

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO NÃO DIREITO À HABITAÇÃO

GUILHERME MEYER

MARCO BETTINE

O objetivo desse capítulo é identificar o lugar conflituoso da habitação na cidade, ou seja, como ela é fundamental tanto para a reprodução da força de trabalho, como para a acumulação do capital. Além disso, pretende-se identificar o papel do Estado na produção de habitação de interesse social no Brasil e como as lutas sociais perpassam a sua institucionalidade e são por ele neutralizadas em função dos interesses de classe presentes na ação estatal. O foco específico serão as experiências de alguns movimentos sociais latino-americanos que propõem a autogestão das moradias, visando identificar as contradições presentes no campo da autogestão habitacional, mas também apontar os movimentos, em si, como um momento pedagógico para a sociedade e como possíveis lugares de constituição das mulheres e homens como sujeitos históricos.

Dentro do contexto mais amplo do processo de urbanização, discute-se o processo de produção do espaço da metrópole e a intensificação da desigualdade socioespacial, pois a transformação do espaço em mercadoria conflita com as necessidades de concretização da vida urbana. Assim, o espaço como valor de uso, confronta-se com aquele do valor de troca. Na essência do acesso à metrópole como uso está a propriedade privada, primordialmente o solo urbano. O processo de produção da metrópole capitalista torna-a mercadoria que, fragmentada pela existência da propriedade privada da terra, é comercializada em fragmentos no mercado imobiliário.

### HABITAÇÃO E AS POLÍTICAS URBANAS

O padrão histórico de moradia no Brasil sempre foi o da autoconstrução em loteamentos precários nas periferias ou as ocupações de terrenos públicos e

privados vazios, as favelas. Durante o período de transição democrática (décadas de 1980 e 1990), cresceram de forma significativa o número e a proporção de moradores em favelas nas principais cidades brasileiras. Por exemplo, a proporção da população favelada na cidade de São Paulo era pouco relevante até a década de 1980. A prefeitura de São Paulo realizou um levantamento em 1973 que indicava cerca de 70 mil habitantes (1% da população do município à época). Contudo, para o ano de 1991, estimativas baseadas no Censo indicaram uma população favelada de 900 mil habitantes (9% da população total). Em 2000, o número de habitantes em favelas corresponderia a 1,2 milhão (11% da população municipal). A proporção manteve-se praticamente a mesma em 2010 (11% da população total). Além do adensamento das favelas, nos últimos anos houve um crescimento acentuado, em várias cidades brasileiras, de ocupações organizadas de terrenos e edifícios vazios (tanto em terrenos periféricos como em edifícios vazios em áreas centrais), evidenciando a crise habitacional e tornando corriqueiras cenas de reintegração de posse (ordenadas pelo Poder Judiciário e executadas pela Polícia Militar, muitas vezes com uso da violência) (ROLNIK, 2015).

Nos países capitalistas periféricos, uma proporção da população urbana, tem que buscar acesso à moradia com seus próprios e precários recursos, pois é excluída do direito à cidade e do mercado formal capitalista. Nesse sentido, Maricato (2015) discute como essa população constrói suas habitações: sem o apoio de conhecimento técnico, sem o financiamento formal e sem o respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. A autora ressalta que esta prática de autoconstrução foi central para o rebaixamento do custo da força de trabalho nacional (contribuindo para a acumulação capitalista durante o período da industrialização, particularmente, de 1940 a 1980), pois o custo da moradia não estava incluído no salário (e continua como um aspecto central na globalização neoliberal, pois os trabalhadores, apesar de incluídos no sistema produtivo capitalista, estão excluídos do mercado residencial privado, que tem alcance restrito, além de socialmente excludente e especulativo). As alternativas de habitação demandadas pela população, que incluem serviços urbanos e infraestrutura, não estão disponíveis no mercado e nas políticas públicas. Para a moradia de grande parte da população “sobram” as áreas ambientalmente frágeis, pois não interessam ao mercado legal, acarretando um conjunto de sérias consequências socioambientais (assim como a urbanização dispersa, decorrente da expulsão da população pobre para a periferia): enchentes, banalização de mortes por desmoronamentos, poluição de recursos hídricos e mananciais.

