



6º Encontro Internacional de Política Social
13º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl
Marx para pensar a crise do capitalismo
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

Eixo: Pobreza e desigualdades no capitalismo contemporâneo.

POBREZA, DESIGUALDADES E POLÍTICAS HABITACIONAIS: DIREITO À MORADIA PARA QUEM?

Patricia Zürcher¹

Resumo: O trabalho apresenta os principais enfoques adotados no tratamento da pobreza e das desigualdades, relacionando-os com a questão habitacional no Brasil. A partir desse cenário apresentado, destacam-se elementos considerados de importante potencial analítico que vêm sendo pouco explorados, tais como a desigualdade na distribuição territorial de serviços e equipamentos públicos, e a própria historicidade da propriedade privada do solo urbano. Ao dialogar e problematizar a literatura disponível sobre o tratamento da pobreza, das desigualdades e suas expressões na questão habitacional, percebe-se a segregação espacial não como consequência, mas como elemento constitutivo das ações públicas nesse âmbito.

Palavras-chave: Pobreza; Desigualdades; Moradia; Segregação.

POVERTY, INEQUALITIES AND HOUSING POLICIES - RIGHT TO HOUSING FOR WHOM?

Abstract: The paper presents the main approaches adopted in the treatment of poverty and inequality issues, relating them to the housing issue in Brazil. From this scenario, we highlight elements considered to have significant analytical potential, such as inequality in the territorial distribution of public services and equipment, and the historicity of private ownership of urban land. By discussing and problematizing the available literature on the treatment of poverty, inequalities and their expressions in the housing issue, spatial segregation is perceived not as a consequence, but as a constituent element of public actions in this area.

Key words: Poverty; Inequalities; Housing; Segregation.

1 Introdução

A presente reflexão sobre pobreza e desigualdades se insere na trajetória mais ampla de pesquisa, em desenvolvimento na orla da Lagoa de Piratininga em Niterói, acerca da questão da moradia e as políticas habitacionais implementadas no tratamento do problema. Na medida em que a temática da moradia só se apresenta como *problema* para aqueles que não podem *pagar por ela*, - e nesse sentido se torna objeto de uma política social - o estudo da pobreza e das desigualdades se apresenta como um dos elementos a serem abordados na tentativa de compreensão acerca dos limites e das possibilidades da ação estatal no enfrentamento da questão.

¹ Doutoranda em Política Social (UFF/UNIVERSITE DE NICE SOPHIE ANTIPOLIS). Mestra em Educação (UFF). Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais - UFF e Técnica em Assuntos Educacionais (UFRJ). E-mail: <patriciazurcher@hotmail.com>.

As inquietações iniciais que deram origem ao projeto de pesquisa se estruturaram sobre dois pilares fundamentais: 1) a constatação empírica oriunda da experiência profissional num grande projeto de regularização fundiária realizado em Niterói² - onde foi observado que a intenção de garantir a permanência dos ocupantes em seus locais de residência, nem sempre se realizava a contento; e 2) a apresentação de um projeto aos ocupantes da orla da Lagoa de Piratininga, no mesmo município, por parte da associação de moradores da localidade (na qual a autora residia na época) que prevê a implantação de um “bosque lagunar”, com a remoção de 460 famílias³. Diante da possibilidade concreta de ver 460 famílias vizinhas removidas de seus lares e de posse dos conhecimentos empíricos adquiridos naquela experiência anteriormente mencionada, se consolidou o interesse em desenvolver uma pesquisa na região, no sentido de investigar as condições de possibilidade de protagonismo participativo daqueles ocupantes, na condução de uma solução para um drama anunciado.

As discussões acerca da pobreza e das desigualdades compõem, portanto, o cenário sobre o qual se desenha a tentativa mais específica de compreensão da chamada questão da moradia e nesse sentido são abordadas no presente artigo. Pretende-se com isso, incorporar a contribuição dos estudos sobre pobreza e desigualdades, à compreensão da problemática habitacional e as diferentes formas de enfrentamento já colocadas em pauta.

Num primeiro momento procura-se identificar os tratamentos dados à questão da pobreza e da desigualdades, nas tentativas de definição e conseqüentes ações para seu enfrentamento. Em seguida, apresenta-se a problemática habitacional e um breve histórico das intervenções estatais na questão, destacando elementos recorrentes nas análises, e lacunas identificadas na literatura sobre o tema.

