

2.

Planejamento e políticas habitacionais de interesse social como estratégias de desenvolvimento socioespacial: uma visão crítica das ações governamentais para a questão habitacional carioca a partir da década de 1960

A preocupação geral desse trabalho é alimentada pela face do setor habitacional urbano no Brasil e, especificamente, na cidade do Rio de Janeiro. Com uma simples observação, mesmo que rápida, na paisagem das grandes metrópoles (e até mesmo em diversas regiões rurais do país) é possível constatar as desigualdades habitacionais em termos das mais diversas ordens (da arquitetura à localização das mesmas), aspectos de grande relevância para a caracterização desses espaços. Essa diferença na paisagem representa uma materialidade espacial construída ao longo do processo de ocupação e expansão demográfica configurado por uma complexidade de aspectos socioespaciais.

A contemplação/reflexão mais atenciosa dessas paisagens urbanas nos remete a algumas questões mais profundas e fundamentais para a coerência da abordagem selecionada. Quando se depara com o cenário carioca, por exemplo, onde padrões habitacionais completamente diferentes configuram a paisagem da cidade, pode-se equivocadamente, considerá-los como aspectos físicos de paisagens isoladas. Incontestavelmente, pode-se supor através dessas paisagens que as relações sociais também serão distintas na produção de lugares fundamentalmente diferentes assim como sua temporalidade. A partir dessa base material/relacional também se pode supor que em cada um desses lugares a ordem social estabelecida nos remete a processos de territorialização que resultam em territórios também diferenciados.

Todavia, na escala da cidade, esses espaços possuem uma relação muito mais profunda e complexa do que uma pura e simples coexistência, e as relações entre essas paisagens, territórios e lugares não são apenas paralelas, mas transversais. A produção do espaço urbano carioca, caracterizado pela proximidade de figuras espaciais tão distintas, principalmente no uso do solo para habitação, se procedeu na relação, muitas vezes exploratória / cooperativa, como, por exemplo, na questão da mão de obra e mercado consumidor, ou conflituosa, a partir da disputa pelo espaço e no embate territorial de resistência / cooptação de

ordens socioespaciais distintas como as do narcotráfico e da força policial. A dicotomia entre o “asfalto” e o “morro”, até mesmo em aspectos culturais, é, nesse sentido, parcial. São os encontros apesar de tantos desencontros que operam na dialética espacial entre ordem e desordem. Carlos (2001) argumenta sobre uma “harmonia dissonante” construída nessa produção complexa do espaço da metrópole. Para a autora,

Lugar de expressões de conflitos, afrontamentos-confrontações; lugar do desejo ou onde os desejos se manifestam na metrópole se circunscrevem as ações e atos do sujeito; aí se encontra os vestígios do que podemos chamar “harmonia dissonante”, que permitem recuperar a memória que marca a identidade da vida metropolitana, por meio das marcas da história de tempos distantes impressas no presente. É nessa “harmonia dissonante” de vestígios de tempos históricos diferenciais que o indivíduo se acha ou se perde, pois o espaço é o ponto de convergência entre o passado e o presente. É também o lugar da manifestação individual e da experiência socializante, (empobrecida ou não), produto de uma multiplicidade de trocas de todos os tipos que produz a sociabilidade na cidade. Reproduz-se na contradição entre a eliminação substancial e a manutenção persistente de lugares de encontros e reencontros, da festa, da apropriação do público de trocas para a vida. (p. 34)

Sob essa perspectiva, esses espaços diferentes formam na escala da cidade paisagens e territórios extremamente complexos e, sem dúvida, hierarquizados. Assim, mesmo direcionando nossos esforços às questões habitacionais de interesse social não se pode entender a cidade do Rio de Janeiro em dimensões socioespaciais estanques não relacionadas.

Essas ideias serão fundamentais para todo o trabalho. A noção de um território complexo na escala da cidade, onde existem diversas territorialidades que se relacionam mutuamente de maneira multidimensional e multiescalar, cada qual com outras escalas fora da cidade, vão caracterizar o grande desafio para a ação governamental. No caso estudado, pretende-se compreender a complexidade do setor habitacional como um problema socioespacial complexo impossibilitando uma noção de monocausalidade das questões e problemas pertinentes ao setor. Nesse sentido, o Estado, um agente espacial de atuação fundamental, será estudado na complexidade de suas ações no setor habitacional e nas dimensões, sociais, políticas e econômicas espacializadas na cidade, para que a crítica da ação governamental especificamente voltada para a habitação de interesse social possa ter o respaldo da natureza de suas ações.

Uma primeira tarefa desse capítulo será a de caracterizar a face mais perversa das desigualdades habitacionais que configuram a paisagem urbana brasileira e mais especificamente a carioca. Para tal nos valem os dados secundários, principalmente os que versam sobre o déficit habitacional no país⁹, no sentido de averiguar a dimensão territorial e social desse problema. Com esses dados podemos avaliar os resultados contraditórios e perspectivas das políticas de habitação de interesse social no Brasil.

Se valendo desse levantamento e das reflexões referentes a esse indicador o capítulo prossegue por sua principal função, que é a elaboração de um levantamento histórico das principais ações governamentais na cidade do Rio de Janeiro no que condiz a habitação de interesse social a partir da década de 1960 até os primeiros anos do século XXI. Com esse levantamento será efetuado uma reflexão crítica dessas ações visando entender, baseados na perspectiva de desenvolvimento socioespacial, como essas ações do Estado possibilitaram a promoção da autonomia, onde a questão da participação popular nos planejamentos, gestões, projetos e políticas habitacionais de interesse social possui importância fundamental. Essa análise é importante para que se contextualize, no capítulo seguinte, a construção do conjunto habitacional Nova Sepetiba, em relação às diversas estratégias de atuação do Estado (em diferentes esferas) no setor habitacional popular da cidade do Rio de Janeiro ao longo das quatro últimas décadas do século XX, possibilitando um olhar crítico para esse empreendimento e para as possíveis reformulações que as políticas habitacionais de interesse social necessitam sofrer no Brasil.

2.1.

O Déficit Habitacional na cidade do Rio de Janeiro

A escolha de analisar esse indicador pode ser justificada por sua relevância nos planejamentos e políticas habitacionais que serão estudadas no futuro desse trabalho. Podemos adiantar que, é principalmente sobre o déficit habitacional, no

⁹Cabe ressaltar que o estudo sobre o déficit habitacional que será realizado no trabalho não é meramente ilustrativo. Nesse sentido utilizares os dados desse indicador, mas com uma reflexão crítica sobre o mesmo abordando suas limitações, contradições e possíveis avanços em uma perspectiva mais relacional e integradora para caracterizar a problemática habitacional em diversas dimensões. Cardoso (sem data.c) e Gonçalves (1998) são referências importantes para essa tarefa.

intuito de reduzir seus percentuais, que as ações governamentais para habitação de interesse social serão justificadas por seus responsáveis.

Ao verificar as diferentes ações governamentais baseadas nesse indicador, que variaram desde o pressuposto da necessidade de substituição absoluta das unidades consideradas “sub-normais” ou irregulares justificando ordenamentos drásticos como o de Pereira Passos até medidas de incentivos a autoconstrução e regularização fundiária em favelas, Cardoso (SEM DATA. C) considera o déficit habitacional:

[...] uma noção fortemente conjuntural, influenciada pelas mudanças culturais e históricas que implicam em um redimensionamento das aspirações e necessidades da população e em novas alternativas para as políticas de moradia desenvolvidas pelo poder público. Isso implica ainda em tratar de forma diferenciada as carências da população, abrindo-se mão da idéia de *déficit* como um conceito que pode dar conta dessas carências, de forma abrangente e sistemática. (p. 4)

No bojo dessa discussão, na qual o déficit habitacional será o principal instrumento para averiguar a realidade do setor habitacional bem como o principal legitimador das políticas e foco dos planejamentos para o setor de habitação de interesse social, é preciso refletir sobre esse indicador tanto por um viés técnico como o isolando de sua suposta pureza matemática-estatística e nesse sentido apurando sua carga ideológica. Como a firma Souza (2006):

Indicadores podem ser quantitativos e qualitativos, e podem pertencer a duas grandes famílias, à dos *indicadores de situação* (que muitos chamam de “sistêmicos”), que descrevem e radiografam a realidade, ou à dos *indicadores de performance*, que servem, em primeiro lugar, para avaliar e monitorar políticas públicas e apoiar processos decisórios. (p.428)

Por essa abordagem o déficit habitacional mesmo sendo associado de maneira mais clara aos indicadores de situação, também pode mesmo que indiretamente ser uma forma profícua de avaliar as políticas habitacionais no que diz respeito às suas potencialidades de diminuição ou aumento das taxas desse indicador.

Os desafios metodológicos do déficit habitacional não são menos complicados que os demais indicadores que tem a função de lidar com uma gama expressiva de variáveis e quantificá-las coerentemente para que se possa caracterizar com a maior precisão possível determinado setor econômico, social,

político, ambiental etc. Esses desafios metodológicos figuram inicialmente na capacidade estrutural de coleta de dados, pois a desenvolvimento de determinado calculo depende essencialmente dessa estrutura, no sentido de assegurar a confiabilidade dos dados coletados e ao atendimento completo da demanda. No caso dos indicadores sobre a habitação, como a averiguação de habitações inadequadas, as limitações são frequentes na obtenção de dados, como mostra Cardoso (sem data. c):

Os dados do IBGE relativos ao esgotamento sanitário são bastante precários, já que correspondem às respostas dos moradores, que nem sempre sabem se seus domicílios estão conectados à rede geral de coleta de esgoto, assim como não sabem se a fossa que existe em sua casa é realmente séptica.(p.16)

No que tange a definição da metodologia dos indicadores sobre habitação social, questões importantes aparecem tanto no âmbito das metodologias dos cálculos estatísticos como na concepção política dos problemas, ou seja, basicamente a escolha do que realmente será averiguado como um problema que deve ser resolvido.

Sobre as questões da concepção política dos problemas, o caso do déficit habitacional é emblemático. A concepção desse problema variou significativamente ao longo dos anos para a esfera do poder público, sobretudo no que se refere à posição política adotada e as alternativas de enfrentamento dessa questão, como mostra Cardoso (sem data. c):

Originalmente, o conceito de déficit habitacional era demasiadamente restrito, tendo como pressuposto a necessidade de substituição absoluta de todas as unidades habitacionais consideradas como “sub-normais” ou “irregulares”. Esse debate surge em meados do século passado, no âmbito do higienismo, que buscou instituir os critérios básicos de normalidade – a moradia higiênica –, a partir dos quais se poderia, então, classificar parte do estoque habitacional existente como sub-normal. Esse projeto implicou numa enorme operação de demolição dos bairros populares, classificados como “degradados”, anti-higiênicos, insalubres etc. A partir dessa concepção, o déficit era constituído por todas as moradias classificadas como subnormais. Cabe ressaltar que, num primeiro momento, não se pensava em uma ação compensatória do poder público. Tratava-se de uma ação de “limpeza” em que tinha-se como propósito básico apenas a demolição dos bairros ou quarteirões insalubres, considerados como focos de transmissão de doenças epidêmicas. Ou seja tratava-se mais de uma questão médica do que da identificação de carências habitacionais. (p. 2)

Medidas extremas como essas foram frequentes nos primeiros anos do século XX na cidade do Rio de Janeiro e representam um exemplo drástico, em termos sociais, dos desdobramentos socioespaciais de uma concepção política sobre um indicador e necessariamente sobre o problema que ele expõe.