Segundo Carlos (2009), a parcela mais miserável da população vai se localizar exatamente nos lugares onde a propriedade privada da terra não vigora, ocupando áreas do Estado (portanto, áreas públicas, várias delas localizadas em áreas de proteção de mananciais, produzindo o que alguns pesquisadores denominam “cidade informal”, “cidade ilegal” etc.). Da perspectiva da ação do governo (por sua intervenção direta ou pelas políticas urbanas), o orçamento público é, prioritariamente, direcionado para os espaços capazes de garantir a reprodução do capital de modo a fortalecer o papel econômico da metrópole de São Paulo na rede global das cidades. Assim, deixa de beneficiar a população mais pobre que vai ocupar essas áreas que, em princípio, não poderiam ser ocupadas, pois constituem, dentre outras questões, o lugar do abastecimento de água da cidade. Essa população que vive em condições degradantes (seja no que se refere à habitação, quanto à concretização das necessidades básicas da vida), é duplamente penalizada no processo, pois tem uma participação limitada à riqueza socialmente produzida e é estigmatizada como sem consciência ambiental devido à ocupação dessas áreas. A dialética espacial integração/desintegração dos diferentes espaços da metrópole à dinâmica da globalização evidencia os paradoxos sociais do processo de reprodução do espaço urbano, ou seja, esse processo expressa a contradição essencial da produção do espaço urbano entre produção social e apropriação privada. Portanto, não é a falta de planejamento que configura o que se costuma denominar de “caos urbano”, mas a própria lógica do planejamento urbano em uma sociedade capitalista e dependente, como a brasileira.

As únicas opções à autoconstrução para a população pobre foram os conjuntos habitacionais financiados pelo Estado e construídos pela iniciativa privada, dentro de um regime de gestão tradicional imposto pelas empreiteiras, onde predominava a precariedade das condições de trabalho. Assim como a prática da autoconstrução, estes conjuntos também foram construídos na periferia das cidades, com acesso precário a infraestrutura urbana e de serviços públicos. Em contraposição a este modelo (estatista dos anos 1960 e 1970 e ao novo modelo de oferta privada e subsidiada à demanda nos anos 1990 e 2000), destacam-se as iniciativas de produção habitacional autogestionária dos movimentos sociais urbanos em vários países da América Latina (USINA, 2012). Dentre estas iniciativas, a experiência uruguaia da FUCVAM (Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua) tem um papel histórico central por influenciar a luta por moradia e autogestão em outros países, assim como possibilitar que o cooperativismo se tornasse uma das principais formas de produção habitacional no Uruguai. A experiência da FUCVAM foi fundamental para a luta por habitação no Brasil, especialmente, para os mutirões autogeridos realizados na cidade de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990 (BONDUKI, 1992; USINA, 2012).

Por exemplo, segundo Tatagiba e Teixeira (2016), no primeiro ano da gestão de Luiza Erundina (PT) na prefeitura da cidade de São Paulo, de 1989-1992, foi elaborado o FUNAPS Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), um programa habitacional para a população de baixa renda que foi uma grande inovação, pois, pela primeira vez, o mutirão autogestionário convertia-se de fato em programa habitacional e os movimentos sociais eram reconhecidos como atores no processo de implementação da política (o que havia anteriormente eram apenas os mutirões ou a autoconstrução, sem que os recursos fossem geridos pelos movimentos, ou seja, antes os futuros moradores eram apenas mão-de-obra). As autoras observam que este programa era baseado no financiamento público, gestão dos recursos pelas organizações populares e responsabilidade da obra pelas assessorias técnicas. Segundo Ferreira (2012), a experiência emblemática do FUNAPS viabilizou 93 convênios com grupos organizados de famílias em associações comunitárias para a construção de 12.000 unidades habitacionais por mutirão e autogestão, ampliando e potencializando a organização autogestionária dos movimentos de moradia na cidade.

A autogestão na habitação não pode ser confundida com a autoconstrução, prática que dominou as periferias das grandes cidades latino-americanas e que representa uma das formas mais precárias de habitação da classe trabalhadora (consumindo seu tempo de lazer e prejudicando outros gastos básicos, como alimentação, saúde e educação). Além disso, geralmente, a autoconstrução, não gera a organização de coletividades e pressupõe outras formas de precariedades como o acesso irregular a terra. Em contraposição, a luta pela produção e gestão autogestionária da habitação, nos diversos países latino-americanos, ocorre como um movimento pela reforma urbana, acesso aos fundos públicos, assistência técnica, projeto e planejamento da obra, qualidade urbana e fortalecimento político comunitário, constituindo-se como experimentação prática de outra forma de produção da vida social (USINA, 2012).