Tendo traçado esse painel, torna-se possível esboçar uma argumentação relacionando pobreza, desigualdades e a questão da moradia - que enseja, por sua vez, as políticas específicas para seu enfrentamento. Observa-se, então, sua expressão em desigualdades territoriais vinculadas ao fenômeno da pobreza no Brasil, e busca-se apreender no que as políticas sociais contribuem ou não para sua superação. Desse

² Projeto Pendotiba – NEPHU/UFF/SEAF – RJ.

³ PREFEITURA DE NITERÓI. *Memorial Descritivo Bosque Lagunar*. Mimeo. O documento foi disponibilizado para os presentes na reunião organizada pela Associação no ano de 2011, mas não tem data de produção. Foi apresentado à pesquisadora – na época moradora da localidade – por ocupantes preocupados com a remoção.

percurso resulta a constatação de que o tratamento que vem sendo dado à questão da pobreza, das desigualdades e sua expressão no que tange ao problema da moradia, tanto por parte das políticas sociais, quanto dos estudiosos do assunto, muito embora apresente avanços importantes no sentido de desculpabilizar o indivíduo pelas precariedades de sua condição habitacional, negligencia aspectos pertinentes das discussões, tais como a distribuição desigual de serviços e equipamentos públicos, deixando ainda intocada a questão fundamental de desnaturalização da propriedade privada do solo urbano - elementos os quais acredita-se que apresentam importante potencial analítico. A partir dessas ponderações, apresenta-se a percepção de que a segregação socioespacial, para além de se configurar como consequência de políticas habitacionais equivocadas ou mal implementadas, configura-se, ela mesma, como elemento constitutivo de tais ações.

2-Desenvolvimento

2.1-Pobreza e desigualdades – definições, enfoques e questionamentos

Apesar de ser um fenômeno amplamente reconhecido, a definição do que seja pobreza está longe de ser consensual. Se para alguns é simples descrever pobreza como falta de dinheiro, para outros já se coloca a questão do bem-estar, da qualidade de vida, ou ainda, a problemática do acesso aos produtos e serviços disponibilizados numa dada sociedade. No que tange à formulação de políticas sociais, a definição do que deve ser considerado como pobreza, adquire uma dimensão instrumental imprescindível. Estudioso do assunto, Stotz (2005) assim sintetiza a questão: “Quando se fala de pobreza, sem uma definição adequada, que seja aceita pela maioria, não há também a possibilidade de um consenso em torno de quem deve ser considerado eventualmente beneficiário de uma política de combate à pobreza.”(p.54) É nesse sentido portanto, que são buscados elementos que permitam traçar uma caracterização para a pobreza: linha de pobreza, salário mínimo, conceito de necessidades básicas, indicadores relacionados à qualidade de vida, enfim, um vasto arcabouço conceitual se desenvolve, destinado a contribuir no que se refere à questão, especificamente enquanto objeto de enfrentamento por parte de ações estatais. Como afirma Rocha (2003) é necessário “conceituar para medir”, e é necessário medir para planejar ações de combate.

No entanto, as medidas de pobreza sempre vão apresentar muitos problemas, pois não se trata de um fenômeno absoluto. Ao se tentar estabelecer uma “linha de pobreza” necessariamente se esbarra em especificidades dos diferentes níveis de desenvolvimento econômico dos países. Procura-se então adequar a noção de linha de

pobreza ao nível geral de desenvolvimento econômico dos países e surgem as linhas de pobreza relativas, voltadas para distribuição equitativa dos frutos do crescimento econômico e a variável *renda* adquire papel central nesse contexto. Dessa forma passa-se à consideração do bem-estar de maneira mais ampla, relacionando os níveis de “eficiência física” à “eficiência social”, numa constatação de que o que está em jogo é o bem estar de toda a sociedade. Nesse sentido o combate à pobreza adquire o contorno de um combate às desigualdades como um todo. Entram em cena os indicadores sociais e a abordagem das necessidades básicas. As discussões passam a ser, então, acerca do que se apresenta como necessidade básica numa dada sociedade, e abre-se, nesse sentido, um “amplo escopo para julgamentos de valor associados à [sua] definição”. (ROCHA, 2003, p.19)

O abandono da abordagem baseada em linha de pobreza e sua substituição pelas que enfatizam as chamadas *basic needs* traz a vantagem de considerar o bem estar coletivo e a conseqüente adoção de medidas com esse foco, por parte das políticas públicas. No entanto, pela amplitude do conceito, a operacionalização das políticas fica dificultada, com a quantidade de indicadores sociais que entram em jogo. Surgem então os indicadores sociais sintéticos, baseados no conceito – igualmente amplo e problematizável – de *qualidade de vida*: o PQLI (physical quality of life index), na década de 1970, e o IDH (índice de desenvolvimento humano) e posteriormente o IPH (índice de pobreza humana) – desdobrado na seqüência em IPH-1 para países em desenvolvimento e IPH-2 para países industrializados.