Em meados da década de 1960, com o golpe militar, o problema do déficit é visto em outro patamar, o que necessariamente resultará em alterações na produção do espaço urbano carioca. Porém, mesmo mudando completamente a concepção do que seria o déficit habitacional e como esse deveria ser resolvido, as críticas quanto a apropriação política dos problemas habitacionais pelo poder público e seus resultados para o espaço não cessam. Assim considerando os dados sobre o indicador de déficit habitacional¹⁰, mesmo sendo esse ainda limitado, o problema da moradia se apresenta como um fato inquestionável. Todavia podemos questionar a apropriação desse problema pelo poder público, o qual justifica e legitima suas ações por um discurso que expõe e explora não apenas o problema, mas também a fundamental importância econômica e simbólica da casa própria, porém mascarando suas verdadeiras causas, as quais extrapolam a relação desigual entre quantidade de moradia disponível e demanda populacional.

Segundo Bolaffi (1979) na década de 1960 “*a casa própria era a principal aspiração das populações urbanas brasileiras*”¹¹. Essa constatação pode, mesmo que supostamente, ser aferida para os dias atuais destacando se a relevância da habitação em suas dimensões econômicas e simbólicas para a vida urbana. Essa também é uma característica que se soma a discussão do parágrafo anterior, pois essa relevância também pode ser explorada no discurso em questão.

Ao mascarar as verdadeiras causas da desigualdade habitacional e sua essência relacional complexa, as ações do Estado operam em uma simplificação teórica e prática no que diz respeito à habitação de interesse popular. Nesse sentido, ao debater mais especificamente a atuação do governo militar e consequentemente o Banco Nacional de Habitação (BNH), Bolaffi (1979) aponta

¹⁰Ver tabelas 1, 2, 3 e 4.

¹¹É importante destacar que essa afirmação parte de “uma extensa e aprofundada pesquisa realizada por Loyd A. Free, no Brasil, em 1960, sob o patrocínio do Institute for International Social Research, sobre as aspirações pessoais e as atitudes políticas” dos brasileiros”. (BOLAFFI 1979. P 43)

para a habitação popular como um falso problema. A habitação popular foi eleita pelo governo federal como um “problema fundamental” em detrimento de outros tantos e da relação entre eles e suas causas. O BNH torna-se então o segundo maior banco do país em magnitude de recursos, pois concentra a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹².

A magnitude de recursos e a considerável produção de moradias não deram conta de resolver a questão, mas certamente favoreceram os empresários da construção civil e um abafamento de algumas possíveis contestações sociais em um cenário político delicado.

Nesse período é possível considerar um aumento na produção de moradias, porém isso não significa necessariamente um aumento da produtividade da construção civil, pois o custo de construção ainda era elevado. Bolaffi (1979) aponta essa falta de produtividade como uma deficiência das políticas públicas como resultado desse falso discurso do problema habitacional. Nesse sentido, esse autor defende que o aumento da produtividade do setor da construção civil deveria ser um dos objetivos das políticas para habitação no Brasil.¹³

Outra questão que Bolaffi (1979) aponta para as políticas em questão é o fato de que esse falso discurso impossibilitou uma reforma fundiária do solo urbano. Nesse sentido uma nova política fundiária deveria ser assumida como objetivo central para a ação estatal no setor habitacional o que possibilitaria uma força maior em garantir o resgate do valor de uso do solo urbano. Essa é uma tarefa que entra em choque com o interesses dos agentes dominantes e nesse sentido extremamente complicada em termos políticos.

¹² Maiores detalhes sobre o funcionamento da política habitacional do governo militar será abordada ao longo do trabalho.

¹³ Cabe ressaltar que um aumento da produtividade não significa um produtivismo exacerbado, o qual produzirá possivelmente moradias extremamente questionáveis em termos arquitetônicos e urbanísticos como exemplos difundidos em diversas regiões do mundo vinculados à ideologia de Le Corbusier, apontado como um dos grandes nomes do movimento da arquitetura moderna. Essa produtividade deve ser nesse sentido vinculado, por exemplo, a questionamentos sobre novos materiais de construção e formas de produção da casa em termos não apenas técnicos mais também políticos como a autonomia e nesse sentido a participação popular em todo o processo.

A hipótese do falso problema colocado por Bolaffi (1979) pode ser relacionada e auxilia no entendimento das críticas de Carlos (2001) quando a autora explica que:

As estratégias que percorrem o processo de reprodução espacial são estratégias de classe, referem-se a grupos sociais diferenciados, com objetivos, desejos e necessidades diferenciados, o que torna as estratégias conflitantes. O Estado, por sua vez, desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução das relações no espaço inteiro (elemento que se encontra na base da construção de sua racionalidade). Assim o espaço se revela como instrumento político intencionalmente organizado, e manipulado pelo Estado; é, portanto meio e poder nas relações de uma classe dominante que diz representar a sociedade, sem abdicar de objetivos próprios de dominação. [...] A socialização da sociedade, que tem por essência a urbanização, revela-se na planificação racional do espaço, organizando o território da produção. Desse modo, as contradições da apropriação para a realização da vida humana entram em conflito com as dos grupos sociais que exploram o espaço como condição da reprodução do capital. (p. 29-30)

Nesse sentido é preciso atentar para as possíveis manipulações que os indicadores (de situação ou performance) podem sofrer mediante aos interesses de alguns grupos. Pensar em formas mais coerentes de caracterizar a realidade socioespacial e/ou avaliar uma intervenção governamental é uma tarefa de extrema importância no sentido de solucionar os problemas habitacionais.

Para tal nos aproximamos de uma perspectiva mais aprofundada sobre os indicadores referentes a esse setor. A fundação João Pinheiro é uma das principais responsáveis por um avanço nos indicadores dos problemas habitacionais considerando em suas análises diversas dimensões da questão. Sugere assim o conceito de Necessidades Habitacionais.

O déficit passa a ser considerado, não mais a única, mas uma das diversas necessidades habitacionais, as quais se dividem em mais duas dimensões:

a *demanda demográfica* – a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico – e, finalmente, a *inadequação* – ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carências. Entre os tipos de inadequação identificados pela Fundação João Pinheiro, encontra-se a *carência de infra-estrutura* – que, por sua vez também apresenta um elevado grau de diferenciação interna –, o *adensamento* e o comprometimento excessivo da renda familiar para o pagamento de aluguéis (Fundação João Pinheiro, 1995). (CARDOSO SEM DATA c, p. 4).

O déficit habitacional – necessidade de reposição total de habitações precárias e atendimento a população reprimida – também é flexionada em três elementos associados à base de dados do IBGE: Domicílios improvisados; domicílios rústicos; coabitação familiar. Resumidamente os domicílios improvisados são aqueles que não foram construídos para o uso habitacional; os rústicos são os considerados precários em termos estruturais; e a coabitação refere-se à convivência de mais de uma família em uma unidade habitacional.

Aproximando-se dessa metodologia Gonçalves (1998) estuda o déficit habitacional brasileiro em três diferentes elementos básicos:

- a rusticidade das estruturas físicas das habitações, em virtude da depreciação e/ou da utilização de materiais improvisados ou não-duráveis;
- a inadequação de algumas unidades habitacionais que, em decorrência de suas características físicas e funcionais, são utilizadas como domicílios de forma esporádica ou improvisada; e
- a coabitação (existência de mais de uma família por domicílio em média). (p. 8).

A partir dessa metodologia o autor supracitado consegue estimar o déficit habitacional, em números totais de moradia no patamar de mais de 5 milhões de unidade habitacionais em 1995 e 1996, como apresentado na Tabela 1:

Tabela 1: Brasil: Composição do Déficit Habitacional – 1995 e 1996

Brasil: Composição do Déficit Habitacional - 1995 e 1996					
	1995	%		1996	%
Total de domicílios	39.021.990	100		39.795.728	100
Coabitação	2.975.383	7,6		3.322.087	8,3
Domicílios Rústicos	1.837.801	4,7		1.849.023	4,6
Cômodos alugados ou cedidos (não rústicos)	221.131	0,6		187.864	0,5
Domicílios improvisados	49.000	0,1		49.960	0,1
Déficit	5.083.320	13		5.408.934	13,6

Fonte: adaptado de Gonçalves 1998 p.9

Aprofundando ainda mais o estudo dessa necessidade habitacional, Gonçalves (1998) verifica a relação inversamente proporcional entre o déficit habitacional e o nível de renda das famílias brasileiras. Nesse sentido, os dados mostram que há uma maior concentração do déficit habitacional na faixa da população que possui renda entre zero a três salários mínimos.

Tabela 2: Brasil: Déficit Habitacional Total segundo Níveis de Renda Familiar – 1995¹⁴

Brasil: Déficit Habitacional Total segundo Níveis de Renda Familiar - 1995							
Nível de Renda Domiciliar em Salários Mínimos	Número de famílias (a)	Domicílios particulares (b)	Coabitação (c) = (a)-(b)	Domicílios Improvisados (d)	Domicílios Rústicos (e)	Cômodos Alugados ou Cedidos (f)	Déficit Total (g)= (c)+(d)+(e)+(f)
Sem Rendimento	1.330.834	556.254	772.485	2.095	46.728	9.551	830.859
Até 1	4.273.886	3.483.847	780.272	9.767	541.020	40.214	1.371.273
De 1 a 2	6.768.747	5.954.895	800.145	13.707	567.634	54.044	1.435.530
De 2 a 3	5.630.735	5.168.418	451.792	10.527	309.806	53.127	825.252
De 3 a 5	7.407.209	7.076.574	325.215	5.420	212.450	34.877	577.962
De 5 a 10	8.221.652	8.159.627	46.571	5.454	80.928	23.246	156.199
De 10 a 20	4.579.500	4.723.715	-145.404	1.189	14.666	3.031	-126.518
Mais de 20	3.009.923	3.075.536	-66.141	528	3.869	322	-61.422
Sem Declaração	833.887	823.124	10.448	315	60.700	2.724	74.187
Total	42.046.373	39.021.990	2.975.383	49.000	1.837.801	221.136	5.083.320

Fonte: adaptado de Gonçalves 1998 p.15

Por meio desses dados, Gonçalves (1998) nos chama a atenção para uma característica lamentável da população brasileira no quesito habitação:

Nada menos de 87,8% do déficit habitacional total estão concentrados nos estratos de renda domiciliar até três salários mínimos. Isso significa que, dos 5,1 milhões de unidades habitacionais necessárias para zerar o déficit habitacional estimado para o ano de 1995, 4,5 milhões deveriam ser acrescidos ao estoque de domicílios com renda até três salários mínimos. (p. 13)

É importante ressaltar essa característica do déficit habitacional brasileiro, pois podemos assim relacionar esse cenário com a incapacidade tradicional do governo em resolver um problema há muito combatido. Mesmo em momentos que a habitação de interesse social foi defendida como prioridade nas políticas

¹⁴ Após a conferência dos dados verificou-se alguns erros de cálculo na tabela em questão apresentada em Gonçalves (1998). O cálculo de coabitação total apresenta uma diferença de 49.000 unidades passando para a cifra de 3.024.383. Com essa diferença o cálculo do déficit total passa a ser de 5.132.320 unidades.

habitacionais e nesse sentido alvo de investimentos gigantesco, como na atuação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e de seu principal órgão o Banco Nacional de Habitação (BNH) que se estendeu de 1964 a 1985, a questão de promover moradias para a população de baixa renda (entre 0 a 3 salários mínimos) foi um fracasso.

A distribuição espacial desses dados também é elaborada por GONÇAVES (1998) que possibilita a averiguação das desigualdades habitacionais em escala nacional.

Tabela 3: Regiões do Brasil: Déficit Habitacional e Percentual de Domicílios com Renda até 3 Salários Mínimos

Regiões do Brasil: Déficit Habitacional e Percentual de Domicílios com Renda até três salários Mínimos - 1995			
REGIÕES	Déficit Habitacional Total	Déficit Habitacional Relativo %	% de Domicílios com Renda até três Salários Mínimos
Norte	313.896	19,8	40,1
Nordeste	2.381	22,9	60,9
Centro-oeste	307.407	11,4	39,7
Sudeste	1.587.098	8,9	28,1
Sul	212.887	7,7	32,7

Fonte: Adaptado de Gonçalves 1998, p. 22

No estado do Rio de Janeiro essa característica geral, ou seja maior concentração do déficit (relativo e absoluto) nas camadas populacionais de 0 a 3 salários mínimos, também se repete como se pode observar na tabela 4.

