

HABITAÇÃO POPULAR: SUA HISTÓRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDRADE, Amanda Schirmer¹; MANTOVANI, Clarissa²; ECKERT, Natalia Hauenstein³

Resumo: A sociedade brasileira convive diariamente com muitos problemas de segregação racial, econômica e política, devido à desigualdade histórica. Nos últimos anos iniciou-se a implantação de políticas públicas para melhorar a vida e residências destes trabalhadores, porém, devido ao déficit habitacional tal situação tornou-se ampla e difícil de solucionar. Este trabalho tem como finalidade apresentar uma revisão histórica da evolução da habitação social no Brasil, baseada em artigos científicos da área. Dentre os principais problemas das políticas públicas estão a falta de recursos, a burocracia, e a dificuldade de encontrar áreas disponíveis bem localizadas, especialmente em grandes centros urbanos. Como resultados identificou-se a possível origem da desigualdade social no país, elencando as principais políticas públicas que ajudam na minimização dessa desigualdade.

Abstract: Brazilian society live daily with many problems of racial segregation, due to economic and political inequality. In recent years began the implementation of public policies to improve the lives and homes of these workers, however, due to the housing shortage that situation becomes huge and difficult to solve. This work aims to present a historical review of the evolution of social housing in Brazil, based on scientific articles in the area. One of the main problems of public policy are the lack of resources, the bureaucracy, and the difficulty of finding available well located areas, especially in large urban centers. As expected results identify the possible origin of social inequality in the country, listing the main public policies that help in minimizing this inequality.

Palavras- Chave: Políticas habitacionais. Evolução histórica. Problemas habitacionais. Direitos humanos.

Keywords: Housing policies. Historical Evolution. Housing problems. Human rights.

Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada em 1948, apresenta a habitação como um direito fundamental, constatando que toda e qualquer pessoa possa ter o mínimo de bem estar e saúde. Porém, muitas pessoas sofreram por falta de condições e

¹ Autora. Acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNICRUZ / Universidade de Cruz Alta. E-mail: amanda.schirmer@ymail.com

² Autora. Acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNICRUZ / Universidade de Cruz Alta. E-mail: issa_ma210595@hotmail.com

³ Autora e orientadora. Professora Mestra do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNICRUZ / Universidade de Cruz Alta. E-mail: eckert@unicruz.edu.br

infraestrutura por muitos anos, visto que, os problemas com a urbanização e as moradias surgiram muito antes disso (LIMA, 2011).

A urbanização no país não foi algo planejado, nem mesmo desenvolvido, o que a tornou com o passar dos anos um problema. As cidades sofreram uma sobrecarga sem aviso prévio, o que desencadeou uma necessidade urgente de melhor infraestrutura e equipamentos (RUBIN; BOLFE, 2014).

No Brasil durante anos, grande parcela da população sofreu devido a suas condições pessoais, tanto de moradia, saúde, higiene. Tais problemas são decorrentes, um acarreta o aparecimento dos outros. O governo, com diversos programas e ações sociais buscou diversas maneiras de melhorar a qualidade de vida da população através de políticas e programas habitacionais.

O presente artigo retrata a habitação social no Brasil, a maneira como ela iniciou, as dificuldades e formas que o governo encontra para ultrapassar tais problemas. Descreve-se em quais períodos ocorreram tentativas de implantação de programas e quais foram às políticas públicas que aconteceram no país e que efetivamente deram certo.

Metodologia

O presente artigo baseia-se em uma revisão bibliográfica se utilizou como referências artigos científicos da área e descreveram-se momentos da história e suas políticas públicas sobre a habitação popular no Brasil. A pesquisa constitui-se da busca em periódicos e textos, nos quais se analisou as palavras-chave que apresentassem termos relacionados com o objetivo do trabalho. Os conteúdos selecionados na busca envolveram as palavras habitação social, políticas habitacionais, realidade brasileira, justiça social, políticas públicas e habitação popular. Todas com foco na avaliação atual da problemática decorrente, analisando desde os princípios da urbanização até a era contemporânea. Já que o déficit da moradia popular através das políticas públicas vem sendo minimizado, melhorando a vida de uma parcela da população brasileira.

As políticas da habitação na história do Brasil

Os problemas que a urbanização atual enfrenta, em todos os seus vieses, principalmente na habitação popular são resultado de uma gestão conturbada, um problema sociocultural que existe no Brasil desde o princípio de sua colonização. Onde não se considerava que pessoas com baixas condições necessitem de moradia, deste modo, essas pessoas habitavam de forma irregular e poucas políticas públicas que abordassem esse fim.

