



Valério da Silva

**A Locação Social como forma de acesso à
moradia: a experiência de São Paulo como
oposição as variadas formas de aluguel
social temporário**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para
obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro
Agosto de 2013



Valério da Silva

**A Locação Social como forma de acesso à
moradia: a experiência de São Paulo como
oposição as variadas formas de aluguel
social temporário**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Rafael Soares Gonçalves

Orientador
Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Andréia Clapp Salvador

PUC-Rio

Prof. Adauto Lúcio Cardoso

UFRJ

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Valério da Silva

Graduou-se em Serviço Social pela PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) em 1988. Especializou-se em Planejamento e Uso do Sólido Urbano no IPPUR/UFRJ. Trabalha como assessor de Trabalho Técnico Social em projetos de desenvolvimento urbano.

Ficha Catalográfica

Silva, Valério da

A locação social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário / Valério da Silva ; orientador: Rafael Soares Gonçalves. – 2013.

151 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Habitação social. 3. Aluguel social. 4. Política habitacional. 5. Participação. 6. Estado. 7. Política social. 8. Direito à moradia. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Agradecimentos

Às minhas filhas Luanna e Maria Luiza, que me fizeram esse desafio. Obrigado por terem acreditado sempre e também pelo carinho e dedicação neste período. Esta dissertação eu dedico a vocês.

Agradeço aos meus pais, Maria Cosme e Sebastião da Silva (in memória), pela vida e pela firmeza, amor e carinho com que cuidaram dos filhos.

E a estes filhos, meus irmãos, que souberam seguir o seu caminho e me apoiaram neste estudo.

Aos professores do Departamento de Serviço Social da PUC - Rio, em especial à Prof.^a Luiza Helena, exemplo de coragem por acreditar e levar adiante este projeto. Que continue colhendo bons frutos.

Aos amigos da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), especialmente à turma da Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), por me acolher e acompanhar nas visitas de campo, contando suas histórias, lutas e conquistas. Obrigado Graça, Sidney e Maria dos Anjos.

Ao amigo que encontrei na trajetória deste estudo, Luiz Kohara, pela ajuda e pela conversa franca e por acreditar no trabalho que realiza através do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Agradeço aos companheiros de trabalho da Fundação Bento Rubião pelo aprendizado, pela compreensão, por minha ausência e por terem me fortalecido durante a realização deste estudo.

Ao Prof. Adauto Lúcio Cardoso, companheiro de luta, pela simplicidade e boas indicações que me ajudaram na definição do caminho para esta pesquisa.

Agradeço à Prof.^a Andréia Clapp Salvador pela simpatia, pelo carinho e principalmente por sua capacidade de incentivar o aluno para que se sinta capaz de alcançar seu objetivo.

Por fim, agradeço ao Prof. e orientador Rafael Gonçalves pela paciência e dedicação. E por estar presente nos momentos certos e por ter me acompanhado com firmeza por todo esse período.

Resumo

Silva, Valério da; Gonçalves, Rafael Soares. **A Locação Social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário.** Rio de Janeiro, 2013. 151p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho aborda o problema da habitação social no Brasil, repensando o papel do aluguel como modalidade de acesso à moradia digna para a população de menor renda. Para o estudo, tomamos como referência o Programa de Locação Social que a prefeitura de São Paulo vem desenvolvendo desde o Governo da Marta Suplicy, com influência da experiência francesa e europeia em geral. O resumo histórico revela que o tema habitacional está presente no contexto em que as questões sociais foram assumidas pelo Estado brasileiro, durante o Governo Vargas, fazendo parte do conjunto das estratégias que incluíam a ampliação da proteção dos trabalhadores através das políticas sociais. Por um longo período, o aluguel foi a principal maneira utilizada pela população para se alojar nas cidades, chegando a induzir sua expansão no território, e foi sempre uma atividade econômica bastante lucrativa para o mercado imobiliário. A Lei do Inquilinato, de 1942, foi a principal iniciativa criada pelo governo para regular a relação locatícia entre proprietários e inquilinos, antes, a cargo do Código Civil. Mas o reforço adotado pelo governo para estimular a casa própria, individualizada e na periferia, consolidou a ideia da moradia como mercadoria. Sendo assim, a ação fragmentada das políticas sociais é refletida nos programas habitacionais, que passaram a privilegiar a produção habitacional em grande escala como solução para o problema. A metodologia adotou as entrevistas de campo com lideranças dos movimentos por moradia e técnicos que participaram da elaboração do Programa de Locação Social. Os resultados revelam grupos sociais organizados, que buscam a satisfação das suas necessidades com a conquista da moradia na área central da cidade de São Paulo, gerando processos de participação e de fortalecimento em torno da defesa e cobrança de seus direitos à cidade e à moradia. A locação social requer aprimoramentos e maior investimento dos governos para que se torne

viável, e as cidades cumpram a sua função social, sobretudo, no momento em que as áreas estão sendo revitalizadas.

Palavras- chave

Habitação social; aluguel social; política habitacional; participação; estado; política social; direito à moradia.

Abstract

Silva, Valério da; Gonçalves, Rafael Soares (Advisor). **Social Lease as a form of accessing social housing: the experience of Sao Paulo as opposed to other varied forms of temporary social rent.** Rio de Janeiro, 2013. 151p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work deals with the problem of social housing in Brazil rethinking the role of social rent as an access mode to decent housing for lower income population. The main reference is the Social Rental Policy the municipality of Sao Paulo has been developing since the Government Marta Suplicy, which brings in its bulge influences of French and European previous experiences. The historical summary demonstrates that the topic of social housing has been present since social issues were assumed by the Brazilian State during the Government Getúlio Vargas, becoming part of a set of strategies aimed at the extension of protection to workers through social policies. For a long period renting was the most widely used mode for living in cities, going so far as to induce the expansion of the so called beneficiary population in the territory, and was always a fairly lucrative economic activity for real state market. The Tenancy Law of 1942 was the main initiative created by the Government GV to regulate the relationship between owners and tenants about location, which was previously in charge of the Civil Code. The strategy adopted by the Government to encourage individualized home ownership in peripheral areas consolidated the idea of housing as a commodity. Thereby, the fragmentary action of social policies eventually influenced housing programs, which began to favoring large-scale housing production as a solution to the problem of social housing. The methodology adopted was field interview with leaders of urban movements for housing and technicians who took part in the drafting of Social Leasing Program. The results reveal that organized social groups are seeking the right to housing in the central area (downtown) of the city of Sao Paulo, originating participatory processes and strengthening the defense and the recovery of their rights to the city and to decent housing. Accordingly, social lease requires improvements and greater investments by Governments in

order to help the cities to fulfill their social function, especially when these central areas are being revitalized.

Keywords

Social housing; social rent; habitation policy; participation; state; social policies; housing rights.

Sumário

1. Introdução – Habitação como vetor de desigualdade social	15
2. Questão social, política social e o problema habitacional no Brasil	26
2.1. Interpretação das relações sociais	26
2.2. Política social, estratégia de quem?	30
2.3. A Proteção social no Brasil	34
2.4. A crise do modelo e sua reestruturação	40
2.5. O Urbano como espaço de conflito – a luta pelo território	43
2.6. Direito à Moradia	48
2.7. A atuação dos movimentos sociais	51
3. Política Social de Moradia	54
3.1. Produção Habitacional no Brasil	54
3.2. A produção feita pelo Estado	59
3.3. A regulação do aluguel de mercado	63
3.4. A iniciativa da Fundação da Casa Popular	65
3.5. A Política Habitacional Pós-BNH	68
3.6. A criação do Ministério das Cidades e a PNH	70
3.7. O PlanHab	71
3.8. A locação social na Política Nacional de Habitação	74
4. Formas de aluguel	80
4.1. Aluguel Social	80
4.2. Do abrigo à moradia temporária	85
4.3. A moradia temporária nas instituições brasileiras	90
4.4. Programa de Arrendamento Residencial – PAR	92
4.5. O aluguel como componente do déficit habitacional	94

4.6. Aluguel social na Europa	97
5. O Programa de Locação Social de São Paulo	101
5.1. Introdução	101
5.2. A locação social no Programa Morar no Centro	104
5.3. Antecedentes do Programa de Locação Social	108
5.4. A descrição dos empreendimentos visitados	110
5.5. Análise das entrevistas com moradores e técnicos Sobre o processo inicial do Programa	112
5.6. Considerações gerais	130
6. Considerações Finais	132
6.1. Políticas sociais e moradia	132
6.2. O modelo de produção e a luta do trabalhador	134
6.3. A nova política habitacional	136
6.4. O aluguel como instrumento de despejo – uma leitura enviesada da política de subsídio para moradia	138
6.5. A moradia como serviço	141
6.6. Morar no centro	143
7. Referências Bibliográficas	146

Lista de Quadros

Quadro 1- As formas de atendimento à população de baixa renda	105
Quadro 2- Principais características do programa de locação social	109
Quadro 3- Descrição dos empreendimentos visitados	110

Lista de Abreviaturas

BID – Banco Mundial

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais

CIS – Coordenadoria de Integração Social

CMP – Central dos Movimentos Populares

COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EUA – Estados Unidos da América

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

FMH – Fundo Municipal de Habitação

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

GTR – Gerência de Terras e Reassentamentos

HABI – Superintendência de Habitação Popular

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LS – Locação Social

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

MMC – Movimento Moradia no Centro

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação
PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH – Política Nacional de Habitação
PRIH – Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat
RFFSA - Rede Ferroviária Federal
SEHAB – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPURB – Secretaria Nacional de Política Urbana
SMH – Secretaria Municipal de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
ULC – Unificação das Lutas de Cortiços

1

Introdução – Habitação como vetor de desigualdade social

(...) os limites estruturais do horizonte não dependem da boa ou má vontade do observador, mas da altura e da posição em que ele se encontra... o pintor pode passar de um mirante para o outro ('livre flutuação'), mas seu horizonte de visibilidade dependerá sempre da posição em que ele se encontra em tal e qual momento... o observador no nível superior pode dar conta tanto dos limites como das visões verdadeiras dos níveis inferiores... (Lowy, 1994, p.231)

No Brasil, a intensidade e a rapidez do processo de urbanização, que ocorreu no período do pós-guerra, trouxeram novos desafios para as cidades, que passaram a receber uma quantidade cada vez maior de pessoas deslocadas de várias regiões do país. Esse processo migratório intenso, provocado pela industrialização, potencializou o acirramento das questões sociais, como resultado na luta dos trabalhadores para conquistar seus direitos, diante de governos interessados em aumentar suas bases de sustentação, visando à permanência no poder.

Também como consequência houve um acelerado processo de expansão urbana, na medida em que os espaços livres nas cidades foram sendo ocupados, passando a aglutinar uma quantidade cada vez maior de novos cidadãos em busca de melhores condições para sua sobrevivência. Essa expansão ficou marcada pela ausência de políticas estruturais específicas e transformou a maioria das cidades brasileiras em verdadeiros palcos de disputas pela terra, fazendo da questão habitacional um dos elementos centrais da apropriação capitalista.

Nesse contexto, é importante destacar o tratamento dedicado às políticas habitacionais voltadas para as populações de mais baixa renda, que foram geradas na medida do agravamento dos problemas urbanos. Tais problemas, que se articulam à moradia, como: transporte, serviços, saneamento, emprego, entre outros, são provocados pelo modelo de desenvolvimento adotado pelos diversos governos, favorecendo a sua apropriação pelo mercado.

Segundo Bonduki (2011), as intervenções do Estado em torno do problema habitacional, em seu viés desenvolvimentista, resultaram em privilegiar os interesses do mercado, propiciando a atuação especulativa do segmento imobiliário e a acumulação imobiliária urbana em grande escala, deixando à margem do acesso aos bens e serviços urbanos a maior parte da população das cidades. A falta de moradia é, portanto, expressão das questões sociais, que decorrem do processo de acumulação e da exploração da mão de obra dos trabalhadores. São fatores que obrigam o Estado a se posicionar frente à necessidade de possibilitar o acesso à moradia aos que não detêm recursos suficientes para consegui-la via mercado formal.

Esse quadro se tornou ainda mais evidente, sobretudo, a partir da década de 1960, quando o Brasil viveu uma verdadeira explosão urbana. Segundo Maricato (1997), essa explosão foi novamente proporcionada pelo grande deslocamento de trabalhadores rurais, cuja alternativa no campo se tornaram ainda piores. Muitos desses trabalhadores foram morar nas periferias e nas favelas das maiores cidades, ganhando baixos salários e vivendo em péssimas condições. De acordo com Maricato, esse movimento interno foi também responsável pela formação das nossas metrópoles.

Bonduki (1996) considera que a desigualdade social das cidades brasileiras tem suas causas nas formas como se organizou essa sociedade. E em particular, na maneira com que se construiu o Estado Brasileiro, claramente marcado pela visão patrimonialista e por um contexto que confunde o interesse público com interesse privado, além das dinâmicas de exploração do trabalho, impostas pelas elites que dominam o país desde a colônia. O autor destaca, principalmente, que há um controle quase absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana.

Esse quadro acabou resultando numa realidade de exclusão de parcelas significativas da população dos benefícios da urbanização (bens e serviços ligados ao trabalho, cultura, lazer e outros). Os terrenos bem localizados e com boa infraestrutura continuam sendo vendidos a investidores privados, que vislumbram futuras incorporações com custos elevados, que são reservados para fins

residenciais e comerciais, tornando a terra cada vez mais inacessível para a habitação de baixa renda.

A falta de moradia afeta principalmente as famílias mais pobres, que são obrigadas a assumir os encargos financeiros de construir suas moradias em locais inadequados e longínquos, com aumento significativo no custo de transporte e no tempo de viagem, que normalmente resultam na redução das oportunidades de trabalho e acesso a outros serviços. A mesma lógica é seguida pela grande maioria dos empreendimentos que foram financiados através dos Programas Habitacionais de diferentes níveis de governos, incluindo os atuais. Basta verificar onde estão localizados os novos conjuntos habitacionais em todo o país.

É neste campo temático e ideológico que está situada a pesquisa, ou seja, pensar a política habitacional como vetor de enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, tendo como objeto de estudo a prática da locação social como alternativa de acesso à moradia de qualidade, em oposição à ideia de propriedade que é imposta pelo modelo mercadológico. Por outro lado, cabe ressaltar que a opção pelo tema estudado é também resultado de larga observação e da experiência profissional e pessoal com o aluguel de mercado, constatando uma situação de enorme distância entre a moradia centrada na formalidade em relação a outra que está na informalidade. Notou-se total ausência de alternativas intermediárias entre as duas situações de moradia, um vazio que uma política de locação social poderia suprir, ainda que parcialmente.

A passagem dessa situação de informalidade para uma situação de extrema formalidade, exigida para acessar a moradia através do aluguel de mercado, é mesmo um acontecimento que provoca um grande impacto inicial, tendo em vista a quantidade de garantias que favorecem os proprietários, nos dando a sensação de que algum direito está sendo violado. Embora de fato seja uma forma relativamente rápida de acesso à moradia, no Brasil patrimonialista, a lei do inquilinato deveria ter outro nome, haja vista a quantidade de mecanismos de proteção e garantias para salvaguardar os donos de propriedades.

Essa situação de alta formalidade exigida para acessar a moradia através do aluguel, combinada aos preços que são cobrados – este favorecido pelo valor

de mercado e pela especulação imobiliária - são fatores que também contribuem para que haja um elevado patamar de informalidade. E são elementos determinantes para que as famílias dos trabalhadores mais pobres sejam empurradas para as áreas mais distantes e pouco valorizadas das cidades.

Dessa forma, a pesquisa reforça que, no âmbito das políticas habitacionais, possam, de fato, existir alternativas na forma de acesso à moradia de qualidade, superando o modelo de produção em larga escala. Esse modelo que é empregado de forma hegemônica, não deve ser a única fórmula de combate ao déficit habitacional. É, neste sentido, que um bom programa de locação social, somado a outras iniciativas, pode também trazer contribuições positivas para diminuir as necessidades habitacionais.

Mas a locação social deve ser distinta de outras formas de acesso à moradia através do aluguel. O subsídio direcionado à população deve possibilitar aos beneficiados a combinação da qualidade dos imóveis com a segurança no uso da unidade, afastando o perigo da perda a qualquer momento, como ocorre quando o aluguel é de mercado ou motivado pela intervenção pública. E o poder público deve primar pela continuidade e ampliação dos programas, visando não apenas o combate ao déficit, como também numa mudança de cultura que se opõe claramente ao modelo vigente. São aspectos importantes para diferenciar com mais clareza a locação social, em relação aos modelos de subsídios provisórios promovidos pelas prefeituras.

A pesquisa, portanto, quer reforçar com o tema abordado a concepção da moradia digna como um direito humano fundamental, que deve ser tratado com políticas públicas pelo Estado, tendo em vista a percepção de que as pessoas raramente se referem ao problema da falta de moradia como sendo uma obrigação do Governo. No entanto, com o aumento da informação, nota-se que existe certa elevação no nível de consciência e compreensão desse problema como um direito social. Contribuem, para isso, entre outros fatores, a existência de farto material, resultado de estudos realizados sobre o tema e uma atuação marcante dos movimentos sociais, nesse campo, na luta pelo direito à cidade.

Como estamos sustentando, essa linha de atuação do governo foi incapaz de experimentar outras formas de acesso à moradia que não tivesse como fim a

propriedade. Alguns setores da sociedade chegaram à tentativa de introduzir uma reflexão de gestão e acesso coletivo à moradia, mas que ainda não tem força política suficiente para se tornar um programa público. Esta e outras abordagens não foram capazes de superar os modelos individualizados de financiamento público da moradia. Da mesma forma, no âmbito dos grupos mais organizados, torna-se cada vez mais difícil contrapor aos desejos de parte de seus associados, em decorrência das vantagens irresistíveis da casa própria em relação ao aluguel (Silva, 2007), tais como a segurança na posse e ativo garantido.

Em linhas gerais, nossos objetivos de pesquisa se traduzem da seguinte forma: (i) reforçar o direito à moradia digna como um direito social, que deve ser tratado pelos governos através de políticas sociais; (ii) Analisar as possibilidades da política de locação social como modelo complementar de enfrentamento ao déficit de moradias e como estratégia de combate à especulação imobiliária, considerando a experiência da cidade de São Paulo e (iii) Levantar as modalidades de aluguel, que vêm sendo utilizadas pelo poder público, em tempos de grandes investimentos, e de retorno do ideário da remoção das ocupações populares como instrumentos de atualização das cidades sob a ótica do mercado, provocando o desrespeito aos direitos humanos, em especial à moradia.

O Programa de Locação Social de São Paulo foi criado em 2002, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, depois de um longo processo de discussão e disputas sobre a revitalização da área central da cidade. Antes de ser implementado, porém, aconteceram várias atividades, envolvendo seminários internacionais e debates abertos à sociedade, com a participação dos movimentos que lutam por moradia na área central da cidade. Seu objetivo é atender de forma prioritária as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, oriundas de cortiços e favelas, e sem condições de conseguir moradia no mercado, seja através do aluguel ou de programas de financiamento público.

O modelo foi inspirado na experiência de países da Europa, principalmente França e Itália. Nesses países, a locação social é uma política já bastante difundida na gestão habitacional e que dispõe de programas sociais para permitir o acesso à moradia através do aluguel subsidiado. Tais modelos, embora tenham sofrido com a onda neoliberal contra o ‘Estado de Bem Estar Social’, dão privilégio aos

contratos de aluguel, enquanto que, no Brasil, a herança patrimonialista faz com que as famílias vislumbrem a casa própria como única forma de obter sua moradia.

Com isso, as propostas para a solução do déficit habitacional concentram-se, principalmente, na produção em massa de novas moradias como caminho para solução do problema e deixam de enfrentar adequadamente os demais itens que também influenciam o déficit, tais como a coabitação e o gasto excessivo com aluguel para famílias com renda de até três salários.

No nível nacional, a proposta de locação social vem sendo pensada de maneira articulada aos programas de revitalização das áreas centrais das cidades históricas. Nestas áreas urbanas, existe boa quantidade de imóveis públicos vazios ou subutilizados, que podem ser direcionados para moradias de interesse social, atingindo, com isso, boa parcela da população que dificilmente teria condições de residir nestes lugares devido ao alto preço dos aluguéis.

No Congresso Nacional, foi apresentado o Projeto Lei que propõe a criação do Serviço de Moradia Social¹, com respaldo do conselho Nacional das Cidades. O uso da locação social com uma boa legislação e forte controle do Estado poderia limitar a especulação imobiliária dos imóveis centrais, limitando processos de elitização dessas áreas, comumente denominados de gentrificação. Mas, para além desses objetivos complementares, a locação social pode ser pensada de maneira que possa confrontar com a posição hegemônica de acesso à propriedade privada através do mercado.

Outro problema que identificamos na pesquisa são as ações locais desenvolvidas por diversas prefeituras no país, que apresentam variadas formas e práticas de ajuda temporária para o aluguel (aluguel social, bolsa aluguel, kit, auxílio moradia, etc.). Estes artifícios são geralmente utilizados para atender situações quando moradias são atingidas por algum tipo de desastre e recebem o

¹ O Serviço de Moradia Social, como proposto, 'é um serviço público gratuito que visa garantir moradia digna para a população de baixa renda, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e promoção social. Pesquisa Moradia é Central'. Instituto Pólis (ver site Instituto Polis, disponível em: <www.moradiacentral.org.br/index.php?mpg=08.05.04>. Acesso em 25 ago. 2012.

atendimento emergencial, ou ainda em casos de intervenção pública, quando as unidades habitacionais estiverem obstruindo obras, que nem sempre podem ser consideradas de interesse comum. Isso porque as decisões são geralmente tomadas sem a participação da população e muitas vezes são direcionados, propositalmente, para as áreas mais precárias, onde vão morar as famílias mais pobres.

No Brasil, a ajuda aluguel acabou virando certo modismo e representa uma execução contrária do que poderia ser tratado como um dos componentes da política habitacional. Com exceção das ações emergenciais, o aluguel social acaba atuando como instrumento de despejo, servindo a grandes interesses e não como instrumento transitório para que as famílias sejam encaminhadas para uma moradia definitiva. Por esse motivo, essa forma de ajuda aluguel não está articulada com a dimensão de respeito aos direitos humanos e das conquistas históricas dos movimentos sociais em torno da reforma urbana.

Assim, se tornou inevitável, nesta pesquisa, a realização de uma investigação, ainda que superficial, de alguns exemplos de subsídios de aluguel, que vêm sendo utilizados a partir da última década no Brasil. Evidente que a intenção não foi a de realizar uma análise detalhada de cada um dos formatos existentes, mas verificar se tais modalidades são capazes de satisfazer a necessidade habitacional das famílias atendidas, como alternativa ou complemento à proposta hegemônica de produção de novas unidades habitacionais pela concessão de títulos de propriedade privada. Mas, sobretudo, a necessidade de distinguir claramente as ações consideradas como ajuda aluguel de um Programa de Locação Social, articulado no contexto de uma política habitacional mais ampla.

A ideia, portanto, é pensar a política habitacional como instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais. Tendo como referência, para efeito desse estudo, a reflexão e valorização da experiência do Programa de Locação Social da cidade de São Paulo. O modelo rígido e que privilegia a produção de moradia em massa, em detrimento de formas alternativas e complementares de acesso à moradia, também está relacionado ao modelo da política social tardia, implantada no país. Essa hipótese é considerada por Draibe (1990) e Santos

(1987), para esses autores a questão habitacional não teve, no seu início, o mesmo tratamento dado às demais políticas sociais.

Esta possibilidade nos leva à segunda hipótese, que está relacionada ao problema da concepção arraigada da moradia como mercadoria e não como direito. Esse dado ideológico é defendido por políticos, governantes e empresários com influência direta na cadeia de produção e financiamento habitacional. Neste sentido, o princípio da ‘moradia como um serviço’ terá muita dificuldade de se enfatizar, em termos concretos, nas políticas habitacionais.

Com esse conjunto de ideias, nossa intenção é ajudar a colocar em pauta a necessidade de articulação das experiências de aluguel social no país, mesmo com suas diferentes motivações, para que sejam institucionalizadas como alternativa de atendimento permanente, e não temporário, para quem recebe menor renda e outras modalidades. A partir dos processos inerentes a cada experiência desenvolvida, nos parece que os aluguéis programados para serem provisórios perdem essa característica em função do tempo médio de atendimento, justificando, a nosso ver, que deve ganhar um caráter mais efetivo e duradouro a partir da consolidação de um desenho apropriado e legislação adequada.

A pesquisa teve um caráter qualitativo privilegiando a fala dos moradores, embora estes não tenham sido os únicos entrevistados. Realizamos, inicialmente, o levantamento de documentos variados, como: legislação municipal, carnês de pagamento, relatórios de seminários, normativas do Concidades, etc., e também o levantamento bibliográfico. As visitas a campo, para conhecer de perto a experiência, foram elementos de extrema importância para a pesquisa, servindo não apenas para complementar, mas para dar vida às informações colhidas anteriormente.

Nas visitas aos locais onde estão construídos os empreendimentos, foi possível perceber desde a dificuldade dos moradores em relação à administração das áreas comuns de um dos condomínios, como também as facilidades sentidas por eles em relação ao entorno, assim como a demonstração de satisfação com a forma de organização desses espaços. As entrevistas foram realizadas com pessoas consideradas chaves, escolhidas, porque residem nos empreendimentos de

locação social e/ ou porque apresentavam maior grau de comprometimento com luta pelo direito à moradia na área central. Dessa forma, as lideranças do movimento de moradia do centro também foram convidadas para a entrevista, assim como um técnico assessor do movimento e da prefeitura de São Paulo, na época da criação do programa.

As entrevistas aconteceram durante os meses de janeiro e fevereiro de 2010, e, dada as características dos entrevistados com diferentes perfis (origens, faixa etária, níveis de escolaridade, etc.), optou-se pela elaboração de perguntas abertas e semiestruturadas, permitindo maior liberdade ao entrevistado para expor suas opiniões. Segundo Minayo (1993), esta técnica de entrevista é aquela “onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador”. (Minayo, 1993, p.108). A escolha adotada teve como objetivo permitir a maior homogeneidade no conteúdo das respostas, a fim de facilitar as análises.

Uma observação importante foi a dificuldade para conseguir informações, documentos e mesmo textos acadêmicos a respeito da locação social no Brasil. Em São Paulo, encontramos referências no Plano Diretor, nas instruções normativas do Conselho Gestor do fundo municipal e o Decreto que criou o Programa, no nível municipal. No nível federal, existe um Projeto de Lei que visa à criação do Serviço de Moradia Social, ainda em tramitação e, no âmbito do Ministério das Cidades, foi realizado um grande seminário, de nível internacional, trazendo a experiência de diversos países. Como desdobramento, chegou-se a criar o Grupo de Trabalho Específico para pensar ações voltadas para a LS no país. Em função de sua experiência concreta, São Paulo concentra a maior parte da produção acadêmica de LS.