Tabela 4: Estado do Rio de Janeiro: Déficit Absoluto e Relativo por Nível de Renda Familiar

Estado do Rio de Janeiro: Déficit Absoluto e Relativo Por Nível de Renda Familiar		
Nível de Renda Domiciliar em Salários Mínimos	Déficit Habitacional Absoluto	Déficit Habitacional Relativo %
Sem Rendimento	54.146	131,3
Até 1	73.677	34,3
De 1 a 2	99.887	23,4
De 2 a 3	55.497	12,4
De 3 a 5	55.897	12,4
De 5 a 10	12.282	1,3
De 10 a 20	-9.527	-1,6
Mais de 20	-10.710	-2,9
Sem Declaração	574	0,7
Total	331.674	8,6

Fonte: Adaptado de Gonçalves 1998, p. 18

Essa realidade perversa consolidada em várias escalas, como já mencionada, coloca em xeque os resultados das políticas habitacionais de interesse social elaboradas nas últimas décadas. A utilização de indicadores mais coerentes pode configurar uma relevante melhora nos planejamentos para esse setor no momento em que esses conseguem se aproximar dessa complexa realidade. Todavia essa não é uma tarefa simples, meramente técnica.

Como já mencionado, se considerarmos as propostas da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional, e seus desdobramentos, é apenas um indicador dentre as demais Necessidades Habitacionais. Essa categoria de medição do problema habitacional traz uma maior diversificação para essa questão, pois aborda o problema não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. Contudo, não podemos desconsiderar as limitações inerentes a qualquer indicador. E nesse sentido, apesar de ser mais abrangente, a noção de necessidades habitacionais é ainda generalista.

A tentativa de caracterizar a complexidade do setor habitacional apenas por indicadores, por mais confiáveis, é sem dúvida limitada e por isso, a ação estatal, não pode ser encerrada na base de dados formados por esses indicadores. A compreensão da complexidade das desigualdades habitacionais, em termos

espaciais, sociais, econômicos e políticos se configura como um dos principais desafios para o poder público.

Ainda baseado nas necessidades habitacionais, podemos averiguar que as necessidades não são iguais para todos os grupos. Por esse fato, um primeiro desafio das políticas públicas é agir coerentemente com a faixa de renda. Durante o século XX, podemos observar que a atuação do Estado (esfera federal, estatal ou municipal) no setor habitacional foi em grande parte diferenciada em relação às classes sociais, seja na presença autoritária ou comprometida com interesses dominantes, seja na ausência complacente ou descompromissada. Assim, em grande parte desse período, essa diferenciação da ação governamental, pode ser justificada, não pelas diferentes necessidades, mas pela assimetria de poder e nesse sentido privilégio das diferentes classes sobre o poder público.

Dito isso, se as necessidades se diferenciam, cabe questionar quem decide quais necessidades são determinantes para cada grupo? Sobre quais padrões estão sendo ou podem ser estabelecidos os critérios que definem uma intervenção estatal no setor habitacional de interesse social?

Considerando os indicadores que dizem respeito ao setor habitacional, esses questionamentos são extremamente relevantes, tendo em vista a inerente complexidade socioespacial desse setor. O ato de habitar sugere relações multidimensionais (cultural, econômico, político) e multiescalares com o espaço da cidade, e criar indicadores que de conta dessa complexidade é um desafio.

Sabendo que um projeto governamental depende justamente de dados confiáveis, no sentido de atuar com mais coerência, é possível pensar em uma forma mais democrática para se estipular e captar tais indicadores. Ou seja, a participação popular, da qual se tratou no primeiro capítulo, vem contribuir com essa ideia.

Além disso, em uma perspectiva de desenvolvimento socioespacial, os parâmetros particulares e singulares, que responde pela articulação horizontal do especialista e o público atendido por determinada intervenção, são as estratégias que dão possibilidade de pensar em um processo mais democrático e nesse sentido

uma intervenção mais coerente com a realidade local. Souza (1996) explica que a mensuração sobre determinados aspectos dar-se-á, sobretudo, nos parâmetros subordinados particulares ou dos singulares.

[...] esses parâmetros funcionarão como indicadores, os quais serão elaborados em face de situações concretas e para atender a objetivos determinados. Uma boa dosagem entre comparabilidade (permitida no nível dos parâmetros particulares com o sacrifício da concretude e o risco da excessiva abstração) e aquilo que os alemães chamam de [...] semelhança com a realidade (tanto maior quanto mais concreto for o plano de análise), deverá ser buscada. (p.17)

Sobre essa questão o mesmo autor ressalta que:

[...] procedimento metodológico presentemente advogado é o oposto de uma construção apriorística de indicadores pretensamente universais (como renda *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano [IDH] e outro, independentemente de suas diferenças quanto à riqueza e ao alcance): o que ora se defende é uma construção de indicadores tão próxima quanto possível da realidade dos contextos valorativos de culturas e grupos sociais específicos, solução que é *cientificamente a mais correta e eticamente a mais legítima (ética autonomista)*. Assim, a especificação dos parâmetros subordinados deve ser encarada não como uma tarefa somente para intelectuais e especialistas em planejamento, mas sim como uma tarefa coletiva ao nível da sociedade mais ampla.(p.17)

Nesse sentido acredita-se que os indicadores fundamentais na orientação de uma política habitacional de interesse social devem ser elaborados e coletados de uma forma mais democrática e por isso coerente com a complexidade do espaço social. As necessidades habitacionais, nessa perspectiva, não podem ser estipuladas por padrões preestabelecidos, os quais geralmente obedecem às representações limitadas dos técnicos responsáveis.

De qualquer forma a obtenção e análise dos números sobre o déficit habitacional no Brasil e no estado do Rio de Janeiro revelaram uma importante característica desse problema social que é a sua concentração nas camadas populares que possuem nível de renda entre zero a três salários mínimos. Nesse sentido fica ainda mais evidente a necessidade de uma ação mais direcionada para o setor da habitação de interesse social, porém com estratégias que possam lidar com a complexidade do problema, e não meramente focadas em um produtivismo de casas populares ou em esquemas de financiamentos inadequados para a realidade financeira desse público. Nas próximas etapas os dados obtidos sobre o déficit bem com as reflexões sobre esse indicador serão importantes para avaliar

de maneira mais coerente como o poder público vem agindo para solucionar esse problema.

2. 2.

Aspectos gerais das ações governamentais para habitação social no espaço carioca, a partir da década de 1960.

Analisar o processo que configurou a paisagem carioca em relação aos aspectos desiguais da habitação é sempre uma tarefa complexa. Por mais nítida que seja essa desigualdade, no que diz respeito à localização, arquitetura, formas de uso, etc. chegar a uma conclusão sobre esse cenário, e mais ainda, um possível caminho para uma mudança positiva ainda se mostra um objetivo distante.

Na presente etapa, primeiramente, pretendemos analisar esse processo ao longo do século XX, mais especificamente nas últimas quatro décadas do século em questão, direcionando o olhar para as políticas e planejamentos governamentais imbuídos em solucionar as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da cidade. É claro que por motivos funcionais será essa uma análise reduzida, porém o que nos importa agora é enxergar menos a as especificidades de cada momento histórico e mais o que há em comum a todos esses períodos, sobretudo em relação à promoção da autonomia.

Sobre esses aspectos gerais referentes às ações governamentais para a habitação social no espaço carioca, algumas questões norteadoras são elaboradas como, por exemplo: Como se estabelece a relação entre as políticas públicas para habitação social, a legislação referente ao acesso ao solo urbano e o mercado imobiliário? Existe uma coerência ou um conflito entre esses pontos? Em uma perspectiva de análise de desenvolvimento socioespacial, como essas ações têm possibilitado a promoção de uma sociedade mais autônoma? Será que realmente as medidas governamentais possibilitaram o efetivo acesso a moradia para a população mais pobre? Se o fracasso é evidente, por quais motivos é justificado?

A pretensão não é responder definitivamente essas questões, mas acima de tudo observar e refletir sobre as ações governamentais referentes ao planejamento e gestão do solo urbano que se relacionam com a questão habitacional da cidade, e

nesse sentido identificar no processo de desenvolvimento da mesma, falhas e possíveis caminhos para uma realidade urbana mais sustentável.

Para tal, o trabalho possui como fundamento a discussão sobre desenvolvimento socioespacial, que basicamente é apresentado por Souza (2002) como uma mudança social positiva alcançando de maneira geral uma melhora na qualidade de vida e um aumento da justiça social, como observado no primeiro capítulo. Na luz dessa idéia o planejamento e gestão do meio urbano, como as demais ações governamentais para habitação de interesse social, são entendidos como estratégias para seguir o processo de desenvolvimento em questão, pois como afirma Souza (2002, p.73) “[...] a finalidade última do planejamento e gestão é a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida [...]”.

Em relação à produção histórico-geográfica da cidade no que diz respeito ao setor habitacional de interesse social, pode-se perceber que o processo não é recente. As ações ou omissões dos governos no que tange a esse setor começam a deixar marcas mais expressivas na cidade já no final do século XIX início do século XX. Nesse período a cidade, devido a sua importância econômica e política, se encontra em um crescente processo de expansão físico e demográfico.

Como nos mostra Cardoso (sem data) a ocupação do solo da cidade e sua urbanização segue movida prioritariamente pelo mercado fundiário e menos por ações públicas, sendo essas até então promotoras de equipamentos no espaço como vias de fluxos e meios de transporte que possibilitaram o início da integração de áreas suburbanas a região central da cidade.

A partir de 1870, a mancha urbana começa a se expandir, incorporando as terras adjacentes, que se haviam desvalorizado em função da decadência das atividades agrícolas e que passaram a constituir uma alternativa de investimento. Amparado pela expansão do sistema ferroviário, o crescimento da área urbana se deu pela formação de um mercado de terras e pela promoção de novos loteamentos nas áreas “suburbanas”, cuja ocupação se viabilizava, tendo a população nessa região aumentado de 18,85%, em 1870, para 22,6%, em 1906. Nesse período, essa expansão baseou-se na produção de moradias para as camadas médias, que já então constituíam um contingente populacional importante na cidade. (CARDOSO, sem data, p. 50)

Nesse mesmo período já podemos identificar a atuação do Estado para a questão habitacional direcionada para as camadas mais pobres. Porém baseadas em aspectos bastante distintos do que possamos avaliar como uma mudança social positiva para essa população. Segundo Cardoso (sem data) a população mais pobre da cidade se concentrava nas regiões centrais ou no seu entorno imediato, ocupando prioritariamente cortiços, estalagens ou casas de cômodos, pois não podiam arcar com o elevado custo do solo e do transporte das áreas suburbanas. Esse mesmo autor afirma que essa realidade chegou a representar 25% da população carioca no início do século XX.

Como se pode imaginar, essas instalações ofereciam, em geral, precárias condições de moradia e passaram a ser um entrave da paisagem carioca sobre os novos interesses especulativos e urbanistas da cidade.