Deste modo, é necessário uma retomada histórica sobre o tema, para demonstrar quais políticas foram testadas, em que períodos e como esses problemas foram enfrentados (MOTTA, 2010).

Quando os primeiros imigrantes chegaram a São Paulo e ao Rio de Janeiro, no final do século XIX, essas cidades estavam recebendo uma carga muito grande de pessoas ao mesmo tempo. Nesse mesmo período os escravos foram alforriados, migrando de seus locais de trabalho – muitas vezes com os grandes senhores de engenho nas zonas rurais – para as cidades, em busca de trabalho e uma vida digna, porém, não possuindo condição financeira pertinente a compra de lotes e construção de casas. Essas famílias foram para locais clandestinos e ali se estabeleceram. Sendo esses imigrantes pessoas com poucas condições, seguiram a mesma linha de procura para habitação que os escravos (MARICATTO, 1997 apud MOTTA, 2010).

Com esse crescimento acelerado e a falta de áreas para moradia, as encostas de morros começaram a ser ocupadas, locais de difícil acesso eram escolhidos para construir as residências e tudo isso longe de qualquer rede de abastecimento de água, esgoto e transportes, o que tornou a vida nesses locais muito mais difíceis e sem condições mínimas.

Com todas essas dificuldades, o governo uniu-se com empresas privadas do ramo da construção, oferecendo a eles crédito para construção de casas populares, na época, essas empresas conseguiam mais dinheiro construindo cortiços, estalagens e vilas operárias na clandestinidade para essa parcela da população, sem nenhum apoio governamental. Fazendo com que o primeiro modelo de financiamento não tivesse sucesso, construir na irregularidade era mais vantajoso do que estar ao lado dos políticos (MARICATTO, 1997 apud MOTTA, 2010).

Cortiços e estalagens eram locais procurados por famílias sem condições financeiras para moradia própria, sem qualquer estrutura e higiene nestes locais. Percebiam-se ali diversas epidemias e doenças, muitas dessas iniciavam nestes locais e alastravam-se por toda a cidade, acarretando a enfermidade das pessoas de classe baixa, média e até mesmo alta, dessa forma, as classes com mais condições financeiras começaram a investir e focar em ações sociais de higiene e economia. Para buscar melhorias na vida dos moradores destes locais e conseqüentemente de toda a cidade (RUBIN; BOLFE, 2014).

Os trabalhadores operários possuíam uma condição de vida considerada superior a de outras pessoas de classe baixa, pois eles possuíam casas próprias em vilas. Porém, todas essas moradias deveriam ser implantadas, sem exceção, longe dos centros e de qualquer área que poderia ser valorizada, para não correrem o risco de estarem em um local que valesse muito

dinheiro a alguém, acarretando a expulsão desses locais – situação que acontecia mesmo essas pessoas estando longe de áreas muito valorizadas (RUBIN; BOLFE, 2014).

Do início do século XX até 1930, diversas cidades começaram a surgir e crescer, sofrendo os mesmo problemas e dificuldades que São Paulo e Rio de Janeiro já enfrentavam antigamente, tudo isso por que o governo não atuou de forma intensa e geral, e sim somente em pequenas ações e decisões que não privilegiavam e melhoravam a vida das famílias. Com a Revolução de 30 o Brasil ganhou um novo ar, fazendo com que surgissem novas políticas mais eficientes e que a urbanização iniciasse um processo de desenvolvimento maior (MOTTA, 2010).

Sabendo da incapacidade do setor privado em promover a habitação popular e pela pressão que a população fazia sobre o governo devido ao aumento de valores dos aluguéis, iniciou-se os financiamentos governamentais por meio do Instituto de Aposentadoria e Pensão, onde construíam-se casas para alugar. Tal medida não resolveu a situação do país, porque o Instituto somente atendia aos seus associados, além de tudo, fez com que o governo começasse a tratar toda e qualquer situação referente a clandestinidade e problemas na habitação como assunto de polícia, a partir de 1937, removendo diversas famílias de suas casas (MOTTA, 2010).

Já no ano de 1946 criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP) que foi o primeiro órgão responsável pela habitação, devido ao grande número de funções, atributos e cobranças dos trabalhadores, pela falta de dinheiro suas atuações foram reduzidas e a população perdeu mais uma oportunidade de moradia digna (MOTTA, 2010).