Mesmo comportando ainda inúmeras imprecisões no que se refere ao estabelecimento de padrões para mensuração de uma idéia tão vaga como *qualidade de vida* é importante destacar a necessidade de informações estatísticas para subsidiar ações organizadas de enfrentamento e combate à pobreza e às desigualdades. Enfatizar a crítica da mensuração, pode levar a desacreditar de vez nas possibilidades de tais ações. Em defesa da importância da definição de um conceito de necessidades humanas básicas, Pereira (2002) traça um quadro sintético, porém consistente, dos “*approaches relativistas*” (p.41) no tratamento da questão e enfatiza que

[...] apesar das diferenças de fundo e de objetivo, [tais abordagens] têm contribuído decisivamente para o fortalecimento de um denominador comum: *o ataque às políticas de bem-estar providas pelo Estado e o conseqüente dismantelamento de direitos sociais conquistados a duras penas pelos movimentos democráticos, desencadeados há mais de um século.* (PEREIRA, 2002, p. 40)

Para o autor, é com a “recente valorização do estatuto da cidadania [que] o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais.”(p.37). No entanto, muito embora as iniciativas de mensuração da pobreza, com sua consequente contribuição para o enfrentamento da questão, visem a distribuição equitativa do produto do crescimento econômico e nesse sentido o atendimento às necessidades do cidadão, alguns autores vão apontar o quanto as políticas sociais tendem a tratar o indivíduo empobrecido pelo prisma da negatividade, das suas *não qualidades*, portanto como um *não cidadão*.

Referindo-se especificamente ao contexto brasileiro, Yazbek (2005) pondera que as “iniciativas históricas de enfrentamento à pobreza na sociedade brasileira [se baseiam em] definições da pobreza que não constroem a figura do cidadão” (p.294) e acrescenta:

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, enfim um não cidadão. Sua figura continua desenhada em negativo. (YAZBEK, 2005, pp. 298-9)

A percepção da pobreza sob o prisma da qualidade de vida, que orienta por sua vez as perspectivas das necessidades básicas e dos mínimos sociais, segundo as quais é necessário garantir um patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deve estar, trazem portanto para o tratamento da questão, elementos para além da dimensão da renda ou da sobrevivência física. E mesmo não percebendo, efetivamente, o pobre como um cidadão, as políticas de enfrentamento à pobreza se situam no interior de uma compreensão multifacetada do fenômeno, a partir a qual, ao menos, se desloca, mesmo que muito renitentemente, a responsabilidade sobre a situação, assumindo-se que se trata de um problema de natureza social e não individual. Em outras palavras, malgrado sua ineficácia em termos de resultados, ou mesmo sua contribuição no sentido da reprodução de um certo modelo de sociedade que não prescinde da exploração do trabalho e consequentemente do trabalhador, políticas sociais de combate à pobreza representam um avanço, nem que seja apenas pela consolidação da idéia de que não é o próprio pobre o culpado pela sua situação.

Persiste, no entanto, uma tensão entre diferentes enfoques que, mesmo desculpabilizando o pobre, preconizam formas muito distintas de tratamento e combate à pobreza e às desigualdades. Nesse contexto se destaca o pensamento de Amartya Sen,

leitor atento da tradição liberal, porém sensível às formas de destituição e exclusão, e às profundas desigualdades que comprimem e até mesmo anulam as liberdades efetivas em um mundo em que grandes avanços materiais foram alcançados. Para Sen, a questão da distribuição da riqueza tem uma clara dimensão ética, e suas preocupações incluem não só a eficiência econômica, mas também prerrogativas de realização das capacidades humanas. Seu pensamento, no entanto, recebe fortes críticas, na medida em que emerge, dessa perspectiva, um tratamento individualizante da questão da pobreza e das desigualdades. Nesse sentido, aponta Mauriel:

A novidade trazida por Sen consiste na mudança do foco de análise: ele consegue migrar dos bens (ter), ou do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, para o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens.[...]