E foi justamente sobre essa realidade que as primeiras ações governamentais para a habitação social foram efetuadas, nas quais podemos observar uma ideologia distante da promoção de melhoria efetiva da qualidade de vida e da justiça social, como nos mostra Cymbalista e Moreira (2006):

A entrada do Estado brasileiro nas questões referentes à habitação ocorreu no final do século XIX, a partir de um ponto de vista eminentemente sanitarista. Com o intuito de enfrentar a propagação de doenças e epidemias nas grandes cidades, que se adensavam fortemente, uma das principais vertentes de ação do Estado foi justamente a promoção da atuação de médicos nos interiores das casas da população de baixa renda, em especial nas regiões centrais. Essa ação tinha como objetivo promover o controle sanitário das habitações (BONDUKI, 1998:34-36). Paralelamente a esta ação, ocorrem iniciativas regulatórias. Exemplo dessas iniciativas são os Códigos Sanitários e os de Posturas, que entre outras definições de padrões tratam do estabelecimento de parâmetros para a construção de moradias operárias (BONDUKI, 1998). Por décadas, não existiu nessas abordagens qualquer ação de promoção de habitação, e sim a abordagem da habitação popular como espaço patológico, a ser “tratado” do ponto de vista da salubridade. A idéia de “beneficiários” da política de habitação evidentemente não existiu sob esse ponto de vista. (p. 33)

Segundo Cardoso (sem data) nos primeiros anos do século XX a omissão do poder público em relação à oferta de habitação para as camadas mais pobres foi clara, onde podemos identificar ações incipientes como a construção de 120 unidades habitacionais para operários em 1906 além da construção de um conjunto habitacional também para operários no subúrbio de Marechal Hermes.

Como a erradicação dos cortiços, e sem um planejamento eficiente voltada a atender a massa da população crescente na cidade, o Rio de Janeiro assistirá um processo acelerado de crescimento e consolidação das favelas. Já em 1930 a paisagem carioca começa a se configurar com a presença inegável desse tipo de moradia e é sobre esse aspecto que o Plano Agache vai atuar, como afirma Cardoso (sem data):

O Plano Agache, apresentado em 1930, tratava do “problema” da favela identificando uma “inversão” da função adequada das áreas ocupadas por esses assentamentos, que, pela sua localização, deveriam acolher a população de classe média. Para a população favelada, o Plano previa a construção, na periferia, de “cidades-satélite” junto de zonas industriais, que proveriam emprego para a população de trabalhadores pobres. (CARDOSO, sem data, p. 52)

A preocupação em garantir um território “saudável” para a especulação imobiliária da cidade fica evidente nesse plano. A estratégia de aproximar a força de trabalho ao local de trabalho, mesmo sendo uma opção viável em certos casos, acabou por configurar uma forma espacial característica a qual afasta cada vez mais as camadas pobres das áreas mais valorizadas do solo urbano principalmente diante das progressivas estagnações das áreas industriais da cidade. Na medida em que ocorrem essas estagnações é evidente que a oferta de emprego nessas áreas proletárias diminui drasticamente o que acaba por provocar um sério problema de acessibilidade ao mercado de trabalho agora concentrado em outros setores e em outras regiões da cidade o que também é agravado por políticas de transporte incipientes.

Outra ação executada pelo governo nesse período, mais especificamente, pela prefeitura do Rio, foi o programa de erradicação das favelas, os Parques Proletários Provisórios, criado em 1941 (CARDOSO, SEM DATA). Esse programa visa criar habitações provisórias para a população favelada enquanto eram construídas casas de alvenaria nas favelas, e nesse sentido integrando socialmente essa população em sua maioria migrante. Cardoso (sem data) nos oferece mais detalhes:

A concepção que norteava a criação dos Parques Proletários era que a favela constituía, principalmente, um lugar de acolhida de migrantes, um “estágio” em uma trajetória de progressiva integração social que deveria ser acelerada por meio da transferência dos favelados para os Parques. Com o retorno à área da favela, em habitações de alvenaria, a integração dessa população ocorreria em um ambiente urbano “normal”. Sob esse programa, foram destruídas quatro favelas, e sua população (em torno de 8.000 pessoas, correspondendo a 3,2% da população favelada da época) foi removida para três Parques Proletários (Gávea, Caju e Praia do Pinto). O programa não avançou além dessa iniciativa; os terrenos das favelas não foram urbanizados, os Parques Proletários Provisórios tornaram-se definitivos e, mais tarde, foram considerados favelas. (p. 52)

Mais um exemplo de fracasso em relação à questão da habitação social na cidade do Rio de Janeiro. Esse exemplo torna evidente a fragilidade da gestão pública sobre os programas elaborados e mais do que isso a falta de coerência entre os planejamentos urbanos e a realidade que se consolidava na época. A cidade crescia em ritmo acelerado recebendo um fluxo migratório intenso, composto justamente por uma população em geral possuidora de uma força de trabalho não qualificada e sem condições financeiras de se integrar no mercado imobiliário. Esses fatores são fundamentais para entender o crescimento e consolidação das favelas no período de 1930 a 1960.

Um aspecto fundamental desse período em relação às políticas de habitação social é a iniciativa do Governo varguista na estruturação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que marca as primeiras ações referentes à provisão habitacional para as camadas mais pobres. O IAP teve um desempenho quantitativo relativamente expressivo. Foi, no período, a principal solução oficial para a questão da moradia na cidade, responsável pela construção de diversos conjuntos habitacionais que representavam 26 % das moradias legalizadas do município (CARDOSO sem data).

Porém esses fundos de pensão possuíam uma característica perversa ao considerarmos a realidade da força de trabalho das camadas mais pobres e o seu acesso ao emprego formal. Além disso, a ideologia desse programa se vinculava aos interesses centralizadores e ditatórias da era Vargas distante de um pleno desenvolvimento socioespacial, pois oferece certa melhora na qualidade de vida, porém sem liberdade, autonomia e justiça social. É possível entender em Cardoso (sem data) a questão da falta de liberdade em função de benefícios na qualidade

de vida, como uma cidadania concedida pelo governo e não conquistada como direito fundamental.

[...] deve-se ter em mente que a política habitacional desenvolvida pelos IAPs enquadrava-se no que Wanderley Guilherme dos Santos denominou “cidadania regulada”, ou seja, a criação de um conjunto de direitos associados à integração ao mercado de trabalho formal e à submissão dos sindicatos ao “pacto populista”. Nesse sentido, permanecia fora do âmbito dessa política todo o conjunto de trabalhadores urbanos não portadores de carteira de trabalho, para quem a favela tornava-se uma solução habitacional possível, com a vantagem de possibilitar a moradia próxima ao mercado de trabalho. (CARDOSO, sem data, p. 53)

De qual quer forma, Segundo Bonduki (1994) podemos identificar no período da era Vargas (1930 a 1954) um primeiro movimento em direção a uma maior atuação do Estado sobre a questão habitacional no Brasil. Como afirmar o autor:

Trata-se do momento em que o Estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então. Esta nova postura do Estado brasileiro na questão da habitação é parte integrante da estratégia muito mais ampla, colocada em prática pelo governo Vargas, de impulsionar a formação e fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção estatal em todos os âmbitos da atividade econômica (Oliveira, 1971). (BONDUKI 1994, p.1)

É nesse sentido que o mesmo autor afirmar que é nesse momento que “a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país” (BONDUKI, 1994, p.2).

É importante ressaltar que a favela não era a única opção da população mais pobre. Nesse período também são expressivos os loteamentos irregulares primordialmente em regiões mais distantes do centro como os bairros de Santa Cruz, Bangu e Campo Grande (CARDOSO, sem data). Esses loteamentos além da ilegalidade favorecem a ocupação de áreas desprovidas de equipamentos urbanos e muitas vezes não propícias a qualquer tipo de construção habitacional devido a configuração física do terreno.

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização). (MARICATO 2003, p. 154)

Nesse sentido podemos entender que a habitação das camadas mais pobres da cidade no período até 1960 consolidou na paisagem carioca a presença notória das favelas e o crescimento das periferias, essas últimas marcadas, assim com as áreas de favela, pela ilegalidade no uso do solo e falta de infra-instrutura de toda ordem. Por sua vez, podemos observar até aqui, que as políticas habitacionais não foram eficientes em resolver tal situação devido em grande parte as gestões e planejamentos incoerentes com o processo de crescimento da cidade.

No início da década de 1960 houve atuações relevantes na política de habitação de interesse social na cidade do Rio de Janeiro. No governo Carlos Lacerda foram construídos alguns dos mais expressivos conjuntos habitacionais até então. São eles: Vila Kennedy com aproximadamente 5.069 unidades habitacionais, Vila Aliança com 2.187 unidades e Vila Esperança com 464 unidades. Esses projetos caracterizam o padrão de intervenção do governo da época, o qual se baseia em remoções de favelas em áreas centrais e realocações da população favelada em áreas periféricas da cidade geralmente com sérias questões de acessibilidade ao centro e escassez de serviços públicos. Além disso, a moradia oferecida por tais projetos corresponde a uma série de críticas em relação a termos urbanísticos e arquitetônicos.

Nessa mesma lógica, entre 1966 e 1968, no governo Negrão de Lima, foram construídas 3.023 unidades habitacionais em Jacarepaguá, formando o conjunto habitacional Cidade de Deus destinado as vítimas de uma grande enchente em 1966. Além disso, nesse mesmo governo ocorreram intervenções baseadas no processo de urbanização de favelas que adotava uma metodologia que incluía um amplo processo de discussão e participação dos moradores. Então em 1968, paralelamente aos programas de produção de conjuntos habitacionais, foi criado a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco) dando início a um processo de urbanização em três favelas (Mata Machado, Braz de Pina e Morro União). Essa metodologia foi uma exceção na lógica das intervenções

públicas para a moradia social e provável mente serviu apenas para justificar a base de esquerda da candidatura de Negrão de Lima e o seu comprometimento eleitoral com a urbanização das favelas (CARDOSO, sem data).

A partir da segunda metade da década de 1960, houve uma mudança em escala nacional relacionada às políticas habitacionais, e no governo militar a concentração da questão habitacional foi garantida pela criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) que atuou, significativamente no espaço urbano brasileiro até 1985, data de sua extinção. No município do Rio de Janeiro as ações vinculadas a esse sistema são relevantes para a população de baixa renda principalmente no que confere a construção de conjuntos habitacionais, é justamente por isso que a presente pesquisa se torna mais incisiva nesse período.

Nesse sentido é importante que se caracterize de maneira mais ampla essas novas políticas de habitação antes de focar seus resultados no território carioca, pois a relevância desse sistema é tamanha que a análise do desempenho das políticas referentes a esse período é fundamental para o entendimento da configuração do cenário habitacional brasileiro.

Para entender a atuação do poder público nesse setor durante o período em questão devemos analisar previamente as características assumidas pelo governo referentes ao bem habitação as quais vão justificar suas ações (SANTOS, 1999). Ou seja, para o governo em questão:

1 – A habitação é um bem muito caro – em média cerca de quatro vezes o valor da renda anual do proprietário – nesse sentido dependendo em grande parte de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.

2 – A habitação corresponde a uma necessidade básica do ser humano, caracterizando assim toda família como uma demandante em potencial do bem habitação.

3 – O setor habitacional corresponde a uma importante parcela da construção civil, a qual representa uma expressiva parcela da geração de empregos e do PIB.

Essas características ajudam a entender a atuação do governo federal tanto nas políticas públicas de caráter social, ou seja, voltado para a população de baixa renda, como nas políticas que visam apoiar e regular o mercado habitacional.