A FCP não foi bem desenvolvida, mas construiu um grande número de residências, após a entrega das mesmas para as famílias havia uma inspeção periódica realizada pelo governo para conferir se os moradores estavam seguindo as normas e condutas mínimas, caso contrário as famílias deveriam sair de suas casas, que eram ocupadas por outras pessoas.

Juntamente com o Golpe Militar em 1964, iniciou no Brasil uma nova era na habitação. Começando pela extinção do FCP e a criação do chamado Plano Nacional de Habitação, conhecido como primeiro grande investimento do governo militar. Tal plano realizava ações referentes a economia, desenvolvimento, emprego e controle de massa, trazendo a população uma garantia de estabilidade social (MOTTA, 2010).

“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 país” (MOTTA, 2010), isso acontece para que o mesmo possa controlar o SFH (Sistema

Financeiro de Habitação), que era o responsável pela construção de casas para pessoas com menor renda.

Foi no ano de 1970 que o comércio de lotes clandestinos cresceu, era a melhor maneira – na época – de se conseguir um terreno, os loteamentos irregulares eram os locais com maior número de construções nas cidades. A situação somente mudou com a crise que afetou a população e em 1980, quando as pessoas não conseguiam mais comprar lotes e então migravam para as favelas, que só cresceram. A crise agravou, mas a habitação popular continuou a prosperar, inicialmente com a SNH que foi extinta e a partir de 1968 com o início da atuação da Caixa Econômica Federal (MOTTA, 2010).

No ano de 1990, o então presidente do país Fernando Collor de Mello (1990-1992) em seu início de mandato lançou o programa PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação – que tinha como propósito financiar muitas casas em pouco tempo, sendo que nenhuma dessas propostas foi cumprida (MOTTA, 2010).

O substituto de Collor, Itamar Franco (1992-1994) criou dois outros programas, o Programa Habitar Brasil e o Programa Morar Junto, ambos com muitas políticas e tributos. Tais programas não conseguiram ser adotados pelas cidades por falta de dinheiro nas prefeituras, uma vez que esses programas eram de responsabilidades municipais, cada cidade fornecia o dinheiro para seus moradores edificarem suas casas (MOTTA, 2010).

Nos anos 2000, finalmente as cidades começam a ser privilegiadas no planejamento. Porém, tardiamente, depois de tudo que transcorreu na história do país, o Estatuto da Cidade é criado, demarcando assim zonas especiais e impostos sobre propriedades.

Outro presidente investiu nos programas de habitação popular, Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) em abril de 2009 quando lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), de responsabilidade do Ministério das Cidades, sendo esse até hoje o principal programa de habitação popular para as famílias que tem renda inferior a 10 salários mínimos (MOTTA, 2010).

Do ano de 2009 até atualmente, nenhum outro programa governamental foi criado, o MCMV foi aprimorado para atender a todos aqueles que necessitam. Atuando no âmbito nacional, as edificações por ele financiadas seguem padrões, pessoas com condição reduzida pagam um valor mínimo mensalmente para adquirir a casa própria.

Os problemas na habitação normalmente aparecem quando outras necessidades faltam na vida dessas pessoas, desta forma, quando estes problemas forem estudados, deve-se levar em consideração o contexto em que eles acontecem. Sabe-se que no Brasil muitas pessoas estiveram – e ainda estão – expostas a condição de pobreza, devido à baixa renda que

esta submetida. Este fato influencia na vida dessas pessoas, excluindo-as de outros direitos sociais, como saúde e educação básica e superior, dignidade e segurança. Sendo assim, quando esses problemas são estudados, deve-se pensar no contexto em que estes acontecem e que relação eles tem com todas as outras situações constrangedoras que estas pessoas são expostas, de uma maneira quase diária.

Dessa forma, no momento que uma família escolhe uma área para residir, todo o entorno tem influência, ou seja, os problemas não são de uma ou outra pessoa, mas sim de um grupo social. Visto isso, percebe-se que a governança do Brasil negou um direito básico aos cidadãos – a moradia – por muitos anos, por questões econômicas de desigualdade. Os problemas habitacionais do presente são consequência do passado.

Políticas públicas de habitação social

No Brasil atualmente existem dois programas sociais responsáveis pela habitação popular, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) responsável pela parcela da população com renda inferior à 10 salários mínimos, que possuía como meta de projeto inicial construir um milhão de habitações, gerando empregos e acelerando a economia do país. E para atender a população de classe média, foi criado financiamentos pela Caixa Econômica Federal, pois essas pessoas muitas vezes possuem poucas condições para construir independentemente sua moradia, esse financiamento não inclui habitação popular, mas traz benefícios para a construção de residências de padrão considerado médio (MOTTA, 2010).