Sua idéia sobre desenvolvimento como liberdade – cuja base está radicada justamente na dissociação entre as dimensões do ter (renda, bem-estar, bens) e do ser/fazer (das capacidades, dos funcionamentos, dos intitamentos) – permite pensar e construir políticas de desenvolvimento sem necessariamente recorrer a um planejamento social direto via Estado como no pós-guerra, com o *Welfare State*. [...]

Amartya Sen acredita na diminuição da desigualdade e da pobreza a partir de uma determinada concepção de redistribuição: a de capacidades. Aqui temos uma diferença teórica daquilo que se define como causa da pobreza e da desigualdade, que provoca uma ressignificação do papel das políticas sociais na dinâmica societária contemporânea. (MAURIEL 2006, p. 60-61).

Em que pese as especificidades da interpretação do pensamento de um autor, por parte de outro, importa destacar da crítica de Mauriel, o aspecto que se refere pontualmente às políticas sociais, sua natureza e seu papel. Sob esse ponto de vista, tais ações seriam inseridas numa perspectiva que não enfrenta claramente aspectos estruturais de um projeto societário que seria, em si mesmo, excludente e, nesse sentido, não comportaria a possibilidade de “solução” para a pobreza. A autora rejeita abertamente a possibilidade de que tal perspectiva, baseada no desenvolvimento de “capacidades” possa atuar no sentido de promoção de justiça social, na medida em que não questiona os preceitos de um modelo de sociedade baseado no mercado.

Seguindo outra linha de pensamento, Kerstenetzky (2009) sustenta uma argumentação onde as possibilidades das políticas públicas, mesmo que não se foquem centralmente numa “reforma estrutural da propriedade” (MAURIEL,2006:50) ainda assim apresentam potencial operativo como redutoras de pobreza e desigualdade. E, nesse sentido, refuta, então, concepções que descartem a capacitação para a inserção no mercado, como mecanismo eficaz no combate à pobreza, sustentando que

De todo modo, o mercado de trabalho tem se revelado a instituição mais efetiva na redução da pobreza no mundo, sobretudo quando regulamentado ou operando em estreita complementaridade com as instituições do Estado do bem-estar social. (KERSTENETZKY, op. cit., p.6)

Nesse ponto é importante notar que ambas autoras ressaltam a importância da ação estatal no combate à pobreza e às desigualdades, mesmo que, numa perspectiva o mercado seja, de certa forma, “demonizado”, e na outra deva ser incorporado ao tratamento da questão.

No que tange à problemática da moradia, o que importa reter do que foi repassado até agora – entre os diferentes enfoques que assume a definição e o tratamento da pobreza e das desigualdades – é a constatação de que o enfrentamento dessa questão não se desvincula dos objetivos ampliados de alcance do bem estar social, seja ele provido integralmente ou apenas “facilitado” pela ação estatal. De uma concepção ou de outra, derivam diferentes políticas habitacionais, apresentando resultados também distintos, mas igualmente problematizáveis, no que tange especificamente às desigualdades observadas na relação com a questão da moradia.

2.2-O Estado e o enfrentamento dos problemas de moradia nas cidades - breve histórico e reflexões.

O tema da habitação no Brasil, mais frequentemente tratado pelo prisma do planejamento urbano, tem estado na pauta de várias organizações não governamentais e movimentos sociais, tendo adquirido contornos mais específicos em algumas regiões afetadas pelos chamados grandes eventos esportivos, mas presente, no entanto, em todas as cidades que passam por processos de crescimento acelerado. Com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal, a questão ganhou nova visibilidade e se impôs para além da área de planejamento urbano, revelando de maneira mais premente, sua dimensão política e social.

É recorrente na literatura que foi produzida com objetivos de avaliação e monitoramento do MCMV, a constatação de equívocos que estariam se repetindo, como se o Programa estivesse sendo mal implementado, dando idéia de incompetência técnica, ou algo como uma insensibilidade social, que estariam, por assim dizer, comprometendo a eficácia e as possibilidades de sucesso da política. Essa perspectiva de análise, que se concentra na crítica aos *efeitos* da política habitacional, apontando o quanto ela não atende às demandas reais por moradia das classes populares é relativamente consensual nos estudos sobre o tema. Neste momento da reflexão, são

apresentadas as linhas gerais do tratamento da questão habitacional por parte do Estado ao longo do tempo, a partir das análises já empreendidas por outros autores dedicados ao tema, bem como alguns questionamentos a respeito das mesmas.