As características (1) e (3) fazem que os governos classicamente atuem na direção de disponibilizar recursos para o financiamento do setor, seja de modo direto (isto é, por meio da utilização de fundos públicos) e/ou indiretamente (por meio da legislação incidente sobre o mercado financeiro). Note-se que, nesse caso, trata-se de corrigir uma falha do mercado, levando-o a funcionar melhor ao gerar mais investimentos e, conseqüentemente, mais empregos na economia. Já as características (1) e (2) fazem que os governos classicamente também atuem na provisão de moradias destinadas às camadas menos favorecidas da população. Ao contrário da primeira forma de intervenção citada, nesse caso o governo não auxilia o mercado, mas o substitui, uma vez que atua em um segmento que não é atendido, mesmo que o mercado funcione com padrões satisfatórios de eficiência. Note-se, ainda, que essas formas de intervenção (seja para disponibilizar recursos de longo prazo, seja para atuar na área social) levam o governo federal classicamente a atuar de forma mais ativa do que os governos locais sobre a questão. (SANTOS, 1999, p. 8)

Um dos principais aspectos que configuram a grande complexidade do setor habitacional é justamente a diversidade das necessidades referentes a cada grupo econômico. Nesse sentido não bastava uma intervenção apenas no mercado habitacional notadamente porque na década de sessenta o problema da carência habitacional brasileiro já alcançava estimativas relevantes configurando um grave cenário. Isso se deve, segundo SANTOS (1999), ao explosivo crescimento da demanda de habitação nas cidades brasileiras as quais se encontravam em franco crescimento. Além disso, o mesmo autor, afirma que o país atravessava um período marcado pela forte aceleração inflacionária, taxas de juros nominais fixas, e leis populista no mercado de aluguéis, construindo um cenário inibidor de investimentos na área.

A partir desse contexto e guiado pelas especificidades do bem habitação já discutidas, o governo militar recém implantado assume uma postura mais efetiva no planejamento das políticas habitacionais para os diversos públicos. Assim é criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) o qual vai centralizar por mais de vinte anos a base das políticas habitacionais do Brasil. O objetivo era basicamente montar um mecanismo auto-sustentando para atuar no financiamento de projetos das mais variadas ordens para o setor habitacional.

O órgão central desse sistema era o Banco Nacional de Habitação (BNH) responsável pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança e definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais. Além disso, cabia ao Banco garantir a “saúde” do sistema quando houvesse eventuais problemas na arrecadação. Cabe ressaltar que o BNH também assumia outras funções, assim como afirma Santos (1999) esse órgão não atuou apenas como financiador, mas também no sentido de melhorar a distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desequilíbrios regionais e com isso o ímpeto migratório. Assumia também a função de contribuir na eliminação da promiscuidade das favelas e no incentivo a indústria de construção civil como o aumento dos investimentos no setor. Nesse sentido é possível afirmar que o BNH, mesmo que não oficialmente, assumiu o papel central na política urbana brasileira¹⁵.

Para atender as diferentes necessidades da população referente à questão habitacional o SFH possuía diferentes fontes de recurso. Nesse sentido para compreendermos seu funcionamento podemos dividir-lo em dois subsistemas de arrecadação e atuação: O SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos) e o BNH-FGTS (SANTOS 1999).

No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de *agentes financeiros* do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários. (SANTOS 1999, p.11)

A população de baixa renda era atendida pelo mecanismo criado em 1967 do fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) gerido pelo Banco Nacional de habitação. Essa arrecadação do SFH era destinada prioritariamente para a construção de casas populares, mas que acabou sendo também utilizada em

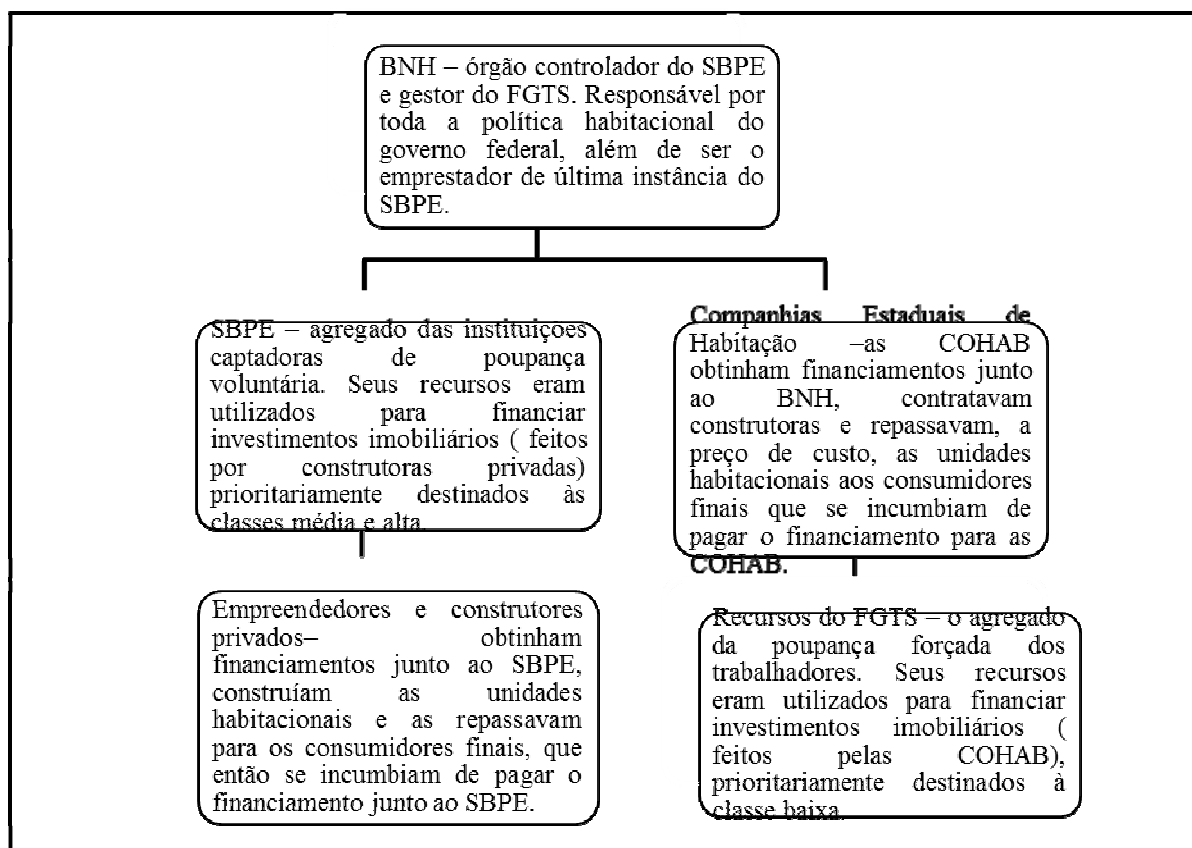
15 Esse papel não era oficial, pois existia um órgão diretamente responsável pela formulação das políticas urbanas no Brasil, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (serfhau) o qual foi extinto justamente por não ter meios de obrigar o BNH a seguir suas diretrizes (SANTOS 1999).

setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Nesse seguimento era importante a atuação das Companhias de Habitação (COHAB) que eram basicamente:

“empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” [Azevedo, 1988, p.111] que associavam “a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização” (IBMEC, 1974, p.14). Em outras palavras, obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso). (SANTOS, 1999, p.11)

Basicamente a estrutura inicial do Sistema Financeiro de Habitação pode ser resumido no Quadro 1.

Quadro 1: Organograma geral da estrutura básica do SFH.



Fonte: Retirado de Santos, 1999.

Com o crescimento ainda acelerado das favelas no final da década de 1960, o governo carioca se preocupou em associar essas novas possibilidades de obtenção de recursos para a construção de casas populares para atuar

expressivamente na remoção de diversas favelas, principalmente as mais próximas das regiões de valor imobiliário mais interessante para o mercado, como a zona sul carioca.

Mesmo com a intensiva presença desses recursos para a construção de conjuntos habitacionais voltados para a população mais pobre, o espaço carioca não assistiu uma relevante melhora na oferta de moradia. Isso se deve principalmente a alguns aspectos do período entre a segunda metade da década de 1970 e a década de 1980: a) instabilidade econômica em escala internacional e nacional, que afetava diretamente a arrecadação do SFH, pois promovia impactos negativos no número de empregos formais, no nível de renda do mutuário que com as altas taxas de juros e a crise inflacionária não conseguiu pagar as prestações aumentando expressivamente a inadimplência; e b) A gigantesca demanda por moradia na cidade.

No município do Rio de Janeiro as políticas para habitação no período que se estende de 1960 até meados da década 1970 eram estruturadas em grande parte na erradicação das favelas como já comentado. Um órgão relevante responsável desse processo foi a Coordenação de Habitação de Interesse Social para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Chisam). A atuação da Chisam desenvolveu-se até 1974, alcançando ainda o período do primeiro mandato do governador Chagas Freitas. A remoção das favelas concentrou-se na zona sul da cidade, envolvendo mais de 16.000 unidades (Cardoso, sem data). Essa tendência começa a mudar no final de 1970 quando são priorizadas não mais a remoção, mas, sobretudo a urbanização das favelas.

Como afirma Cardoso (sem data.b) desde 1970 já eram apontadas críticas a ineficiência de órgãos públicos, principalmente o BNH em atender as camadas mais pobres devido ao avanço do crescimento das favelas e da periferia.

Nesse sentido o BNH assume que os programas anteriores não eram eficientes para solucionar as necessidades habitacionais da parcela da população como renda até três salários mínimos criando assim programas específicos para esse público. Os chamados Programas Alternativos visavam auxiliar na auto-construção e/ou atuar na reurbanização de áreas degradadas onde se destacaram os

programas PROFILURB, PRO-MORADIA E JOÃO DE BARRO, porém com baixo desempenho segundo SANTOS (1999).

Essa tendência pode ser avaliada de certa forma como uma proposta menos perversa do ponto de vista social, pois ao invés de retirar, muitas vezes através da violência, centenas de famílias de seus lares, o governo age na legitimação da propriedade dos lotes da favela e na promoção de melhorias estruturais dos equipamentos urbanos incentivando a autoconstrução como uma melhor maneira de alcançar as melhorias desejadas por cada lugar. Programas como “Projeto Rio”, que foi responsável por parte significativa da urbanização da favela da Maré, o programa “Cada Família, Um Lote” ¹⁶do primeiro governo Brizola que atuava primordialmente na titulação dos lotes na favela e o “Projeto Mutirão” que incentivava a urbanização das favelas a partir de força de trabalho dos próprios moradores, foram exemplos significativos dessa nova tendência.

Segundo Cardoso (sem data):

[...] o programa “Cada Família, um Lote” conseguiu até outubro de 1985 a titulação de 32.817 lotes em conjuntos habitacionais e demais áreas ocupadas irregularmente. Desse total, 31.084 títulos correspondiam ao município do Rio de Janeiro, onde o programa praticamente se concentrou.

No final de 1986, 16.686 lotes situados em 25 favelas cariocas obtiveram o título de propriedade. (p.59)

Todavia sobre um olhar mais crítico podemos entender que essas ações são vinculadas notadamente como uma estratégia de custo mais interessante do ponto de vista econômico e eleitoral do que com objetivos de promoção de uma maior autonomia e nesse sentido um desenvolvimento socioespacial para a população alvo. Do ponto de vista econômico e, sobretudo, em um contexto de crise econômica, essas políticas foram interessantes para o cofre público, pois é evidente que os custos dessas ações são bem menores em comparação a construção de unidades habitacionais. Além disso, uma vez titulada oficialmente, a propriedade passa a ser mais um meio de arrecadação de impostos.

¹⁶ Tinha como objetivos principais a titulação de áreas faveladas e a produção de lotes urbanizados.

Em relação aos interesses eleitorais, programas como os citados acima são muito mais vantajosos do que o processo de remoção das favelas que não raro criava um clima de revolta e insatisfação social. Nesse sentido podemos entender que essa nova tendência das políticas para habitação de interesse social “reflete, sem dúvida, o processo de redemocratização e o peso eleitoral das massas de favelados” (CARDOSO sem data, p.58). Especificamente no Rio de Janeiro podemos vincular essa questão ao fenômeno do “brizolismo” da década de 1980, “cuja, lógica pressupõe um forte compromisso eleitoral com as populações mais pobres – favelas e periferias” (*idem* p.65).

Em meados da década de 1980 o Brasil assiste a uma crise no sistema habitacional com extinção do SFH. Esse fato cria uma grande instabilidade política e institucional em escala federal referente à questão habitacional. Nesse sentido as escalas municipais e estaduais serão mais presente no planejamento das políticas para esse setor.