Não foi possível, como se pretendia, realizar uma entrevista com um representante do Ministério das Cidades, já que não houve disponibilidade de seus técnicos, assim como não aconteceu entrevista com dirigentes da prefeitura de São Paulo. Avaliamos, no entanto, que não haveria fôlego para uma pesquisa com essa abrangência, embora seja indispensável para uma compreensão mais completa das possibilidades desse modelo, considerando principalmente os aspectos de gerenciamento e desenvolvimento do trabalho técnico social.

O primeiro Capítulo aborda o problema da falta de moradia no contexto da emergência das questões sociais com o surgimento da classe operária (Iamamoto, 1996); (Neto, 2006); (Kameyama, 1997). Assim como seus desdobramentos nas políticas sociais do Brasil (Bhering, 2008); (Santos, 1979 e 1986). Pretende-se demonstrar que, no Brasil, a moradia não ganhou inicialmente o mesmo tratamento dado aos demais problemas sociais, embora tenha sido alvo de diversas intervenções nos diferentes níveis de governo. Esse é um aspecto que não está isolado e pode ser tomado, na verdade, como parte da superficialidade das políticas sociais do Brasil.

As dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores, no espaço do trabalho ou da moradia, são indissociáveis e fazem parte dos processos de exploração, que associam os grandes capitalistas com o setor urbano em qualquer de suas fases. Separar a luta por melhores condições de trabalho, da luta por melhores condições de moradia é, na verdade, um grande equívoco, que resulta em condições muito desiguais no campo das disputas.

O Segundo Capítulo resgata alguns elementos da história da habitação social no Brasil, como o tratamento dado pelo Estado a partir da década de 30: o aluguel como principal forma de acesso à moradia no país até a década de 50, a atuação dos IAPs, a Lei do Inquilinato (anos 40), entre outros fatores importantes, como a criação do BNH na década de 60.

No âmbito da Política Nacional de Habitação, não existe uma proposta alternativa à produção habitacional para fins de propriedade. Esta forma de intervenção está diretamente relacionada à concepção que se tem da moradia como mercadoria e não como um direito, o que resultou na consolidação de uma estrutura rígida, articulada numa cadeia produtiva, direcionada a aumentar cada vez mais a sua taxa de lucro. O terceiro Capítulo analisa as variadas formas de concessão de subsídios para fins de moradia. O aluguel social como instrumento de desenvolvimento urbano, desvinculado da política habitacional (o caso do Rio de Janeiro e outras cidades brasileiras); aluguel nas instituições brasileiras, tomando como exemplo a experiência das forças armadas no caso do Exército e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Neste quadro, tem chamado nossa atenção a postura de várias instâncias de governo, na forma como estão utilizando o pagamento provisório de aluguel social para promover as suas intervenções urbanas. Diversos desses órgãos se apropriaram desse instrumento, principalmente para facilitar ações de despejos, que contrariam diretamente os direitos sociais garantidos pelos trabalhadores em nossa Constituição.

Por fim, o quarto, e último, Capítulo apresenta a experiência do Programa de Locação Social da Prefeitura de São Paulo, trabalhando suas origens no contexto de disputas pelo espaço urbano (Santos, 2004), ocorridas durante o governo da prefeita Marta Suplicy. Nesta época, houve uma grande participação dos movimentos sociais pela garantia do direito pleno à moradia, em detrimento da simples concessão de um título de propriedade.

2

Questão social, política social e o problema habitacional no Brasil

2.1.

Interpretação das relações sociais

Questão social é um termo bastante utilizado no âmbito do Serviço Social para compreender as expressões das desigualdades sociais, que decorrem das contradições existentes nas sociedades capitalistas, de onde assume um caráter indissociável, segundo Yamamoto (2008). Tais desigualdades, marcadas por esta indivisibilidade, se tornaram mais evidentes a partir das transformações que aconteceram durante o século XIX, sobretudo, em relação às mudanças no modo de produção, e que foram potencializadas nos séculos posteriores em função do avanço tecnológico e também ideológico. Segundo autores, como Stein (2000) e Yamamoto (2008), a expressão “questão social” foi cunhada ainda por volta dos anos de 1830, mas, no entanto, para os autores do universo marxiano, esta é uma expressão que lhe é estranha, tendo em vista que, para esta corrente, a solução para os problemas sociais não é possível que aconteça dentro do próprio contexto capitalista.

Netto (2006) observa que, além de mercadorias e lucros, a sociedade burguesa também produz e reproduz relações sociais que são permeadas pela “lei geral da acumulação capitalista”, o lucro. É, portanto, uma relação de permanente conflito entre aqueles que detêm o capital e os proletários, cujos resultados, provocados pela acumulação de riquezas de um lado e de uma massa de pobres de outro, acabaram por gerar um tipo de sociedade cada vez mais dividida (Netto, 2006, p.136-137).

Desta forma, pode-se considerar a questão social como resultante dessa relação dualizada, que é provocada pela acumulação da riqueza social, historicamente produzida pela sociedade. Esses aspectos se tornaram mais evidentes na medida em que as indústrias foram se desenvolvendo e provocando a

concentração da população em determinadas regiões, que acabaram intensificando com isso os processos de urbanização. Nos centros urbanos, essa dualização vem se expressando de diversas maneiras, mas é, sobretudo, na apropriação da terra e das áreas nobres das cidades que demonstra seu caráter mais perverso.

Netto (1989), analisando o termo “questão social” a partir do pensamento de Marx, designa alguns de seus significados, como “*o conjunto de problemas econômicos, sociais, políticos, culturais, ideológicos que cerca a emergência da classe operária como sujeito sócio político no marco da sociedade burguesa.*” No entanto, a questão social já se colocava desde os primeiros momentos da revolução burguesa, enquanto os confrontos iniciais ocorreram já durante o capitalismo concorrencial. Mas foi no seu estágio imperialista da acumulação capitalista, marcado pelo monopólio, que a questão social se tornou mais evidente (Netto, 1989, p.90).

Netto reafirma que a questão social concebida é estreitamente ligada ao mundo capitalista, onde, para Marx, ela é produzida e reproduzida continuamente e ampliada, por isso são inseparáveis. A ótica da tradição marxiana propõe a sua superação na medida da ultrapassagem dos marcos do capitalismo, posição que se opõe inteiramente ao surgimento do serviço social, tendo em vista sua vocação inicial de subsidiar a administração da questão social.

Essa conjuntura de aceleração industrial, somada aos intensos processos de urbanização, trouxe novos desafios aos operários, por um lado, e de outro também provocou o seu crescimento enquanto movimento organizado. Assim, a questão social ganhou novos contornos, e a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista² aumentou a reclamação dos trabalhadores por direitos sociais, denunciando as precárias condições de trabalho e sobrevivência. Constituídos como atores políticos, estes operários passaram a explicitar cada vez mais o problema, resultando em conflitos mais constantes para exigir novas respostas do Estado e do empresariado às suas necessidades. As intensas

² Para Netto (2006), a estratégia do monopólio, associada às altas taxas de lucro, está entre as principais características do capitalismo contemporâneo. Sua inflexão se dará apenas a partir da década de 60 e 70, com a crise econômica mundial que atingiu a sua lucratividade. (Netto, 2006, p. 225)

manifestações tornaram mais claras a divisão de classes e as injustiças provocadas por essa forma de organização da sociedade (Iamamoto, 1996).

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (Carvalho e Yamamoto, 1996, p.77)

Os acontecimentos fortaleceram a posição dessa categoria no cenário político, pondo em evidência a questão social, que antes era vista apenas como uma relação entre ricos e pobres ou como caso de polícia. Esse movimento foi percebido como ameaça aos valores morais da sociedade burguesa, e sua defensiva resultou na formulação de novas propostas sociais, que também traziam como objetivo de fundo o controle sobre os trabalhadores. Mas, de outro lado, essas conquistas foram objetos de negociações e luta do conjunto de trabalhadores, gerando, de certa forma, um pacto social em torno do desenvolvimento econômico e a universalização do consumo.

Dessa forma, a questão social adquiriu sentido como perspectiva de análise da sociedade, que busca compreender as contradições existentes no mundo do trabalho, sob a lógica de acumulação capitalista, trazendo reflexões sobre as gêneses do problema social. Suas expressões no cotidiano se manifestam de diversas maneiras, e os enfrentamentos dos problemas geralmente acontecem através da formulação de respostas, que são muitas vezes diferenciadas em função da compreensão de seus autores (políticos, gestores, especialistas...).

Então, a questão social tanto pode ser vista como uma ameaça à ordem social vigente, cujo resultado é a criminalização do outro, ou 'naturalizada' como simples relação entre o homem e a natureza; ela pode ser criminalizada associando pobreza e violência com respostas no campo da segurança e aumento do aparato policial e judicial, ou vista apenas como uma disfunção que considera a questão social como algo anacrônico, atrasado em relação aos avanços alcançados em diversas esferas da sociedade. Pode ter ainda uma interpretação psicologizante que individualiza os problemas sociais. (Kameyama, 1997, p.232-235)

Ianni (1991) já chamava atenção ao fato do termo *historicamente* ter sido objeto de interpretações divergentes, mas que pode haver entendimentos comuns, dependendo dos diferentes pontos de vista. Na verdade, o termo reflete a complexidade dos problemas sociais e por isso é definido muitas vezes de maneira diferente e por vezes contraditória. A questão social é um tema básico e permanente em nosso país, cuja história social é permeada por situações carregadas por aspectos importantes, que vêm influenciando o pensamento e a prática de muitos.

Para Ianni, “... *ao longo das várias repúblicas formadas desde a Abolição da Escravatura e o fim da monarquia, a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional*”. Não há dúvidas de que, durante e após a escravatura, a questão social se fez presente através das lutas por melhores condições de vida e trabalho, que evidenciavam o forte dualismo já existente em nossa sociedade (Ianni, 1991, p.03).

No Brasil, a generalização do ‘trabalho livre’ fortaleceu o modelo de acúmulo de capital baseado na exploração e desvalorização da mão de obra assalariada. No entanto, esse mesmo modelo que incentivou a industrialização em oposição ao campo, valorizando o trabalho como se antes tivesse ocorrido ‘um não trabalho’, foi ao mesmo tempo incapaz de absorver e preparar a mão de obra escrava que se tornou livre. Agiu, dessa maneira, estabelecendo as bases estruturais de dominação e apropriação da economia em detrimento da pauperização relativa ou absoluta de grande parte da população.

A realidade social, frequentemente, tende a ser naturalizada, sendo considerada como arcaica ou como herança pretérita e representando um risco para os trabalhadores pobres e negros. Esse tipo de pensamento acaba por se tornar influente nos diferentes tipos de soluções apontadas por especialistas, políticos e estudiosos, como afirma Ianni (1991, p.06).

Esse processo se acentuou durante a Primeira República, quando a questão social já era vista como desafio para aqueles que formavam a elite dominante, ou seja: o Estado, a Igreja, o setor agroexportador e o emergente setor industrial. Entre as várias respostas que deveriam ser dadas às questões sociais estava

também a necessidade de viabilizar moradias para os trabalhadores, que necessitavam de espaço para a reprodução de sua sobrevivência e de seus familiares. Nesta época, a classe empresarial já vinha se liberando da responsabilidade pelo custo de reprodução da força de trabalho, que passou a ficar a cargo dos trabalhadores e de suas famílias.

Mesmo com uma estrutura industrial ainda muito embrionária e com a predominância da economia cafeeira, que era o padrão de acumulação da época, a pressão exercida pelos trabalhadores em torno de direitos sociais foi ganhando força até o final da década de 1920, obtendo resultados que, mais tarde, acabariam por influenciar o Governo do Presidente Getúlio Vargas, pós-revolução de 1930, que compôs um conjunto de estratégias, que tinha entre os objetivos o fortalecimento de suas bases políticas.

Segundo Kameyama (1997), é nesta fase que a ‘questão social’ assume seu caráter social e, paulatinamente, passa a ser tratada como objeto de intervenção do poder público, ainda que de forma embrionária. Foi, sobretudo, neste período, que se iniciou no país a estruturação de políticas de proteção aos trabalhadores através de políticas sociais, que mais tarde foram expandidas para os setores de educação, saúde e habitação, entre outros.

2.2. Política social, estratégia de quem?

A situação internacional, após a crise de 1930, se caracterizou pela tendência de intervenção estatal, tanto sobre a questão econômica como na questão social. Esse quadro se desenhou, principalmente, no contexto dos países desenvolvidos, para se tornar dominante no contexto mundial. No entanto, para Bhering (2008) e Santos (1987), as políticas sociais geradas neste período não chegaram a integrar plenamente a questão urbana e habitacional na agenda governamental, em suas dimensões regulatórias e redistributivas, voltadas para o bem estar social.

Segundo Santos (1987), foi no interior da grande indústria, que surgiram as formas de assistência à manutenção da força de trabalho com serviços médicos, seguros e caixas de aposentadorias, estendendo-se posteriormente a concessão de moradia para os trabalhadores. O novo modo de produção e acumulação de bens provocou a ingerência do Estado “... no âmbito das relações de trabalho, em primeiro lugar, evoluindo posteriormente, para o que, por costume, se denomina de legislação providenciaria...”. (Santos, 1987, p.13)

Elaine Behring (2008) admite a possibilidade de processos anteriores de iniciativas de proteção social aos trabalhadores, mas concorda com a existência de certo consenso entre os autores sobre seu surgimento por volta do final do século XIX, considerado como “... período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra”. (Behring, 2008, p.02)

No entanto, o Estado de Bem Estar Social que inspirou o modelo de acumulação capitalista não obedeceu a um padrão rigoroso, assumindo diferentes formas de acordo com a realidade dos diferentes países onde foi implantado. Este modelo de desenvolvimento econômico e de intervenção na questão social operou de maneira predominante nos países centrais, onde se consolidou, servindo de referência para os demais países que estavam em processo de desenvolvimento econômico.

Vicente Faleiros (2004), em uma análise das políticas sociais, considerou suas dimensões políticas e econômicas, a partir do conjunto das sociedades capitalistas, articulando seu desenvolvimento a partir de suas próprias crises e das lutas sociais desencadeadas pela classe dos trabalhadores. O autor expressa que:

(...) o mercado agravou de tal forma as desigualdades inerentes ao capitalismo, concentrando a produção, a renda e o consumo nas mãos de poucos, que o próprio sistema capitalismo foi constantemente sacudido por graves crises econômicas e sociais, que puseram em risco não só as pessoas e a força de trabalho como também o próprio capitalismo. (Faleiros 2004, p.26)

Behring (2008) também considera as políticas sociais como fenômeno próprio da sociedade burguesa e seu modo de produção, surgindo a partir do

momento que a questão social se configura com o aumento do papel político dos trabalhadores. As políticas sociais, portanto, podem ser pensadas como estratégias políticas que surgem como respostas às crises do capital, geradas pelas pressões sociais, cuja sustentação se baseava no pleno emprego como forma de manter a procura por bens e serviços. Combina o aumento do gasto público com políticas compensatórias e promoção de ações para a integração no mercado de trabalho. Este processo mantém a capacidade de compra e salários suficientes.

Sobre as origens e as formas como se desenvolveram os sistemas de proteção social, Fleury (1994) considera que os sistemas tiveram o objetivo de demonstrar a emergência da pobreza como questão social. Segundo a autora, os estudos realizados a respeito desta temática foram capazes de justificar o fenômeno, mas não conseguiram identificar as diferenças dos processos que ocorreram em virtude das “... *transformações econômica e social de constituição do Estado-nação, industrialização e urbanização...*”. Este sistema de proteção social, nos países desenvolvidos, passou por frequentes transformações até se consolidar colado ao modelo econômico (Fleury, 1994, p.101).

Para Fleury, essas políticas foram idealizadas de forma que os objetivos de ‘redistribuição’ fossem compatíveis com a acumulação de capital, ou seja, para que ocorresse a compatibilização entre o modo de produção e acumulação capitalista e a democracia, atreladas ao modelo de política econômica. A literatura a esse respeito é marcada por diferentes definições, entre as quais, aquelas que classificam como “... *um arranjo para que se possa viver com prioridades mutuamente inconsistentes, um sistema de contradições toleradas*” (Hecló, 1981, p.392. apud Fleury, 1994, p.112). Ou ainda como “... *consequência do desenvolvimento econômico, trazendo consigo a urbanização / industrialização...*” (Wilensky, 1975. apud. Fleury, 1994). Esse processo provocou mudanças e uma reorganização nas relações políticas, sociais e culturais na sociedade.

No entanto, essa compatibilização acabou por significar um compromisso de classes, que estabelece, por um lado, a garantia de condições mínimas de vida para reprodução da força de trabalho e, por outro lado, a admissão do lucro por

parte do capitalismo, consolidando desta forma o modelo social-democrata. Neste sentido:

(...) a social democracia operou uma revolução passiva da burguesia na consolidação de seu poder de classe, alcançando, assim, o consentimento passivo, não expansivo e não hegemônico que resulta da satisfação de certas reivindicações, mas 'em pequenas doses', legalmente, de maneira reformista, apoiando-se sobre o Estado e resolvendo através do Estado as tarefas históricas e progressistas de uma classe. (Buci-Gluck, 1981, apud Fleury, 1994, p.115).

Aldaíza Sposati (2011) considera que o debate sobre as políticas sociais, no âmbito das ciências sociais, é assunto bastante complexo, existindo visões diferentes, que refletem inclusive noções do senso comum. Segundo a autora, as políticas sociais são vistas por uns como mecanismos de manutenção da força de trabalho, como conquistas dos trabalhadores ou como instrumentos de garantia dos direitos do cidadão; e por outros é vista como arranjo do bloco de poder ou governante, como doação das elites dominantes; ou ainda como instrumento de garantia de acumulação de riqueza (Sposati, 2011, p.105).

Tomando como base o contexto político e social na América Latina, Sposati analisa as políticas sociais como fruto de processos históricos de diferentes sujeitos sociais, que no campo democrático não podem ser setorizadas ou capturadas por nenhum dos lados. Não é uma simples armadilha ou estratégia do capital, ainda que este seja hegemônico, pois há também a luta dos trabalhadores assalariados por garantia de novos direitos, forçando uma contra-hegemonia de poder.

As políticas sociais tardias no continente tinham como referência o modelo monetarizado difundido na época, que era baseado na seguridade contributiva para garantir poder de consumo e fluxo da economia. Tal modelo ganhou vários contornos, conforme o contexto social e político de cada período, chegando ao século 21 ainda com os seguintes desafios:

Superar suas heranças do século 20, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais, tornando-os alcançáveis para os estratos que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania.” (Sposati, 2011, p.105)

Dessa forma, já no final do século passado, as lutas sociais enfrentaram as ditaduras militares conservadoras, comprometidas com o regime liberal desenvolvimentista, buscando o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e a sociedade civil. A luta a favor da democracia passou pelo enfrentamento das práticas autoritárias contra o regime que estava no poder. Da mesma forma que, diante de governos democráticos, porém liberais, as forças populares também travaram forte combate contra as privatizações das empresas públicas e colocaram em pauta a necessidade de processos mais participativos nos modelos de gestão das políticas públicas, para que houvesse maior controle social sob as políticas sociais.

Para Sposati, o século 21 tem como grande desafio reposicionar o lugar das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades, sem se transformar em paliativos à pobreza, gerando atendimentos de segunda categoria. O Universalismo difundido no século anterior deve ser aprimorado no sentido de atingir as diferenças e tocar nas questões cruciais capazes de alterar a realidade. Assim, as novas questões de gênero e raça devem ser vistas no âmbito desses novos desafios, que devem ser enfrentados para torná-las mais inclusiva (Sposati, 2011, p.112).

2.3. A Proteção social no Brasil

Na visão de Draibe (1990), a política social implantada no país se caracterizou pelo seu aspecto meritocrático e particularista. Embora tenha sofrido influência dos acontecimentos das décadas anteriores, foi no período compreendido entre as décadas de 1930 e 70, que se configurou de forma

definitiva como um sistema específico de proteção. Nesse período, as cidades eram vistas como capazes de trazer avanços e modernidade em relação ao campo, que era considerado arcaico, demarcando o processo de urbanização vinculado à industrialização e ruptura com a economia agroexportadora.

Mas se, por um lado, essa estratégia de governo ganhou êxito, de outro, ela também possibilitou a consolidação do poder exercido pelos coronéis nas áreas rurais do país, constituindo-se numa modernização conservadora. Segundo Santos (1986), esse era de certa forma um pensamento hegemônico, que estava presente não apenas entre os governantes, mas além deles.

A sociedade brasileira em peso embriagou-se desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos” (Santos, 1986, p.2)³.

Para Santos (1987), o processo de implantação de políticas sociais, no Brasil, seguiu o mesmo modelo dos países com predomínio da ideologia de mercado.

“aparentemente, a tendência universal da política de bem estar é iniciar-se com programas relativos a acidentes de trabalho, expandindo-se para a cobertura da velhice, invalidez e dependentes, depois, doença e maternidade, alargando-se para abonos familiares (salário família e salário educação, por exemplo) para chegar finalmente ao seguro desemprego.” (Santos, 1987, p.14)⁴

Behring e Vicente Faleiros estão entre os que defendem que, no Brasil, não houve a consolidação do Estado de Bem Estar Social. Houve diferentes formas de proteção social. A tentativa para o estabelecimento deste modelo no país teria acontecido a partir da constituição de 1988, quando se criou o sistema de proteção social sobre o conceito de ‘cidadania plena’. Conceito que visa à universalização

³ Santos (1986), in: (Maricato, 2001, 216)

⁴ Santos articula os estudos sobre política social com a questão da cidadania. Para este autor, no Brasil, especialmente a partir da década de 1930, consolida-se uma concepção de cidadania do tipo regulada, que obedecia aos princípios meritocráticos, seletivo e corporativista, voltado apenas aos indivíduos incluídos no mercado de trabalho. (Santos, 1987)

das políticas sociais, entendida como direito de todos os cidadãos e obrigação do Estado.

No quadro dos estudos sobre as políticas sociais, cabe ainda destacar aquelas que historicamente foram objetos de questionamentos por parte dos especialistas, tais como: habitação, saneamento e transporte coletivo. Essa é uma percepção possível mesmo quando as experiências estudadas analisam especificamente a experiência brasileira. Draibe (1990), Elaine Behring (2008) e Faleiros (2004) percebem que os pontos levantados são os mesmos, sendo que os aspectos do saneamento e transporte nem mesmo são levantados, como já afirmava Draibe (1990).

Behring (2006) diz que, na literatura teórico-histórica sobre as políticas sociais brasileiras, é possível buscar mecanismos de análise e sugestões de como pensar o processo em que se desenvolveram e se consolidaram, bem como relacioná-las aos problemas habitacionais e urbanos, em geral, frutos da acelerada urbanização que acompanhou o desenvolvimento de nosso complexo industrial.

Como afirma Draibe (1990), a questão habitacional, no âmbito das políticas sociais, foi historicamente tratada pelo Estado de maneira apenas sutil, sem ter o mesmo destaque das demais políticas, como educação, saúde e seguridade social.

Assim, a inclusão da questão da moradia no âmbito das políticas sociais brasileiras percorreu um logo caminho até ser definitivamente implementada pelo Estado. Antes, porém, as ações nesta área apareciam de maneira pontual e excludente, geralmente agregadas a outras intervenções públicas, orientadas pela visão sanitária. Além disso, respondiam ao propósito de adequar as cidades brasileiras ao padrão urbano europeu, como ocorreu na cidade do Rio de Janeiro. Esta postura, no entanto, acabou por demarcar a primeira intervenção direta do poder público no Brasil, no tocante à produção de unidades habitacionais, porém uma ação focada numa problemática específica e desvinculada de uma política mais abrangente.

As 105 unidades habitacionais sobrepostas construídas em 1906 pela prefeitura do Distrito Federal na Rua Salvador de Sá, no Rio de Janeiro, foram as primeiras moradias promovidas pelo setor público no país. Desvinculada de qualquer

política habitacional, num período em que o Estado tratava a questão social como um caso de polícia, era apenas uma resposta política às fortes críticas que o Governo Pereira Passos vinha sofrendo por ter despejado milhares de pessoas para a abertura da Avenida Central, protestos que chegaram a tomar formas violentas, como a Revolta da Vacina. (Bonduki, 2011, p.71)⁵

Seguindo a lógica do modelo setorizado e fragmentado da política social brasileira, a questão habitacional emerge dentro do contexto dos Institutos de Aposentadoria, os IAPs⁶, que já produziam moradias para seus associados e passaram a ter papel importante no contexto das primeiras ações governamentais para garantir moradia para os trabalhadores. Segundo Azevedo (1980), a política habitacional tornou-se um problema de política pública, colocando-se entre as questões centrais para a compreensão da atuação do Estado frente às novas características apresentadas pela sociedade urbana. A Habitação foi inserida, no âmbito das políticas sociais atuais, como um dos pilares para a ampliação da cidadania, uma das facetas do social que o Estado precisou responder.

Mas essa experiência não teve a capacidade, já que não era seu propósito, de responder à demanda habitacional para as classes populares, seu caráter era corporativista, seletivo e meritocrático. E mesmo dentre os associados, a maior parte da produção era voltada ao atendimento daqueles com maior renda, tendo em vista a preocupação de seus gestores para não deteriorar o patrimônio e a busca por maior rentabilidade. Dessa forma, como já assinalamos, a produção habitacional dos Institutos de Aposentadoria, o (IAPs), era voltada basicamente para atender a demanda dos trabalhadores associados e aposentados. Para a maioria da população não havia alternativas de acesso à moradia, restando a este seguimento as habitações periféricas mais precárias ou as favelas (Azevedo, 1980, p. 37).

⁵ Desse modo, agia-se muito mais com a preocupação de eliminar o que era identificado como foco de doenças infectocontagiosas, como os casarões, que também eram considerados espaços de promiscuidade, insalubres e inadequados à moradia. Pobres e negros, em sua maioria, eram afastados do centro para a periferia ou iam ocupar os morros, formando as favelas.

⁶ No período entre 1930 e 1936, foram criados os primeiros Institutos de Aposentadoria para as categorias de trabalhadores ferroviários, marítimos, bancários e industriais, que se responsabilizaram pela produção de moradias para seus membros.

Posteriormente, já no Governo Dutra, a responsabilidade pela construção de novas unidades foi passada para a Fundação da Casa Popular (FCP)⁷, que foi o primeiro órgão de caráter nacional, criado pelo Governo Federal (1946) para tratar da questão da moradia em âmbito nacional. Seu fracasso pode ser associado à baixa prioridade dos governos da época à questão habitacional e o uso politiquero dessa temática. Na avaliação de Azevedo, a FCP teve uma produção modesta, muito embora, os ganhos políticos tenham sido elevados. *“Faltou percepção das vantagens eleitorais de um programa de habitação em larga escala ou, ao contrário, capacidade de implementação”*. (Azevedo, 1980, 37 e 38)

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado depois do golpe de 1964, pela lei nº 4.380. Para Sônia Draibe (1990), foi justamente nesse período de ditadura militar que o governo federal ampliou a sua percepção em relação ao problema habitacional como questão social, da mesma forma como se consolidou o quadro das políticas sociais brasileiras. Nessa época, o déficit habitacional já era bem significativo, tendo sido impulsionado pelo crescimento industrial e pelo impacto das migrações para os centros urbanos. Essa confirmação da intervenção estatal fez com que as ações do governo tomassem proporções significativas a partir dos anos seguintes.