Segundo Bonduki (1994, p. 712), é na chamada “Era Vargas”, que se estende de 1930 a 1954, que “a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma incipiente política habitacional no país.” É com a revolução de 30 e todo o processo intervencionista característico do governo Vargas que o Estado entra em cena na questão habitacional, atuando em duas frentes: formulação de um programa de produção de moradias e regulação dos preços dos aluguéis. Tais iniciativas se inserem no bojo do projeto mais amplo da política varguista de busca de apoio e legitimidade entre as crescentes massas populares urbanas, já que dificilmente esse apoio seria conseguido junto aos setores tradicionalmente participantes do poder. No entanto, é o próprio Bonduki que argumenta que “seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente.” (id., p.717). Arretche também compartilha dessa posição ao afirmar que “até 1946, o Estado não participou diretamente do processo de produção residencial, limitando-se a regulamentar as relações entre fornecedores de crédito e agentes privados.” (1990 p.183). O marco institucional da intervenção direta do Estado na questão da moradia, delineando os primeiros contornos de uma *política* habitacional é a criação da Fundação da Casa Popular – FCP - em 1946. A iniciativa marca o reconhecimento, também por parte da sociedade civil, da necessidade de intervenção do Estado na “questão habitacional”.

Além da criação da FCP, como um dos marcos do reconhecimento da necessidade da intervenção do Estado na questão da moradia, destaca-se também a promulgação do decreto-lei do inquilinato, também datado de 1942, que congelou os valores dos aluguéis e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos.

Também é nesse contexto que entram em cena as incorporadoras, beneficiadas com o crédito dos IAPs e a expansão das caixas econômicas promovidas pelo governo Vargas. Se, num primeiro momento os IAPs resistiam em investir seus recursos na construção de unidades habitacionais, temendo a dilapidação de seu patrimônio, as aplicações junto às incorporadoras, para o chamado “Plano C”, que previa o financiamento de construções voltadas para as camadas médias, passam a ser atrativas. Germina nesse período, o que viria a se repetir em outros contextos: a concepção de

programas habitacionais descompromissados com a questão da moradia, privilegiando a lógica de mercado.

Com a elevação dos preços dos terrenos nos centros urbanos, e já tendo se consolidado o mercado imobiliário nessas regiões com fins lucrativos, a alternativa do Estado foi direcionar as camadas de baixa renda para as periferias, estimulando a autoconstrução. Começam a surgir, ao lado de loteamentos regularizados, cujos terrenos eram vendidos a prestação e entregues já com o material para a construção da casa própria, as primeiras favelas - ambos em áreas carentes de infraestrutura.

A próxima clivagem no enfrentamento da questão habitacional no Brasil vai ser observada após o golpe de 64, com a criação do Banco Nacional de Habitação. Os fundamentos norteadores do BNH não fogem muito dos padrões anteriores de tratamento do problema da moradia. Por um lado havia, novamente, a necessidade de angariar apoio das massas populares, órfãs do populismo getulista, ao mesmo tempo em que era preciso estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil. Mais uma vez, a questão do atendimento às necessidades de moradia da população de baixa renda, acaba sendo relegada a segundo plano.

A década de 1980 é marcada pelo crescimento dos problemas sociais e urbanos que engendram, por sua vez, forte movimentação social reivindicatória. Como resultado das mobilizações populares e do avanço do processo de redemocratização do país, entra em vigor a Constituição Federal de 1988, imprimindo às políticas sociais um caráter universalista e de direitos, ficando conhecida como “A Constituição Cidadã”. No que se refere especificamente à questão da habitação, introduz o capítulo da Política Urbana “que delega ao município a competência pela política de desenvolvimento urbano a fim de construir nas cidades brasileiras uma nova ética, na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de determinadas classes.”(COSTA, 2014, p. 197) O artigo 182 da Carta Magna, institui o Plano Diretor, de responsabilidade dos Governos Municipais e instrumento essencial na gestão do desenvolvimento urbano. O próximo marco será a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, seguido da criação do Ministério das Cidades, em 2003, através do qual o

Governo Lula reassume a questão da moradia como atribuição do Estado e dá início a uma nova fase de implementação de uma política habitacional em âmbito nacional.⁴

Em 2004 é aprovada a nova Política Nacional de Habitação (PNH) cujo foco é a melhoria da qualidade de vida e de moradia das classes populares. Como desdobramento desses objetivos, promulga-se em 2005 a Lei 11.124 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) cujos recursos, na prática, ficam restritos às dotações orçamentárias. Para dispor do financiamento via FNHIS os municípios precisam elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para os quais a participação popular é legalmente necessária, ficando instituído o padrão de constituição de Conselhos e Conferências que visam garantir transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos.