No final da década de 1980 e início da década de 1990 a questão habitacional é observado por duas óticas. Uma mais pessimista, sobretudo pela falência do Sistema Financeiro Habitacional e seu órgão principal, o Banco Nacional de habitação. E uma ótica de esperança de melhoria notadamente devido ao processo de redemocratização e da formulação da nova Constituição.

Todavia os anos que se seguiram foram de consolidação do fracasso de grande parte das políticas habitacionais. Realidade que permite avaliar as políticas habitacionais como o maior fiasco da agenda de reformas do início da redemocratização do país (CYMBALISTA e MOREIRA 2006).

Após o termino do BNH, e com a transferência da gestão do FGTS pela Caixa Econômica Federal (CEF), cuja arrecadação entrou em declínio nos anos 80 por conta da crise econômica, não apareceu no país nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional, sejam eles no período de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco ou Fernando Henrique Cardoso. Além da CEF, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional também ficaram responsáveis por partes da antiga política habitacional (AMARAL, 2001). Em suma, houve uma dispersão, para não dizer retaliação, das políticas habitacionais (BONDUKI, 2000). Durante o período subsequente ao regime militar, de 1986 a 1998, foram produzidas pelo SFH praticamente dois milhões de moradias. Esse número foi importante, porém pequeno, se comparado as milhões de moradias urbanas produzidas no mesmo período (SEDU, 1999). (p. 33)

Na década de 1990 as políticas habitacionais de interesse social do município carioca são geridas principalmente pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Notadamente devido à extinção do BNH, o que também favoreceu para a crise das companhias estaduais de habitação (Cehab) inclusive a do Rio de Janeiro cuja atuação foi progressivamente reduzida, ficando submetidas às possibilidades de transferência de recursos da união, “via emendas orçamentárias, ou ao acesso aos recursos do FGTS, fortemente restringidos a partir de 1994, quando se passou a exigir critérios rígidos de capacidade financeira de endividamento para o repasse” (CARDOSO, sem data, p.65).

Esse órgão (Cehab-RJ), antes com um relevante atuação no município, obteve na década de 1990 uma expressiva queda. Nesse período dois projetos são mais relevantes, um corresponde à substituição de moradias em assentamentos populares ou favelas, o qual segundo (Cardoso, sem data) foi responsável pela construção de “1.150 unidades em quatro comunidades do município do Rio de Janeiro, a um custo total de R\$ 22,831 milhões, financiados com recursos estaduais (custo por unidade com urbanização de aproximadamente R\$ 19 mil)” (p.75).

O outro projeto diz respeito, justamente à área de estudo do capítulo seguinte, ou seja, o conjunto habitacional Nova Sepetiba. Nas palavras de Cardoso (sem data):

[...] um empreendimento polêmico, subdividido em duas áreas (Nova Sepetiba I e II), também financiado com recursos estaduais, de R\$ 57.813 milhões, com construções de baixa qualidade, perfazendo 5.513 unidades (custo por unidade com urbanização de aproximadamente R\$ 11 mil) localizadas em periferia distante, sem infra-estrutura e serviços como transporte e comércio. Esse Programa da Cehab-Rj ainda ofereceu 1.849 lotes na área de Nova Sepetiba I, servidos de infra-estrutura mínima, a um custo total de R\$ 6.762 milhões (custo por unidade de lote de aproximadamente R\$ 3.66 mil). (p.75)

O mesmo autor afirmar que esse projeto veio reeditar o padrão de produção de casas populares caracterizadas em um conjunto habitacional em grande escala em uma área isolada da cidade com sérias carências de serviços públicos.¹⁷

¹⁷ No capítulo 3 será realizado um estudo específico do conjunto habitacional Nova Sepetiba.

Contudo na última década do século XX o município do Rio de Janeiro segue a tendência nacional em relação às políticas habitacionais, ou seja, a municipalização dessas. Assim, com afirmado anteriormente, nesse período a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) atua de maneira relevante. Esse órgão vai operar com um consorcio de fontes de recursos, sendo esses provenientes da própria prefeitura, da Caixa Econômica Federal, de agências multilaterais, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, além da iniciativa privada.

Segundo os documentos oficiais da prefeitura do Rio, as política habitacionais do município possuíam no seu planejamento os seguintes objetivos gerais:

- a) integrar a cidade com as comunidades carentes, através de projetos específicos;
- b) expandir as ações realizadas pelos governos anteriores na área da habitação;
- c) oferecer condições para construção em terra infra-estruturada e desestimular a expansão da mancha urbana;
- d) garantir aos cidadãos o acesso à cidade, facultando-lhes condições de infra-estrutura, de comunicações, de serviços e equipamentos públicos que sustentam a vida urbana moderna. (CARDOSO, sem data, p. 74)

A partir desses objetivos a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro foi estruturada basicamente com os seguintes programas:

- Programa Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).
- Programa Bairrinho. (até 500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).
- Programa Grandes Favelas. (mais de 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).

- Programa Regularização Fundiária e Titulação (objetivo: extensão do direito de propriedade, especialmente em áreas de favelas).
- Programa Morar Carioca (objetivo: mudanças na legislação, cartas de crédito para funcionários municipais, Programa Arrendamento Residencial/Caixa - PAR).
- Programa Morar Legal - Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda (objetivo: urbanização e titulação dos lotes).
- Programa Novas Alternativas (objetivo: revitalização de habitações coletivas).
- Programa Morar Sem Risco (objetivo: eliminação das ocupações sob viadutos).

(CARDOSO, sem data, p. 74-75)

Com a análise das ações governamentais para a questão habitacional no Rio de Janeiro, Cardoso (sem data), avalia que esse município, em comparação com os demais municípios da região metropolitana, foi o único a atuar de maneira relevante e com maior continuidade no setor de habitação de interesse social. Todavia não podemos deixar de ressaltar que mesmo com expressivas atuações do governo, a expansão da cidade se estruturou prioritariamente distante das ações públicas, sendo o mercado imobiliário e autoconstrução os principais promotores desse setor.

2.3.

Espaço, Autonomia e Desenvolvimento: avaliando as ações governamentais para habitação social no espaço carioca

Essa omissão do Estado apontada no parágrafo anterior é fundamental para se aprofundar a crítica sobre a construção e persistência das desigualdades no setor habitacional. Porém nesse momento a análise crítica, não está direcionada para responder as múltiplas questões que podem explicar essa omissão. Estamos nesse momento preocupados com o que já foi realizado materialmente em termos de políticas habitacionais e suas limitações. O que nos coloca diante de ações simplificadoras e consequentemente ineficientes para agir no setor em questão. Uma tradição que não está vinculada apenas com uma simples negligência, mas possivelmente com estratégias de manipulação política e em grande parte pela

atuação governamental baseada em uma racionalidade economicistas da qual se abordou no primeiro capítulo.

Acredita-se que esse comprometimento com uma racionalidade unidimensional baseada apenas em aspectos econômicos trouxe severas limitações para ações governamentais no setor habitacional, principalmente para a população de baixa renda. Tal postura se mostra incapaz de lidar com a complexidade da produção do espaço urbano carioca favorecendo a construção de uma cidade extremamente desigual.

Para entender essas limitações nos planejamentos e políticas habitacionais vinculados a essa racionalidade economicista o período de funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação é emblemático, principalmente quando se trata de habitação de interesse social. Essa é uma questão contraditória, pois são contabilizados altos investimentos no setor ao longo dos vinte anos de sua atuação. Segundo Cardoso (sem data.b) os resultados quantitativos da ação do BNH não são de certa maneira desfavoráveis pois ao longo de sua existência podemos contabilizar cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais construídas sendo 48,8 % do total destinados a classe média e 33,5% oficialmente voltados para a habitação de interesse popular. Porém com os dados das tabelas 2, 3 e 4 do presente texto é possível observar a concentração do déficit habitacional para população de 0 a 3 salários mínimos o que se configura uma histórica ineficiência.

Considerando além da clássica definição do déficit habitacional, ou seja, os indicadores sobre as necessidades habitacionais, as críticas para atuação governamental para esse setor alcançam não apenas a incapacidade de atender a demanda como a insustentabilidade¹⁸ em diversas dimensões dos projetos realizados.

Considera-se nesse sentido que o economicismo das políticas habitacionais do período de atuação do SFH pode ser uma das possíveis causas para os

¹⁸ Essa questão considera a insustentabilidade principalmente em aspectos como a acessibilidade em relação à distribuição territorial dos conjuntos habitacionais populares, padrões urbanísticos e arquitetônicos das casas populares bem como o desenvolvimento geográfico desses conjuntos ao longo dos anos, o que em grande parte favoreceu o processo de favelização. Essa questão será aprofundada ao longo do texto.

frequentes fracassos em lidar com a complexidade da questão habitacional. Cardoso (sem data.b) aponta para uma questão crucial nesse debate. Ou seja, as *“contradições intrínsecas aos dois grandes objetivos da política habitacional: o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda”* (p.2).

A compatibilidade entre esses dois objetivos foi supostamente estruturada na criação do Sistema Financeiro Habitacional, e mais especificamente do seu principal órgão o BNH, o qual poderia garantir recursos em grande escala, tanto para o mercado imobiliário quanto para as políticas habitacionais de interesse social bem como para obras de urbanização formando um cenário propício a expansão e fortalecimento do setor industrial e consequentemente do mercado de trabalho direta ou indiretamente vinculados a esse setor. Assim o fortalecimento da economia nacional, e consequentemente o sonhado desenvolvimento, estariam, como nunca antes, vinculado ao setor habitacional. E as necessidades desse setor, nesse sentido, seriam sanadas simplesmente com esse fortalecimento que promoveria maiores possibilidades de créditos para a população¹⁹.

Sobre a atuação do BNH Cardoso (sem data b) explica que:

[...] Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes. Já o financiamento às camadas de menor renda revelou-se inadequado para as populações mais empobrecidas (faixas de até 3 salários mínimos) e gerou uma inadimplência sistemática nas camadas de renda que conseguiram acesso aos recursos, comprimido pelo gargalo representado pela ausência de subsídios combinada ao arrocho salarial e à exigência de correção real dos débitos, dado o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento. (p. 2)

Além disso, como comentado anteriormente, o financiamento para a população de mais baixa renda, no SFH, era de maneira geral vinculado a arrecadação do FGTS, o que exclui uma grande massa de trabalhadores que não ocupam emprego formal.

¹⁹ Esse ponto oferece variadas perspectivas de análise, como por exemplo a perspectiva da manipulação política de um problema social na produção e fomentação de um discurso legitimador das ações governamentais. Sobre esse ponto ver o debate sobre a tese de Bolaffi (1979) que expõem a idéia do “falso problema” referente ao déficit habitacional e legitimação das políticas habitacionais realizado anteriormente no presente texto.

Ainda sobre a dimensão econômica pode-se avaliar que a idéia de um modelo habitacional que se auto-financiava não era uma construção simples exigindo uma estrutura institucional gigantesca, segura e muito bem articulada em diversas escalas de ação. Isso porque o sistema criado, extremamente centralizado em escala federal, lidava com números que alcançavam quantidades enormes de verbas e público.

Mesmo sendo esse sistema uma estrutura consistente em relação ao controle de suas funções, principalmente nas primeiras décadas de existência, o funcionamento do SFH não estava livre das variações macroeconômicas comuns ao mercado. Como já observado, as fontes de recursos do SFH eram as poupanças voluntárias (SBPE) e a popança forçada (FGTS) que criavam fundos de rendimentos capazes de prestar financiamentos para o setor habitacional. Nesse sentido um desequilíbrio intenso na conjuntura e/ou estrutura da economia, poderiam afetar gravemente essas fontes de recursos.