Cabe lembrar que havia neste período um forte contexto de pressão política da sociedade civil, o que levou o governo autoritário a inovar no âmbito das políticas sociais, abrindo oportunidades para um caráter mais universalizante, incluindo a política habitacional. A produção de novas unidades passaria a ter como propósito atingir os demais setores da sociedade que estivessem interessados na aquisição da casa própria. “Ou o governo atende aos anseios populares ou estes organizarão suas reivindicações em bases revolucionárias, à margem ou contra a ordem social” (Azevedo, 1980, p. 45).

Vivia-se uma situação politicamente tensa, expressa através das justas demandas da população. Com isso, a propriedade foi utilizada como fator de estabilidade política, pois, através da casa própria, acreditava-se que o trabalhador lograria não apenas a ascensão social, como também a ‘civilidade’.

⁷ A Fundação da Casa Popular (FCP) foi criada em 1º de maio de 1946, pelo Governo Dutra. Ver Habitação e Poder (Azevedo, 1980).

Embora, no seu surgimento, o BNH tenha sido caracterizado como um banco de desenvolvimento social – que estava relacionado à percepção da casa própria como forma de cooptação das camadas populares - havia na verdade por trás uma dimensão econômica forte, alinhada com a perspectiva de desenvolvimento social, resultando, por um lado, na criação de um espaço de fortalecimento do econômico setor da construção civil e na consolidação da ideia de moradia como mercadoria.

Cabe notar que já havia nos governos anteriores a tentativa de se deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado, subsidiado, para o plano das soluções empresariais de mercado. Na verdade, a ideia de um banco para enfrentar a moradia popular surgiu durante a Presidência de Getúlio Vargas, em 1953. “Assim como a ideia de ‘correção monetária’ para financiamentos habitacionais data do período de Janio Quadros no Governo”. (Azevedo, 1980, p.09)

Através de um arranjo institucional, cuja promoção imobiliária era realizada por um conjunto de empresas públicas vinculadas aos Estados, como as COHABs – Companhias de Habitação -, a ação do BHN estimulou o setor de construção civil e contribuiu para consolidar a concepção de moradia como um bem que deveria ser comprado pelos trabalhadores no mercado. Mas o sistema logo demonstrou suas fragilidades em sua missão de produzir moradias para a população de baixa renda, sofrendo uma diminuição acentuada no volume de recursos. Além disso, uma boa parte era frequentemente desviada para a construção de moradia para as classes média e alta.

Inseridos em um processo de ‘desenvolvimento e modernização’ das cidades, os programas habitacionais implementados a partir das décadas de 1960 e 70 foram capitaneados pelos agentes especuladores do setor imobiliário, que ajudaram a expulsar das áreas urbanas mais nobres, milhares de famílias que viviam em favelas. Para estas famílias, foram oferecidas moradias novas, em conjuntos habitacionais com localização distante dos locais de origem, da mesma forma como ainda ocorre nos dias de hoje. No entanto, a situação tinha outro agravante, pois, no caso do BNH, o tipo de sistema financeiro adotado dependia

de que os imóveis fossem pagos praticamente sem subsídios, surgindo por isso muitos casos de inadimplência.

Nesse formato, o dinheiro aplicado não pôde ser movimentado como se pretendia, pois era muito caro, implicando na impossibilidade de sua venda, já que se tratava de uma mercadoria de alto valor embutido. Uma construção moderna e direcionada a uma clientela composta por famílias que recebiam salários muito baixos. Ocorreu que, aos poucos, os programas de “interesse social” deixaram de ser oferecidos à população de “baixa renda” e, lentamente, foram sendo direcionados ao financiamento de casas para as famílias que detinham maior capacidade de pagamento.

Essa lógica da renda relacionada com a capacidade de comprometimento do salário era fundamental para a manutenção dos programas do BNH, tendo em vista a necessidade de responder ao crescimento econômico, sendo este o principal entrave para o atendimento às famílias de mais baixa renda. Este formato, que foi mantido até o final do século passado, foi parcialmente alterado com o aumento dos subsídios para as famílias que recebem até três salários mínimos. O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), do governo federal, vem oferecendo fortes subsídios para que a população de menor renda tenha acesso maior à sua moradia.

2.4. A crise do modelo e sua reestruturação

Foi nos países desenvolvidos que as políticas sociais apresentaram o início de sua crise ainda nos primeiros anos da década de 1970, associada aos fatores políticos da época (crise do petróleo, intervenção de Margareth Thatcher na Inglaterra e, posteriormente, na década de 1980, a eleição de Ronald Reagan nos EUA), deram margem ao ressurgimento e fortalecimento da doutrina liberal, questionando o Estado intervencionista, tanto do ponto de vista teórico quanto político.

O retorno desse ideário de inspiração ortodoxa teve como objetivo retroceder as conquistas sociais obtidas pelos trabalhadores ao longo dos anos, trazendo consigo a refilantropização, o individualismo e, sobretudo, a revalorização do mercado. O Estado que promove muita política pública e intervém na política econômica não é bem visto pelo mercado, que vê, nesta forma de atuação, impedimento para aumentar as suas taxas de lucro. Este, alias, é um dos motivos presentes da falsa crise do capital.

Os argumentos de cunho liberal são radicalmente contra o protecionismo exercido pelo Estado e defendem a liberdade do mercado, atacando os gastos com políticas sociais, que são considerados por eles como elevados e a favor da classe trabalhadora. Entendem que os crescimentos de gastos sociais ocorrem em virtude da ação dos movimentos sindicais e taxam os operários como uma classe parasitária. Para essa vertente ideológica, esta forma de atuação do Estado provoca a diminuição do dinamismo econômico e o inchaço da máquina pública, ferindo, assim, a ética do trabalho.

Segundo Neto (2006), esta foi uma ação que serviu puramente para disfarçar a crise do capitalismo, utilizando como argumento a existência de uma crise no sistema de proteção social. Essa concepção provocou, em escala mundial, uma ofensiva do poder econômico que vem atuando fortemente no sentido de desregulamentar as atividades econômicas, visando diminuir cada vez mais o controle que o Estado vinha exercendo.

Estas ações são fortalecidas pela divulgação maciça de teses liberais, através das empresas que exercem o monopólio das grandes mídias. Para o autor, o capital sem controles sociais mínimos ou o neoliberalismo quer “... *destruir as regulamentações que lhe foram impostas como resultado das lutas do movimento operário e das camadas trabalhadoras*”. Desmontando os vários tipos de Welfare State com a ideia de suprimir os direitos sociais conquistados com muito sacrifício (Netto, 2006, p. 225).

Esta ofensiva do capital contra os trabalhadores e o Estado resultou numa série de medidas de restrição das atividades sindicais ao Estado forte, que tiveram seu início em países centrais como a Inglaterra, com Margaret Thatcher, e Estados

Unidos, com Reagan. Mas logo serviram de referência para outros países, juntando-se ao conjunto de medidas que inauguram um novo modelo de acumulação flexível (Netto, 2006).

Estes fatores fortaleceram a ideologia de mercado liberal que passou a formular diversas estratégias de ataques contra os movimentos sindicais, vistos como um dos pilares da regulação social, devido às suas conquistas, já que estes faziam aumentar cada vez mais os gastos públicos através de suas ações (política de bem estar social).

Na verdade, tais medidas foram inseridas no contexto da reestruturação capitalista, realizada a partir dos anos 70, em decorrência da crise econômica mundial, que pôs fim ao longo período de crescimento, também conhecido como “*anos dourados*”. Segundo Netto (2006), o capitalismo contemporâneo, caracterizado pelo monopólio, articulou um conjunto de medidas que vêm provocando várias transformações no mundo, não apenas no setor econômico, mas também nos setores social, político e cultural.

Para o autor, inaugurou-se a partir daí uma “*longa onda recessiva*” com baixo crescimento econômico dos países, mas que foi capaz de reestruturar as taxas de lucro do capital. Essa reestruturação produtiva, juntamente com a financeirização e a ideologia neoliberal, formou o tripé síntese da estratégia num quadro de recessão, com baixas taxas de lucro e incertezas em relação à guerra fria. Segundo Netto (2006), o socialismo não estava em crise, tendo em vista que o movimento operário vinha crescendo em várias partes do mundo, e o Estado agia com certa autonomia em relação ao mercado.

Este modelo, no entanto, vem promovendo a desterritorialização da produção, incorporação intensa de novas tecnologias à produção, deslocamento da produção de suportes eletromecânicos para eletroeletrônicos, expansão das fronteiras do trabalhador coletivo, necessidade de qualificação polivalente, terceirização, flexibilização das relações trabalhistas, aumento do desemprego.

Para José Paulo Netto, o aspecto concentrador do capitalismo monopolista, agora flexibilizado, demonstra seu caráter antidemocrático. Essa concentração do poder econômico pode representar risco para a sociedade, tendo em vista que pode

ser conduzido para um enorme poder político. A alta concentração de poder econômico dos grandes grupos monopolistas transnacionais implica em alta concentração de poder político, e este poder se manifesta na sociedade de diversas formas.

O capital opera no campo político através de sua estrutura lobista, que no caso brasileiro é acrescido pela corrupção e pelo jogo de influências. Nos últimos anos, porém, esta atuação capitalista foi sendo ampliada para outras áreas através de instituições de caráter supranacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BID) e os organismos vinculados à Organização das Nações Unidas. São instituições que exercem forte poder sobre os países de economia mais frágil.

Mas esta ideia de diminuir o papel do Estado - ‘cortando suas gorduras’ - é no mínimo enganosa, pois na verdade o que se quer é reduzir a sua capacidade de exercer ações de controle contra o capital, mas mantendo-se forte o bastante para coibir as manifestações populares e sindicais. Tais intenções, de certo modo, monopolizam o Estado, despolitizando a questão social e garantindo o aumento de poder econômico.

2.5.

O Urbano como espaço de conflito – a luta pelo território

Também para Faleiros (2004), a combinação dos fenômenos da industrialização e urbanização no Brasil trouxeram sérias consequências para as cidades e para a vida dos trabalhadores. Esse processo, segundo Santos (2004), é favorecido pelos fatores das especializações no modo de produção agrícola, ocorridas no campo e em função dos serviços nas cidades. Surgiram, assim, grandes aglomerados de favelas e habitações localizadas em áreas impróprias para se morar, que demonstravam a dificuldade de acesso à terra e à moradia nas cidades. O urbano se tornou o lugar dos conflitos, denunciando a urgência no âmbito das políticas sociais, para que se desenvolvessem alternativas ao

equacionamento da falta de moradia para essa população de mais baixa renda. (Faleiros, 2004, p.56)

Para Milton Santos (2004), não existe espaço livre que não esteja sujeito a frequentes disputas. O espaço é visto como lugar permanente de disputas, por isso é o local de resistência dos mais pobres em relação às atividades dos mais ricos, quando estes avançam na busca de maior desenvolvimento econômico, fazendo com que sejam revelados os contrastes dos usos segundo as diferentes perspectivas. (Santos, 2004, p.26)

David Harvey (1982) denomina os conflitos existentes pela terra urbana como sendo representações do conflito de classes, que demonstram como as diferentes facções do capital se articulam em torno dos espaços nas cidades. Para o autor, a dominação do trabalho pelo capital é a base do modo de produção capitalista:

Afinal, sem ela a mais-valia não poderia ser extraída e a acumulação desapareceria. Disso decorrem as mais variadas consequências e apenas nesses termos será possível compreender as relações entre o trabalho e o ambiente construído. (Harvey, 1982, p.07)

Esse modelo de exploração é complexo e sua capacidade de articulação com o setor econômico e político pode interferir nas políticas sociais. Isso vale para as políticas urbanas num processo que relaciona a produção, o consumo com o capital financeiro e também com os proprietários fundiários e o capital imobiliário. Com a separação dos locais de trabalho e de viver, o trabalhador sente-se obrigado a desenvolver sua luta em espaços distintos. De um lado, luta por melhores condições de trabalho e aumento de salário e, por outro, que ocorre no local de viver, contra as formas secundárias de apropriação, representadas pelo capital mercantil e a propriedade fundiária. Isso remete à *“dicotomia entre o viver e o trabalhar e, ela própria, uma divisão artificial imposta pelo sistema capitalista”*. (Harvey, 1982, p.08)

Neste contexto, a moradia já transformada em mercadoria de consumo passou a vigorar como elemento de negociação entre o setor de bens imóveis e o setor financeiro, fortalecendo a face do capital que exerce influência sobre o

trabalhador no seu local de viver. A luta pela moradia não pode estar descolada da luta pelos direitos sociais à cidade, que nas concepções atuais articulam-se claramente com os bens e serviços, mas também com o direito ao trabalho e cultura, como na noção de “direito à cidade”, difundida principalmente por H. Lefebvre (2008).

A luta pela moradia é antes de tudo a luta pelo território e pelo simples espaço de viver e, nos dias atuais, as disputas pelos lugares se fazem perceber mais nitidamente. Existe algum fato novo? Ou será uma simples reedição das velhas formas de apropriação do espaço urbano. Os fatos demonstram que pode estar acontecendo alguma mudança nessa disputa desigual pelos espaços ainda livres na cidade (Santos, 2004, p.26), e que alcança mais uma vez aqueles lugares ocupados legitimamente pela população de mais baixa renda que são vistos como informais pela elite dominante.

Ainda segundo o autor, as cidades funcionam com baixo nível de racionalidade, se consideramos a questão dos transportes como exemplo. As grandes metrópoles são regiões onde ocorrem grandes movimentos de pessoas, que se encontram e interagem com frequência e de maneira densa. Mas os equipamentos da máquina urbana são operados com baixo coeficiente de qualidade, principalmente nas áreas menos desenvolvidas.

Alguns bairros próximos, no subúrbio e mesmo cidades da baixada, ainda têm dificuldades para se comunicar. Os trens são precários e o metrô não cumpre seu papel de ligar os pontos da cidade. Esses fatores interferem na divisão social do trabalho. Quem tem mais facilidade de acesso pode ter mais facilidade para ocupar os melhores postos, embora saiba que não dependa apenas disso. “*A divisão do trabalho dentro dessas cidades é o resultado da conjugação de todos esses fatores, não apenas do fator econômico.*” (Santos, 2004, 319)

Neste sentido, ganha centralidade o debate em torno da ocupação das áreas centrais como estratégia de combate à segregação socioespacial, para que a população de mais baixa renda possa também se beneficiar dos serviços existentes no entorno e pela proximidade do mercado de trabalho. “*O espaço possui, pois, essa ‘conexão materialista’ de um homem com o outro de que falava Marx e*

Engels na Ideologia Alemã. (1947, pp18-19 in Santos, 2004)”. Assim, o lugar aparece novamente como espaço de conflito e também de cooperação, como “base da vida comum”. O exercício de ações diferentes, provocadas pela vida social que se individualiza, faz com que a *política se territorialize*.

O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade. (Santos, 2004, p.322)

O espaço urbano, pensado a partir das necessidades dos cidadãos e do seu direito a uma habitação adequada, deve contemplar, além da casa, a infraestrutura e os serviços. Do ponto de vista urbanístico e social, deve refletir também as práticas, as representações e escolhas das pessoas que nele desenvolverão boa parte das suas vidas e relações. (H. Lefebvre, 2008).

O *habitat* é uma obra humana constituída por grupos sociais, no qual se refletem os valores, a cultura e os fatores de poder da sociedade que o gera. Desta maneira, implica em práticas sociais territorialmente inscritas, sendo o seu espaço de representações a expressão de um “capital cultural” e um campo de produção cultural que estabelece escolhas, distinções e posições. No mundo globalizado e urbanizado, o acesso da população de baixa renda à moradia e aos serviços básicos necessários para uma vida com dignidade é um tema central que ainda precisar ser enfrentado.

Lefebvre (2008) inclui no campo de direitos as nossas necessidades, o direito às ideias, incluindo o direito à diferença, ao movimento, ao trabalho não alienado e à cultura. Atualmente o direito à moradia é reconhecido em nossa constituição, mas a disputa pelo lugar de morar e viver é uma luta ainda muito desigual, deixando, como opção aos mais pobres, apenas as áreas menos privilegiadas e degradadas da cidade. Espaços estes muitas vezes sujeitos a conflitos, por se tratarem de áreas limitadas por restrições ambientais, o que coloca em questionamento a permanência de famílias históricas, que passam a

confrontar-se com a legislação e planos de manejo ambiental, visando à proteção de áreas verdes demarcadas, para evitar que sejam degradadas.

Mas a luta pelo ambiente⁸ se torna mais perversa, sobretudo, quando as pessoas são lembradas apenas como entraves ao desenvolvimento econômico, ou como potencial para obtenção de maior lucro pelo mercado. Esse conflito anunciado e desigual gera o que os autores classificaram como uma das vertentes da exclusão social, nesse caso expressão da maneira como os espaços são ocupados⁹.

Para Maricato (2001), “*a segregação espacial é uma das faces mais importantes da exclusão social e parte ativa dela*”. A autora articula urbanização com o crescimento da desigualdade, que resulta em gigantesca concentração espacial da pobreza. Nesses espaços, percebem-se as dificuldades de acesso aos serviços e à infraestrutura urbana, bem como também as dificuldades de emprego formal e mesmo de profissionalização, aumentando também a exposição à violência. (Maricato, 2001, 217)

Não existe para a autora um limite preciso entre o incluído e o excluído:

Trabalhadores do setor secundário e até mesmo da indústria fordista brasileira são excluídos do mercado imobiliário privado e frequentemente moram em favelas. Trata-se do ‘produtivo excluído’ que é resultado da industrialização com baixos salários. (Maricato, 2001, p.217)

Esta forma de segregação traz consequências graves para a vida das pessoas que vivem nas grandes cidades, em função, sobretudo, do avanço dos índices de desigualdade, o que, na visão de Boaventura de Souza Santos (1999), é

⁸ O termo ambiente é utilizado por Milton Santos para se referir aos espaços da cidade, sejam áreas livres ou construídas.

⁹ De um outro ângulo, Sarah Escorel (2006) qualifica o debate sobre exclusão social, por se tratar de uma expressão que é bastante utilizada por governantes, jornalistas, políticos e estudiosos. Podendo “... *designar toda situação ou condição social de carência, dificuldade de acesso, segregação, discriminação, vulnerabilidade e precariedade em qualquer âmbito*”. (Escorel, 2006, p.23). Dada a sua abrangência, a autora considera que o termo pode não ser capaz de caracterizar os fenômenos sociais da pobreza urbana.

Ainda segundo a autora, “*o trabalho conceitual e empírico sobre a questão social teve origem e alcançou seu maior desenvolvimento em solo francês, de onde provém a maior parte da bibliografia sobre o assunto. Isso implica discutir a pertinência e a validade analítica na utilização da categoria em outra realidade social...*” (Escorel, 2006, p.24)

provocado pelo atual estágio do capitalismo, classificado como “*desorganizado*” pelo autor.

Milton Santos (2004) compreende o espaço como “... *um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações*”. É um elemento de disputas constantes, pois nele interagem as questões sociais em sua diversidade, que são produzidas pela ação do homem na natureza, o que o autor chama de ambiente construído. A exclusão, neste sentido, se dá pela disputa desigual pela cidade, desencadeada por uma concepção ideológica que se materializa na luta concreta pelo território.

É nesse contexto urbano de disputas que se entrelaçam espaço e questão social. Segundo Turrado (2004), a questão habitacional se insere como parte de uma rede de problemas sociais de ordem estrutural, que é resultado de uma política econômica excludente. Mas o problema habitacional não está isolado do seu contexto social e político maior, embora possamos dizer que expresse de maneira quase única a briga pelo território. No entanto, o que se quer é destacá-los nesse campo de debate, respeitando os seus limites e seu potencial de interação com a luta pela reforma urbana.

2.6. Direito à Moradia

As dificuldades encontradas pela população de baixa renda para acessar a terra urbanizada de qualidade e com boa localização fazem com que as famílias ocupem imóveis públicos ou privados e, na maioria das vezes, locais impróprios para moradia. E são, ainda, obrigadas a construir suas próprias casas em locais distantes dos centros urbanos. Estas são dificuldades históricas garantidas por um arcabouço jurídico patrimonialista, que torna a nossa sociedade mais desigual. São elementos presentes em diversos momentos e são frequentemente combatidos por iniciativas sociais, que fazem frente às injustiças ainda presentes em nosso país.

Tomando apenas como exemplo alguns elementos dessa armadura jurídica, podemos destacar os objetivos da primeira Lei de Terras de 1850¹⁰, que serviu claramente como elemento de proteção aos proprietários, tendo em vista que, a partir daquele momento, a única forma de aquisição da terra seria através da compra. Ou seja, quem não tinha recursos estava impossibilitado de acessar a terra pela posse, que era a forma anteriormente reconhecida e legitimada. A sociedade brasileira demonstrava assim a sua face racista e classista, excluindo de maneira sutil os negros e pobres de terem acesso à terra, seja para morar ou para trabalhar. O mesmo fato ocorre através da constituição patrimonialista de 1891 e com o código civil de 1917, que reforçaram o direito de propriedade para aqueles que já tinham suas terras (Baldez, 1991).

Foi somente em 1934, já sob o Governo do Presidente Getúlio Vargas, que a Constituição consagrou pela primeira vez o dever de uso da propriedade em função das necessidades sociais, demonstrando, assim, alguma preocupação com o processo de acúmulo de terras, que há muito tempo existe no país (Baldez, apud Maricato, 2001).

Em 1948, já no pós-guerra, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹¹, fundamentando entre outros direitos, o direito à moradia como um direito humano (Art. 25)¹². Desde então, a agenda internacional vem buscando aprimorar este conceito nos diversos encontros e conferências, levando à criação da Agencia da ONU para os assentamentos humanos, UN-Habitat. Reforçado em 1996, na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, que foi realizada na cidade de Istambul.

Em nossa Constituição Federal de 1988, o direito à moradia está consolidado no capítulo da política urbana (Art. 182), regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que trouxe elementos importantes para discutir a função social

¹⁰ Baldez, in (Maricato 2001).

¹¹ Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm (acesso em 15/06/13)

¹² Esse acordo internacional vem sendo amplamente discutido nos documentos elaborados pelas Conferências Mundiais de Habitat – Vancouver (1976) e Istambul (1996) e pelos encontros do Fórum Urbano Mundial (um deles realizado no Rio de Janeiro em 2010).

das cidades e da propriedade (Lei nº 10.257/01 de 10 de julho de 2001)¹³. Como direito social, o direito à moradia foi incluído em nosso ordenamento jurídico, através da emenda constitucional nº 26, de 2000, mas ainda está longe de se tornar realidade para a maioria das pessoas.

A década de 1980 foi um período que ficou marcado pela grande mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais brasileiros, o que contribuiu bastante para que novos direitos fossem garantidos em nossa carta. Neste contexto, destacamos a luta dos movimentos pela reforma urbana, que se articulam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU), em torno do direito à cidade e direito à moradia. Essa frente de luta que agrega além dos movimentos de moradia, sindicatos, ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e outras organizações. Juntas conseguiram incluir pontos importantes na Constituição Federal de 1988.

Podemos destacar, neste sentido, o capítulo da política urbana no Artigo 5º e os desdobramentos que ocorreram levando à aprovação do Estatuto das Cidades e a Medida Provisória nº 2220, de 4 de setembro de 2001¹⁴, além dos vários debates em torno da função social da propriedade, entre outros inseridos na perspectiva de facilitar o acesso à terra e à moradia para aqueles que não são proprietários. Mas é bom deixar claro que a luta não é pelo direito à propriedade, e sim pelo direito à moradia. Nesta concepção, o mau uso da terra deve ser submetido a um confronto com a realidade e as desigualdades sociais provocadas por seu monopólio.

Mesmo com a existência desses instrumentos¹⁵ citados, sua implementação esbarra em obstáculos de ordem política e administrativa, como a estrutura burocrática dos cartórios e do poder judiciário, assim como a falta de vontade política do poder público. São fatores que dificultam o êxito dos projetos de regularização fundiária de assentamentos informais e fazem com que tais ações

¹³ O Estatuto da Cidade é considerado um grande avanço da legislação urbanística brasileira. Disponível em <http://www.vsilva.com.br/dados/Estatuto%20da%20Cidade.pdf> (acesso em 15/07/13)

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm (acesso 15/07/13)

¹⁵ A Lei Federal nº 11.977, de 2009, visa superar alguns obstáculos impostos aos projetos de regularização fundiária de ocupações em áreas urbanas, instituindo os instrumentos do auto de demarcação urbanística e legitimação de posse, buscando solucionar o problema por via administrativa.

resultem em iniciativas que não conseguem ser finalizadas com sucesso, tornando as políticas inconsequentes. Sendo assim, negam a garantia da moradia digna para a população que recebe salários menores. De outro lado, o baixo envolvimento da sociedade civil no debate dos temas urbanos também dificulta o enfrentamento do problema em função da disparidade na correlação de forças.

2.7. A atuação dos movimentos sociais

Destacamos ainda a importância da atuação dos movimentos sociais, cuja mobilização social em torno da luta pelo direito à cidade vem marcando as principais transformações políticas ocorridas nas últimas décadas. Dagnino (2000) trabalha com a percepção de movimentos não apenas como instrumentos na luta revolucionária, como pensavam alguns setores da sociedade, tanto da esquerda como da direita. Para a autora, sua forma de atuação em torno dos direitos sociais possibilitou uma importante contribuição no processo de construção da cidadania e conquista de direitos.

A nova institucionalidade, conquistada através da Constituição Federal de 1988, possibilitou a perspectiva de uma nova sociabilidade, criada pelos processos de interface entre Estado e sociedade, que vem permitindo “*um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos*”. Nesse contexto, abriram-se caminhos para os processos participativos, que passaram a vigorar a partir desse período, passando a desenvolver alternativas antagônicas vividas no pós-autoritarismo. Tais possibilidades de regulação são consideradas pela autora no contexto mais democrático, que se colocava em oposição às propostas neoliberais (Dagnino, 2000, p.113).

Gohn (2011) considera importante o estudo sobre os movimentos sociais, cuja ação concreta se dá de variadas formas e são representadas por diferentes vertentes de luta. E mais recentemente, como temos visto, também ocorrem através de redes sociais locais, regionais e mesmo internacional. Em sua definição

de 2008, Gohn entende movimentos sociais como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2011, p.335).

A autora trabalha o tema destacando seus novos desafios na realidade atual, considerando-os como “fontes de inovação e matizes geradoras de saberes” e, como os demais autores, considera inegável a contribuição para o processo histórico brasileiro, sobretudo, durante as décadas de 70 e 80. Os movimentos sociais têm, portanto, características próprias que os diferem de outras organizações da sociedade civil, são capazes de fazer uma leitura da realidade e possibilitam o empoderamento dos atores que se organizam nessa forma coletiva.

