urbanos, o que dificultava e/ou impedia o acesso à cidade e aos seus serviços.

Na década de 1980 a crise financeira compromete mais gravemente os investimentos do SFH, culminando na extinção do BNH em 1986, que transfere para a Caixa Econômica Federal suas funções. Entre 1964 e 1986 (ano de sua extinção), o SNH financiou cerca de quatro milhões de moradias, número bastante expressivo para a realidade do país. Porém, os investimentos atingiram predominantemente a classe média emergente, alijando da política de financiamento da casa própria os trabalhadores que recebiam menos de um salário mínimo. Do total de moradias produzidas, 35% foram destinadas ao “mercado popular”, com comprometimento de apenas 13% de todos os recursos investidos pelo BNH.

Dois anos após a extinção do BNH houve uma queda drástica nos recursos destinados às COHABs e os financiamentos se concentraram ainda mais na classe média. Para tentar minimizar essa situação, o governo federal lançou, em 1987, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha como objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Apesar de sua grande importância (comparando ao baixo número de unidades financiadas pelas COHABs), o Programa não alcançou suas metas, pois, além da alta inflação do período, não tinha uma política e uma gestão bem definidas.

É importante destacar o processo de mobilização do movimento pela reforma urbana por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte. Apesar das tímidas conquistas (BEDÊ, 2005), tal mobilização fortaleceu a concepção de que as questões da cidade devem ser tratadas de maneira integrada. Além disso, a Constituição Brasileira de 1988 consolidou o processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, que ficou a cargo dos municípios. Por um lado, esse processo possibilitaria à gestão local ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. Mas por outro, “pesquisas recentes apontam para efeitos perversos, em que, sem uma definição institucional de competências e de redistribuição de recursos, os municípios mais pobres tendem a ficar alijados do acesso às ofertas de financiamento.” (CARDOSO, s/d, p. 9).

Na década de 1990, as políticas para habitação não tiveram grande efetividade e não cumpriram as metas propostas. Segundo Denaldi (2003), as ações governamentais nessa década tiveram forte relação com a agenda das agências internacionais.

É sabido que a agenda das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua ‘ajuda internacional’, influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados. Percebe-se, nesse período recente [década de 1990], uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais [...] (DENALDI, 2003, p. 31).

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do

Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia. O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996).

No início dos anos 2000, foi aprovada a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, que, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano (FERNANDES, 2008), garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade (MORAES & DAYRELL, 2008). Destaca-se que essa lei propõe “que a descentralização e a democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades.” (FERNANDES, 2008, p. 44). Sobre a questão da habitação, o Estatuto reforçou instrumentos para garantia da função social da propriedade e da regularização fundiária, tais como imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social etc.

No governo Lula (2003-2010), a principal política para a habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida⁷, do Ministério das Cidades, lançado em abril de 2009 com a meta de construir um milhão de moradias, totalizando R\$ 34 bilhões de subsídios para atender famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos. Além de seu objetivo social, o Programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo Lula à crise econômica mundial do fim de 2008. Assim como nos outros grandes programas federais para produção de moradia (a FCP e o BNH), a iniciativa privada é protagonista na provisão de habitações também no Programa Minha Casa Minha Vida, pois 97% do subsídio público são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais (FIX & ARANTES, 2009). Esse protagonismo permitiu a concentração dos recursos na construção de habitações destinadas a

⁷ Para mais detalhes do funcionamento do Programa minha casa Minha Vida consultar a cartilha de apresentação do Programa, disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF

famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos, apesar de a maior demanda por moradia ser das famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Além disso, as prefeituras têm perdido poder, pois o programa “estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação” dos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto das Cidades, como a participação no planejamento e na execução de políticas urbanas (FIX & ARANTES, 2009).