A vulnerabilidade desse sistema acontece então na queda do número de empregos formais e no valor do salário médio da população que diminuiria a capacidade de pagamento dos mutuários. Esses fatores, influenciados por variações macroeconômicas de escala nacional e internacional, irão afetar negativamente a arrecadação das verbas do Sistema Financeiro de Habitação assim como no pagamento dos financiamentos já prestados com o aumento extremo da inadimplência dos mutuários.

E foi justamente esse processo que aconteceu logo nos primeiros anos de funcionamento do SFH, quando políticas anti-inflacionárias mal sucedidas implicaram em um baixo crescimento econômico (e assim no número de empregos formais) e na queda nos salários reais (SANTOS 1999). Foi a partir desse contexto que são formuladas as próximas ações governamentais no setor habitacional, como identifica Santos (1999):

A resposta do governo ao clamor da opinião pública, descontente com o aumento da parcela das prestações no total da renda familiar (a correção monetária foi consistentemente maior do que os reajustes salariais nominais no período em questão) e com o fato de os reajustes das prestações serem trimestral, enquanto os salários eram reajustados anualmente, foi a introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). (p. 13)

O Plano de Equivalência Salarial (PES) estabelecia o reajuste anual das prestações tendo como parâmetro o aumento médio dos salários, no entanto os saldos devedores dos mutuários continuavam a ser corrigido trimestralmente, o que afetava o equilíbrio atuarial do sistema. A criação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) foi uma medida para atuar justamente na segurança do pagamento das prestações atrasadas dos mutuários quando se passou a cobrar nos novos financiamentos uma sobreprestação mensal que financiaria o FCVS, o qual no final do contrato quitaria o saldo devedor remanescente de cada mutuário (SANTOS 1999).

Contudo esse descasamento entre os reajustes das prestações e os saldos devedores só poderia se configurar como uma ação segura em um contexto inflacionário de baixa relevância, o que ocorreu até o final da década de 1970, mudando drasticamente na década de 1980.

A década de 1980 foi um período conturbado para o setor habitacional trazendo sérias consequências para seu pleno funcionamento e conseqüentemente uma grande insatisfação popular. Esse quadro se configura não somente pela aceleração da inflação no país, mas também pelas políticas de reajustes salariais que afetavam diretamente a capacidade de pagamento das prestações dos mutuários e dos empréstimos às camadas de baixa renda.

Além da significativa aceleração inflacionária, o período 1983/1984 é caracterizado ainda pelo fato de que, pela primeira vez desde o início do SFH, o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais. Com efeito, até 1973, as prestações foram reajustadas de acordo com a variação do salário mínimo [...]. Entre 1973 e 1982 elas subiram abaixo do mínimo. Ao longo de todo esse período, os reajustes salariais das classes mais altas não foram inferiores aos reajustes das prestações mensais de seus financiamentos. Em 1983, porém, a política salarial foi mudada e instituiu reajustes diferenciados para as várias classes de renda. Os setores de menor renda continuavam a ter seus salários reajustados pela correção monetária plena, enquanto redutores eram aplicados aos salários das classes de maior poder aquisitivo. Uma vez que o reajuste da prestação da casa própria voltou a

acompanhar o reajuste do salário-mínimo, o aumento real da prestação da casa própria para os mutuários de renda média e alta foi inevitável. Esse fato fez que tais setores, de “grande (capacidade de) vocalização das suas reivindicações junto a imprensa escrita e falada” [Azevedo, 1995,p.294], provocassem grande grito popular, que desembocou na criação de inúmeras associações de mutuários, aumento de ações na justiça e, principalmente, em um assustador aumento na inadimplência do sistema [...], para o qual contribuiu ainda a recessão da economia. (SANTOS, 1999, p.13)

Esse contexto afetava toda a estrutura das políticas habitacionais no Brasil prejudicando grande parte da população do país. Porém é fácil perceber que as instabilidades no sistema de financiamento para habitação tinham conseqüências cada vez mais graves para o grupo da população com renda até três salários mínimos, o qual representa, como já comentado, a maior parte do déficit habitacional.

Em meados dos anos de 1980 a crise no setor habitacional era extremamente grave, com altos níveis de inadimplência, inflação, e um rombo gigantesco no FCVS. Outro fator essencial para entender essa crise foi, como já mencionado, a extinção do BNH feita de maneira abrupta em 1985. A partir desse momento o BNH foi incorporado a Caixa Econômica Federal (CEF). Essa medida contribuiu para o aprofundamento da crise no setor devido a falta de experiência da CEF em relação às questões habitacionais e, sobretudo pela falta de um efetivo plano para equacionar os problemas estruturais do setor resultados de políticas anteriores.

Fica claro que a gigantesca estrutura montada com o SFH, a qual passou a ser um dos principais motores do desenvolvimento do país, possuía como sustentação bases economicistas que além de serem constantemente abaladas pelas frequentes crises capitalistas e consequentes instabilidades econômicas nacionais também aplicava uma mentalidade monodimensional para os problemas habitacionais as quais pretendiam, em grande parte, solucionar o déficit prioritariamente com a produção e financiamento de casas populares questionáveis em diversos sentidos. Essas características favoreceram uma ineficiência em associar a questão habitacional de interesse social ao movimento complexo de produção do espaço urbano e suas reestruturações.

O movimento econômico e social da cidade se estabelece no tempo e no espaço de maneira complexa e a forma espacial da mesma muitas vezes não acompanha esse dinamismo o que vai refletir no equilíbrio na localização de moradias em relação à oferta de empregos. Por exemplo, como explica Harvey (1980) é muito comum que em grandes cidades, *“o mercado de moradias não pode ajustar-se (em termos de quantidade de locação) à mudança da localização de emprego”* (p.51). Para o mesmo autor isso representa um *“caso clássico da inflexibilidade da forma espacial de uma cidade”* o que *“do ponto de vista político indica a necessidade de interferência no mercado de moradias”* (idem). Nesse ponto pode-se questionar justamente a lógica de distribuição espacial dos conjuntos habitacionais que coloca em xeque as políticas de habitação voltadas para a população de baixa renda principalmente no quesito acessibilidade.

Do ponto de vista do desenvolvimento socioespacial, principalmente sobre seus parâmetros subordinadores gerais, ou seja, qualidade de vida e justiça social, a distribuição espacial, ou mais especificamente a acessibilidade oferecida por tais empreendimentos poderia representar uma mudança social positiva na medida em que pudesse gerar uma forma espacial menos segregada e conseqüentemente uma redistribuição de renda mais justa. Contudo, a acessibilidade oferecida por esses conjuntos habitacionais é uns dos pontos mais problemáticos das políticas responsáveis.

Por mais que em alguns casos observados como o plano Agache em 1930, os conjuntos habitacionais do início da década de 1960 como a Vila Kennedy ou até mesmo o conjunto Nova Sepetiba do final do século XX obedecessem à lógica de aproximação da população mais pobre ao mercado de trabalho industrial, a questão da acessibilidade não estaria plenamente resolvida, pois as reestruturações econômicas desestabilizam esse padrão espacial no momento em que ocorrem as reorganizações na localização e distribuição de algumas atividades no sistema urbano.

Sobre os aspectos referentes às reestruturações das cidades Harvey (1980) explica que:

A mudança de localização de atividades econômicas na cidade significa uma mudança de localização de oportunidades de emprego. A mudança de localização da atividade residencial significa mudança de localização de oportunidade de moradia. Ambas devem, presumidamente, estar associadas a gastos de mudança em transporte. Mudanças em transporte afetam certamente, em grande escala, o custo de acesso a oportunidades de emprego a partir da localização das moradias. Essas mudanças podem ser claramente entendidas, certo; elas são invariavelmente criadas em qualquer modelo de crescimento urbano, *mas suas implicações para a redistribuição da renda não são sempre claramente percebidas.* (p.49)

Assim considerando o aspecto de acessibilidade fica evidente que as políticas habitacionais de interesse social podem ser pensadas de maneira mais abrangente, ou seja, não monodimensional, devendo ter em seu planejamento, por exemplo, articulações coesas com políticas de transporte eficientes para que essas possam seguir por caminhos mais sustentáveis principalmente em relação ou movimento complexo do espaço urbano.

Notadamente ao analisar as políticas habitacionais de interesse social promovidas nas últimas quatro décadas do século XX essa abrangência não foi a regra e nesse sentido não conseguiram lidar a com a complexidade do desenvolvimento socioespacial da cidade o que favoreceu para produção de um espaço urbano extremamente desigual e segregado.

Além das fraquezas referentes às estratégias econômicas aplicadas ao longo das últimas quatro décadas do século XX no setor habitacional, pretende-se destacar o descaso com a multidimensionalidade espacial na produção de políticas habitacionais de interesse social. Resumidamente, esse característico descaso, intencional ou não, se materializa em projetos como o Nova Sepetiba, onde são reproduzidos padrões arquitetônicos e urbanísticos anteriormente fracassados.

A questão que se coloca é como os planejadores e gestores do espaço urbano podem produzir projetos para o setor em questão que possam lidar de maneira mais coerente com a multidimensionalidade espacial da qual se tratou no primeiro capítulo?

É sobre esses aspectos, como já mencionado no primeiro capítulo, que se pode perceber a relação entre autonomia, o planejamento e a gestão do espaço urbano na qual a participação popular representa um papel fundamental.

Nos exemplos das políticas habitacionais de interesse social analisados no presente capítulo pode-se perceber que em pouquíssimos casos ocorreu uma participação efetiva da população. Considerando a escala de graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos apresentada no primeiro capítulo, é lamentável perceber que na maioria dos casos as políticas habitacionais de interesse social se aproximam da coerção.

Souza (2006) explica que coerção:

[...] corresponde a situação de extrema heteronomia e máxima restrição da autonomia individual e coletiva, nas quais, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas. As remoções de favelas, com a posterior transferência dos moradores para conjuntos habitacionais na periferia, comuns no Brasil durante o regime militar e cabalmente exemplificadas pelo Rio de Janeiro entre fins dos anos 60 e começo da década seguinte, constituem uma ótima ilustração histórica. (p.415)

Nessa mesma perspectiva de avaliação é preciso ter cautela na análise, por exemplo, de alguns programas alternativos implantados na cidade, os quais como já mencionados, não se estruturavam nesse processo de remoção, fazendo com que aparentemente existisse uma maior comunicação do poder público com a população alvo. Tais projetos, baseados na titulação das áreas faveladas, como por exemplo, “Cada Família, Um Lote” do primeiro governo Brizola, ou em programas de auto-construção como PROFILURB, PRO-MORADIA E JOÃO DE BARRO, que visavam recuperação e urbanização de áreas degradadas e produção de moradias, não estão de certa forma livres de contradições. Essas contradições podem ser vinculadas ao grau da Manipulação. Como explica Souza (2006):

[...] diferentemente de situações de pura e simples coerção, aqui a população atingida é, por assim dizer, ludibriada, ao ser induzida, mediante o uso maciço da propaganda ou de outros expedientes, a aceitar intervenções que, em outras circunstâncias, com o pleno conhecimento de causa, certamente não aceitariam. Ao nem sequer informar corretamente a população, fica patente que o Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo com os cidadãos diretamente envolvidos, e muito menos criar ou valorizar canais de participação. [...] ilustram essa categoria certas políticas compensatórias e umas tantas intervenções pontuais, normalmente acompanhadas de maciça propaganda governamental. (p.415)

Os interesses econômicos e, sobretudo eleitorais desses projetos configuram a justificativa mais evidente para associá-los ao grau de manipulação. Como já mencionado, em um contexto de recessão econômica e de redemocratização esses projetos possibilitavam não apenas a diminuição de custos com a produção de casas populares ou demais projetos, mas também garantiam uma maior arrecadação fiscal com os títulos de propriedade e, além disso, possibilitavam um abafamento de movimentos sociais e maior aquisição de votos.