O debate atual diferencia o contexto de sua atuação durante os anos 80, cujas lutas sociais eram marcadas por ações no “*espaço público informal, descontínuo e plural, por onde circulavam reivindicações diversas*” (Dagnino, 2000). Nos anos 90, ocorreram os primeiros avanços no campo de disputa pelo espaço público e a difusão da noção do “*direito a ter direitos*” - ideia que passou a ser mais aceita a partir deste período.

Esta noção parece responder às necessidades dos novos movimentos sociais, que não tinham suas reivindicações atendidas nos processos de lutas anteriores, centrados na retomada dos processos democráticos. Neste período, nossa democracia já estava bem consolidada, com garantias civis e direitos sociais que conviviam com a contradição existente de crescimento da violência e frequentes violações de direitos humanos (Dagnino, 2000, p.105).

Essa atuação dos novos movimentos sociais é vista, por alguns atores, como um processo que fragmentou a luta por direitos no país. Gohn (2011) reconhece que os motivos são diversos e considera, entre as causas para o enfraquecimento ou desmobilização dos movimentos sociais, o surgimento de outras formas de organização mais institucionalizadas, como fóruns e redes com atuação de abrangência nacional.

No meio acadêmico, existe certo consenso a respeito da desmobilização dos movimentos sociais a partir dos anos 90. Observamos, no entanto, que esta formulação já não encontra total concordância entre aqueles que integram os

diferentes grupos societários, que estão à frente das lutas coletivas pelo reconhecimento de seus direitos.

De outro lado, não se pode argumentar que haja equívoco na formulação, tendo em vista os expressivos estudos que o asseguram, mas podemos sugerir que talvez estejam incompletas em função da própria complexidade atual dos movimentos. Desta forma, é possível dizer que ainda não se conseguiu compreender inteiramente suas novas características mais abrangentes e diversificadas em relação ao seu formato anterior.

3 Política Social de Moradia

3.1. Produção Habitacional no Brasil

O pobre compra o carro caro, agora uma casa é mais cara do que um carro... então. E fora toda a questão burocrática do acesso mesmo num programa como o MCMV, não é tão simples como parece. Então a locação social tinha uma ideia assim, a pessoa precisa você tem e você já entra. E tinha ideia também de formar um parque público, o exemplo do primeiro que a gente começou a discutir foi o do Gato. Lógico, ali teve um problema, porque era uma favela e se produziu moradia para transferir a favela, e meio forçou para que fosse locação social. Mas que ali pudesse ser o que a gente chamava de pulmão, um parque público, onde as pessoas entram, quem vai melhorando vai saindo, quem quiser comprar, compra, quem tiver condições de alugar depois de 8 anos, ela aluga uma outra, mas que ela pudesse dali poder estar numa moradia. (Entrevista nº1, jan, 2013)

As restrições impostas pelos baixos salários pagos aos trabalhadores, de um lado, e, de outro, os altos valores praticados pelo mercado imobiliário são verdadeiros impedimentos para que a população de menor renda possa acessar habitações de melhor qualidade em nosso país, seja pela aquisição através da compra ou da locação de imóveis que estejam em boas condições de moradia. Esta combinação de baixos salários e alto custo dos imóveis leva à necessidade de produção da habitação de interesse social e o governo deve se constituir como principal agente e indutor de uma política de moradia capaz de favorecer aqueles que não conseguem entrar nesse mercado.

Do ponto de vista histórico, a ação do governo nesse campo oscila de acordo com a conjuntura social e política e dos interesses econômicos que permeiam a ação do estado brasileiro, aqui entendido como espaço submetido ao jogo de poder. Assim, podemos dizer que a habitação social no Brasil foi inserida nesse quadro de disputas em que o governo, impulsionado pela ação das forças políticas, em determinado momento foi obrigado a produzir moradias em condições de habitabilidade para as populações mais pobres. Não restou outra

alternativa, senão o desenvolvimento de políticas públicas nesse campo, já que as restrições impostas a esta parcela da população foram se tornando cada vez mais graves, tanto no local de trabalho como no de moradia, com a especulação do mercado imobiliário.

Da mesma forma que as demais expressões da questão social, os problemas urbanos, entre eles o habitacional, aos poucos foram sendo percebidos pelo governo e pela sociedade como problemas que deveriam ser tratados para melhorar a qualidade de vida nas cidades. A tendência de concentração da produção econômica e da população nesses espaços provocou queda na qualidade de vida, na medida do seu crescimento, e os mais prejudicados sempre foram os trabalhadores assalariados.

Embora a intervenção do Estado no espaço urbano tenha se iniciado no final do século XVIII (Bonduki, 2011), a questão habitacional só começou a ser assumida muito mais tarde, já no século XX, durante o Governo do Presidente Vargas, após a revolução de 1930. Cabe ressaltar que essa ação do Estado, no contexto urbano, já vinha sendo marcada por uma visão higienista, que tinha como propósito prevenir as cidades contra possíveis epidemias, que poderiam ocorrer em função da maneira como eram construídas as unidades habitacionais. Além desse fator, os serviços de abastecimento de água e tratamento do esgoto também eram muito precários ou não existiam para a grande maioria da população. Naturalmente que as famílias mais pobres, que ocupavam as habitações mais insalubres, foram as principais atingidas pelas ações higienistas dos governos, supostamente, contra as epidemias.

(...) as concepções higienistas resultaram em um autoritarismo ‘sanitário’, ou seja, na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade, sobretudo, através da eliminação de seus sintomas – as moradias insalubres – nunca questionando suas causas. (Bonduki, 2011, p.41)

Esta visão vem permeando a política urbana brasileira durante várias gerações e ainda se faz presente nos dias atuais através de ações governamentais, que se articulam com os interesses do setor privado para impor uma concepção de cidade voltada para o mercado. Tais intervenções conjugam atividade econômica

com desenvolvimento urbano, preparando os nossos centros para as mudanças econômicas alavancadas pelo avanço do capitalismo em expansão. Com isso as cidades tornam-se espaços ainda mais segregados

Dessa forma, foi para conter a proliferação de doenças, que as ideias higienistas levaram a grandes reformas nas áreas centrais das metrópoles brasileiras, como as ocorridas no Rio de Janeiro e São Paulo, ainda no início do século XX. Em consequência dessa política, durante o governo Pereira Passos (1902-1906), muitos cortiços foram demolidos no centro do Rio de Janeiro, empurrando as famílias pobres para as áreas periféricas vazias da cidade e para os morros, dando origem às primeiras favelas¹⁶.

Segundo Rolnik (1981), até a metade do século XX, sobretudo, durante a velha república, o acesso dos trabalhadores à moradia se concentrava nos aluguéis, e o Estado brasileiro mantinha-se ausente da produção, financiamento e comercialização de moradia. A produção habitacional, regida pela lei do mercado, ficou sempre a cargo do setor privado, ao menos até a década de 30. Ou seja, mesmo reconhecendo esta ação, deliberadamente capitalista, o Estado se via impedido de intervir na produção habitacional para os operários, em detrimento da hegemonia do pensamento liberal na época. Esta ação foi, assim, por muito tempo uma atividade exclusiva do setor privado, sendo-lhe negada a possibilidade de atuação na construção da moradia social.

Registram-se apenas três iniciativas governamentais de produção de moradia (Bonduki, 2011), duas no Rio de Janeiro (120 unidades construídas na Avenida Salvador de Sá, em 1906), para responder provavelmente à demanda gerada com a derrubada dos cortiços para abertura da Avenida Central, atual Rio Branco. E também o início de construção, pelo governo federal, da ‘Vila Operária Marechal Hermes’. A outra experiência aconteceu na cidade de Recife, no ano de 1926, quando a Fundação da Casa Operária construiu 40 unidades habitacionais, com a finalidade de cobrar aluguel com preços reduzidos para os pobres. Embora

¹⁶“área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz”. Com a proliferação desse novo *habitat*, a habitação ganha uma nova escala – a favela – como resultado dessa reforma, passando a motivo de preocupação de alguns dos setores conservadores da população - bem como da polícia -, passando a serem vistas como locais perigosos, por serem considerados refúgios de criminosos (Zaluar, 2003, p.7).

tenham ocorrido essas experiências pioneiras isoladas, o Estado brasileiro manteve sua posição de não intervir na produção de moradias, fiel aos ideais liberais da época.

Para Bonduki (2011), a única alternativa deixada ao Estado era incentivar o setor privado, concedendo-lhe maiores possibilidades de lucro, posição bem vista pelos higienistas que passaram a difundir o modelo unifamiliar como padrão de habitação recomendável. Este fator se tornou mais evidente na cidade de São Paulo, que sediava a economia cafeeira durante a república velha, recebendo um forte contingente de imigrantes, o que possibilitou boa oportunidade de investimentos com a valorização imobiliária. Com isso, a produção privada da habitação se tornou mais intensa na cidade, que, em menos de 50 anos, passou de 40 mil para 580 mil habitantes. “Construir casas, assumindo o papel de capitalistas, era incompatível com a concepção liberal de Estado vigente até 1930. Assim, durante a Primeira República privilegiou-se apenas o incentivo aos particulares” (Bonduki, 2011, p.40).

Com a ausência do Estado, a questão central que movia proprietários e inquilinos era o valor da locação, inexistindo qualquer instrumento público de regulação do preço. Em consequência dessa não interferência na reprodução da força de trabalho, o Estado era de certo modo mal visto pelos movimentos populares como instância de negociação. Os valores dos aluguéis eram ajustados a partir da livre negociação, sendo regulado apenas pelo código civil. Mas, se por um lado a produção para o aluguel atendia a demanda habitacional no aspecto qualitativo, de outro, havia uma baixa qualidade das casas destinadas aos mais pobres, com unidades insalubres e alvos constantes da saúde pública. Estes espaços coletivos, mais conhecidos como cortiços, eram geralmente ocupados pelas famílias mais pobres.

Além dessa posição predominante de conceder favores à iniciativa privada, para estimular a continuidade da produção, havia também a solução da promoção das vilas operárias, também vistas como ideais pela ideologia higienista. Influenciando para que as vilas acabassem se tornando os primeiros empreendimentos de grande porte no Brasil, além de indiretamente favorecer o

desejo de controle político e ideológico da indústria sobre seus trabalhadores (Bonduki, 1994, p.715)¹⁷.

Segundo o autor, a produção habitacional para os trabalhadores de baixa renda ficava inteiramente nas mãos do mercado, para uma produção que tinha como objetivo primordial obter lucros através do aluguel. Esta era a forma predominante de morar num contexto em que havia uma quantidade relativamente pequena de proprietários. Assim, se consolidava a produção conhecida como rentista, que naquela época tinha, entre suas principais características, a vantagem para os trabalhadores de poderem morar próximo do local de trabalho, ocupando basicamente as áreas centrais¹⁸ (Bonduk, 1994, p.712).

Este regime “urbano concorrencial”, como foi definido por Abramo (2001), podia ser explicado pela forte concentração fundiária urbana e um mercado de trabalho ainda restrito, tendo em vista que a economia desta época ainda estava centrada nas atividades agroexportadoras e a indústria tinha papel secundário. Este formato fortalecia o mercado de aluguéis e, ao mesmo tempo, permitia aos trabalhadores o consumo do solo com melhor localização nas cidades, neutralizando o impacto da longa distância dos locais de trabalho, que se juntava à precariedade dos meios de transporte e às longas jornadas (Abramo, 2001, p.181).

O modelo atendia às várias faixas de renda, variando a qualidade das unidades disponíveis de acordo com a capacidade de pagamento, deixando aos trabalhadores mais pobres aquelas unidades mais precárias, cujas condições de salubridade representavam sérios riscos à saúde pública, com possibilidades de ocorrer epidemias. Num período marcado fortemente por uma visão higiênica autoritária, cujas questões sociais eram tratadas como poder de política, as ações do governo não foram capazes de intervir para regular ou punir os donos dos

¹⁷ Disponível em: analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf de - Nabil Georges Bonduki*. *Análise. Social*, vol. xxix (127), 1994 (3.º), 711-732. *Origens da habitação social no Brasil*.

¹⁸ Produção de moradias operárias pelo setor privado para obter rendimentos numa economia centrada nas atividades agroexportadoras. A indústria tinha papel secundário e o contingente de imigrantes trazia boa oportunidade de investimento com a valorização imobiliária. Ver (Bonduki, 1994, 712).

imóveis alugados. Pelo contrário, os proprietários eram muitas vezes beneficiados com incentivos fiscais (Bonduki, 1994, 721).

Esta situação sofreu transformações a partir do momento que uma massa de operários e imigrantes passou a se instalar nas áreas centrais das cidades, utilizando os quartos das grandes casas, que já estavam alugadas em sua capacidade máxima, divididas ou simplesmente compartilhadas. Desta maneira, proliferaram os cortiços, as casas de cômodos, as hospedarias e tantas outras formas de habitação precária. Nesse contexto, a moradia foi, aos poucos, se transformando em mercadoria de consumo e deixando paulatinamente de ser mediada exclusivamente pelo mercado de aluguéis.

Este fato que refletia os interesses econômicos e políticos da época representou a passagem do regime “urbano concorrencial” para o regime “fordista” (Abramo, 2001). Segundo o autor, foi neste período quando novas formas de aquisição da casa própria foram institucionalizadas com o financiamento para a compra da moradia e, indiretamente do solo urbano, como veremos no próximo item. No entanto, este regime excluía do mercado de consumo um grande contingente da população brasileira e toda a América Latina, gerando uma “estrutura socioespacial urbana segregada” (Abramo, 2001, 183). A ideologia higienista e a repressão já não eram suficientes para solucionar os novos desafios que se colocavam para o Estado.

3.2. A produção feita pelo Estado

Com a nova conjuntura política dos anos 1930, Vargas assumiu o poder, dando início a um amplo processo de mudança na condução das políticas econômicas e sociais brasileiras. Entre as quais, destacamos o início da intervenção estatal no setor habitacional, visando principalmente à população de baixa renda. Esta ação acompanha as estratégias de ruptura econômica, que levam o governo a deixar de ser mero representante da economia cafeeira, voltada para a

exportação, criando, a partir daí, as condições para que as atividades urbanas industriais, aos poucos, se tornem o centro da economia nacional. O Estado brasileiro passou a contar com uma nova base de sustentação do poder, com o apoio político recebido através das massas populares¹⁹ (Bonduki, 1994, p.716).

A intervenção Estatal sobre as questões econômicas e sociais era uma tendência internacional após a crise econômica mundial, ocorrida no final dos anos 20 e início da década de 30. Essa nova conjuntura com esta postura dos governos se desenvolveu principalmente no contexto dos países desenvolvidos e se tornou dominante, sobretudo, a partir da 2ª Guerra Mundial. No Brasil, este modelo passou a ser adotado durante a vigência do governo Vargas e trouxe consequências significativas para o tratamento da questão social, com consequências significativas no tratamento da problemática habitacional, tornando-a, definitivamente, uma preocupação do poder público.

Até este momento, no entanto, a produção habitacional estava inteiramente nas mãos do mercado para produção rentista. Como as demais demonstrações das questões sociais desta época, o problema da moradia para as classes mais pobres era geralmente tratado como caso de polícia, sob influência das ideologias higienistas que inspiravam as ações dos governos. A política habitacional foi inserida numa gama maior de ações sociais do governo, que tinha como principal propósito desenvolver uma economia urbana industrial e ao mesmo tempo proteger os trabalhadores, até então deixados ao jogo livre do mercado. Com isso, a relação entre o capital e o trabalho no Brasil passou a ter o Estado mais presente, propondo regulações através de políticas sociais²⁰.

A produção habitacional gerenciada e estimulada pelo governo, juntamente com a produção familiar das moradias por autoconstrução, estimulada pela venda de lotes mais baratos na periferia das grandes cidades e, ainda, a expansão das favelas, foram as formas de provisão de moradia de interesse social. Além da provisão direta de novas moradias, o Estado procurou aumentar o

¹⁹ O compromisso do Estado em possibilitar condições mínimas para a reprodução da força de trabalho possibilitou, em última instância, o próprio desenvolvimento capitalista no país, sob forte controle do Estado. Além de legitimar o governo, o acordo levou ao fortalecimento dos órgãos encarregados de produzir ou financiar moradias, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e mais tarde a Fundação da Casa Popular.

²⁰ Ver Cap. I.

volume de financiamento e posteriormente passou a regulamentar o mercado de aluguéis, como veremos no próximo item. (Bonduki, 2011, p.14)

Na medida em que assumiu a produção, o governo foi paulatinamente deixando a visão sanitarista em segundo plano, assim como a moradia social tornou-se elemento fundamental para a reprodução da força de trabalho, constituindo parte da estratégia de desenvolvimento do Estado nacional. Na visão de Santos (1987), tal aspecto caracterizava o espírito de regulação da cidadania, iniciada neste período. O governo agiu estrategicamente para difundir e problematizar o tema, buscando caracterizá-lo como um bem específico, que não poderia ser concebido somente como uma mera mercadoria.

Este fato fez com que se propagasse o debate em torno da habitação popular, possibilitando com isso o posicionamento de diferentes entidades de classe, do meio acadêmico, dos empresários do setor de produção, sendo objeto de reflexões através de pesquisas, seminários e artigos de jornais. Dessa forma, o tema saiu do domínio dos médicos sanitaristas, passando a ser influenciado pela posição de diversas categorias, entre as quais, o Serviço Social, mas principalmente engenheiros e arquitetos. (Bonduki, 2011, p.76)

Mas a atuação do Estado nesse campo favoreceu, ao mesmo tempo, o objetivo do governo de obter maior controle sobre os fundos de previdência social dos trabalhadores. Esses fundos eram administrados pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que foram criadas ainda na década de 1920, em resposta às reivindicações de várias categorias profissionais, entre elas a dos ferroviários²¹. Neste período, eram os trabalhadores e patrões que detinham maior poder de gerenciamento desses recursos.

Diante de uma nova regulamentação, o Governo Federal aumentou seu poder de controle sobre os fundos e passou a incentivar a construção da casa própria para os trabalhadores, através das instituições que foram criadas. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que substituíram as CAPs, foram as

²¹ A iniciativa de regulação do setor previdenciário, no entanto, foi tomada com a Lei Elói Carlos de 1923 (Bonduki, 2011, p.101).

primeiras instituições públicas a tratar a questão habitacional no Brasil, produzindo moradias para seus associados.

Cada categoria profissional tinha seu instituto de aposentadoria, que, em geral, atuava de duas maneiras. De um lado, a ampliação do aspecto social demonstrado através do aumento da produção de moradias para seus associados e, de outro lado, sua função principal que tinha como objetivo ampliar a rentabilidade das reservas. Na verdade, esse aspecto marcou a atuação dessas carteiras na área habitacional, cujas modalidades de atendimento privilegiavam aqueles investimentos, que lhes possibilitavam maiores rendimentos.

Embora a aquisição da casa própria fosse considerada como fator de segurança para os trabalhadores, sendo este um dos elementos motivadores para criação das carteiras, os gestores e dirigentes dos IAPs tinham visões ambíguas a esse respeito. O que explica o fato de grande parte da produção habitacional, realizada pelas carteiras, ter se direcionado para o aluguel e não para venda aos associados, contrariando a ideia que foi difundida durante o Governo de Getúlio Vargas.

Cabe ressaltar, no entanto, que nestes casos a locação dos imóveis²² pelos IAPs não tinham nenhum caráter social. Como afirma Santos (1987), *“além da venda das unidades habitacionais, havia também experiências de locação de imóveis para os associados como forma de garantir a rentabilidade”*. Como no setor privado, essa modalidade tinha como principal objetivo manter os imóveis rentáveis, para abastecimento dos fundos financiadores. Sua produção era vinculada ao emprego formal e apenas aos salários, com isso, boa parte da população não pôde ser atendida por essas modalidades.

²² A locação foi a forma encontrada para impedir a dilapidação das reservas da Previdência, com isso os IAPs conservavam a propriedade de parte dos conjuntos habitacionais produzidos, alugando as moradias para seus sócios. Ver (Bonduki, 1994, p.728).

3.3. A regulação do aluguel de mercado

O debate sobre o aluguel no passado foi uma questão bastante problematizada entre especialistas e gestores, tendo em vista sua capacidade de interferência na vida das pessoas, influenciando, inclusive, no processo de modernização das cidades. Esta é uma questão notável até os dias de hoje. No entanto, com exceção de um período relativamente breve e embrionário na década de 20, o Estado por muito tempo se manteve ausente deste contexto, cuja negociação direta entre proprietários e inquilinos era mediada apenas pelos princípios liberais do Código Civil brasileiro.

Ainda na década de 1930, especialistas do governo estudaram o impacto do aluguel na qualidade de vida dos trabalhadores, preocupados com o custo de sua reprodução social. No entanto, a percepção sobre este aspecto não era nova, já que, na década anterior, já havia ocorrido uma primeira tentativa do governo intervir no mercado de aluguéis, através da primeira Lei do Inquilinato, que foi aprovada em 1921 e revogada em 1928.

Excluindo esse período, a locação de imóveis residenciais foi sempre tratada pelo Código Civil, que dava plenos poderes aos proprietários e tratava os contratos de forma individualizada. Este fator contribuiu para que a atuação do Estado, em torno deste problema social, fosse bastante reduzida até a década de 1930, quando se caracterizava principalmente por sua ação limitada e quase sem oposição ao capital promotor dos cortiços. Sua posição era claramente marcada pela ordem sanitaria, que direcionava suas ações para os efeitos e não para as causas das questões sociais (Bonduki, 1994, p.721).

Foi somente em 1942, que o Presidente Getúlio Vargas promulgou a Lei do Inquilinato, que foi considerada uma das mais importantes iniciativas de seu governo, no sentido de proteger os trabalhadores que viviam de aluguel e em precárias condições de moradia nos cortiços. Esta Lei congelou o preço dos aluguéis e regulamentou a intervenção do Estado diante da relação entre locadores e inquilinos. Mesmo que tenha sido considerada ineficiente, esta experiência

constituiu um fator relevante para a história da habitação social no Brasil, já que inspirou uma das mais audaciosas estratégias do Governo Vargas na área habitacional.

Esta Lei do Inquilinato pode ser analisada de diversas maneiras, seja como instrumento de defesa dos trabalhadores, em detrimento da penalização da produção rentista, que até aquele momento operava livremente. Mas também pode ser vista como instrumento de política econômica, que desestimulou e redirecionou os investimentos públicos, que antes eram voltados para o setor imobiliário. O impacto no custo dos salários contribuiu para diminuir o custo de reprodução da força de trabalho, favorecendo o processo de construção de moradias nas periferias das cidades.

Na prática, houve o desestímulo à produção rentista e, com isso, o início da transformação das formas de construção habitacional no país, favorecido por essa diminuição do custo da reprodução da força de trabalho, assim como dos salários. Fatores que tiveram impacto direto na forma como as cidades se expandiram, tendo em vista a difusão da pequena propriedade entre os trabalhadores. Nesta época, cerca de 70% dos domicílios da cidade de São Paulo eram alugados, atingindo a maioria da população da cidade (Bonduki, 2011, p.218).

As críticas à Lei do Inquilinato se referiam principalmente ao fato de que o congelamento dos aluguéis não apenas desorganizou diretamente o mercado de aluguéis, como a própria economia brasileira, tendo em vista que se tratava de uma prática bastante generalizada. Esse quadro trouxe outros resultados negativos, como a falta de moradias e a insegurança provocada pelos despejos que se tornaram constantes, levando a uma verdadeira crise de moradias nas cidades. Por fim, a lei acabou aumentando a expectativa dos trabalhadores pela casa própria e reforçando a ideia do sonho da moradia na periferia, mesmo em precárias condições de habitabilidade.

Esta Lei sofreu diversas alterações e foi reeditada várias vezes até o ano de 1964, quando foi revogada pelos militares, tornando extinto o congelamento dos aluguéis. Posteriormente, a legislação do aluguel ganhou novos contornos,

deixando de ser uma legislação que pretendia proteger os trabalhadores dos preços elevados, cobrados pelos locadores privados, e manter os salários em baixos patamares. Transformando-se numa legislação do mercado de aluguéis, cujo principal objetivo é manter a ampla proteção da propriedade²³.

3.4. A iniciativa da Fundação da Casa Popular

A Fundação da Casa Popular (FCP) foi criada durante o Governo Dutra, em 1946, através do Decreto lei nº 9218. Havia um contexto político de forte repressão aos comunistas, ao mesmo tempo em que se faziam alianças com o capitalismo internacional. Segundo Azevedo (1982), este foi o primeiro órgão de âmbito nacional com atribuição de tratar diretamente a provisão de moradia para os trabalhadores com baixo poder aquisitivo, pois, até este momento, prevalecia o atendimento fragmentado sobre a responsabilidade dos institutos de pensões, direcionados para seus associados.

A sua criação foi movida pelas questões sociais e políticas que justificavam uma atuação mais abrangente do governo federal, no âmbito da política habitacional, ampliando seus objetivos “... *buscava-se com ele garantir a sobrevivência do regime democrático, presumidamente ameaçado pela agitação política que encontrava terreno propício nas condições de vida das populações pobres das cidades*” (Azevedo, 1982, p.45).

É bom lembrar que até este período a principal forma de habitação dos trabalhadores ainda era o aluguel, mesmo como a produção dos IAPs, cerca de 70% da população vivia nestas condições. Não há dúvidas de que a construção de moradias para aluguel era uma das atividades econômicas mais importantes e rentáveis, desenvolvidas pelos proprietários de imóveis. Foi somente depois da

²³ A lei de inquilinato em vigor, Lei 12.112, foi aprovada em dezembro de 2009, alterando a anterior, Lei 8.245 de outubro de 1991, e protege amplamente os locatários e a propriedade privada.

segunda metade do século passado, que a produção imobiliária voltada para o acesso à propriedade privada superou paulatinamente a produção voltada para o aluguel (Abramo, 2001).

Além das motivações políticas, o órgão tinha como propósito dar resposta à crise de moradia no pós-guerra, provocada pelo crescimento populacional nas cidades. Mas, neste período, não houve a formulação de uma política habitacional articulada, capaz de alcançar uma visão mais compreensiva do desenvolvimento urbano. Privilegiou-se apenas o aspecto habitacional, que incluía no máximo a necessidade de implantação de água e esgoto.

Foi também nessa época que se iniciou a difusão da propriedade entre os trabalhadores, como forma de manter maior estabilidade do sistema político e econômico, ameaçado pelas intensas mobilizações sociais. A estratégia foi investir no fortalecimento da casa própria, individualizada como modelo assumido pelo Estado, adotando assim a moradia adequada e salubre como centro ideológico (Bonduki, 1994, p.730)²⁴.

Segundo o autor, a Fundação da Casa Popular teria plenas condições de levar adiante uma política habitacional de maior porte, capaz de atender às necessidades dos trabalhadores de menor renda. Lembrando que estes não eram atendidos pelos institutos. Mas assim como no período do Governo Getúlio Vargas, essa nova instituição também teve grande resistência dentro e fora do Governo Dutra, além da falta de apoio político dos próprios sindicatos, das entidades profissionais e partidos de esquerda que não apoiaram a sua proposta. (Bonduki, 2011, p.119).