Em resumo, o histórico das políticas nacionais para a habitação mostra como os principais programas nacionais tornaram o problema habitacional - uma obrigação do Estado e um direito - uma questão de mercado (AZEVEDO & ANDRADE, 1982), repassando para o setor privado o protagonismo na produção de habitações a serem financiadas. Tal modelo, baseado na lógica de mercado, fez com que as unidades produzidas sempre fossem concebidas como mercadorias, rentáveis aos seus proponentes, o que explica o fato de as políticas sempre terem atingido, predominantemente, a classe média e terem atendido aos interesses do empresariado da construção civil. Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade da finalidade social da política habitacional com o modo empresarial de produção da moradia. Na impossibilidade de conciliação, os interesses dos empresários influenciaram (e até certo ponto determinaram) os investimentos públicos para habitação e o público para o qual eles seriam direcionados, em detrimento da função social da política habitacional.

Por isso, chegamos hoje a um déficit habitacional de aproximadamente 8 milhões de moradias⁸, dos quais cerca de 6 milhões são urbanos. Essa situação, somada à persistente ineficiência das políticas, fomenta diversas lutas sociais e políticas no sentido de garantir, não só acesso à moradia, mas o direito à cidade.

Os conflitos urbanos e o direito à cidade

Quando falamos do problema da habitação e de lutas e movimentos sociais a ela relacionados, logo pensamos na falta de moradias, esquecendo que essa questão tem outras facetas e reivindicações, como as condições de infra-estrutura urbana (saneamento, transporte etc.) e a

⁸ O déficit habitacional engloba aqueles domicílios sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física, além de considerar a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. A pesquisada Fundação João Pinheiro também contabilizou os domicílios inadequados, que totalizam cerca de 11 milhões e são aqueles com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva (MINAS GERAIS, 2006).

forma de implantação de obras de urbanização. Por isso apresentamos uma tipologia dos conflitos relacionados à moradia nas áreas urbanas, segundo as reivindicações em questão, lembrando que essa é uma classificação para fins de análise, uma vez que os processos reais demonstram que as reivindicações estão, muitas vezes, associadas.

O primeiro tipo de luta refere-se à reivindicação do direito de permanência e acesso à moradia. Nas lutas por acesso à moradia, as estratégias utilizadas pelos movimentos são diversas e vão desde “diálogos” com secretarias de habitação (nacionais e estaduais) para construção de habitações populares e para criação (ou expansão) de linhas de crédito até ocupações de terrenos ou prédios abandonados. Em relação à permanência, destacam-se os movimentos de comunidades de favelas para regularização fundiária e as resistências contra remoções (em favelas, loteamentos clandestinos, áreas ou prédios ocupados).

Nesses casos, a ocupação ilegal foi (e é) o resultado da ausência de condições acessíveis e da falta de políticas habitacionais para as camadas mais baixas, configurando-se como a única possibilidade de acesso ao solo urbano. Para Maricato (2000), há uma flexibilização na aplicação da lei, que permite ocupações ilegais como forma de “acomodar” os pobres nas cidades, ou seja, a ilegalidade foi e ainda é parte do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro (CALDEIRA, 2000); é estruturadora dos processos de produção da cidade (FERNANDES, 2008). No entanto, de acordo com interesses de certos grupos e de certos projetos para a cidade, há constantes tentativas de remoções baseadas na idéia do direito à propriedade em detrimento da função social da propriedade. Casos exemplares são o da Vila Acaba Mundo, localizada numa região nobre de Belo Horizonte, cujos moradores lutam pela regularização fundiária, uma vez que empresas mineradoras e a especulação imobiliária ameaçam o despejo da população, assim como o da ocupação Dandara, também em Belo Horizonte, onde 887 famílias sem-teto ocuparam uma área de 315 mil m² e vivem a constante ameaça de despejo, sobretudo por estarem em uma região que é alvo de grandes empreendimentos urbanos para a Copa do Mundo de 2014⁹.