No entanto, a mudança mais significativa na política habitacional do Governo do PT viria em 2009 com a Lei 11.977 que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que, segundo Cardoso e Jaenisch (2014, p.6) “atingiu em junho de 2013 a impressionante marca de 2.783.275 unidades contratadas em todo o país (com aproximadamente 45% delas já entregues aos moradores)” ou seja, algo em torno de 1.250.000 moradias construídas. As críticas ao MCMV foram vastas e contundentes: priorizou os interesses do capital privado em detrimento da produção efetiva de moradias para a população de baixa renda, reproduziu o padrão periférico e homogeneizador do antigo BNH, não incentivou inovações habitacionais, privilegiou metas quantitativas, abandonou o debate sobre moradia como direito humano entregando a questão habitacional ao mercado imobiliário e pautou sua importância na dinamização da economia pelo aquecimento do setor da construção civil.

Em 2016, o Governo Federal sob a gestão do sucessor ao impeachment da presidência do Partido dos Trabalhadores, suspendeu parcialmente o Programa, participando no entanto, da inauguração de alguns empreendimentos já concluídos. No decorrer da implantação da nova agenda neoliberal deslançada pela atual equipe de governo, o Programa fica formalmente inviabilizado.

2.3-Direito à moradia digna para quem?

⁴ De 1986 a 2003 a discussão esteve fragmentada entre ministérios e estruturas administrativas diversas. Destaca-se, porém, nesse período, a transferência da regulamentação do crédito imobiliário para o Conselho Monetário Nacional, transformando-o num instrumento de política monetária.

Tentar entender os rumos que seguem os tratamentos da questão habitacional no Brasil hoje, é uma tarefa que demanda a compreensão dos processos pelos quais se constituem as cidades, a quem elas são destinadas, com que finalidades. Por isso ao se falar em direito à moradia, se fala necessariamente em direito à cidade.

Se a forma urbana das metrópoles pode dizer algo sobre a sociedade brasileira e os sentidos da nossa (de)formação nacional, ou de nossa precária e incompleta cidadania, não é preciso ser especialista para perceber que o Brasil, como projeto de civilização – visto pelo ângulo das nossas cidades – está longe de resultar em algo integrado, coerente e igualitário. (ARANTES, 2013, p.1).

Se por um lado, não se questiona as avaliações encontradas na literatura sobre política habitacional, de que os diferentes programas destinados ao equacionamento do problema da moradia repetiram formatos excludentes - seja através da periferização das construções de unidades residenciais e/ou venda de lotes acompanhados do material de construção incentivando o autoempreendimento; ou através de projetos de urbanização de zonas precarizadas no interior dos centros urbanos -, por outro lado, também não parece haver dúvidas de que tal repetição se constitui numa solução equivocada para o enfrentamento da questão. Resta procurar então, onde reside o cerne dessa “repetição de equívocos”. Existem realmente “equívocos” a serem corrigidos? É possível garantir moradia digna nas cidades, como um direito humano fundamental, a partir do modelo de sociedade que se toma como pressuposto inquestionável? Voltando a Arantes (2013) e no tempo, procura-se então neste momento da análise, trazer elementos ainda pouco explorados para o desfiar dessa complexa teia que envolve a discussão sobre política habitacional no Brasil:

O movimento pela Reforma Urbana, mesmo em sua fase mais criativa, também não chegou a ultrapassar algumas barreiras fundamentais, sobretudo não avançou no questionamento da propriedade privada do solo urbano – que por 350 anos da história brasileira foi de livre acesso. A terra tornou-se cativa, isto é, foi privatizada no momento em que a escravidão ruía e que os homens cativos eram alforriados. A Lei de Terras, de 1850, ano em que o tráfico negreiro tornou-se ilegal, antecipava a despossessão dos trabalhadores assalariados em relação à terra para morar. O sistema se modernizava e armava o jogo para a venda da força de trabalho como único meio para alcançar a moradia e qualquer outro bem de subsistência: o trabalhador assalariado deveria pagar pela terra cativa, que até então fora livre. (ARANTES, 2013, p.2)

O que se procura destacar com a reprodução desse trecho é que a discussão sobre a privatização da propriedade no Brasil não é tomada como elemento passível de reflexão, e a questão da historicidade da despossessão da terra é negligenciada, dando lugar a uma perspectiva que naturaliza uma condição que é, na verdade, resultado de um

processo. Processo este que representa, por sua vez, a *démarche* de um projeto societário específico.