A partir da Constituição Federal de 1988, surgiram inovações como o direito à moradia e a regulamentação da função social da propriedade e da cidade. Este arcabouço legal confronta-se com o projeto neoliberal de desregulação do mercado provocando uma nova contradição urbana. O conflito e as contradições no âmbito das políticas urbanas ampliam-se a partir de 2003, devido à crescente alocação de recursos públicos federais para formas associativas de produção habitacional, assim como, dialeticamente, a crescente absorção dessas experiências coletivas pela racionalidade hegemônica da valorização imobiliária (LAGO, 2015). Isto significa que a conquista de recursos públicos pelos movimentos sociais para a produção autogestionária da moradia, não está sendo acompanhada por uma significativa alteração na correlação de forças que define as regras de distribuição desses recursos.

Por exemplo, pode-se citar a inoperância dos governos locais quanto às políticas regulatórias de uso e ocupação do solo, principal recurso para a democratização do acesso à terra urbanizada e como o controle da especulação fundiária.

Tatagiba e Teixeira (2016) ao estudar a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) perceberam que muitos programas foram exitosos por não mexer em um conflito central: a propriedade privada da terra, ou seja, não afetaram os interesses do mercado da construção civil e do setor imobiliário. Nesse sentido, as autoras ressaltam que, apesar das demandas, do ponto de vista ideológico, serem potencialmente disruptivas (propriedade da terra para os mais pobres; empreendimento subsidiado pelo Estado e não por meio de empréstimo no mercado financeiro; construção autogestionária; e a propriedade coletiva, que ainda não foi conquistada, mas segue como demanda), os programas de habitação autogestionários se tornaram uma política pública residual e de pouca visibilidade.

Segundo Rolnik (2015), o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que, inicialmente, foi elaborado como pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas (quando estoura a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos), transformou-se na política habitacional do país (baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário). A autora observa que, conseqüentemente, abortou-se a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, que respeitasse as especificidades locais e estivesse sob controle social, aposta dos movimentos sociais de moradia e reforma urbana no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O MCMV que, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média renda. Este arranjo financeiro ambíguo implica a transferência de riscos para as instituições públicas e mantém os lucros (geralmente aumentados por subsídios indiretos) com atores privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos.

#### RADIOGRAFIA DOS PROGRAMAS DE AUTOGESTÃO HABITACIONAL

As experiências de produção habitacional por autogestão coletiva ganharam um impulso na última década em todo o país, com a implantação de três programas federais voltados para o financiamento desta forma de produção: Programa Crédito Solidário (2004), Ação de Produção Social (2008) e o

Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (2009) (FERREIRA, 2012; LAGO, 2015). A criação de alguns programas de habitação de interesse social voltados à autogestão, respondendo a uma demanda construída desde a década de 1990 (a partir de experiências pioneiras realizadas em várias capitais do país), foi possível devido à articulação entre movimentos de moradia e organizações do campo da reforma urbana (organizados em rede e atuando em diferentes instâncias). Nenhum dos programas pode ser considerado como ação prioritária do Estado, mas como respostas tímidas às reivindicações dos movimentos nacionais de moradia. Os recursos federais alocados desde 2005 para a produção autogestionária financiaram 3% do total dos contratos para a compra da casa própria, evidenciando a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelos fundos públicos (porém, esses 3% impulsionaram a produção associativa, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, de cerca de 60 mil unidades habitacionais) (LAGO, 2015).

Segundo Lago (2015), três formas associativas de gestão e produção dos empreendimentos merecem destaque, dentro de um conjunto de práticas que apresenta muitas diferenças e contradições (entre as regiões e organizações sociais gestoras) e cuja produção é para o autoconsumo (as cooperativas são formadas por famílias sem moradia própria, com renda máxima de três salários mínimos). A primeira forma, segundo a autora, está mais próxima do modelo praticado no Uruguai (tendo a FUCVAM como paradigma), no qual os participantes da cooperativa protagonizam todas as etapas de idealização e gestão da produção, assim como parte da execução das obras (que é complementada pela contratação muitas vezes informal de mão de obra externa à organização social). Apesar dos cooperados também serem os protagonistas nas etapas de idealização e gestão, na segunda forma de produção parte ou a totalidade das obras são realizadas por uma empresa contratada, geralmente, de médio ou pequeno porte. Esta prática é controversa e gera debates, pois há casos nos quais as empresas construtoras têm elevada autonomia na execução das obras, evidenciando um processo de terceirização das funções da cooperativa, ou seja, os empreendimentos “autogestionários” idealizados por cooperativas habitacionais acabam transformando-se em um nicho de mercado para o capital imobiliário. Por fim, na terceira forma de produção, lideranças comunitárias protagonizam a idealização e gestão do projeto, reduzindo os cooperados a uma adesão meramente formal à cooperativa. Nesse sentido, reproduz-se uma histórica prática assistencialista e distante do caráter coletivo das decisões quanto à elaboração e realização do projeto. Nesse caso, as obras são terceirizadas para empresas construtoras ou executadas por trabalhadores autônomos contratados precariamente.