O segundo tipo de luta diz respeito a questões de infraestrutura e, de modo geral, ocorrem em bairros de periferia e em favelas, onde os moradores reivindicam implantação e/ou melhorias do sistema de saneamento (redes de abastecimento de água eficientes, redes coletoras de

⁹ Muitas vezes os processos de tentativa de remoção ou de remoção contam com grande aparato policial e não prevêm reassentamento digno.

esgoto, canalização e recuperação de córregos devido a enchentes constantes); dos transportes (asfaltamento e abertura de vias, implantação ou melhoria de linhas de ônibus); da instalação de rede elétrica, por exemplo. Essas lutas revelam que a segregação espacial, além de acentuar a distância entre a cidade “formal” e a cidade “informal” (loteamentos clandestinos, favelas, ocupações), expressa uma lógica que tenta transformar certos espaços em regiões “invisíveis”, ignorando que eles fazem parte da *cidade real* (MARICATO, 1997). Dessa forma, pode-se inferir que a luta por habitação ultrapassa o acesso à moradia e abrange outros direitos, como, por exemplo, o deslocamento na cidade e viver em condições ambientais dignas. Cabe destacar, ainda, que as lutas por infraestrutura estão, muitas vezes, relacionadas às lutas por acesso à moradia, como é o caso das lutas por implantação de rede elétrica e de saneamento em ocupações. Esse é o caso das reivindicações da Comunidade Camilo Torres, de Belo Horizonte, que ocupou uma área e reivindica, além da regularização fundiária, a instalação de rede de esgoto, de abastecimento de água e de energia. Outro exemplo é o da mobilização dos moradores da região de Interlagos, em São Paulo, a partir de 1975, pela melhoria do transporte e da regularização fundiária de suas casas, que estavam em loteamentos irregulares.

O terceiro tipo de conflitos são aqueles motivados por obras de urbanização, geralmente realizadas pelo poder público, que implicam em mudanças no modo de vida ou em remoções. Nesses casos as lutas centram-se na resistência aos processos de remoção compulsória devido a obras, na reivindicação de melhores critérios e valores de indenização aos removidos e nas mudanças nas formas de condução dos processos de implementação das obras. Aqui, pode-se destacar o Programa de Urbanização de Favelas (Vila Viva), em Belo Horizonte, o PAC Favelas, no Rio de Janeiro, e a construção de muros em volta de algumas favelas da cidade na cidade do Rio de Janeiro.

No caso do Vila Viva, por exemplo, as obras implicam na remoção de muitas famílias, algumas a serem reassentadas em apartamentos, o que provoca grandes transformações no modo de vida, inviabilizando a continuidade de uma dinâmica específica e indicando outra forma de lidar com o espaço da favela, da vizinhança, da casa. Nesse sentido, apesar de o poder público acreditar na possibilidade de “repor” a moradia, há a impossibilidade de quantificar e monetarizar determinadas coisas, como a relação de anos com vizinhos e o cultivo de uma horta, que, ao serem inviabilizadas, levam à perda de referências culturais e simbólicas e das relações de vizinhança ligadas àquele espaço específico (ZHOURI & TEIXEIRA, 2005). Nessa perspectiva, Lefebvre (1999, p. 81) afirma que há uma diferença

entre o *habitat* e o *habitar*. O primeiro é a “aplicação de um espaço global homogêneo e quantitativo obrigando o ‘vivido’ a encerrar-se em caixas, gaiolas, ou ‘máquinas de habitar’”. Ao contrário, o *habitar* está associado ao vivido, ao cotidiano, ao concreto, aos significados e sentimentos atribuídos ao espaço de moradia, para além do utilitarismo do *habitat*. É essa mesma lógica - que pretende concretizar o espaço abstrato (dos mapas, planos e projeto) em detrimento do espaço vivido (LEFEBVRE, 1999), com o objetivo de controlar, homogeneizar e enquadrar os espaços e a população da favela - que norteia as ações do PAC Favelas. O que se questiona aqui é que a falta de infraestrutura e a luta para conquistá-la não são justificativas e legitimação para a implementação automática de qualquer programa ou projeto de intervenção. Em outras palavras, não significa que o Estado possa impor um determinado modelo hegemônico de cidade para essas comunidades.