3-Conclusão

As discussões sobre a questão da moradia no Brasil, têm se sustentado atualmente com base num suposto crescimento da violência urbana, atribuída ao tráfico de drogas, associado por sua vez, aos moradores de favelas. Nesse contexto são desenvolvidos estudos e pesquisas, empíricos, comparativos, avaliativos, enfim, uma série de trabalhos produzidos na tentativa de compreensão do problema e consequentes subsídios para as ações de enfrentamento.

A partir da observação da literatura produzida, pode-se constatar a existência de três linhas gerais de concepção do caminho desejável para o tratamento do problema: a crítica radical ao projeto societário baseado na propriedade privada da terra; a defesa do Estado como provedor inequívoco de moradias para os que não podem pagar por ela e ainda a proposição do Estado como facilitador de soluções comunitárias auto-aplicáveis.

Legatários de diferentes enfoques teóricos acerca da pobreza e das desigualdades, que engendram, por sua vez, as desigualdades no acesso à moradia digna, esses estudos convergem, no entanto, ao apontar a persistência de um mesmo padrão de manifestação da problemática habitacional, a saber, a segregação espacial dos mais pobres nos contextos urbanos, caracterizando o que tem sido recorrentemente tratado pelos estudiosos do tema como a *negação do direito à cidade*, que redundam, por seu turno, na negação do direito à própria cidadania.

Em seu trabalho “Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais”, Arretche (2015) incorpora importante contribuição através da apresentação de dados empíricos, estatísticos, pelos quais sustenta que a oferta de serviços “pode ser afetada pela riqueza das jurisdições ou pelos recursos de sua população” (ARRETCHE, 2015, p. 194) Tal dinâmica, representativa de processos excludentes inerentes a um determinado modelo de sociedade, atuaria, portanto, na permanente (re)produção de pobreza e desigualdade.

De modo geral, os estudos sobre a relação entre a renda e acesso a serviços tomam os *domicílios* como unidade de observação. Este texto parte da premissa de que essa associação, ainda que essencial, não é suficiente para explicar os fatores que afetam desigualdades de acesso a serviços. Diferentemente dos bens privados, o consumo de bens coletivos não depende apenas da decisão de compra por parte dos indivíduos. Exemplificando, o consumo de energia elétrica, água e esgoto, coleta de lixo, atendimento à saúde e educação requer

sua oferta a uma distância acessível à residência dos indivíduos. Assim, o lugar onde moram importa para o acesso a esses serviços, ou seja, a distribuição espacial da oferta tem um efeito independente sobre as condições de acesso dos indivíduos. (ARRETCHE, op. cit. p.194)

Em seu texto “Determinantes do acesso à infra-estrutura urbana no município de São Paulo”, Renata Bichir (2009) propõe elementos que, de acordo com a autora, se “contrapõem ao foco da literatura brasileira de estudos urbanos desenvolvida principalmente nas décadas de 1960 e 1970” (p.75). Trabalhando com dados estatísticos e construção de indicadores, Bichir constata que “de maneira geral é possível dizer que mesmo os domicílios mais pobres contam com níveis adequados de acesso a serviços urbanos” (p. 76) mas observa, ao mesmo tempo que os “resultados indicam que o acesso a esses serviços ainda apresenta problemas nas áreas mais segregadas.” (id.ibid.)

Com relação às avaliações do Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, observou-se na leitura do relatório apresentado pelo grupo responsável pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro, recorrentes referências à inadequação das soluções implementadas pela política, às necessidades habitacionais das famílias que supostamente deveriam ser as privilegiadas no atendimento, a saber, as “classes populares” (CARDOSO; LAGO, 2015, p. 286). Uma das questões mais criticadas pelos pesquisadores é a localização periférica dos empreendimentos. Mas a esse respeito, e voltando ao trabalho de Bichir, destaca-se que “[...] a qualidade dos espaços residenciais não é o resultado da distância em relação ao centro ou da evolução histórica da cidade, mas é também o efeito das políticas públicas, que podem transformar esta qualidade através da criação de infra-estruturas de equipamentos e serviços” (PRÉTECEILLE, 2003, p.10 apud BICHR, op. cit., p.79)

A argumentação de Bichir, no intuito de complexificar o debate sobre desigualdades territoriais, traz importantes contribuições, pouco exploradas pelos estudiosos da área de urbanismo e contribui significativamente para uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos de produção, reprodução e enfrentamento de situações de pobreza e desigualdades, e particularmente no que tange à questão da moradia – objeto de interesse mais específico neste trabalho. No entanto, não problematiza elementos considerados importantes de serem questionados no tratamento dessa temática, como aparece em suas considerações finais:

[...]no caso da renda, reforçam o argumento dos economistas, relativo ao funcionamento do mercado de terras e seu impacto sobre o acesso a serviços urbanos.