As reivindicações e estratégias dos movimentos nacionais de moradia foram sendo reelaboradas de acordo com o percurso de conquistas e derrotas acumuladas. Lago (2015) observa que, nesse processo, marcado por conflitos de projetos e por contradições na experiência prática, duas reivindicações evidenciam princípios contra hegemônicos. O primeiro é o “direito ao centro” como formulação estratégica, pois ocupar imóveis vazios e introduzir o conflito no centro das cidades significa enfraquecer o domínio territorial das classes dominantes, reafirmando o direito ao uso dos imóveis subutilizados (a cidade dispersa, marcada pela segregação dos trabalhadores em espaços homogêneos, é entendida como a negação da própria cidade, ou seja, os imóveis ocupados e reformados por movimentos sociais com recursos públicos autogeridos pelos próprios ocupantes representam uma ação importante na luta por outro modelo de cidade). Estas lutas pelo direito à moradia nos centros das cidades têm a capacidade de dar maior visibilidade pública à natureza do conflito urbano: o direito de propriedade e, como consequência, o direito à especulação imobiliária. Contudo, paradoxalmente, a submissão ao princípio da propriedade privada e a possibilidade de lucro com a venda do imóvel enfraquece os pactos coletivos entre os moradores em torno do uso do imóvel apropriado. A segunda reivindicação refere-se ao direito dos trabalhadores à produção autogestionária de suas moradias, baseados em uma orientação produtiva pautada pelas necessidades dos usuários e aberta à possibilidade de construção coletiva de parâmetros de bem-estar distanciados da racionalidade capitalista. Nesse sentido, a autora observa que é colocado em questão o padrão de habitação popular moralmente aceito no país, assim como a abrangência da noção de “habitação”, ampliando-a para um conjunto de práticas cotidianas e coletivas que vão além dos atos elementares de reprodução da vida.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas habitacionais para a produção associativa impulsionam não somente a construção coletiva de novos parâmetros de bem estar, mas também a reprodução dos parâmetros criados pela lógica mercantil, pois apesar da instituição da propriedade coletiva da terra compor a pauta de reivindicações dos movimentos de moradia, esta não entrou na agenda de negociações com o Estado e todos os programas habitacionais implantados até o momento não pressupõem o controle ou a superação da especulação imobiliária.

A produção autogestionária das cidades pode ser compreendida como um processo permanente alimentado pelas experiências cotidianas de

associativismo urbano (LAGO, 2015). Dependendo dos processos sociais envolvidos, a habitação tem a capacidade ambígua de apaziguar ou amplificar as lutas sociais. Há um apaziguamento quando a conquista da moradia é vista como o fim de uma luta, terminando na formação de novos pequenos proprietários, ainda que estes passem a morar em bairros periféricos e precários quanto à infraestrutura de serviços públicos. Por outro lado, as experiências latino-americanas que propõem a autogestão das moradias exemplificam o potencial de amplificação das lutas sociais (quando a moradia é vista como meio), como o instituto da propriedade coletiva nas iniciativas da FUCVAM (que subvertem o significado mercadológico da habitação, fazendo com que o valor de uso se sobreponha ao valor de troca) (USINA, 2012).

Nesse sentido, segundo Streck (2010), os movimentos sociais caracterizam-se por introduzir o conflito como um elemento pedagógico para a sociedade. Segundo o autor, embora haja uma forte tendência à criminalização dos movimentos sociais nos meios de comunicação hegemônicos (classificando os participantes como perturbadores da ordem e, portanto, sujeitos à repressão policial), os próprios movimentos também criam estratégias pedagógicas para disseminar na opinião pública um reconhecimento de justiça na causa de sua luta social.

## REFERÊNCIAS

CARLOS, A. F. A. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos Avançados*, v. 23, p. 303-314, 2009.

BONDUKI, N. Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

FERREIRA, R. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, L. C. (org). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

LAGO, L. C. Economia solidária e reforma urbana: caminhos para uma interação político territorial das práticas associativas. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2015.

MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

STRECK, D. R.. Entre emancipação e regulação: (des) encontros entre educação popular e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Educação (Online)*, v.15, p. 300-310, 2010.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p., 2016.

USINA. Luta por moradia e autogestão na América Latina: uma breve reflexão sobre os casos do Uruguai, Brasil, Argentina e Venezuela. In: Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). *Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital*. São Paulo: Outras Expressões, 2012, 502 p.