Foram criadas ainda outras estruturas estaduais, mas que não tiveram grande impacto na resolução do problema habitacional. Foi somente com a criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964, que muda completamente essa realidade, como vimos no capítulo anterior. O BNH teve papel fundamental na consolidação da ideia da propriedade privada, constituída por causa política, impondo um modelo radical de transição direta do aluguel para a propriedade.

²⁴ A respeito do BNH, já tratamos brevemente no Capítulo I.

Mas a constituição desse gigantesco sistema financeiro não conseguiu dar conta da crescente demanda por moradias no país.

Sua extinção ocorreu durante o Governo do Presidente José Sarney, em 1986, e a motivação para o fim de suas atividades ocorreu em função da constatação de sua ineficiência no atendimento à produção habitacional, que não foi capaz de atingir a população com baixos salários. A partir desse período, os investimentos no setor habitacional ficaram fragilizados, resultando em intervenções através de programas desarticulados e fragmentados. Houve diminuição considerável de recursos e as ações foram consideradas isoladas e inadequadas à realidade.

Por outro lado, a mobilização dos movimentos sociais foi intensa nesta época, e aconteceram muitas ações em torno da luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade, combatendo a forte exclusão social, imposta pelo capital imobiliário, através da especulação da terra e da moradia. Destacam-se as ações do movimento pela reforma urbana, que teve como marco principal a inclusão do Capítulo da Política Urbana na carta constitucional de 1988 e o Projeto de Lei de iniciativa popular para criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social.

O FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) é integrado por entidades com atuação nacional e movimentos populares de luta por moradia, além de sindicatos, entidades profissionais e acadêmicas, ONGs, etc. Estas organizações formam uma grande articulação nacional, que disputa ideologicamente uma concepção de cidades que não se reduz ao mercado, onde as melhores oportunidades podem ser alcançadas apenas por aqueles que detêm recursos suficientes para pagar.

No campo prático, tais organizações efetivam suas lutas através da pressão realizada junto aos governos e ao poder legislativo, para que sejam elaboradas e aprovadas novas legislações e programas que sejam favoráveis à diminuição da desigualdade urbana e a segregação social e espacial. Considerando que o acesso à terra e à moradia digna e bem localizada é condição fundamental para que as

populações de mais baixa renda possam também usufruir dos benefícios da vida na cidade.

3.5. A Política Habitacional Pós-BNH

Com o fim das atividades do BNH, na década de 1980, o país ficou um longo período sem ter uma política habitacional de grande porte definida. As atribuições operativas do BNH foram repassadas para a Caixa Econômica Federal, reconhecidamente um banco comercial, que herdou para seus quadros boa parte da equipe técnica do órgão extinto. A partir desse período, a ausência de um órgão federal para pensar o problema da falta de moradias, de forma abrangente, fez com que as atuações nesse campo fossem marcadas pela ação fragmentada dos governos em suas diferentes esferas. Agindo dessa forma, os Governos Sarney, Collor e Itamar Franco se limitaram ao desenvolvimento de programas que não foram capazes de dar uma unidade nacional ao enfrentamento deste problema.

Também durante o Governo FHC, as ações foram tímidas neste sentido, embora se tenha criado a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), transformado depois em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Mas a intervenção do Estado para enfrentar a falta de moradia, neste período, não contribuiu para diminuir a fragmentação pós-BNH. Os programas que foram criados possuíam linhas de financiamentos concentradas no âmbito federal, sem definições claras de instrumentos para sua utilização. Essa característica, se por um lado, deu margem a tomadas de iniciativas por parte de estados e município, de outro, essa descentralização por ausência revelou que nestes níveis de governo haviam se desenvolvido condições para se iniciar o enfrentamento do problema habitacional (PNH, 2004).

O Programa de Arrendamento Familiar (PAR) foi um dos principais programas de produção habitacional dessa gestão, sendo que as moradias eram

financiadas através de um sistema de ‘leasing’, muito utilizado para venda de automóveis. A aquisição dos imóveis era feita através de prestações em forma de aluguel, que dava ao proprietário, no caso a Caixa Econômica Federal, o direito de recuperar os imóveis, caso as prestações deixassem de ser pagas. As famílias só teriam o direito de ter os imóveis em seus nomes depois de 15 anos. (Araújo, 2007, p.36-37)

Outras ações foram criadas, como o Programa Carta de Crédito Associativa, que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. No entanto, mais da metade dos recursos destinados à habitação foram utilizados para a aquisição de imóvel usado. De modo que os programas não tiveram impacto significativo no enfrentamento direto do déficit habitacional ou indiretamente agindo sobre a economia com a geração de empregos, assim como não se priorizou o atendimento à população de baixa renda.

Tais ações representaram retrocessos na luta pelo direito à moradia, em contraposição ao histórico tratamento ideológico dado à casa própria individualizada como mercadoria. Os recursos investidos na produção habitacional durante o Governo FHC foram pouco significativos em relação ao Governo Lula, assim como praticamente não havia subsídios para facilitar a aquisição para as famílias com baixos salários. Da mesma forma, a participação social na gestão e a definição de uma política de abrangência nacional, respeitando as diferenças regionais, foram frágeis e quase inexistentes durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Por último, pode-se dizer que a questão habitacional neste período foi tratada de forma pouco articulada em relação a outros programas setoriais que faziam parte da política de desenvolvimento urbano, que envolve não apenas a moradia e o saneamento, como serviços de lazer transporte e a acessibilidade. Também não havia um processo de gestão definido com a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões. Os processos de diálogo com os movimentos sociais, embora já houvesse avançado em algumas administrações, ainda não havia avançado em sua institucionalização como ocorre hoje.

No entanto, foi nesta época que houve a aprovação do Estatuto das Cidades e a Medida Provisória nº 2.220, leis que regulamentaram o capítulo sobre a política de desenvolvimento urbano da Constituição Federal. Já no Governo de Luiz Inácio da Silva (Lula), foi aprovada Lei de iniciativa popular, que criou o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Essas legislações foram aprovadas depois de um longo período de trâmite no Congresso Nacional e resultaram da longa ação dos movimentos que lutam pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

Embora tenham ocorrido investimentos nas gestões dos governos federais, durante os anos de 1980 e 90, foi somente com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com o Governo Lula, que as discussões e ações em torno da política habitacional se tornaram mais evidentes, retomando os patamares anteriores e com uma nova escala de investimento. O Ministério como órgão gestor tem a missão de formular e coordenar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, passando a agir como indutor da política, através da criação de programas e projetos, para dar suporte à sua execução nos estados e municípios que são os principais responsáveis pela aplicação das políticas nos territórios.

3.6. A criação do Ministério das Cidades e a PNH

O Ministério das Cidades articula a política urbana através das Secretarias de Transporte e Mobilidade Urbana, Acessibilidade, Saneamento e Habitação. A política Nacional de Habitação (PNH)²⁵ foi aprovada em novembro de 2004, pelo Conselho Nacional das Cidades. Em 2006, a Secretaria Nacional de Habitação deliberou pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que recebeu a adesão voluntária de Estados e Municípios, que se comprometem a criar em suas instâncias, através de lei, conselhos e fundos

²⁵ O PNH tem com objetivo a universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (Ver PNH, 2004).

estaduais e municipais de habitação de interesse social, assim como a elaboração de planos locais de habitação de interesse social.

A base para a criação do sistema foi a Lei Federal nº 11.124, de junho de 2005²⁶, que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SINHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A Lei, aprovada a partir de um projeto de iniciativa popular, definiu um novo modelo de estruturação, que remete à criação do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Seus membros são escolhidos a partir do Conselho Nacional das Cidades, cujos participantes foram eleitos durante o processo de realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003²⁷. Também foram aprovadas as diretrizes para elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab).

3.7. O PlanHab

O PlanHab – Plano Nacional de Habitação - é o instrumento de implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), em conformidade com a Lei nº 11.124/05, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e tem como objetivo de longo prazo a formulação de estratégias para equacionar as necessidades habitacionais e, com isso, cumprir a principal atribuição da PNH - universalizar a moradia digna para todo cidadão brasileiro (PlanHab, 2010, p. 09). Além de induzir o planejamento habitacional no país, o PlanHab também teve como objetivo contribuir para a efetivação da habitação como política social de Estado. Ao mesmo tempo, o plano se afirma claramente como estratégia de desenvolvimento econômico e inclusão social, sendo capturado no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

²⁶ Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm >. Acesso em: 16 jul. 2013.

²⁷ A 1ª Conferência Nacional das Cidades aconteceu em 2003 e foi precedida pelas conferências locais, que envolveram todos os estados e a grande maioria dos municípios.

Aprovado pelo Conselho Nacional das Cidades (Concidades), em 2007, o Plano representa a retomada do planejamento do setor habitacional no Brasil, sendo formado por um conjunto de estratégias de longo prazo, que visam enfrentar as necessidades habitacionais e facilitar o acesso à moradia no país. Sua elaboração consta que houve uma ampla participação social, constituindo um amplo pacto nacional pela moradia (PlanHab, 2010). O Plano, no entanto, não prevê em suas diretrizes um programa específico de locação social (LS), embora a LS esteja incluída no final do documento como subitem de uma de suas linhas de ação.

O PlanHab dimensionou inicialmente as necessidades habitacionais, considerando o déficit acumulado e a inadequação urbana, mais a demanda demográfica gerada pela formação de novas famílias previstas no período de 2007 a 2023, depois alterada para 2008 a 2023 (PlanHab, 2010, p. 72). Nessa versão, os estudos da Fundação João Pinheiro (FJP)²⁸ foram feitos com base nos dados disponíveis da época (PNAD/IBGE 2006), que estimou o déficit em 7.9 milhões de moradias, a demanda futura em 27 milhões de unidades (CEDEPLAR, 2007), totalizando cerca de 35 milhões de moradias para serem construídas num período de 15 anos.

As alterações foram realizadas com base no resultado mais recente sobre o Déficit Habitacional, feito pela FJP em 2007, cuja estimativa corresponde a 6,3 milhões de domicílios. Alterando o estudo de demanda futura que passou a ter como referência o período entre os anos 2008 e 2023, correspondendo a uma estimativa de 25 milhões de novas moradias. O atendimento à população tem a previsão de ser por faixas de renda separadas em Grupos de Atendimento de 1 a 5, aumentou a previsão de atendimento para o G1 e juntou os grupos 2 e 3. Sendo o G1 – 16,9 milhões e domicílios e o G2 e 3 – 12, 4 milhões. (PlanHab, 2010, p.195)

²⁸ A Fundação João Pinheiro é o órgão oficial do Governo do Estado de Minas Gerais, responsável pela articulação do sistema estadual de estatística e indicadores econômico-financeiros, demográficos, sociais, etc. E também realiza projetos de pesquisa aplicada, consultorias, desenvolvimento de recursos humanos e ações de apoio técnico ao Estado de Minas Gerais e outros interessados como o Mcidades. Para mais informações, consultar o site da Fundação João Pinheiro na internet (www.fjp.gov.br).

No entanto, a ausência do debate sobre a locação social no Brasil parece refletir-se no corpo do texto do PlanHab, nas fases que precedem as linhas programáticas, onde está incluído apenas como um dos subitens da Linha Programática para Produção e Aquisição da Habitação. O plano apresenta uma proposta de locação social que vincula a “Promoção pública e privada de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas.” É, portanto, uma proposta que já nasce limitada do ponto de vista de sua abrangência, se assemelha muito a uma política exemplar, experimental e localizada, que não dá margem à possibilidade de maior abrangência, visando uma alteração do quadro mercadológico. O desenho institucional se assemelha ao que se estabeleceu para as demais linhas de ação com agentes promotores, fontes de recursos e formas de financiamento (PlanHab, 2012, p. 146, 156).

O objetivo do atendimento é subsidiar parte dos aluguéis de unidades habitacionais em áreas urbanas consolidadas de metrópoles e centros regionais, mas o modelo proposto não prevê a constituição de um parque público de moradias. Os valores do repasse federal e percentuais máximos de comprometimento da renda dos beneficiários devem ser calculados com base nos rendimentos dos Grupos de Atendimento 1 e 2, como previsto no plano. Os contratos de locação devem ser firmados diretamente entre proprietários de imóveis e os beneficiários finais, que deverão ser avaliados periodicamente para verificação dos requisitos necessários para ter acesso aos aluguéis subsidiados.

Assim, a proposta visa constituir-se numa alternativa de acesso à moradia, que permita mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel. As demais condições do subprograma, incluindo os prazos de concessão e a gestão das unidades, estão previstas para serem definidas por estados e municípios, através de programas locais de atendimento (PlanHab, 2010, p.156-157).

Não estão previstas as situações de contratos verbais de locação, onde o proprietário define o valor do aluguel sem qualquer controle legal, e o locatário não reclama, temendo perder a sua moradia. Temos ainda a situação dos

chamados “moradores de rua”, que, obviamente, são uma parcela a integrar o déficit habitacional, assim como as situações de locação de imóveis públicos.

No entanto, o Governo Federal lançou, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), para fazer frente à crise econômica mundial, tendo como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico como inclusão social. O programa recebeu muitas críticas por ter sido elaborado fora do Sistema Nacional de Habitação, mesmo que tenha posto em prática ações previstas no PlanHab.

Os estados e municípios têm papel fundamental na execução da política urbana e podem atuar de forma complementar, com recursos próprios e com os aportes que são feitos pelo Governo Federal, destinados à produção de novas moradias. Na realidade, nem todos os estados e municípios direcionam recursos além do valor da contrapartida para esse fim. A principal consequência desse novo arranjo acaba sendo o aumento considerável dos recursos não onerosos da União, que são destinados à habitação²⁹. Mas se, por um lado, é notório que muitos estados e municípios investem pouco na produção habitacional, por outro, estas mesmas instâncias desenvolvem iniciativas locais, onde aplica recursos do orçamento em diversos programas de aluguel social e suas variáveis.

3.8. A locação social na Política Nacional de Habitação

Tanto a PNH como o Plano Nacional de Habitação não preveem ações de incentivo aos municípios para construção de Parques Públicos de Habitação, para desenvolver programas de locação social. Os textos se referem à LS de maneira pouco contundente, o primeiro relacionando com a ocupação de áreas centrais e o segundo nas suas diretrizes que não preveem ações concretas, no sentido de incentivar a ampliação das formas de atendimento ao problema habitacional.

²⁹ Ver (PlanHab, 2010, p.45)

As ações da PNH (2004) e do PlanHab (2010) combinam estratégias de inclusão social, que visam promover o acesso à moradia digna na faixa de renda onde se concentra o déficit de moradia, mas, ao mesmo tempo, oferecem também grande estímulo ao setor da construção civil, com o intuito de garantir o aumento da oferta de emprego e do desenvolvimento econômico.

A locação social está definida na PNH (2004) para os imóveis localizados em centros urbanos das cidades brasileiras, a partir da produção ou recuperação de imóveis residenciais pertencentes ao poder público ou ao setor privado, destinados à população de baixa renda. O financiamento para reabilitação das unidades para locação social, especialmente aquelas localizadas nas áreas centrais, é entendida, no âmbito da PNH, como uma das linhas de ação adequada para ajudar na recuperação do estoque de imóveis existente.

No entanto, existem impedimentos para que esse processo de recuperação urbana seja realizado, já que envolve o custo elevado de recuperação de imóveis, que o torna incompatível com a baixa capacidade de pagamento do público alvo. Para torná-lo viável, seria necessária a criação de maior subsídio e o envolvimento do setor da construção civil, já que os recursos poderiam não estar disponíveis. Cabe ressaltar que o programa de locação social, juntamente com medidas de incentivo e a utilização de imóveis do mercado para fins residenciais, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional. Mas para isso é preciso o entendimento de que o enfrentamento da demanda não pode se dar exclusivamente pela produção de moradias, como afirma Silva (2007)

O desenvolvimento das nossas cidades parece mostrar que o problema da habitação no Brasil não vai se resolver pela simples construção de unidades, mas por encontrar soluções que permitam às pessoas de baixa renda ter acesso a essas casas. Os subsídios são a única resposta a essa questão. E a locação social pode ser uma das formas de garantir esse acesso. (Silva, 2007, p.27)

São raros os exemplos de programas de locação social nas áreas centrais das cidades brasileiras. O que existe na prática são ações isoladas, tomadas por alguns governos que iniciaram sua atuação nesse campo, desenvolvendo

programas a partir de iniciativa própria, como no caso da cidade de São Paulo. As demais atuações de que se tem notícia estão voltadas para os atendimentos de casos emergenciais ou para obras públicas ou privadas de grande porte, como aquelas que vêm ocorrendo no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³⁰ e dos preparativos para os grandes eventos³¹.

O PlanHab propõe a criação de novas alternativas habitacionais para contribuir no enfrentamento do déficit de moradias, mas, na prática, o Brasil não tem sido capaz de inovar nesta área e a única solução que persiste é a produção habitacional em massa e de baixa qualidade. Mesmo em projetos de urbanização de favelas, o projeto aprovado é muitas vezes diferente daquele que é realmente executado. No final, o que vale são as alterações para garantir maiores taxas de lucro. No caso da locação social, se a proposta não aparece claramente nas diretrizes do plano, o mercado provavelmente não irá se mover nesta direção, já que obtém grande margem de lucro com o modelo de produção em grande escala, que prevalece ainda como resultado final da política habitacional.

A proposta de constituição de parques públicos para LS deve estar voltada para promover a inclusão social em primeiro lugar e, indiretamente, para o desenvolvimento econômico, embora seja importante para o país. Entretanto, é também possível dizer que a desoneração do gasto fixo da população com a moradia também pode liberar recursos, que podem, por sua vez, serem utilizados em outras áreas da economia. Seria uma forma de operação cruzada, cujos recursos que deixariam de ser utilizadas no aluguel de mercado seriam liberados para outros setores, possivelmente os de vestuário, alimentação e turismo/lazer, não ficando restrito ao setor imobiliário e da construção civil.

É o caso de nossa entrevistada de nº 5. Ela reside no prédio da Rua Senador Feijó, que está localizado bem na área central da cidade de São Paulo. A idade avançada não lhe impede de fazer tudo que precisa caminhando e, quando se sente cansada em função da idade, retorna de ônibus, cuja linha faz ponto final

³⁰ O PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, foi concebido como principal estratégia do Governo Federal, visando o enfrentamento da crise financeira mundial de 2008. O programa articulou um conjunto de obras de grande porte que mobilizou o setor da construção civil, para garantir o dinamismo do setor econômico e garantia de emprego.

³¹ No Capítulo seguinte, tentaremos distinguir a locação social das ações que envolvem o aluguel social no quadro emergencial e dos grandes investimentos.

exatamente na frente do edifício onde mora. As pessoas que ali residem literalmente saem do prédio e entram na condução, quando não querem seguir a pé para seus afazeres.

Para ir ao mercado, eu vou lá no Parque Dom Pedro, é aqui pertinho. Geralmente eu vou a pé, mas volto de ônibus por causa do peso. Ou então vou no outro mercado que eu pego o ônibus aqui e fico lá. (Entrevista nº 5, fev, 2013)

Eu sou do Servidor Público..., é aqui pertinho no Ibirapuera. Eu pego esse ônibus aqui e desço lá no hospital e na volta também. (Entrevista nº 5, fev, 2013)

E quando eu vou ver o André Reis (seu cantor preferido) é a mesma coisa... e desço aqui na frente. (Entrevista nº 5, fev, 2013)

A entrevistada nº 2 reforça os aspectos vantajosos de morar no centro, pois agrega várias oportunidades sociais e culturais, tendo em vista a dinâmica de uma cidade que funciona dia e noite. Como afirma uma das lideranças do movimento do Centro (ULC), com este valor de aluguel, o salário dá para pagar e faz outras transformações na vida da pessoa. As pessoas que vão morar na locação social passam a ter um imóvel melhor, se vestem melhor e comem melhor. O que foi confirmado na fala da entrevistada nº 5.

Mas eu acho que é um dos melhores lugares para você morar, na região central. Porque você, às vezes, quer pegar uma condução você pega, se você não pega dá para você se deslocar a pé e tal, principalmente à noite. A cidade vive a noite, a cidade tem vida à noite, tem todo um movimento, tem todo um lado bom. Eu moro na região, próximo do Olaria, na Tremember. Então para mim, ir a pé para vários lugares é muito bom. (Entrevista nº 5, fev, 2013)

A moradora do Conjunto Olaria, que é considerado um dos espaços mais problemáticos da experiência paulista de locação social (aspecto que será visto no 4º capítulo), também fez questão de enfatizar, como a moradora da rua Senador Feijó, as vantagens de morar no centro da cidade.

O que a gente paga aqui dá uns 240 por aí, com água e luz incluída, a gente paga uma taxa mínima, né, com água, o aluguel, de vez em quando vem o condomínio, uma taxazinha. Eu acho bom aqui, porque é perto de padaria, perto de hospital, é perto de farmácia tudo aqui, por isso que nós lutamos pra ficar aqui, com o tempo vai melhorar, né. Se tem outra pessoa

boa que chega junto, uma pessoa peituda mesmo, melhora. (Entrevista nº 7, fev, 2013)

Além disso, os programas de LS poderiam contribuir no enfrentamento da demanda demográfica futura, com a produção habitacional nas áreas centrais das cidades, onde tem maior infraestrutura, garantindo o acesso da população de baixa renda a essas áreas. Essa ideia contraria as ações do poder público, que vêm abrindo mão de suas terras, passando para as mãos da iniciativa privada.

Um desenho possível poderia seguir a mesma lógica de abrangência das famílias, que podem ser atendidas de acordo com as diferentes faixas, destinando um percentual de atendimento para as famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com o pagamento de aluguel de mercado. Como não se consegue avançar nas propostas de novos programas, não é possível verificar seu impacto em relação às projeções que indicam maior investimento na produção para faixa G1 e a ampliação da oferta de produtos que correspondam ao poder aquisitivo para as faixas G2 e G3 (PlanHab, 2010, p.139).

Ainda há certa indefinição de papéis em relação ao atendimento de casos especiais para locação social, que se refletem no nível dos municípios e estados, desenvolvendo uma série de ações isoladas e temporárias, com raras exceções. Novamente a ausência do Governo Federal, nesse ponto, possibilita a existência de várias formas de atendimento, cujas nomenclaturas se aglutinam em torno do aluguel social temporário.

Existem possibilidades de políticas de ajuda à moradia, vinculadas às políticas setoriais. Isto vem ocorrendo de certo modo na prática, mas gera tensão entre as diferentes instâncias por conta da ausência de planejamento integrado das políticas, atingindo geralmente as áreas da assistência e da saúde, quando repassam os casos que demandam atendimento para os órgãos de habitação. Estas áreas muitas vezes contam com recursos disponíveis, que poderiam ser utilizados se houvesse um desenho capaz de dar essa possibilidade.

No contexto da política habitacional, é necessário definir o papel da moradia alugada para a população de menor renda e recuperar a possibilidade dos

trabalhadores residirem próximo ao local de trabalho, através de programas de locação social. Para isso, é necessário incentivar a ocupação das áreas centrais, investindo na recuperação de imóveis públicos e particulares, tendo em vista que essas áreas são bem estruturadas e dotadas de boa infraestrutura. Tais ações podem contribuir para facilitar o acesso à moradia digna e de qualidade à população com baixa renda nas áreas centrais, além de ajudar a quebrar o paradigma de que os trabalhadores, submetidos ao preço da terra, só podem residir nas áreas periféricas das cidades.

Para responder ao aumento considerável das reivindicações por moradia, o Governo Federal vem aumentando de forma significativa os investimentos para produção de novas moradias no país. Embora seja considerado um avanço importante, a principal estratégia ainda está limitada à produção em massa de novas moradias, com justificativa de promover crescimento econômico com inclusão social. Este modelo implica a necessidade de reparar as contradições que se colocam diante da necessidade de consolidação da política habitacional no país.

A habitação popular ganhou uma nova estruturação a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que propôs a criação de conselhos gestores nos três níveis de governo. Mas é evidente que ainda devemos avançar na efetivação dessas instâncias de gestão democrática e lutar para que possam concentrar, de fato, as decisões, tendo como referência os planos habitacionais já realizados, sobretudo, neste momento de aumento de escala de produção.

4 Formas de aluguel

4.1. Aluguel Social

Nos últimos anos, vem se tornando cada vez mais comum, nas administrações públicas municipais e estaduais, a utilização do auxílio temporário de aluguel, para atender às demandas por moradia, provocadas pelos impactos de fenômenos naturais ou pelas ações de desenvolvimento urbano. Esse atendimento à necessidade habitacional induzida traduz-se numa infinidade de nomes, como ‘bolsa aluguel, ajuda, kit, aluguel social, locação social’ e outros, que são aplicados no território brasileiro de acordo com o formato desenhado pelo órgão executor³².

Em alguns casos, os programas de ajuda aluguel podem tomar grande importância na administração realizada principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, ficando a cargo de instâncias dirigidas quase diretamente pelos prefeitos. O fato é que tais ações acontecem, em sua maioria, descoladas da política habitacional e são utilizadas de acordo com as necessidades geradas por desastres ocasionados por chuvas fortes, como: cheias dos rios, deslizamento de terras, desabamentos, entre outros, mas também para dar resposta às necessidades das grandes construções, motivadas para assegurar o desenvolvimento econômico e aumentar a capacidade de produção e escoamento. Essa realidade ainda se manifesta em situações especiais, como os preparativos para os grandes eventos

³² Vimos casos de aluguel social em Fortaleza, Porto Alegre, Manaus, enfim, numa infinidade de municípios, realizados por governos de diferentes matizes ideológicas. Alguns constituíram o atendimento via decreto e outros através de projetos de lei. Exemplos disponíveis em: <http://acritica.uol.com.br/manaus/Manaus-Amazonas-Amazonia-Casa-desaba-moradores-pedem-risco_0_876512365.html>. Acesso em: 25 jan. 2013. “ACRITICA MANAUS” ; <<http://elianagomes.com.br/2013/01/quadra-chuvosa-2013-habitafor-garante-locacao-social/>>. Acesso em: 25 mar. 2013 e; <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=116>.

que irão acontecer em nossas cidades, com destaque para a Copa do Mundo e Olimpíadas.

Para esses casos, o núcleo da Defensoria Pública da cidade de Nova Friburgo/RJ divulgou, em fevereiro de 2011, nota de esclarecimentos sobre o aluguel social, buscando seu fundamento constitucional. Segundo o órgão, “*O aluguel social constitui manifestação da dimensão positiva do direito à moradia, íntima e indissociavelmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana*”. A Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social)³³ prevê a possibilidade de criação de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O seu artigo 22 faz menção ao pagamento dos benefícios e foi regulamentado em 2007, pelo Decreto nº 6.307³⁴.