Para Vainer (2000), esses grandes projetos de intervenção urbana estão calcados no chamado planejamento estratégico, “inspirado em conceitos e técnicas empresariais” (p. 76), uma vez que, de acordo com seus defensores, a cidade está exposta às mesmas situações e exigências do mercado, sendo ela mesma (a cidade) uma mercadoria. Por isso, elas devem ter imagens e atributos considerados importantes pelo “mercado de cidades”, como a segurança (VAINER, 2000) - ou a sensação de segurança -, o que está diretamente relacionado à aparência, à estética das favelas, que segundo a concepção hegemônica de cidade que vigora nos dias de hoje, as favelas (pelo menos como elas se encontram no momento) não deveriam fazer parte dessa paisagem. Essa preocupação com a estética da cidade fica evidente nas ações do poder público no Rio de Janeiro de colocar muros ao redor de algumas favelas. Paralelamente, parece haver a pretensão de realizar um projeto civilizatório que se apóia na idéia de que a produção de novos espaços possa gerar uma nova e “melhor” ordem social que seja reflexo desse novo espaço (REBOUÇAS, 2000).

Todas essas reivindicações evidenciam, portanto, que as lutas por habitação não se restringem a ter uma casa. São lutas pela possibilidade de se viver na cidade de forma digna, o que significa, além de ter uma casa, ter condições materiais (de infraestrutura) e poder viver segundo sua história, seus projetos de futuro, de cidade. Assim, por um lado, tem-se o problema da invisibilização de certas áreas e suas populações, onde há necessidade de investimentos e obras e, por outro lado, tem-se o problema de como determinadas intervenções urbanísticas são planejadas e implementadas. O que fica claro é que, na maior parte das vezes em que há investimentos públicos, há uma apropriação das reivindicações e a

utilização de um discurso baseado em *um* modelo de cidade para legitimar e justificar um urbanismo que disciplina, normatiza e regulamenta as cidades e as pessoas que nelas vivem - especialmente os favelados e os membros de ocupações -, ignorando que a relação com o espaço diz de uma leitura e de uma relação com o mundo (REBOUÇAS, 2000), que, entre os diferentes sujeitos, são diferentes e até excludentes.

Mas, para Lefebvre (1999) - a despeito das estratégias do Estado, que tenta reduzir o urbano ao urbanismo (uma representação do urbano) -, a principal característica do urbano é justamente a diferença e a contradição, que se expressam no espaço, sobretudo no espaço de moradia, no nível do *habitar*. É essa característica que não permite que o Estado, apesar de suas tentativas, uniformize o cotidiano, possibilitando a subversão dos projetos homogeneizantes.

Referências bibliográficas

ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

_____; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982.

BEDÊ, Mônica. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993 / 1996. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL; BRASIL. Minha Casa Minha Vida. 2009. [Cartilha] . Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF. Acesso em: 18/03/2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. s/d. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=polit_habit_no_brasil_balanc_e_perspectivas.pdf . acesso em: 03/03/2010.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003

FERNANDES, Edésio. “Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”. In VALENÇA, Marcio (org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008, p. 43 – 62.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fioro. Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante. 2009. Disponível em: <http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minha-vidaanalise-muito.html> . Acesso em? 15/04/2010.

GUIMARAES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, p. 11-18, maio/dez. 1992.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradias nas grandes cidades. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. La Production de L’espace. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LE VEN, Michel M. Classes sociais e poder político na formação espacial de Belo Horizonte (1893-1914). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1977.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

_____. MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. Série Espaço & Debate. 3ºed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional do Brasil 2005. Minas Gerais. 2006.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. Direito Humano à moradia e terra urbana. Curitiba. 2008. [Cartilha]

PECHMAN, Robert M.; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. O que é questão da moradia. Coleção Primeiros Passos, nº92. São Paulo: editora Brasiliense. 1983)

REBOUÇAS, Lidia Marcelino. O Planejado e o Vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema. São Paulo: AnnaBlume/FAPESP, 2000.

ZHOURI, Andréia.; TEIXEIRA, Raquel. O. S. Paisagens Industriais e Desterritorialização de Populações Locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In. ZHOURI, A.;

SIANO, D. B. P.; LASCHEFSKI, K. (Org.). A Insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.