O principal programa nacional de habitação do país – Minha Casa Minha Vida – tornou-se uma questão de mercado, trazendo suas políticas ao setor privado e tornando-o o principal idealizador dessas edificações. Esse processo de construir tornou-se rentável aos seus executores, visto que, o programa possuía com foco inicial, atender as classes mais baixas, mas, o que mais traz renda as empresas é a classe média e alta, devido ao tipo de projeto requisitado por essa parcela da população (MOTTA, 2010).

Essas políticas habitacionais explicam a problematização acerca do programa social, criado com o intuito de melhorar a vida das famílias de baixa renda e não os interesses de empresários, alterando o objetivo social do projeto. Na impossibilidade de acordo, os empresários influenciaram os investimentos públicos para habitação e o público para qual eles estariam direcionados. (RAMOS, 2007)

Diante desses fatos, atualmente o déficit habitacional é de aproximadamente 8 milhões de moradias, dentre elas, cerca de 6 milhões são na zona urbana. Esta condição resume-se na constante ineficiência de políticas públicas, fomentado as diversas lutas sociais e

políticas que buscam assegurar o acesso à moradia, mas também o direito à cidade. (MOTTA, 2010).

Conflitos urbanos

Um dos principais desafios enfrentados atualmente são os conflitos fundiários, que reivindicam em sua luta o direito de estabilidade e acesso à moradia. Uma vez que, o cidadão possui direito à cidade como um todo, incluindo à moradia, o emprego, a mobilidade urbana, o lazer e um ambiente saudável, sendo estes elementos fundamentais para se ter uma vida digna. Todavia, se faz distante disso a realidade urbana brasileira, devido a indiferença dos governantes perante a população que mais necessita de suas iniciativas (JUNIOR; CRISTOVÃO; NOVAES, 2011).

Na luta pelo acesso à moradia, os movimentos sociais nos apresentam diversas táticas, que vão desde conversas informais com as secretarias de habitação dos municípios para construção de moradias populares e de loteamentos até diálogos com bancos para criação de linhas de crédito (MOTTA, 2010).

Concomitante a isso, ocorrem ocupações ilegais de terrenos ou edificações abandonadas. Mas, na maioria destes casos essas pessoas reivindicam a participação em programas sociais ou até mesmo regularização de favelas e áreas de periferia, o que não ocorre na maioria dos casos e então essas pessoas, as quais sofrem com despejos e ações com participação da polícia (MOTTA, 2010).

Outra adversidade enfrentada pelas comunidades periféricas diz respeito a demanda de infraestrutura, de forma genérica, onde os moradores reivindicam a inserção e/ou melhorias no sistema de saneamento básico, entre outros problemas. Essa luta explana que a segregação espacial, apesar de influenciar a separação entre a cidade formal – áreas centrais, condomínios – e a cidade informal – loteamentos clandestinos, favelas e ocupações -, salienta a importância em tentar transformar alguns territórios “invisíveis” dentro da área urbana, demonstrando o total desinteresse do poder público em tornar tais locais, parte da cidade legítima (MOTTA, 2010).

Consequentemente, essa parcela da população que sofre com o afastamento da cidade procura apoio e seus direitos para residir em condições ambientais íntegras. Além do mais, as lutas diárias dos moradores de áreas desprovidas de atenção estão relacionadas com a implantação de infraestrutura, como rede elétrica, pavimentação, educação e de saneamento em ocupações (MOTTA, 2010).

Outra forma de conflito é recorrente das obras de urbanização que provocam mudanças no costume de vivência ou até mesmo em remoções, geralmente efetuadas pela jurisdição pública. Nessas situações, as lutas contestam os processos utilizados a remoção obrigatória devida às obras, na exigência de melhores discernimentos e valores de ressarcimento aos deslocados, que somente ocorre quando os moradores habitam estes locais de forma legal, e nas modificações de condução das demandas de implementação das obras. Uma vez que essas remoções geram grandes modificações no modo de vida das famílias, inviabilizando o prosseguimento dinâmico e propondo outra forma de lidar com o novo ambiente. Apesar disso, induzem à perda de costumes e as referências simbólicas e a afinidade com a vizinhança daquele local (MOTTA, 2010).