A legislação no âmbito Estadual se dá através do Decreto nº 42.406/10, que instituiu o Programa ‘Morar Seguro’. Esse programa prevê o pagamento de aluguel social no valor de até R\$500,00 (quinhentos reais) mensais, nas hipóteses de reassentamento de famílias que residem em área de risco, ampliando para outras situações emergenciais, como a ocorrência de incêndios, até que sejam disponibilizadas as unidades habitacionais para moradia definitiva. Os municípios mais atingidos pelos acidentes naturais (provocados por fortes chuvas) também constituíram legislações próprias para que se beneficiem do programa estadual com a adesão voluntária.

A lei estabelece as Secretarias de Estado de Saúde e Defesa Civil como responsáveis para realizar a interdição e a desocupação compulsória de imóveis situados nas áreas classificadas pela Comissão gestora do programa. Ficando a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos com a responsabilidade pelo atendimento direto aos municípios e acolhimento das famílias removidas para abrigos, além de providenciar o pagamento do aluguel social.

³³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm> Acesso em: 30 jun. 2013.

³⁴ Núcleo da Defensoria Pública de Nova Friburgo, disponível em: <<http://defensoriapublicanovafriburgo.blogspot.com.br/2011/02/informacoes-sobre-o-aluguel-social.html>> De: 6 de fevereiro de 2011. Acesso em: 25 mar. 2013.

Nota-se que a legislação federal é da década de 90, mas a sua regulamentação é de 2007, assim como a legislação aprovada pelo Estado é de 2010. Na cidade do de Janeiro, o decreto municipal é de 1999 e na cidade de Petrópolis já havia sido registrado o pagamento de aluguel às famílias desde 2002³⁵.

Praticamente em todos os anos, acontecem problemas de deslizamentos de terras por conta de chuvas fortes em todas as regiões do Estado. Os exemplos mais recentes foram os deslizamentos do ano de 2010, que atingiram várias cidades, provocando um número elevado de mortes e desabrigados. A resposta imediata a esses eventos incluía a concessão de aluguel provisório para as famílias atingidas. É claro que em muitos casos a presença de uma ação preventiva dos governos poderia diminuir os prejuízos, às vezes irreparáveis, que as famílias atingidas vêm sofrendo ao longo dos anos.

Outra forma que provoca a implementação da ajuda para acesso temporário à moradia se dá quando há necessidade de desobstrução de obstáculos à realização de obras de infraestrutura urbana de médio ou grande porte. São obras induzidas pelo poder público, com grande participação do setor privado, no contexto de desenvolvimento econômico³⁶, que demonstram fragilidade em relação ao planejamento. Observa-se a absorção lenta dos aspectos socioambientais na intervenção, visto que os processos de gestão e negociação são pouco participativos e o impacto sobre as famílias atingidas é colocado como mera formalidade e empecilho à realização dos empreendimentos.

Tais experiências que levam à necessidade do aluguel temporário acontecem não apenas nas cidades da região metropolitana, como também nas demais regiões do Estado (serrana, norte, sul fluminense...) e são provocadas

³⁵ Disponível em: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/petropolis-aluguel-social-de-r-200-fica-10-anos-sem-reajuste-e-desabrigados-reclamam-20130322.html> acesso em 25/03/13

³⁶ Cabe lembrar que os dados referentes à quantidade de famílias atingidas por essas ações não são computados pelos institutos de pesquisa, provavelmente dada a sua situação oficialmente temporária. Muito embora não se possa dizer que os problemas sejam todos resolvidos no tempo previsto, o que torna os dados ainda mais difíceis de serem capturados e analisados. De qualquer maneira, deve-se considerar que existem casos de famílias que acabam sendo atendidas pelos programas de governo, como o MCMV no Rio de Janeiro. A questão é saber se as famílias beneficiadas por esses programas faziam ou não parte do déficit calculado pelos órgãos oficiais.

basicamente pelos mesmos motivos apresentados. No entanto, a região metropolitana concentra grande parte da população e também as situações mais problemáticas, que implicam na baixa qualidade de vida, especialmente nas áreas mais pobres. Com isso, são maiores os investimentos dos governos com obras de grande porte, como aquelas animadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a construção do Arco Metropolitano e o Projeto de Saneamento da Baixada Fluminense, assim como outras intervenções que atingem várias cidades.

Não são desprezíveis os investimentos realizados na capital fluminense, que além de recursos próprios, conta também com forte aporte financeiro dos governos Estadual e Federal. A capacidade administrativa facilita a maior quantidade de obras e investimentos, que geram intervenções urbanas de vários tipos (operação urbana, como a revitalização da área portuária, urbanização de favelas através do Programa Morar Carioca e PAC - Favelas), obras viárias e construção ou atualização de novos espaços para os grandes eventos esportivos.

Em todas essas ações ou quase todas, ocorrem necessidades de desalojamento das famílias, sendo oferecidas a elas, pelos governos, as opções de indenização, compra assistida ou aluguel social. A indenização é geralmente regulada por decreto municipal e/ou estadual e não avalia o preço da terra, apenas benfeitorias executadas nas moradias de acordo com o tipo de material que foi utilizado. Muitas vezes, o valor é pago diretamente ao possuidor ou proprietário do imóvel identificado pelo cadastro, mesmo se este não estiver morando.

Neste modelo, o direito à moradia não é considerado como um princípio, apenas o valor da benfeitoria, já que a alegação principal é a falta de titularidade. Aspecto que merece ampla discussão, tendo em vista tratar-se de postura utilizada pelos operadores do desenvolvimento urbano, que abrange as empresas privadas e públicas e o próprio judiciário, pela inércia ou pelas decisões não favoráveis ao direito à moradia³⁷. Mas é bom destacar que tais opções nem sempre reconhecem e respeitam os direitos já adquiridos pela população atingida por essas

³⁷ Na cidade do Rio de Janeiro, até o ano de 2010. Cerca de 1965 famílias foram indenizadas por estarem em área de risco ou em decorrência de obras de infraestrutura executadas nas comunidades. (Dado fornecido por Jorge Bittar, ex- secretário de habitação da cidade do Rio de Janeiro).

intervenções, que poderiam ter outra solução, se discutidas amplamente ainda na fase de planejamento, como já apontamos.

A compra assistida significa a aquisição direta de outro imóvel com a participação do poder público, que acompanha a negociação para a aquisição da casa, repassando o valor à vista ao proprietário que estiver vendendo o imóvel. Neste caso, ocorre uma forma de operação casada em que a família desabrigada recebe e imediatamente repassa o recurso para quem está vendendo, finalizando assim a negociação³⁸.

Com essa opção, a família conta geralmente com uma capacidade de negociação ou barganha, em função da expectativa de pagamento do valor à vista, com a possibilidade de acréscimo em torno de 10% do valor destinado para facilitar a compra do imóvel. Nesses casos, o novo local de moradia não difere muito da realidade anterior ou as condições tornam-se ainda piores, ou seja, a saída de uma área precária nem sempre implica na aquisição de imóvel em outro local com melhor infraestrutura, as condições são as mesmas ou piores.

A outra opção oferecida à população é a moradia temporária através do aluguel social³⁹. As famílias cadastradas recebem do poder público o valor necessário para o pagamento do aluguel até que seja dada solução definitiva ao problema da falta de moradia. Nesses casos, os problemas encontrados são os mesmos da compra assistida, no que diz respeito à qualidade do imóvel alugado, com o agravante da irregularidade dos repasses e da insuficiência do valor destinado ao pagamento, alvo de vários protestos e críticas⁴⁰.

Embora tais valores tenham recebido acréscimos e os processos de repasses tenham melhorado, são ainda insuficientes para que as famílias possam acessar uma boa casa, bem localizada e exercendo seu direito de escolha “livremente”, como prevê o próprio mercado. Não é isso que ocorre na realidade,

³⁸ 1.374 famílias foram atendidas pela aquisição assistida por estarem em área de risco ou em decorrência de obras de infraestrutura, executadas pela prefeitura do Rio de Janeiro. (idem)

³⁹ Outros nomes são utilizados, dependendo da concepção do administrador local, ou da secretaria do governo onde estão sendo alocados recursos para isso. No caso da prefeitura do Rio de Janeiro, é a Secretaria Municipal de Habitação que coordena as ações. (ver dados)

⁴⁰ 5.473 famílias foram transferidas de áreas de risco e recebem aluguel social mensal no valor de R\$ 400,00 e aguardam reassentamento definitivo nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida. (Dado fornecido por Jorje Bittar, ex- secretário de habitação da cidade do Rio de Janeiro)

as famílias são obrigadas a procurar suas casas em lugares restritos à sua capacidade de pagamento, conseguindo unidades bastante precárias e de qualidade muitas vezes inferior às que ocupavam anteriormente.

4.2. Do abrigo à moradia temporária

Tomando como exemplo a cidade do Rio de Janeiro, o acolhimento oferecido à população sem moradia teve sempre como referência o encaminhamento compulsório para abrigos com atendimento precário e de má qualidade. Até os anos 1990, esta ainda era a forma de atendimento que predominava para mendigos, famílias sem teto, desabrigadas e ‘pobres desajustados’, que eram levados para abrigos, como a Fazenda Modelo, localizada na zona oeste da cidade. Esta ação, que era coordenada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)⁴¹, foi posteriormente reformulada em função dos inúmeros problemas e críticas que recebeu, vindo assumir as características atuais⁴². Desta forma, a moradia provisória ganha um novo formato, que pode ser mais adequado se for utilizado como uma política permanente, que provoque menor sentimento de insegurança para aqueles que se beneficiam desse tipo de serviço. Desta maneira, a bolsa aluguel poderá, de fato, contribuir para promover inclusão social para as famílias acolhidas, em detrimento dos recursos gastos com alojamentos precários.

O aluguel social ou auxílio aluguel, como era chamado, foi instituído no município através do Programa Morar sem Risco, no final da década de 90, como estratégia para atender situações emergenciais. Em 24/08/2001, a prefeitura

⁴¹ Ver SMDS Rio.

⁴² Esta era uma situação comum à maioria das cidades brasileiras, tendo em vista não haver outra opção sistematizada no contexto das políticas sociais, que servissem a esta realidade. Em nossa política social meritocrática e particularista (Draibe, 1990), não havia alternativa entre a propriedade e o abrigo e as políticas habitacionais, passando pelo BNH até hoje, ainda não foram capazes de elaborar e pôr em prática outra alternativa de acesso à moradia, que não seja a compra individualizada.

publicou o decreto nº 20.454⁴³, aprovando as diretrizes de realocação em assentamentos populares, áreas de risco ou as situações de emergências, que incluía incêndios, enchentes, desabamentos e despejos. Fatores como a falta de planejamento, deficiência na implementação da política habitacional e a própria condição geográfica deste município, sujeito a sofrer com os deslizamentos provocado pelas chuvas, provocaram o aumento significativo na concessão deste auxílio.

Essa forma de atuação foi estendida para as ações de desenvolvimento urbano, assumida pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) para atender os casos de reassentamentos, provocados pelos preparativos para modernizar a cidade na lógica do mercado e para os grandes eventos. O atendimento nesses casos ocorre, muitas vezes, de forma truculenta com desrespeito aos direitos humanos e já foram realizadas várias denúncias a esse respeito. Sendo assim, o atendimento se torna confuso para os usuários, em função da necessidade de articulação entre as duas secretarias, já que o aluguel temporário requer que a solução definitiva seja encontrada em um tempo determinado, o que nem sempre pode ser atendido.

As situações que envolvem a aplicação do aluguel social são provocadas pelas intervenções urbanas, que demandam moradia provisória, mas podem vir também de outros órgãos da prefeitura, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), através da Secretaria de Assistência Social ou do Poder Judiciário, a partir de ações movidas pela Defensoria ou Ministério Público, em função de riscos socioambientais. As famílias são cadastradas e apresentam o termo de interdição e também o documento "nada a opor", emitidos pela Defesa Civil Municipal, assegurando que não irão residir em área que ofereça risco geológico e geotécnico.

A Coordenadoria de Inclusão Social era responsável pelas famílias com tempo de atendimento superior a três meses, que recebiam mensalmente, em 2011, o valor de R\$ 400,00, utilizando um cartão de banco filiado, enquanto que a

⁴³ Revogado pelo Decreto nº 34.522 de 03 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2012/02/DECRETO-N%C2%BA-34522-DE-03-DE-OUTUBRO-2011.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

Gerência de Terras e Reassentamentos (GTR), da SMH, ficava com os casos com previsão de resolução mais imediata, com prazo de até 90 dias. A SMH ordena as despesas através da Coordenadoria de Integração Social (CIS), mas era a Secretaria Municipal de Assistência Social que fazia o gerenciamento dos recursos junto à instituição bancária.

Poderíamos dizer que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) atende os casos mais tradicionais na área da assistência e que requerem maior período de acompanhamento com ações voltadas ao apoio às famílias para melhoria da renda. A secretaria municipal de habitação atende aos casos transitórios até que novas unidades sejam construídas para as famílias desabrigadas, mas, nos dois casos, os prazos acabam sendo prolongados. Segundo os técnicos da área social, existe a “porta de entrada” para o atendimento das famílias, mas nem sempre se encontra a “porta de saída” com a rapidez necessária devido aos atrasos constantes nos programas.

Tais características trazem para o tema a necessidade de melhor definição de competência sobre qual órgão da administração pública deve recair a responsabilidade de coordenar as ações que envolvem necessidades de habitação temporária. Elevando esse tipo de atuação para o campo das políticas sociais e direitos humanos, a fim de tornar viável o acesso à moradia digna, mesmo para aqueles que se encontram em estado de miserabilidade. Dessa forma, não correndo o risco de ficar reduzida a uma ação assistencialista ou percebida como favor ou como caridade.

Além disso, tais ações ainda não dialogam com a ideia da locação social da moradia estruturada na política nacional de habitação, através de um programa permanente capaz de abrir novas alternativas de acesso à habitação de qualidade, que não seja pelo mercado de aluguel ou de aquisição da casa própria e individualizada. O que existe são ações heterogêneas e dispersas, usadas para solucionar os problemas emergenciais diversos e os conflitos que são provocados por investimentos de grande porte⁴⁴.

⁴⁴ Também são tímidas as propostas contidas na PNH (2004) e no PlanHab (2010).

Esses modelos de intervenção, que se proliferam pelo país para atender ações públicas, não incluem adequadamente o impacto para as famílias atingidas, em sua fase de planejamento. Eles são utilizados para atender as demandas oriundas da interferência nas unidades habitacionais em relação à obra pública em andamento. Tais ações muitas vezes desresponsabilizam os agentes promotores do conflito, como as empresas privadas, que nem sempre estão preocupadas com o custo social para as famílias removidas de suas casas.

Portanto, essa forma de atuação do poder público nos parece pouco articulada com as políticas sociais e com as conquistas dos movimentos sociais, que lutam pela reforma urbana. Por esse motivo, a expressão de nosso questionamento gira em torno da necessidade de compreender melhor por que a locação social não se constitui efetivamente política de atendimento mais abrangente e contínua, sendo pouco valorizada pelos governos como alternativa para compor a política habitacional e, por outro lado, não ocupa lugar de destaque nas reivindicações dos movimentos de luta por moradia.

As ações dos governos são ainda muito tímidas e limitadas ao padrão que se estabeleceu em torno da solução individualizada da casa própria para todos. Havendo certo comodismo e ausência de criatividade, que precisam ser superados, para agir como contraponto à tendência predominante de separação socioespacial nas cidades. Embora se reconheça os esforços no processo de construção de uma política habitacional de interesse social, podemos dizer que o sistema de moradia no Brasil parece ainda não comportar uma reflexão de como transformar a política de aluguel em uma política mais abrangente, que supere as ações heterogêneas e desconectadas.

Da mesma forma, é interessante situar melhor o tipo de intervenção que vem ocorrendo em diversos municípios brasileiros, com a designação de “aluguel social” como uma de suas estratégias de intervenção, logo, associado à ideia de despejo. Essa intervenção se manifesta como instrumento da política urbana em tempos de grandes investimentos, justificando o ideal de modernização sob a ótica da mercantilização das cidades. Essas ações vêm provocando o retorno das remoções forçadas e a criminalização das lideranças dos movimentos sociais.

Ao contrário do que ocorreu no continente europeu, aonde a maioria dos países chegaram a constituir sistemas habitacionais que comportam programas de locação/aluguel social, que são direcionados a diversos seguimentos da sociedade, com modelos de acesso à moradia, que privilegiam tanto a locação quanto contratos de concessão de uso. No Brasil, a herança patrimonialista faz com que as famílias vislumbrem a casa própria como única forma de obter sua moradia. Tais programas poderiam ser direcionados, especialmente, para o seguimento da população que não possui recursos suficientes para acessar suas moradias através do mercado imobiliário.

As medidas de aplicação do aluguel social são também reflexos da ausência de planejamento, que não articulou a produção de novas moradias aos mapas de riscos da cidade. Com isso, o tempo de duração entre a entrada e saída do sistema torna-se mais variável e imprevisível, favorecendo o crescimento do número de famílias atendidas. No entanto, como se explica o aumento extremo ocorrido entre abril de 2010 e agosto de 2011, quando o número de atendimento no aluguel social saltou de 400 para 5.473 famílias, incluindo aquelas atingidas pelas chuvas de abril de 2010⁴⁵.

Segundo técnicos da área social da prefeitura, no início havia a possibilidade de maior acompanhamento das famílias, por parte da equipe social. Mas a quantidade atual de processos restringiu a atuação da equipe ao cadastramento inicial e encaminhamento para o pagamento das parcelas do aluguel, não havendo um projeto social de acompanhamento dos usuários do serviço. No entanto, existe o sentimento de transformação do aluguel social em uma medida não mais transitória e restrita às situações de emergência e com capacidade de estender sua aplicação para além das situações ditas emergenciais. Havendo, para isso, a necessidade de contratação de novos profissionais, a fim de tornar a atividade mais regular e evitar a descontinuidade que ocorre sempre com a mudança de equipe.

Por fim, a oferta deste serviço precisa ser realmente pensada como política pública, integrada com recursos humanos, com projeto de intervenção, centralidade em um setor e/ou articulação efetiva entre os setores envolvidos e

⁴⁵ Site UOL, 19/04/2012.

não como uma medida emergencial. A perspectiva é de que a “porta de entrada” das situações sociais, abarcadas pelo aluguel social, tenha também uma “porta de saída” com o direcionamento das famílias para unidades habitacionais construídas pelos programas habitacionais. A principal opção para essa solução é o Programa Minha Casa Minha Vida, mas nem todos os moradores desejam esta solução e talvez um dos motivos esteja relacionado à questão da distância dos empreendimentos.

4.3.

A moradia temporária nas instituições brasileiras

O déficit habitacional brasileiro resulta não apenas do acelerado processo de urbanização que vivenciamos no país, especialmente durante os anos 50 e 60, mas também da ausência de políticas alternativas de acesso à moradia, para além da produção habitacional, centrada quase que exclusivamente no acesso à propriedade individualizada, adquirida através do mercado. As consequências para as cidades são as ocupações de áreas degradadas e a baixa qualidade de vida para boa parte dos habitantes.

Segundo Valença (2010), a promoção da casa própria pelo governo é a “coisa em comum” da ação de governantes de diversos países e, no Brasil, vem pautando as análises sobre a habitação social, desde a década de 30. Para o autor, a experiência de países europeus demonstra a necessidade de existência de um setor de locação social, com o objetivo de manter o equilíbrio entre a provisão, renda e mobilidade das pessoas no mercado de trabalho. A política de locação social não é necessariamente incompatível com o modelo capitalista defendido pelos adeptos da casa própria, embora possamos dizer que a construção de Parques Públicos de moradia, em grande escala, pudesse contribuir minimamente com a diminuição da demanda habitacional.

Mas, no Brasil, existem instituições governamentais e empresas públicas que já promovem a habitação coletiva para os seus empregados, entre elas: o

Congresso Nacional, a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), ECT (Correios), Petrobrás, Vale do Rio Doce (mineração de ferro), Itaipu (estação de energia), e as forças armadas. Mesmo na escala estadual, existem instituições que, de alguma forma, também viabilizam a moradia temporária para seus funcionários. Tais experiências podem fornecer a base para um modelo alternativo de provisão habitacional nas cidades brasileiras (Valença, 2010).

Tomando o caso dos militares como exemplo, as moradias temporárias foram construídas principalmente durante os anos 40 e 50, somando em torno de 20 mil unidades em todo país. Entre os fatores preponderantes desta experiência está a proximidade dos conjuntos em relação às unidades militares, além da limpeza e manutenção das instalações, que mantém os imóveis em bom estado de conservação. Este serviço e o de segurança são realizados em sua maior parte pelo próprio corpo militar, tornando o custo mais barato. Os conjuntos foram construídos com diferentes tipologias para atender as classificações internas e podem ser utilizados pelos militares somente enquanto estiverem na ativa.

Tais fatores contribuem para a permanência do formato original das construções e contrastam enormemente com os conjuntos habitacionais construídos pelos governos para a população com baixa renda. Geralmente localizam-se em áreas distantes dos locais de trabalho e desprovidos dos serviços que são essenciais para a qualidade de vida nas cidades. Formando áreas segregadas, com transporte de má qualidade e com dificuldade de atendimento principalmente na área da saúde e da educação. Os conjuntos que tinham como objetivo viabilizar as propriedades individualizadas aos trabalhadores hoje sofrem com a falta de manutenção e limpeza e com a ausência de fiscalização. Suas áreas comuns encontram-se bastante descaracterizadas, tornando-se um grande problema habitacional.

4.4. Programa de Arrendamento Residencial – PAR

O Programa foi criado no final do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999, e permitia a compra do imóvel após 15 anos de pagamento, num sistema de leasing com baixo risco para os construtores. Para Araújo (2007), o Programa difere dos demais modelos tradicionais de aquisição da casa própria, através do financiamento, em função de sua origem baseada no sistema de arrendamento francês, que traz a concepção de operação que envolve a locação, sendo o imóvel, durante esse período, de propriedade da Caixa Econômica Federal. Talvez, por isso, o programa tenha sido frequentemente confundido com o de aluguel social (Araújo, 2007, p.36).

Segundo Valença (2010)⁴⁶, “o programa tinha elementos mistos de ambos os modelos, a propriedade privada e os modelos de locação, mas a casa própria era o alvo final”. Misturava, portanto, locação com a compra da unidade, mas garantia ao órgão operador e proprietário (a Caixa Econômica Federal) reaver o imóvel em caso de ausência de pagamento. Assim, o locatário ou comprador, dependendo da situação de adimplência ou inadimplência, vivia uma dupla situação, pois poderia perder todo valor investido no imóvel, caso não conseguisse arcar com as parcelas do contrato.

Este era o principal fator que gerava desconfiança, entre especialistas, e insegurança para os integrantes dos movimentos sociais em relação ao programa. O sistema de leasing utilizado para amortecimento da dívida é claramente um instrumento de mercado, apropriado ao modelo da casa própria e fragiliza a ideia da moradia como direito social.

A Caixa controlava todas as etapas da produção do programa e, como proprietária, mantinha o controle dos conjuntos até o final dos contratos⁴⁷. Para a

⁴⁶ De acordo com o autor, foram construídas mais de 200 mil unidades habitacionais durante a vigência do programa, desde 1999. Ver Valença (2010).

⁴⁷ Para garantir a propriedade em nome da Caixa, permitir a viabilidade da operação e a segregação patrimonial e contábil dos bens financeiros e imobiliários do programa, foi criado o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Ver dissertação de mestrado de Ana C. S. Araujo (Araujo, 2007, p.36)

manutenção dos condomínios, foram contratadas empresas privadas de administração, mas a parte estrutural era de responsabilidade da própria Caixa. Não foram autorizadas qualquer forma de alteração das unidades, assim como a venda ou subarrendamento dos imóveis (Valença, 2010).

Para Araujo (2007), as características do PAR fizeram com que o programa não tivesse capacidade de atingir a população de menor renda, onde se concentra o déficit habitacional. Além disso, não conseguiu superar os problemas relacionados ao custo da produção, que levam as construções mais populares para a periferia, principalmente em função do preço da terra. Neste sentido, sua atuação, embora houvesse inovações, não se diferenciou das políticas anteriores, acentuando o atendimento à população com renda bem maior (Araújo, 2007, p.37).

Se compararmos com a experiência dos militares com a habitação coletiva, é possível observar que os programas se aproximam parcialmente em relação ao aspecto de limpeza e manutenção dos conjuntos (por tempo determinado no caso da Caixa) e a qualidade dos projetos, como afirma Valença. Os dois programas se assemelham também na incapacidade de atingir a menor renda.

No caso de São Paulo, o PAR foi incluído no Programa Morar no Centro, com objetivo de atender famílias que ganham entre 3 e 6 salários, mas a sua aplicação ficou restrita a 5 e 6 salários, como ocorreu em outras cidades, onde foi implantado para reabilitação de imóveis. Segundo Uemura (2010), o programa deu uma contribuição importante, servindo como *“um ‘balizador’⁴⁸ do custo de obra, principalmente nas regiões metropolitanas, criou como uma das modalidades a possibilidade de reforma para os empreendedores privados que querem investir neste segmento”*. (Uemura, 2010).

48 O Programa criou o SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, que dá uma referência de valores a serem aplicados na construção civil. Os resultados/informações do SINAPI resultam de trabalhos técnicos conjuntos da Caixa Econômica Federal - CAIXA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, amparados em convênio de cooperação técnica. A rede de coleta do IBGE pesquisa mensalmente preços de materiais e equipamentos de construção, assim como os salários das categorias profissionais junto a estabelecimentos comerciais, industriais e sindicatos da construção civil, em todas as capitais dos estados. Há, obviamente, problemas ao unificar os itens especificados, tendo em vista as formas de morar diferenciadas no Brasil.

4.5.

O aluguel como componente do déficit habitacional

(...) essas soluções de "casa própria" não excluem o aluguel como problema e solução para a população de baixa renda. A moradia alugada continua existindo: como alternativa na periferia para os que não conseguem comprar lotes (ou partes de lote, ou lajes) e pontos na favela; ou na área central e subcentros, para quem precisa (ou prefere) da proximidade como condição de acesso ao trabalho. (Silva, 2007, p.04)

O preço do aluguel foi amplamente questionado através das mobilizações dos trabalhadores, no início do século XX, sobretudo, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, levando os governos populistas a promover ações, visando solucionar o problema. Sendo a Lei do Inquilinato de 1942, a principal medida tomada no sentido de diminuir e apaziguar as pressões existentes. Tal medida congelou os aluguéis, com base nos preços de 1941, e foi reeditada até o início da ditadura, em 1964, quando foi reforçado ainda mais o culto da casa própria⁴⁹.

As avaliações a esse respeito dão conta de que, apesar do favorecimento dos locatários, o congelamento desestimulou os investimentos e fez subir os preços, devido à escassez de imóveis para alugar, além de provocar despejos legais e forçados. Os baixos salários pagos se tornaram ainda mais incompatíveis com o que era oferecido pelo mercado e o governo não tinha uma política capaz de dar conta da demanda. Tenta-se manter os aluguéis com preços controlados, mas sem condições de absorver a demanda (Silva, 2007, p.03).

O mercado imobiliário segue a lógica do capital privado, os aluguéis se adequavam aos níveis salariais, de acordo com a escala social, e quem investia nesse negócio queria obter lucros através do aluguel de moradias populares.