Como já mencionado no início do presente texto, as políticas públicas habitacionais da cidade do Rio de Janeiro voltadas para a população de baixa renda assim com os planejamentos e gestões urbanos também vinculados a essa questão, dos quais foram apontados alguns exemplos, são aqui avaliados como estratégias de desenvolvimento socioespacial. Pois esses, como já mencionado, possuem, pelo menos teoricamente, como finalidade última a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida.

Ao analisarmos algumas dessas principais ações ocorridas ao longo das últimas quatro décadas do século XX no espaço urbano do município do Rio de Janeiro podemos verificar que essas ações, em geral, não obtiverem sucesso em promover processos de desenvolvimento socioespacial para esse município favorecendo a criação de um espaço marcado pelas contradições e desigualdades referentes ao uso do solo urbano e a habitação.

Nesse sentido um questionamento é inevitável, ou seja, quais as razões para esse fracasso? Talvez uma das razões possa ser apontada a partir do presente texto, todavia isso depende da elaboração correta da pergunta. Ao questionarmos as estratégias do governo para o desenvolvimento da cidade a partir de seus objetivos de maior justiça social e maior qualidade de vida estamos invertendo a relação de subordinação dos parâmetros dos processos de desenvolvimento sócio-espaciais. Isso pode ser entendido devido, por exemplo, ao fato que existe a possibilidade de ocorrer uma melhora na qualidade de vida sem que aja uma maior autonomia. No caso específico das políticas habitacionais, podemos questionar se o fato da remoção de uma família favelada para um conjunto habitacional, que poderia oferecer teoricamente uma melhora na qualidade de vida

de tal família, mesmo sendo esse distante do seu cotidiano, sem a liberdade de escolha ou a de participação efetiva no projeto em questão é realmente uma estratégia de desenvolvimento? Assim:

A pergunta inicial que se deve formular, diante da tarefa de avaliar os impactos de uma intervenção realizada ou em curso ou de estimar os prováveis efeitos da implementação de uma estratégia de desenvolvimento, é, portanto, a seguinte: *como e em que extensão a intervenção ou estratégia em questão contribuiu, tem contribuído ou contribuiria para maiores autonomia individual e coletiva?* (SOUZA 2002, p.67)

A partir dessa pergunta podemos identificar como um dos pontos fracos, talvez o mais relevante, das políticas e dos planejamentos urbanos para a habitação social na cidade do Rio de Janeiro justamente a falta da promoção da autonomia.

Essa idéia não defende que a busca por autonomia depende apenas da ação do governo, onde poderíamos cometer o erro de considerar de maneira generalista a população carioca como sendo uma massa passiva das manobras políticas, eleitorais e gananciosas de determinados agentes públicos e burocratas. Se considerarmos, por exemplo, o processo de redemocratização da década de 1980 e os movimentos sociais envolvidos nesse processo, podemos identificar ações populares para habitação social que buscavam além de uma melhora na qualidade de vida, maior justiça social e autonomia.

Do ponto de vista institucional, um dos fatores mais relevantes é o surgimento de movimentos populares de luta por moradia, inicialmente em bairros e regiões de algumas cidades, e depois em organizações cada vez mais abrangentes. De uma forma genérica, é possível descrever a década de 1970 como de resistência e enfrentamento ao regime militar, e a década de 1980 como de negociações e lutas pela democratização (PAZ, 1996:26). O fim da década de 1980 e a década de 1990 caracterizam-se pela consolidação desses movimentos em redes nacionais que reivindicam progressivamente a participação nas instâncias nacionais de decisão e condução das políticas. Dessa forma, os movimentos de luta por moradia no Brasil organizam-se em agregações nacionais como a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes de uma organização ainda mais abrangente, a Central de Movimentos Populares (CMP), que atua de forma importante na área da moradia, mas também agrega movimentos populares de outros segmentos, como transporte, gênero e raça. Outra organização que se agregou às lutas dos movimentos nacionais de luta por moradia (tendo características um pouco distintas às da UNMM e MNLN) é a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), existente desde o fim da década de 1970 e que se renova na década de 1990 no sentido da participação em fóruns nacionais de disputa pela construção de novas políticas. (CYMBALISTA e MOREIRA 2006, p. 33)

Porém, é evidente que existe uma assimétrica na relação comparativa entre as instituições governamentais e os movimentos sociais no que confere ao poder de transformação do espaço. Todavia o que defendemos não é a anulação de uma pela outra e nem o fim de uma hierarquia funcional, mas, sobretudo uma maior comunicação entre essas diferentes instancias sociais.

No processo de desenvolvimento do espaço urbano carioca em relação à questão habitacional, o fracasso na maioria dos planejamentos e políticas públicas para habitação social pode ser relacionado justamente com a falta dessa comunicação. Com algumas exceções, como por exemplo, o “projeto mutirão” da prefeitura carioca de 1980 que contava segundo Cardoso (sem data), com a participação popular tanto na fase de projeto quanto na de execução das obras, a regra foi ações públicas onde a população ocupava, pelo menos na ideologia dos responsáveis, apenas um papel passivo de beneficiados com já discutido anteriormente. Nesse sentido nem os parâmetros gerais para um desenvolvimento socioespacial, nem os particulares e muito menos suas adaptações singularizantes foram discutidos e decididos de maneira democrática entre os planejadores e a população alvo dos diversos projetos.

Portanto podemos considerar que a regra das estratégias da ação pública no município do Rio de Janeiro, tanto na gestão como no planejamento e execução de políticas públicas para a habitação social não contribuiu para uma maior autonomia individual e coletiva e nesse sentido impossibilitando um processo de desenvolvimento socioespacial promotor de mudanças positivas e duradouras na realidade da cidade.

Considerado esse aspecto principal na nossa avaliação, podemos também analisar sobre os parâmetros gerais de qualidade de vida e justiça social as ações governamentais para o setor habitacional de interesse social.

Vimos algumas estratégias para esse setor como a remoção de favelas, a construção de casas populares ou conjuntos habitacionais, promoção de maior infra-estrutura para áreas de moradia precárias além de incentivos a legalização de lotes. Já concluímos que nenhuma dessas ações, são promotoras de um desenvolvimento socioespacial se não forem subordinadas a promoção de maior

autonomia. Mas podemos também questionar se essas obtiveram no mínimo um sucesso na melhoria da qualidade de vida.

Podemos refletir sobre o exemplo da construção desses mesmos conjuntos habitacionais. Esses são construídos geralmente longe do lugar de origem da família beneficiada e distante das áreas centrais mais valorizadas da cidade onde se concentra, por exemplo, maiores e melhores oportunidades de emprego, lazer e serviços públicos em geral, o que coloca em xeque a questão essencial da acessibilidade, como já discutida no presente capítulo. Esses conjuntos habitacionais tradicionalmente são grandes aglomerados populacionais, com unidades habitacionais fisicamente reduzidas para a estrutura familiar e com uma arquitetura provavelmente preocupada apenas com o menor custo de construção, essas muitas vezes estruturadas para beneficiar os interesses de grandes empresas de construção civil. Nesse sentido, mesmo que favoreçam temporariamente um melhora nas condições de moradia para muitas das famílias, é evidente que, considerando o processo de favelização comum a essa áreas no sentido de expansão irregular e informal e da progressiva precariedade, esses projetos dificilmente vão consolidar um caminho para processos de desenvolvimentos socioespaciais sustentáveis.

Talvez se no projeto, na execução e na manutenção de desses conjuntos houvesse a participação efetiva do público alvo esses espaços poderiam ter maiores possibilidades de garantir uma melhora real e duradoura na qualidade de vida dos moradores.

Na avaliação das ações governamentais a partir do parâmetro geral da justiça social, pode-se levar em conta além da promoção de autonomia na atuação dos indivíduos em processos decisórios relevantes, a potencialidade de determinada ação em assegurar a igualdade de direitos a todos os cidadãos em diversas esferas.

Nesse sentido é possível questionar se os planejamentos e políticas voltados para questão habitacional contribuíram para uma oportunidade equitativa no uso e apropriação do solo urbano. Para isso é preciso considerar os princípios

da legislação que regula o uso desse espaço e mais ainda a relação entre políticas habitacionais de interesse social/legislação/ mercado imobiliário.

A expansão do espaço carioca, de maneira geral, se enquadra na lógica das assimetrias nas disputas de produção e apropriação do espaço urbano as quais favoreceram determinados grupos sociais ao acesso do solo urbano em quanto outros foram relegados a precárias condições referentes a esse espaço. Segundo Maricato (2003):

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea [...] convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente. (p. 154)

Já a Habitação, mesmo sendo uma inexorável direito de todos, não deixa de ser uma mercadoria e por isso inserida nas contradições do mercado, na dialética entre valor de uso e valor de troca e que possui grande relevância na produção do espaço urbano. Contradições que nos explica Cardoso (sem data. B):

[...] a habitação é, direta ou indiretamente, fruto de um processo de produção capitalista. Este processo de produção, diferentemente de outros setores econômicos, tem como base de sua lucratividade a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades, diferenças que são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção. Tendo em vista o histórico déficit na oferta de serviços públicos urbanos que marca nossas cidades, os processos privados de produção habitacional tenderão a adotar um comportamento especulativo, retendo a terra na espera da valorização e apostando sempre na elevação dos preços relativos. O resultado deste processo é que a produção privada atinge apenas um pequeno grupo social, formado pelas camadas de renda alta ou média-alta que se apropriam dos terrenos que apresentam melhores condições de acessibilidade às áreas centrais, melhores ofertas de infra-estrutura e maior nível de amenidades. (p. 2)

As políticas para habitação social são realizadas a partir da dificuldade em lidar com essa realidade, onde a relação Políticas habitacionais de interesse social/legislação/mercado imobiliário se estabelece de maneira complexa, desigual e hierarquizada.

Ao analisar essas diferentes políticas e os planejamentos para esse setor concluímos que em geral essas ações tendem a não entrar em conflito com os interesses imobiliários da cidade assim como não se aprofundando em uma mudança na legislação de ordenamento urbano para uma apropriação mais democrática desse espaço resultando em fracas possibilidades de promover uma maior justiça social. Na introdução do presente texto foi feito o questionamento se existia uma coerência ou um conflito na relação entre Políticas habitacionais de interesse social/legislação/mercado imobiliário. Diante das características expostas de cada um desses fatores podemos enxergar uma incoerência pela falta de conflito, ou seja, uma contradição. Diante da realidade dos processos de expansão da cidade, políticas de interesse social assim como planejamentos para esse setor, seriam considerados coerentes se sustentassem um conflito entre os interesses dominantes da dominação do solo urbano, defendendo a idéia de que:

O espaço não é apenas econômico, onde todas as partes são intercambiáveis e têm valor de troca. O espaço não é apenas um instrumento político para homogeneizar todas as partes da sociedade. Ao contrário... O espaço continua sendo um modelo, um protótipo permanente do valor de uso que se opõe às generalizações do valor de troca na economia capitalista sob a autoridade de um estado homogeneizador. O espaço é um valor de uso, mas ainda assim é tempo ao qual ele está, em última análise, vinculado, porque tempo é nossa vida, nosso valor de uso fundamental. (LEFEBVRE 1979 *apud* GOTTDIENER 1993, p. 132)

Sendo assim, considerando os parâmetros subordinador, subordinados gerais e específicos, as ações governamentais para habitação social no município do Rio de Janeiro, no que confere às políticas, planejamento e gestão urbanos foram pouco eficazes em promover e garantir processos de desenvolvimento socioespacial da cidade. Com isso podemos afirmar que os possíveis caminhos para uma mudança social positiva na realidade urbana carioca no que diz respeito à questão habitacional para as classes mais pobres dependem não apenas, mas essencialmente de estratégias que promovam uma maior autonomia e com isso maior participação desse público na gestão pública e na elaboração e execução dos planejamentos e políticas.