Conforme Motta (2010 *apud* Lefebvre 1999, p. 81),

“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 ‘vívido’ a encerrar-se em caixas, gaiolas, ou ‘máquinas de habitar’”. Ao contrário, o habitar está associado ao vívido, 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 vívido (LEFEBVRE, 1999), com o objetivo de controlar, homogeneizar e enquadrar os espaços e a população da favela - que norteia as ações do PAC Favelas”.

A comparação que Lefebvre faz entre o habitat e o habitar acontece quando relaciona-se o ser humano e a sua morada. O habitar implica todo o cotidiano, demonstra o ambiente vívido e todo o espaço em que se insere essa região, com as diferentes classes existentes. No entanto, o que ocorre na realidade das cidades brasileiras está conectado à feição, diante disso, os centros urbanos tem superioridade em relação as favelas, sendo estes concebidos como descartáveis para a cidade, visto que sua aparência estética não beneficia a “paisagem”.

Em vista disso, todas essas reivindicações comprovam que a luta para conquistar os direitos à moradia não reprimem apenas quando há falta infraestrutura. As situações cotidianas – problemas - fortalecem a busca para obtenção de uma vida mais digna, não apenas a moradia, mas também a todos os outros direitos que qualquer cidadão brasileiro possui (MOTTA, 2010).

Considerações finais

Desde o princípio da colonização a habitação de qualidade era um privilégio de uma pequena elite brasileira. Assim, os problemas habitacionais, formados por precárias formas de

moradia de grande parte da população passaram a ser algo natural em nosso país. Algumas ações realizadas no decorrer do tempo pouca influência tiveram sobre esse problema.

Portanto, a falta de habitação não é algo que preocupa a todos recentemente. A desigualdade e a total falta de condições econômicas nas últimas décadas, agravadas pelo êxodo rural levaram boa parte da população a morar em favelas, que além das precárias condições de moradia, não possuem uma infraestrutura como saneamento e transporte. Para agravar ainda mais esse problema já existente a recolocação de pessoas para permitir a expansão das cidades, a população foi à principal vítima disso.

A história da habitação no Brasil é conturbada, com altos e baixos, influências financeiras e empoderamentos, visto que, o governo era o idealizador e pensador desses projetos e políticas públicas, quem recebia o dinheiro e executava as obras eram as empresas privadas.

Pode-se destacar que os momentos de maior agravamento das adversidades aconteceram com a chegada em massa de pessoas na sua colonização e com a libertação de escravos, que não receberam nenhuma forma de ajuda para superar a condição miserável de vida, entre os quais da falta de habitação. Assim, no decorrer da história, tais problemas não só persistiram, mas foram se agravando, num país com enormes desigualdades e de políticas que promoveram a concentração de renda. A maior parte das políticas voltadas para a habitação foi canalizada para a população de renda elevada, deixando de lado aqueles que mais precisavam de apoio para superar a condição precária de habitação. O aumento da urbanização nas últimas décadas, não ofereceu um lugar mais digno dentro das cidades para boa parte de sua população.

Desse modo, as gerações foram passando e as condições mantiveram-se as mesmas. Infelizmente, até hoje não foi solucionado esse déficit que o país mantinha na questão habitacional, mesmo que nos últimos anos foi criado o maior o mais eficiente programa de habitação que é o Minha Casa Minha Vida, que garantiu habitação a milhões de famílias de baixa renda.

Referências bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. **Habitação no Brasil: uma história em construção**. In: Carta Maior, 2015. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/O-direito-a-cidade-na-perspectiva-da-ecologia-politica-integral-/38/34702>. Acesso: 05 agosto de 2016.

BONDUKI, Nabil. Habitação no Brasil: uma história em construção. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**. São Carlos, 2013. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista>. Acesso em: 04 agosto de 2016.

LIMA, Zélia Brito. **A Questão da Habitação**. In: SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB, 10, 2011, Vitória da Conquista. Anais da X Semana de Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2011.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: Políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Belo Horizonte, 2010. Grupo de estudos em temáticas ambientais. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/producao-academica/categoria/artigos>. Acesso em: 04 agosto de 2016.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: www.onu.org.br. Acesso em: agosto de 2016.

Governo Federal, Brasil. **Programa minha casa minha vida**. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavida.gov.br>. Acesso em: agosto de 2016.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. **O desenvolvimento da habitação social do Brasil**. **Revista ciência e natureza**. Santa Maria, maio/agosto 2014. Vol 38. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura>. Acesso em: 04 agosto de 2016.