A localização em áreas de favela ou loteamentos irregulares, por sua vez, contribui para especificar as condições de acesso dos domicílios localizados em áreas intermediárias, porém próximos do centro, representando níveis menos adequados de acesso. Esse resultado indica a relevância da dimensão da posse da terra – a grande questão é como expandir serviços estatais para áreas ilegais. Verificou-se que as áreas de favela e de loteamentos irregulares ainda sofrem com a menor penetração de serviços urbanos, devido à “invisibilidade” dessas áreas para o poder público, às diversas barreiras institucionais aos investimentos estatais e a mecanismos de segregação. (BICHIR, op. cit., p. 86)

Da leitura desse trecho surgem duas inquietações, até então pouco exploradas pelos estudos já observados sobre a problemática habitacional no Brasil: a suposta impossibilidade de investimentos públicos em “áreas ilegais” e a chamada “invisibilidade” dessas áreas para o poder público. A questão da ilegalidade da posse da terra não é prerrogativa de populações empobrecidas, pelo contrário, se manifesta concretamente como uma questão de possibilidade financeira de pagar por ela, mas não pela terra, e sim *pela própria legalidade*. Por outro lado, não é possível sustentar também que os moradores de favelas sejam “invisíveis” para o poder público, e para isso basta voltar-se à observação das políticas de segurança pública, para as quais inclusive, tais populações parecem ser *as únicas visíveis*.

Voltando ao trabalho de Bichir, cumpre destacar a importância da apresentação de um painel onde a complexidade é demonstrada e enfatizada – o que certamente contribui para o avanço no tratamento da questão da moradia, no interior das discussões sobre pobreza e desigualdades no Brasil.

Todos esses resultados reforçam a complexidade das condições de acesso a políticas entre os mais pobres e a permanência de uma série de desigualdades de acesso mesmo quando o Estado chega às áreas periféricas das grandes cidades. Além disso, destaca-se aqui que a segregação é um problema de política pública, especialmente quando se considera que ela constitui mecanismo particularmente relevante de reprodução das desigualdades socioeconômicas. (BICHIR, op. cit., p. 86)

No que pese, entretanto, a data de produção de seu trabalho e sua preocupação com o acesso à infra-estrutura – e não com as questões da pobreza e das desigualdades relacionadas com os problemas de moradia – é preciso mesmo assim aprofundar e, talvez radicalizar um pouco mais a análise, em função de desenvolvimentos posteriores e situações concretamente observadas, no que diz respeito ao tratamento de tais questões e mais especificamente da problemática habitacional a elas relacionada. Nesse sentido, torna-se possível sugerir, para além da proposição do fenômeno da segregação como “um problema de política pública”, que as ações implementadas no

enfrentamento dessas questões, permitem considerar a “segregação” não mais como um “problema” de políticas públicas, mas como *elemento constitutivo* das mesmas.

Referências

ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

BICHIR, R. Determinantes do acesso à infraestrutura urbana no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 24, 2009. Disponível em: <www.scielo.br>.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. 2007. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

CARDOSO, A. L. e LAGO, L. C., 2015. **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: impactos urbanos e sociais: Relatório Final. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/relatorio_mcmv_rj_2015.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

COSTA, Simone da Silva. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. **RIDH**, Bauru, v.2, n.3, p.191-206, jul./dez. 2014.

KERSTENETZKY, C. L. **Desigualdade como questão política**. Observatório da cidadania, 2003.

COSTA, Simone da Silva. **Pobreza no Brasil**: nove temas para o novo século. Niterói: CEDE/UFF. Disponível online. (Texto para discussão, n. 18).

MAURIEL, A. P. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 14/15, 2006. Disponível online.

PEREIRA, P.A.P. A contribuição do conceito de necessidades humanas básicas à formulação de políticas sociais. In: **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez 2002.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

STOTZ, E. Pobreza e capitalismo. In VALLA, V.V.; STOTZ, E.; ALGEBAILLE, E.B. (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contratempo; ENSP, 2005.

YAZBEK. M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 110, p. 288-322, 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282012000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 jan. 2017.