Atualmente, os contratos de locação formal de imóveis no Brasil são orientados pela Lei 12.112⁵⁰, de dezembro de 2009, que alterou a Lei 8.245, de

⁴⁹ Ver Bonduki (2011), Rounik (1991)

⁵⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12112.htm> ; <<http://veja.abril.com.br/perguntas-respostas/nova-lei-inquilinato-2010.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

outubro de 1991, dando-lhe nova redação e mudança em diversos artigos. Esta nova Lei do Inquilinato, vista por alguns como lei do mercado de aluguéis, entrou em vigor em janeiro de 2010 e protege amplamente os proprietários, que têm, a seu favor, um conjunto de instrumentos de proteção da propriedade privada.

O custo excessivo com os aluguéis é um dos elementos determinantes das necessidades habitacionais existentes no país, tendo em vista o alto preço cobrado pelo setor imobiliário, em contraste com os baixos salários recebidos pela maioria dos trabalhadores. Segundo a Fundação João Pinheiro (2006), o comprometimento excessivo com aluguel se dá quando mais de 30% da renda familiar é gasto para o pagamento do aluguel.

Este limite é utilizado pelas agências de financiamento habitacional, como a Caixa Econômica Federal, que considera esse valor tolerável para despesas com habitação para os mutuários que pagam prestação de casa própria. Muito embora possamos dizer, e isto também foi avaliado pelos técnicos da Fundação João Pinheiro (FJP), que muitas vezes para uma família de menor renda mensal, que recebe em torno de 1 salário mínimo, o comprometimento de 30% significaria um gasto muito alto e fora de sua realidade.

Neste mesmo estudo, a Fundação João Pinheiro estimou para o país uma demanda habitacional em torno de 7 (sete) milhões de novas moradias. No entanto, revelou também que a quantidade de imóveis vagos existentes seria suficiente para conter o déficit habitacional até aquele momento. Para esses casos, os principais argumentos reforçavam a necessidade da criação de programas alternativos, como as propostas que propõe a utilização do estoque de domicílios vazios identificados pelo IBGE para programas de habitação social.

Para Galiza (2003), existe uma relação contraditória entre o número de imóveis vazios e o déficit habitacional. Nos casos de áreas centrais, pode ter origem na postura especulativa dos proprietários, que preferem mantê-los fechados e degradados, esperando uma valorização maior, advinda de projetos de revitalização. Outra razão pode ser a escassez de recursos financeiros para realizar as obras, cujos valores costumam ser altos, bem como a falta de política pública

de incentivos, com opções inovadoras de financiamento para viabilizar a reabilitação.

Esta realidade indica a necessidade dos governos adotarem uma política de reabilitação das áreas centrais das nossas cidades, integrando cultura e desenvolvimento urbano, visando à conservação integrada das áreas urbanas (Galiza, 2003, p.36). Já existe a prática do aluguel nestas áreas, mas falta uma política mais efetiva para dinamizar os proprietários de imóveis com financiamento específico e concessão de subsídios para garantir o interesse. O Estatuto da Cidade possui instrumentos que, se adotados, podem contribuir neste sentido (Galiza, 2003, p.33).

No que diz respeito ao mercado informal de aluguel, a pesquisa de Abramo (2009) constatou o aumento na porcentagem de inquilinos a partir de 2002, quando era de 14%, e 2008, chegando a 27,27%, (Abramo, 2009, p.35-36). Este mercado pode ter influências negativas na qualidade de vida das pessoas, tendo em vista que vem prevalecendo a existência de residência de apenas um cômodo. O caso ocorre principalmente com as moradias alugadas em favelas, quando 70,1% das unidades resultam de subdivisões dos imóveis (Abramo, 2009, 41).

No entanto, para Gonçalves (2012), é preciso levar em consideração o fato de que este mercado cobre uma grande parte do déficit de moradias no Rio de Janeiro, devendo as iniciativas de regulamentação investir fortemente para melhorar as condições habitacionais, a partir de ações mais integradas, que agrupem as dimensões físicas ao social e ao jurídico (Gonçalves, 2012, p.131).

Desta forma, o mercado imobiliário formal ou informal acaba agindo quase que livremente no controle dos preços, e não temos registros atuais de pressão coletiva da sociedade civil, ou de inquilinos, para que o Estado volte a intervir em seu favor no controle do mercado de aluguéis. Para Santos (2004), “as relações entre o lugar e o cotidiano revelam os usos contrastados do mesmo espaço, segundo as diversas perspectivas que se abrem aos diferentes atores” e, neste sentido, não se deve abrir mão dessa disputa. Mesmo se tratando de um país de tradição extremante patrimonialista, não podemos deixar de alimentar a ideia

de que a propriedade deve cumprir uma função social, mesmo que protegida pelo forte arcabouço jurídico.

4.6. Aluguel social na Europa

As lutas operárias e o desenvolvimento do capitalismo levam os estados dos países mais industrializados a definirem políticas que reduzam as possibilidades de conflitos sociais causados pelos bairros operários e, mais tarde, melhorem as condições de vida dos trabalhadores em coerência com os custos de reprodução aceitáveis pelo sistema (Silva, 2007, p.10).

O Aluguel social é uma modalidade da política social já bastante difundida no sistema habitacional europeu. Resguardadas algumas peculiaridades, de acordo com o acúmulo de experiência de cada país, o fato é que existe uma ação voltada a atender às diferentes demandas habitacionais, em especial, aquela parcela da população excluída do mercado imobiliário formal, por motivo de pobreza ou por serem imigrantes.

As políticas de locação social na Europa sofrem variações entre os países e, segundo Silvia (2007), podem incluir os "parques de locação" (conjuntos de unidades), que podem ser públicos ou pertencentes a agentes credenciados (em geral sem fins lucrativos) e sistemas de subsídios para acesso ao parque privado de aluguel. (Silvia, 2007, p.10)

Na França, o sistema é bastante complexo e permite diversos arranjos de acordo com a composição salarial das famílias e também das necessidades daqueles que se inscrevem nos programas. No entanto, a origem deste modelo é anterior ao início da intervenção do Estado Francês na produção habitacional. Segundo Abiko (1994), as iniciativas e ideias de Jules Siegfred e Jean-Baptiste Godin, por volta de 1850, foram fundamentais para as formulações das políticas habitacionais no país e no continente europeu. Nesta época, a habitação popular era considerada caso de saúde pública. (Abiko, 1994, p.03)

As ações tímidas do Estado ocorreram posteriormente, já em 1894, com a criação da lei dos HBM (Habitation à Bon Marché), que oficializou sua ação através da isenção de impostos e, mais tarde, já em 1912, com lei Bonnevey, que descentralizou a política de habitação popular. A partir daí, a política habitacional passou por momentos de altos e baixos, provocados em função das crises econômicas e das guerras. Essa política toma outra dimensão em 1948, com a criação da HLM (Habitation à Loyer Moderé), que contempla o parque de habitação para aluguel moderado. Na década de 80, houve incremento nas construções de HLM (Abiko, 1994, p.04-06).

Segundo Silva (2007), o sistema de locação social francês é operado por mais de 850 instituições de HLM, que podem ser as OPHLM (agências públicas de HLM), com estatuto de empresa pública e com funcionários públicos e contabilidade pública (são 292 no país); as OPAC (agências públicas de urbanização e construção), que têm estatuto de empresa privada (contabilidade e empregados privados), embora vinculadas aos governos (são 324 no país); as Sociedades Anônimas de HLM (criadas por empresas ou grupos de empresas para atender seus funcionários), mas que estão proibidas de distribuir lucros e que funcionam com recursos recolhidos das empresas com mais de 10 empregados (o chamado 1% habitação); e, ainda, as Sociedades de Crédito Imobiliário (66) e as Sociedades Cooperativas (153). São 4,2 milhões de unidades nos parques de locação social, gerido principalmente pelas agencias públicas e pelas SA de HLM. (Silvia, 2007, p.13-14)

O sistema interfere no mercado e utiliza recursos financeiros do orçamento do governo e de fundos diversos. Para o autor, o desenvolvimento desse tipo de programa no Brasil deve ser precedido de legislação que verse sobre o tema. (12)

De um modo geral, as políticas sociais europeias estão enfrentando dificuldades ligadas ao avanço das ideias liberais, que pregam menos investimento público nestas áreas. O Setor habitacional também sofre com a redução dos orçamentos num momento em que o custo da produção da habitação tornou-se mais caro. Em consequência, sofrem também os mais pobres, pois houve aumento da procura “alimentadas pela precarização das relações de trabalho e pelo aumento da imigração (frequentemente ilegal) dos países da África

ou do Oriente Médio e, desde os anos 90, a abertura para os trabalhadores do leste europeu". (Silvia, 2007, p.13)

Não se trata, simplesmente, de importação de modelos, mas de verificar a possibilidade de maior entendimento da experiência externa, analisando o que pode ser utilizado por aqui. Mesmo porque o problema da falta de moradia no Brasil também é resultado da exploração dos trabalhadores, que são obrigados a ocupar as áreas menos nobres da cidade, geralmente sujeitas a riscos, mesmo tendo o país se destacado na produção de instrumentos de enfrentamento dos problemas urbanos.

O problema é que o Brasil, assim como a maioria dos países da América Latina, é resistente às políticas de locação social, mesmo reconhecendo a forte presença da produção informal e periférica de moradias. As políticas públicas são voltadas principalmente para a casa própria, as quais se apoiam na produção privada regulamentada e com sistemas de subsídios variados, mas não conseguem superar a produção informal e precária (Silvia, 2007, p.18).

Os argumentos contra a implementação de uma política de locação social estão baseados no custo de manutenção e na expectativa da não aceitação pelas famílias, considerando a ideologia da casa própria, os riscos de "depredação" pelos locatários, por não se tratar de propriedade da família; e o risco da inadimplência. Mas nossa visita ao prédio da Rua Senador Feijó e conversas empreendidas com os moradores demonstraram que, por lá, essas questões estão sendo bem administradas, com a participação dos moradores e com apoio das lideranças dos movimentos do centro.

Os problemas são notados no conjunto Olaria, mas deve-se observar o prejuízo causado pela descontinuidade no acompanhamento do projeto, justamente num espaço onde as famílias precisam de maior acompanhamento no processo de gestão e acompanhamento do trabalho social. A forma e a estrutura governamental estão voltadas para a produção de moradia e não conseguem entender essa maneira de pensar a moradia.

Numa síntese das entrevistas realizadas, a reflexão é: há uma incompatibilidade do projeto com o que pensam os gestores e técnicos que

estiveram à frente da gestão nos últimos anos. Eles foram treinados na lógica do mercado e não conseguem administrar esse tipo de projeto, ou seja, o problema está na avaliação do significado da moradia e não na expectativa de recuperação dos valores gastos no investimento. De qualquer maneira, o Programa só não ganhou maior impacto, porque o governo deixou de produzir as moradias que estavam previstas e também não consolidou a proposta inicial do parque público consolidado. Essa é a principal crítica feita aos governos que sucederam a gestão de Marta.

Para a maior parte das famílias, o aluguel social poderia ser uma forma temporária, solucionando suas necessidades habitacionais durante uma fase da vida, ou seja, a casa alugada não precisa ser para sempre. Se comparados à realidade dos cortiços, a locação social oferece vantagens associadas ao conforto e segurança na moradia, não são encontrados nos espaços de moradia coletiva, além do afastamento do risco de despejos e das taxas cobradas injustamente pelo mercado de aluguel.

5

O Programa de Locação Social de São Paulo

5.1.

Introdução

Eu acho que eles deviam fazer mais projetos assim, porque não é todo mundo que tem condições de comprar uma propriedade. E a lei diz bem claro, a constituição brasileira diz bem claro, que nós temos direito à moradia digna, ‘direito à moradia digna’, mas não diz que nós temos direito à propriedade. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

O Capítulo II fez referência ao aluguel residencial como principal forma de acesso à moradia no Brasil, até que a casa própria individualizada, incentivada pelo governo a partir da década de 30, viesse a se tornar alvo das expectativas e desejo dos trabalhadores. O governo se mantinha praticamente ausente e sua atuação se restringia a promover alguns incentivos para que o setor privado pudesse construir novas moradias.

Em São Paulo, especialmente entre os séculos XIX e XX, a locação de imóveis para moradia foi bastante utilizada como alternativa habitacional. Esta forma de morar acabava orientando a produção habitacional da época, que tinha como finalidade a rentabilidade das unidades. Com isso, o mercado incrementou uma variedade de moradia, visando alcançar diferentes faixas de renda, como reforça a descrição de Nabil:

Desde o surgimento do problema habitacional em São Paulo, no final do Século XIX até a década de 1930, surgiram várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa renda, todas construídas pela iniciativa privada. Entre elas, as mais difundidas foram o cortiço-corredor; o cortiço casa de cômodos, os vários tipos de vilas e correr de casas geminadas. (Bonduki, 2011, p.43)

Rolnik (1999) observa que as locações de imóveis nos subúrbios populares caracterizavam-se como verdadeira fonte de renda e sem regulação. “As *casinhas* ou *cômodos de alugar* situavam-se em lotes compridos e estreitos, de 9 metros

por 60 ou 65 metros, geralmente com uma na frente e um portão lateral dando acesso para várias casas de fundo.” Mas a necessidade em torno da complementação de renda acabou levando a uma grande variação da ocupação do espaço, com a locação e sublocação de cômodos nos interiores das casas. (Rolnik, 1999, p.118)

No entanto, a experiência de locação de mercado não foi articulada pelo governo para desenvolver ações duradoras no campo social da moradia. O poder público, quando se manifestou nessa questão, o fez, inicialmente, incentivando a produção habitacional através das caixas de aposentadoria e ou na regulação do aluguel através da Lei do Inquilinato, a partir de 1942. Não houve, portanto, a possibilidade de se conceber a moradia como um serviço que pudesse estabelecer um modelo próprio e com normas claras para facilitar o acesso à moradia para boa parte da população, que estava fora do mercado de trabalho ou recebia baixos rendimentos.

Também não se criou uma saída intermediária para o problema habitacional, mas, sim, o controle absoluto e autoritário imposto pelo Estado e a produção em massa na mão dos empresários do setor de construção civil. Medidas que não foram capazes de atender a demanda dos trabalhadores e acabou favorecendo uma faixa maior de renda. Contrariando dessa forma outros modelos que se consolidavam em outros países, que articulavam a política habitacional ao conjunto das políticas sociais.

As políticas de locação social no Brasil surgem vinculadas aos debates em torno da necessidade de recuperação das áreas centrais, visando dinamizar áreas que já contam com boa infraestrutura, surgindo diversos projetos, concepções e disputas. De acordo com Galiza (2003), o termo locação social é utilizado para as moradias, situadas em áreas centrais (históricas), destinadas a famílias de baixa renda, na faixa de cerca de seis salários mínimos. Pode ser pública, quando o proprietário locador é um órgão governamental, que reconhece a habitação social como um bem de utilidade de todos, recupera o imóvel com recursos próprios e concede subsídios a essas famílias, complementando assim o valor de um aluguel social mensal daqueles que só podem pagar uma quantia simbólica e compatível com o seu ganho (Galiza, 2003, p.12),

No Brasil, o mercado de trabalho e o mercado de locação não se comunicam e os salários pagos a muitos moradores não permitem assumir os valores que são cobrados para aluguel de uma moradia “legal”, considerando a lei mínima de habitabilidade. É esse o palco no qual a locação social deve ser estimulada a partir de um modo de vida socializado, na perspectiva de entender a habitação não apenas como um bem a ser apropriado individualmente, mas como um serviço público (Galiza, 2003, p.20).

As iniciativas a este respeito, no âmbito do Ministério das Cidades, não foram levadas adiante, talvez, por falta de um arranjo institucional suficiente para levar as propostas⁵¹. São Paulo é o único município com uma experiência concreta de locação social no Brasil, constituída durante o Governo da Prefeita Marta Suplicy. A Prefeitura incluiu a locação social em seu programa de habitação para Centro, configurando uma política municipal complementar à política de casa própria de *leasing*, disponíveis na época, possibilitando a oferta de unidades de aluguel compatíveis com as necessidades e capacidade de pagamento das famílias sem condições financeiras para a aquisição ou o aluguel como opção.

Silva (2007) considera importante a abordagem sobre o tema, em função dos argumentos de políticos e economistas liberais, frequentemente representados nas agências internacionais, de que as políticas habitacionais baseadas na locação fracassaram. Na verdade, o que houve foi o enfraquecimento do Estado-Providência, seguido da privatização de parte das unidades públicas alugadas, com efeitos na produção e no acesso à habitação nos países centrais (Silva, 2007, p.10).

A autora relembra a pesquisa sobre as condições de moradia e funcionamento do mercado dos cortiços da região da Luz, que foi realizada por Luiz Kohara em 1999. Nos 92 cortiços pesquisados, foram encontrados problemas ligados ao tamanho dos domicílios (11,9m² de área média e 4,10m² por pessoa) e à multiplicidade de usos nos cômodos; falta de iluminação e de ventilação natural; umidade nas paredes e goteiras no telhado; pé-direito inferior a 2 metros em 23%

⁵¹O Ministério das Cidades realizou vários estudos sobre a locação social e chegou a constituir um grupo de trabalho para tratar especificamente do tema. O GT foi responsável pela organização do Seminário Internacional sobre Locação Social, quando foram apresentadas várias experiências internacionais.

dos casos. O aluguel médio encontrado foi de R\$ 191, sendo que a maior parte (42,9%) paga entre R\$ 196 e R\$ 260.

Com esses valores, a pesquisa concluiu que 31,1% das famílias comprometem cerca de 30% da renda familiar com o pagamento do aluguel; 45,6% das famílias comprometem entre 31 e 60%; e 23,3% comprometem mais de 60%. As despesas médias com a conta de água são de R\$ 19,50 e de luz, R\$ 18,20. O interesse de morar no Centro fica evidente diante da constatação de que 48% vão trabalhar a pé e quase 75% gastam menos de 30 minutos no trajeto entre a moradia e o trabalho. (Kohara, 1999).

5.2. A locação social no Programa Morar no Centro

Criado em 2002, o Programa de Locação Social da Prefeitura Municipal de São Paulo é uma política inovadora como alternativa de acesso à moradia em nosso país. Esta experiência, que tem como meta atender famílias com renda de até três salários mínimos, oriundas de favelas e cortiços, foi incluída no Programa Morar no Centro. Esse programa articula um conjunto de ações integradas de intervenções municipais, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

O Programa Morar no Centro tem como objetivo "melhorar as condições de habitação de quem já vive no Centro, promover a inclusão social da população de baixa renda e atrair novos moradores para a região" (PMSP/SEHAB, 2004). Contrariando a tendência anterior, percebida principalmente entre os anos 70 e 90, de esvaziamento das áreas centrais das cidades brasileiras com perda de população e construção habitacional na periferia, o que provocou a existência de uma grande quantidade de imóveis não utilizados. Por outro lado, o Programa tem a pretensão de evitar o processo de gentrificação, que geralmente ocorre em programas de reabilitação. (PMSP/SEHAB, 2004).

Segundo o estudo de Uemura (2010), as políticas e programas habitacionais para a região central começaram de forma pontual a partir da gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992)⁵², mas foram paralisadas nas duas gestões seguintes, de Maluf e Pitta (1993-2000). Com a gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-04) e, posteriormente, as gestões Serra e Kassab, a partir de 2006, muitos projetos que estavam paralisados, desde o início dos anos 90, foram retomados.

O programa iniciado em 2001 criou estratégias de atuação, buscando coordenar e articular as modalidades de atendimento habitacional, com formas de requalificação da área central de São Paulo, a partir da utilização de imóveis vazios, abandonados ou subutilizados, mantendo a população de baixa renda moradora na região, principalmente nas áreas centrais e nos subcentros, para fazer frente à periferação e segregação socioespacial. Com isso, o programa estimulou processos de requalificação de áreas específicas para o uso habitacional.

Quadro 1- As formas de atendimento à população de baixa renda

Locação Social	Aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, destina-se às famílias que recebem de 1 a 3 salários mínimos. As unidades disponibilizadas são propriedades do município, alugadas com subsídio proporcional à renda.
Bolsa Aluguel	Aprovado pela lei municipal nº 13.741, de 2004. Disponibiliza recursos para complementação do aluguel mensal no mercado privado, por até 30 meses e podendo ser prorrogado por igual período. Oferece caução de 3 meses do aluguel ou seguro da Prefeitura como garantia do contrato de locação. A faixa de atendimento é de 1 a 10 salários mínimos.

⁵²Merece destaque, nesta gestão, a produção de 12 mil moradias em regime de autogestão por entidades e movimentos organizados. A contratação de empreiteiras e técnicos era feita pelos próprios movimentos com acompanhamento de assessoria técnica. A produção se concentrou massivamente em áreas periféricas com exceção da recuperação de quatro imóveis na área central, ocupados por cortiços. Ver artigo de Uemura (2010)

Moradia Transitória	Apoio financeiro para locação de imóveis ou quartos em hotéis pelo prazo de 1 ano, renovável pelo mesmo período. Prioriza famílias moradoras de área de risco, que precisam ser removidas ou que estão em situação de rua, ou inscritas para outros programas municipais. Utiliza recursos da Verba de Atendimento Emergencial (portaria SAHB G 698/02) para contratos de aluguel de imóveis privados ou construídos pela COHAB, exige contribuição de 17% da sua renda (resoluções 26 e 27 do CFHN).
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Atende famílias de 3 a 6 salários mínimos, com unidades habitacionais locadas com opção de compra.
Programa de Cortiços	Notificação dos cortiços que não atendem à Lei Moura. A sanção pelo não cumprimento das exigências da lei é a interdição e lacramento do imóvel.
Provisão Habitacional	Consiste na construção de novas unidades habitacionais, em áreas afastadas, e a partir de reforma ou reciclagem de uso de edifícios vazios do Centro para transformar em moradia, contribuindo para recuperar algumas quadras do patrimônio arquitetônico.
Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH	São intervenções em áreas delimitadas em bairros centrais, compreendendo um conjunto de quadras com concentração de moradias precárias.

Fonte: Uemura (2010) e (PMSP/SEHAB, 2004).

Em 2005, o programa foi parcialmente interrompido em decorrência da mudança na gestão municipal com os governos de José Serra e Kassab. Do programa original, apenas as modalidades de Locação Social (LS) e o Bolsa Aluguel não sofreram paralisações. Os argumentos são de que o programa de Locação Social foi mantido para finalizar as obras já iniciadas, embora já houvesse alguns empreendimentos funcionando desde 2004, que também foram mantidos. No entanto, houve sérias complicações em relação ao andamento dos projetos, como a ausência de acompanhamento e trabalho social, além da insegurança em relação à continuidade dos contratos.

O Bolsa Aluguel também não foi paralisado e acabou se caracterizando como programa de atendimento provisório para famílias que aguardavam por atendimento no Programa de Provisão Habitacional ou nos imóveis que seriam reformados para Locação Social. Dessa forma, o Bolsa Aluguel acabou sendo

utilizado como linha de apoio à ocupação de imóveis e hotéis vagos na área central, mas não como uma política de atendimento habitacional⁵³.

Este programa se consolidou como uma alternativa à construção dos alojamentos provisórios e abrigos, muito comuns até o início da década de 90, que foram bastante criticados, porque, às vezes, apresentavam condições mais precárias que a ocupação original. Segundo a publicação do projeto Moradia é Central, o Programa se desvirtuou dos seus objetivos originais e, como no caso do Rio de Janeiro, é utilizado como instrumento para “*retirar e expulsar famílias das áreas onde as Prefeituras têm interesse em realizar outros projetos. Assim, o programa, criado para ser uma alternativa até que a família consiga acesso à moradia permanente, tornou-se um instrumento de expulsão, substituindo os alojamentos provisórios.*” (Centro Gaspar Garcia, 2012)

Entretanto, as razões para a continuidade dos programas, sobretudo, da locação social, podem estar associadas à capacidade de mobilização dos movimentos de moradia de São Paulo, que tem forte atuação nas áreas centrais da cidade. Sobre a possibilidade de ameaça de encerramento do programa, os integrantes do movimento Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) são bem claros:

(...) não, porque se vier um negócio desses, a gente não vai deixar ninguém sair. Eles vão precisar arrumar um lugar melhor para essas pessoas.” (Entrevista nº 2, jan, 2013)

(...) eles não são loucos, porque irão mexer com muita gente.” (Entrevista nº 3, jan, 2013)

As lideranças funcionam como guardiãs dos direitos à moradia, que, embora já tenham sido conquistados para os moradores, é preciso estar atento para que sejam garantidos. E as lideranças demonstram o quanto estão dispostas a lutar para mantê-los. Resistência e enfrentamento são necessários para garantir os direitos que foram conquistados

⁵³Essa modalidade de atendimento está presente nas experiências de locação dos países europeus, sobretudo, na França. Ver (Abiko, 1994).

5.3. Antecedentes do Programa de Locação Social

Cabe ressaltar que, na época em que o programa foi lançado, não havia nenhuma linha de financiamento compatível com a capacidade de pagamento de famílias neste nível de renda, justificando plenamente o PLS. A ideia se diferencia das políticas tradicionais implementadas pelos governos, porque a forma de acesso à moradia não prevê a transferência da propriedade como objetivo final. Essa política local de aluguel criou não somente uma nova forma de atendimento a esta demanda com qualidade arquitetônica e urbanística, mas deu maior dignidade às famílias envolvidas no programa, além de orientar a produção de unidades habitacionais para a área central da cidade.

Silva (2007) lembra que esta possibilidade da LS já vinha sendo discutida por técnicos do município de São Paulo, desde a década de 70. Houve uma iniciativa na gestão Mario Covas, que propôs no seu plano habitacional um programa de "oferta de habitação de aluguel", em escala reduzida e de caráter experimental, destinado a famílias com renda entre 2 e 5 salários mínimos (Diogo, 2004 in: Silva 2007, 22).

A discussão foi retomada durante o Governo Luísa Erundina e efetivada, posteriormente, na gestão da Prefeita Marta Suplicy. Os dois governos realizaram estudos e seminários sobre a reabilitação de áreas centrais e locação social, tendo como principal referência o modelo francês. Foi somente na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), que a proposta de locação social começou a ser desenvolvida dentro do Programa Morar no Centro, que contou com recursos iniciais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Ainda de acordo com Silva (2007), havia uma reação negativa dos consultores do BID, que era pautada na avaliação negativa das experiências internacionais de locação e na desconfiança da capacidade de gestão desse tipo de programas por parte da COHAB. Houve bastante insistência para que o município restringisse seu apoio aos locatários mais pobres

No entanto, com os eventos que foram organizados para conhecer experiências internacionais, o programa passou a ter maior aceitação, tanto no interior da administração municipal, como entre os integrantes dos movimentos de moradia, que passaram a reivindicar o programa como forma de atendimento para as famílias mais pobres, que estavam fora dos programas disponíveis na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano CDHU e pelo PAR. A implantação do programa não avançava anteriormente, porque era considerada inadequada para o Brasil pelos movimentos sociais envolvidos e por muitos dos técnicos do governo, ligados à habitação popular (Silva, 2007, p.22).

Quadro 2- Principais características do programa de locação social

Objetivo do programa	Produção de moradias, cuja propriedade não é transmitida às famílias beneficiárias, mas que permanecerão como "estoque público" para serem atribuídas, mediante pagamento de aluguel, durante o período necessário.
Contratos	Feitos por 48 meses, tinham como base a lei federal 8245/91, Lei do Inquilinato, e renováveis.
Valor do aluguel	É baseado na recuperação mensal (RM). Cada família paga de aluguel um valor que compromete entre 10% e 15% da renda familiar, dependendo da renda e do número de pessoas na família. Se este valor for inferior ao "valor de referência", será complementado por um subsídio. Esse subsídio será familiar, intransferível e renovável a cada 12 meses, mediante comprovação de renda, que é pago a COHAB. (Silvia, 2007: 23)
Condições de renda e prioridades	Pessoas sós ou famílias, cuja renda familiar seja de até 3 salários mínimos (excepcionalmente famílias com renda maior, desde que a renda per capita não atinja 1 s.m.). A prioridade será dada aos maiores de 60 anos, pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de direitos especiais e moradores em áreas de risco e insalubridade.

Fonte: Uemura (2010) e (PMSP/SEHAB, 2004).

5.4. A descrição dos empreendimentos visitados

Os quadros, que serão apresentadas abaixo, representam um resumo básico da situação física e social dos empreendimentos Olarias e Senador Feijó, que foram visitados em nosso trabalho de campo. Para compreender melhor os impactos do programa, resolvemos visitar duas experiências que foram escolhidas por representarem resultados opostos em relação à gestão e manutenção do condomínio, que são aspectos internos, mas também aqueles que são externos e também influenciam diretamente no resultado da experiência, como as trocas de governo e o desafio do acompanhamento do trabalho social. Os problemas se refletem nas formas de utilização dos espaços coletivos, que, por vezes, refletem a utilização das áreas privadas.

Quadro 3- Descrição dos empreendimentos visitados

SENADOR FEIJÓ
<p>O edifício está localizado na Senador Feijó, uma rua transversal à Catedral da Sé, marco zero da cidade de São Paulo. Foi construído em 1930 para uso residencial e depois foi adaptado para hotel. Com a atuação dos movimentos, foi inserido no Programa e voltou a ser moradia no ano de 2006.</p> <p>Em 1992, o prédio foi desapropriado, mas as duas áreas comerciais no térreo, que estavam em funcionamento, foram mantidas após desmembramento. A área comercial permanece em uso. Esta é uma das principais características dos imóveis no centro, os edifícios agregam programas diversos e o desmembramento acabou por viabilizar a habitação, além de dar um uso mais adequado aos pavimentos térreos.</p> <p>As unidades habitacionais variam entre 27 e 49,79 m². O que desperta uma discussão em torno das dimensões mínimas dos apartamentos, que em geral abrigam famílias com uma média de 4 pessoas cada, diferente do padrão utilizado nas unidades construídas nas periferias. As unidades são pequenas, mas contam com acesso rápido para toda infraestrutura, transportes e equipamentos públicos.</p> <p>O prédio foi inaugurado há 5 anos e demorou mais tempo que os outros, porque foi preciso ser reformado. A administração é feita pelo próprio movimento de moradia (ULC), e uma gerenciadora contratada pela Prefeitura faz a supervisão e manutenção nos elevadores.</p> <p>Durante a visita, nos pareceu muito bem cuidado, limpo e as pessoas parecem bastante satisfeitas de estar morando ali. Percebi que não tem porteiro, cada morador tem sua chave.</p>

OLARIAS

O projeto habitacional está localizado no entroncamento da Rua das Olarias com a Araguaia, no bairro do Pari, muito próxima do principal eixo de ligação norte-sul da cidade de São Paulo (avenida Cruzeiro do Sul).

A área de implantação, com 3.214,96 m², representa uma importante experiência, no que se refere à proposta urbana, arquitetônica e de atendimento social. A obra foi financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal e pelo Fundo Municipal de Habitação.

Foi dada prioridade às pessoas com mais de 60 anos e aos catadores de papel.

O Olarias foi um dos primeiros conjuntos a ser entregue no 2º. Semestre de 2004 e que sofreu com o descaso público, respondendo através da alta inadimplência no pagamento de condomínio (68%), rotatividade entre moradores e degradação das áreas comuns. Segundo esta pesquisa, 61% dos entrevistados estão insatisfeitos com a gestão condominial feita pelas empresas terceirizadas⁵⁴.

As tipologias existentes na área se caracterizam por indústrias e residências unifamiliares. Os gabaritos dos edifícios variam entre 5 e 9 pavimentos, com tratamento diversificado das elevações e na forma de articulação entre os três blocos. O pavimento térreo conta com módulos de serviço e comércio, destinados ao público, que contribuem para a recomposição e a vitalidade da escala da rua. Os acessos ao conjunto são claramente definidos e, ao mesmo tempo, caracterizam a comunicação entre espaços públicos externos e espaços coletivos de uso dos moradores.

O programa do edifício é bastante diversificado: além das áreas comerciais citadas, abrange três variações de unidades habitacionais (quitinete, um e dois dormitórios), salão comunitário e ambiente de lazer coletivo. Há ainda áreas livres, horta comunitária, equipamentos para recreação infantil e estacionamento de carrinho para catadores de papel.

O fato do imóvel permanecer como propriedade do poder público coloca três questões importantes em discussão: a gestão condominial, que precisa ser administrada quando da ocupação das unidades habitacionais, a possibilidade de se conter a valorização imobiliária das áreas que foram beneficiadas com a implantação de um edifício de qualidade e a necessidade de restrição do processo de repasse dos imóveis, tão constante, dada a realidade avassaladora de empobrecimento da população brasileira.

Fonte: (Uemura, 2010) e complementos do levantamento de campo.

⁵⁴Dados que também se referem ao Residencial Parque do Gato, entregue seis meses antes.

5.5.

Análise das entrevistas com moradores e técnicos Sobre o processo inicial do Programa

Eles fizeram este programa, de locação social, para poder beneficiar as pessoas que haviam perdido sua propriedade e tudo. Então as famílias de baixa renda ficavam nesses prédios até poder se levantar, se reerguer. Era um período de 4 anos, que poderia ser depois mais 4 anos. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

O Programa de Locação Social na cidade de São Paulo foi pensado, originalmente, articulado com as demais políticas públicas de habitação social. Não haveria muito sentido se não fosse pensado dessa forma, agrupando duas frentes complementares de atendimento, que seria, por um lado, a construção de um parque público de moradias e, por outro, o bolsa aluguel. O primeiro caso para abrigar as famílias enquadradas na locação social propriamente dita e o segundo para abrigar aqueles que estavam inscritos num programa de moradia definitiva. Nessa formação, mercado de aluguéis era utilizado temporariamente, como ocorre em algumas modalidades de locação social, em países como a França e Itália. A justificativa dada pelo entrevistado número (1) foi que:

A capacidade da prefeitura de produzir moradia para constituir um parque público é muito lenta, com limites de recursos e também a burocracia. Então, enquanto isso, poderia ter bolsa aluguel, tanto que no programa bolsa aluguel está escrito que só entrariam no bolsa aluguel. (Entrevista nº 1, jan, 2013)

A motivação para criação do programa se deu, porque não havia nenhuma alternativa habitacional que possibilitasse o acesso à moradia da população com rendimento inferior a três salários mínimos. Mas havia uma discussão anterior com respeito ao abandono das áreas centrais das cidades, provocando grande desperdício de infraestrutura já instalada e subutilizada, devido ao esvaziamento que essa zona sofreu nas décadas anteriores. As ações em torno da requalificação dessas áreas são geralmente acompanhadas da retirada compulsória das famílias que ocupam esses lugares.

Foi no diálogo entre técnicos da prefeitura e os movimentos de moradia, que o aluguel social ganhou força e passou a ser reivindicado como ação

alternativa para viabilizar a moradia com dignidade, mesmo que temporária, na região do centro de São Paulo. Mas as condições precárias das moradias nos cortiços e o preço alto dos aluguéis foram fatores preponderantes para a adesão das famílias à locação, quebrando a resistência inicial entre as lideranças.

E tem uma outra discussão que ajudou, foi a discussão dos cortiços, mesmo porque tinha um programa de cortiços e no cortiço você gasta quase mais que a metade do salário com aluguel para morar num quartinho de 12 metros quadrados. A locação por metro quadrado mais cara na cidade de São Paulo são os cortiços, pode comparar com os bairros de classe média alta, o mais caro é o cortiço. Então isso também costumava dizer, já que você vai continuar morando de aluguel, é melhor que você pague pouco. (Entrevista nº 1, jan, 2013)

Em relação a esse aspecto, sobre ser favorável ou não ao Programa, a entrevistada nº 2 diz que é totalmente a favor da locação social como programa alternativo de moradia e compara os valores pagos, na época, com os valores de mercado, assim como diferença na qualidade da moradia.

Porque só a possibilidade das pessoas morarem dignamente, isso pra mim já é tudo, né, morar dignamente e pagar um aluguel que ele pode realmente pagar e o salário dele dá pra fazer o que ele quer fazer. Porque pra ele pagar no 'parceria social', ele não consegue alugar num lugar descente, o valor do aluguel de um cômodo está na faixa de 400, 500 reais e tem a parceria social que é 300 reais, aí ele vai ter que completar, né. E na maioria das vezes é aquele local, aquele cômodo, onde tem só um banheiro, onde moram umas 20 famílias, onde tem só um tanque, onde tem só uma pia. A locação social não, paga uns 10% da renda familiar e ele tem seu banheiro, tem suas coisas individuais, tem tudo independente, um local também descente. (Entrevista nº 2, jan, 2013)

O entrevistado nº 3 observa que a locação deve ser uma política transitória na forma como foi aprovado no Conselho Municipal de Habitação. Não é contra, mas acha que deveria funcionar da forma como foi pensado, para que as pessoas possam se preparar para mais tarde conseguir uma moradia definitiva, ele acrescenta que o subsídio pago pelo poder público é alto.

E a locação, acho que veio até pra mostrar isso, porque as pessoas, que estão na locação hoje, são muitas famílias que vieram de cortiços, vieram de favelas, vieram do próprio aluguel, um sufoco lá, é o que a Maria falou, você muda a vida mesmo, você transforma, né. Mas eu não sou contra, eu só acho que pra nós aqui,

no Brasil, a locação serve de um modelo de preparação para que você possa definitivamente ir para um local definitivo. (Entrevista nº 2, jan, 2013)

O Bolsa aluguel não funciona da forma como foi pensado no início do Programa para famílias em fase de espera. Foi alterado ou substituído pela Parceria Social no Governo Serra e Kassab, confundindo a população que está sendo atendida. Agora é uma ajuda de aluguel.

(...) tem que depositar 30% todo mês para fazer uma poupança. Porque eles falam que quando terminar os 30 meses e, se não renovar, pelo menos tem um fundo lá pra se manter até ele resolver a vida. Então as assistentes sociais passam a cada 3 ou 6 meses nas casas e querem ver o extrato, se foi feito o depósito, se não foi feito puxa a orelha. Uma vez lá em casa, a assistente social puxou a minha orelha, porque eu não havia depositado 2 meses. (Entrevista nº 2, jan, 2013)

Um instrumento, que foi concebido para ser uma etapa da moradia, acabou virando um instrumento quase de despejo em São Paulo, como também ocorre no Rio de Janeiro e em várias outras cidades brasileira. Vem justificando os despejos em favelas e áreas, áreas de risco e por interesse de obras públicas e diz que é Parceria Social. Hoje a prefeitura está pagando mais de 20 mil parcerias sociais.

Então eu moro num barraco (numa arena da Copa), e ali é uma área de risco, 'mentira'. É uma locação de emergência, aluguel emergencial. Aí ela pode ser 500, pode ser 1000, dependendo do local que eu estiver, mesmo eu morando numa casa que for área de risco, dependendo do tanto que eu pagava de aluguel. Por exemplo, no Pantanal, na zona leste em 2009, encheu, acabou com as casas de todo mundo, tinha muita gente que tinha casa própria, não pagava aluguel caro, lá o atendimento emergencial foi de 500 até 1800 reais. (Entrevista nº 3, jan, 2013)

Na verdade, acabaram acontecendo vários arranjos desenvolvidos pelos governos que sucederam a gestão de Marta Suplicy, provocando a descontinuidade do Programa. Cada governo tentou responder a seu modo e foram dadas outras soluções fora da região do centro, que dificultaram, mas não impediram o sucesso em vários aspectos desta experiência. A garantia e a continuidade da locação foram dadas pelos movimentos sociais de moradia, que têm forte atuação em São Paulo.

O atendimento aos idosos e população mais desprotegida

Lá não é lugar para idoso ficar só dormindo, não é tipo de asilo moderno, é moradia com quarto, cozinha, banheiro. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

Para os entrevistados, a locação social deve favorecer as pessoas mais vulneráveis, como mulheres com filhos e idosos. Sendo que, para estes, o atendimento deve assumir um caráter mais definitivo, para os demais, eles defendem que deve ser provisório, como afirma a entrevistada nº 2.

Acho que pra todo mundo, principalmente para quem a gente focou a questão das mulheres sozinhas com filhos pequenos, que pagam aluguel e a renda dela não é suficiente pra entrar num programa definitivo. Mas eu acho que isso é uma porta, né, você deve ir trabalhando essa pessoa, essa família pra depois ela ir para um definitivo. E o idoso, às vezes, o idoso sozinho ou dois idosos, que, às vezes, não tem a mesma expectativa, eu acho que é o ideal, é o ideal. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

A mobilização específica dos idosos constitui um movimento com atuação forte na área da moradia. O grupo começou a se organizar na Ocupação Nove de Julho, em 1997, onde havia vários idosos vivendo numa situação muito precária. Segundo a entrevistada (4), *“o grupo se reúne uma vez por mês na Câmara Municipal, a gente faz curso de capacitação, conscientização para o Estatuto do Idoso, fala sobre os direitos deles, aulas de cidadania.* (Entrevista nº 4, jan, 2012)

Em 2001, com o Governo Marta, eles começaram a ter conhecimento da experiência de outros países com locação social para as pessoas que haviam perdido suas casas. Foi quando eles passaram a reivindicar moradias específicas para os idosos. Em função disso, foi construído um empreendimento específico para suprir essa demanda por moradia. Chama-se Vila dos Idosos, que se tornou referência para o Programa de locação social, mas também uma maneira de tratamento digno para este seguimento.

Então é isso, é o banheiro coletivo, é o chuveiro, é muito difícil. Ele não tem dignidade, porque não há moradia digna, ele sofre, porque não tem privacidade. Foi justamente no Governo da Marta e do Paulo Teixeira, que hoje é deputado federal, a gente conseguiu um terreno, lá no Pari e a gente já tem um projeto, a Vila dos Idosos. Lá tem 145 apartamentos, são 90 para solteiros e 55 para casais

idosos, mas só idosos. É o único que tem no Brasil, na América Latina e no Mundo. Porque tem vindo muita gente de outros países visitar. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

A entrevistada considera que o país tem uma dívida com os idosos, porque eles não têm recursos financeiros para se manter de forma apropriada. Como a escolaridade é muito baixa e sua mão de obra não foi devidamente valorizada, apesar de terem trabalhado muito. Para ela, a situação dessas pessoas, que nasceram antes dos anos 50, é muito ruim, mas considera que as políticas vêm avançando no sentido de melhorar essa situação.

“E aí depois veio o Estatuto do Idoso e a Política Nacional do Idoso, ninguém poderia ganhar menos de um salário mínimo neste país. Então isso ajudou muito para que o idoso possa ter um salário mínimo e poder viver dignamente dentro de um empreendimento do governo, na política pública de habitação e que ele pagaria 10% do que ele ganha e não precisaria ficar esmolando pra comer, pra se vestir. Por quê? Porque está pagando um aluguel social, preço de hoje de 62, 20 (sessenta e dois reais e vinte centavos), quando um quarto de 2m por 2 e meio num cortiço está 450, 500 reais. E para entrar nesse quartinho você precisa dar 3 meses antecipado, e qual o idoso que tem isso?” (Entrevista nº 4, jan, 2013)

Habitação coletiva e direito à moradia *versus* propriedade

O entrevistado (1) relembra o período inicial de implantação, quando as pessoas, ainda inseguras em relação ao Programa, diziam que queriam ser proprietárias. Por mais que seja difícil mudar a maneira de pensar num país patrimonialista como o nosso, será que a propriedade privada plena responde às necessidades de todo mundo? Não havia o entendimento de que a moradia pertencia a ela enquanto estivesse morando e que mais importante que a propriedade era o fato da pessoa poder morar bem, esse era o principal benefício.

Porque a estruturação da vida através da moradia, ela possa ir produzindo outras melhorias, então é reconhecer que a moradia precária, ela é prejudicial para a vida da pessoa. Então você coloca, na frente, a discussão do direito à moradia e depois o direito à propriedade, porque nós, na nossa cabeça, a moradia, mesmo a esquerda, critica aqui, tinha uma coisa mesmo criticando a mercantilização da moradia, mas na hora de fazer, parece que ela é mercadoria, o sistema transformou e a gente não tem como sair dela.” (Entrevistado nº 1, jan, 2013)

O Entrevistado 3 considera que no país a cultura de ser proprietário é muito forte, mas acho que o trabalho que estão realizando, dentro do movimento, vem contribuindo para diminuir um pouco esse sentimento arraigado entre as pessoas, porque as pessoas precisam é morar bem. Aqui, o que está em jogo não é somente o direito à moradia, mas também o direito à cidade. Essa cultura tornou-se um dos principais entraves para apropriação de outras modalidades de acesso à moradia de qualidade.

Como diz a entrevistada nº 4:

Eu acho que eles deviam fazer mais projetos assim, porque não é todo mundo que tem condições de comprar uma propriedade. E a lei diz bem claro, a constituição brasileira diz bem claro, que nós temos direito à moradia digna, ‘direito à moradia digna’, mas não diz que nós temos direito à propriedade. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

Questionada sobre a expectativa de ser proprietária, a entrevistada (5) foi bastante clara, posicionando-se na condição de idosa. Ela se sente segura em sua moradia, mesmo tendo consciência que o apartamento onde mora não será transferido como propriedade:

Meu filho, eu com 75 anos, eu já não tenho expectativa nenhuma, né, eu só queria morar num lugar que não precisasse mudar, porque eu detesto mudança. Mas não sei, se precisar mudar, a gente muda, né. (Entrevista nº 5, fev, 2010)

Questões políticas impedem o avanço do programa

Entre os problemas enfrentados pelo Programa, aqueles relacionados à troca de governo foram os que mais prejudicaram o seu andamento. A falta de continuidade das ações dificulta uma análise mais apropriada da experiência como um todo. É mais simples dividir os empreendimentos que estão dando certo, como Senador Feijó e Vila dos Idosos, daqueles que apresentam os maiores problemas, como o Parque do Gato e o Conjunto Olarias.

E a locação aqui, em São Paulo, ela tem um prazo de 4 anos, né, ela não é uma coisa definitiva, o que ocorreu aqui em São Paulo é que na gestão do Serra e do Kassab, eles não construíram paralelamente para migrar aquelas pessoas que já

estavam capacitadas, preparadas pra ir e depois a gente pegar outros. Não teve uma visão de falar isso deu certo, eles fizeram um modelo pra falar isso não dá certo aqui, essa foi a história. Mas a gente provou que dá certo, a gente pega o modelo, pelo menos do Senador e da Vila dos Idosos, deu certo, quando o poder público tem a vontade política de estar junto com os movimentos. (Entrevista nº 3, jan, 2013)

Os entrevistados são unânimes quando apresentam os problemas, todos apontam as dificuldades com o Olarias (mistura de demanda de diferentes movimentos, inclusive com a população de rua, que analisaremos mais à frente; gestão do condomínio; alta inadimplência; falta de conservação etc.). Alguns desses problemas são ocasionados, segundo apontam os entrevistados, pela falta do trabalho social, a equipe foi retirada e não faz mais o acompanhamento.

Largar de mão assim, por exemplo, porque o Olaria ficou assim, porque, quando entrou o Governo Serra, tirou todos os assistentes sociais e deixou os projetos a Deus dar. Quando eu falava o que eu vou falar agora, muita gente falava assim, você é doida, você é maluca. Mas o problema é que o Governo que entra, por exemplo, quando o Serra entrou, ele não queria que nenhum que a Marta deixou desse certo, para mostrar que ela não tem capacidade e que são incompetentes. Aí depois, ele sai e o outro faz a mesma coisa, não é por aí. (Entrevistado nº 4, jan, 2013)

Já aconteceram várias denúncias de vendas de apartamentos, e a prefeitura quis despejar esses moradores, mas foi impedida pelo Ministério Público. O Conselho foi consultado sobre o problema e se posicionou favorável à manutenção do programa, ou seja, contra a venda das unidades. Como era de esperar, não houve apoio ao despejo, mas as famílias deveriam ser avaliadas e, se fossem de baixa renda, deveriam ser encaixadas num programa da prefeitura. Imagina como seria constrangedor para os conselheiros, se houvesse uma posição contrária a essa.

O entrevistado nº 1 aponta problemas que relacionam a estrutura da produção habitacional com a gestão do Programa de locação Social. A SEHAB faz a gestão dos programas habitacionais e a COHAB é responsável pela produção, só que, neste programa, a COHAB além de produzir, também faz a gestão financeira e social e sua abordagem se limitava aos aspectos físicos e sociais.

Historicamente, o entendido do social era aquela coisa assim, até, às vezes, nas melhores visões, “a gente vai preparar eles bem, explicar o que é a casa, explicar como se abre, pra não quebrarem, como é aquilo outro, uma mistura da parte física com o social, se chamava de físico-social.” E aí, agora, na medida em que aquela propriedade não passou pelo particular e continua sob a responsabilidade do Estado, quase que eles falavam “pelo amor de Deus, vocês vão deixar esse pepino em nossas mãos, nós temos que fazer gestão disso aí. (Entrevistado nº 1, jan, 2013)

No que se refere ao Parque do Gato, a ideia inicial de funcionar como um parque público, como ‘pulmão,’ para abrigar aqueles que fossem precisar de um local para morar temporariamente, também ficou prejudicada com a falta de continuidade. Então virou um lugar praticamente de moradia definitiva, já que grande parte dos moradores já tem mais de 8 anos.

Outro ponto abordado pelos entrevistados de maneira unânime se refere ao Programa Parceria Social, que acabou se transformando em um instrumento de despejo. Deixando de cumprir seus objetivos iniciais, como instrumento pensado para ser uma etapa transitória de apoio à moradia, para que as pessoas pudessem adquirir seu espaço definitivo. Como diz o Luiz, ex-assessor da prefeitura, entrevistado (1): *“pegaram o mesmo instrumento, tiraram o problema que dava para eles e acabou virando um instrumento de despejo”*. (Entrevistado nº 1, jan, 2013)

É preciso avançar no atendimento à população de rua e as novas demandas

Tomando como referência a Vila dos Idosos, a locação social para este seguimento parece bem consolidada como um tipo de atendimento que não deve ter um limite formalizado de tempo. Ela deve ganhar um caráter definitivo até mesmo como forma de dar maior segurança para seus ocupantes, mantendo, porém, o não direcionamento final para a propriedade. Mas com relação às populações que vivem nas ruas, os programas são mais tradicionais e precisam avançar a partir de uma articulação mais clara com a área da assistência social.

Com a inexistência de um programa de moradia específico, parte da população que trabalha nas ruas foi encaminhada para os empreendimentos de aluguel social, como o Conjunto Olarias e outros. A maioria dos entrevistados

considera que este fato vem acarretando problemas de relacionamento e mesmo de gestão dos condomínios. Para a entrevistada nº 2, a dificuldade é que você não sabe quem são as pessoas que estão indo para os empreendimentos.

Morador de rua que já passou por albergue, por moradias provisórias, que mais ou menos já está integrado, já está preparado para viver na sociedade, mas, mesmo assim, tem essa tensão, é o emprego, a renda, de onde ele vai tirar a renda fixa e aquela coisa também de ter morado na rua, ter morado nos albergues. A gente teve casos aqui no Olaria que foi isso, trouxeram o pessoal debaixo do viaduto e foi muito difícil trabalhar. O outro está querendo ser superior a ele, então tem uma série de coisas, os dois lados têm de ser trabalhado pra isso, eu acho que tem que trabalhar melhor. (Entrevista nº 2, jan, 2013)

Para o entrevistado (3), é difícil trabalhar com esse público, porque muitos deles têm problemas com álcool, são viciados e têm vários problemas que você não consegue solucionar, sendo necessário um trabalho diferenciado de base. É preciso analisar bem essa realidade e pensar bem nas estratégias de integração, para não haver problemas de relacionamento para ambos os lados

E aí o pessoal tem uma discussão de que colocar esse pessoal junto com o movimento, acha que ele consegue. O próprio líder da população de rua, ele é coordenador nacional do movimento, ele acha que não consegue, tem que ser uma coisa muito específica para esse público e eu compartilho com ele, porque é muito difícil. Você tem deslizos toda hora, então tem que ter moradia para eles, eu não digo que tem que construir guetos pra eles, não acho que tem que ficar isolando, você tem que preparar muito, mas muito mesmo, acho que até para morar com nós do movimento popular. (Entrevista nº 3, jan, 2013)

Embora, num primeiro momento, possa haver uma carga de preconceito em relação à população de rua, os dois entrevistados não descartam a possibilidade dessa convivência, desde que haja uma preparação maior daqueles que forem direcionados para os conjuntos. Os entrevistados destacam que, nos casos dos movimentos de moradia, ocorre uma preparação de vários anos, que eles fazem através da capacitação de seus membros, que é fortalecida pela luta política que fazem em torno do direito à moradia. Nesse campo das reivindicações, das bandeiras de lutas, os dois movimentos conseguem dialogar em torno da melhor solução de moradia. Mesmo que ainda haja alguma dificuldade, eles conseguem se articular para algumas frentes.

O que salva um pouco é que toda vez quando a União, a CMP, os movimentos organizados, a gente puxa o Anderson em nome de toda a população em situação de rua, em todas as reuniões que nós vamos, inclusive com o prefeito, pra falar assim ‘olha, eles existem, inclusive agora, quando o Hadad nos recebeu, o Anderson estava, até para, então, o Anderson no dia colocou. Então a gente vai puxando essa pauta para não falar assim, ‘ah! os movimentos excluem catadores, exclui o pessoal...’, toda hora a gente tá puxando. É uma coisa muito nossa, a gente chama nas reuniões, até para que eles possam se organizar mais. A grande maioria das reuniões com prefeito, secretário, a gente puxa o Anderson, pra vir pra mesa, até para colocar na pauta. Mas entre os governos, eu te digo que não há muita integração não. (Entrevista nº 3, jan, 2013)

Refletindo sobre este aspecto, por mais que haja consenso que a política habitacional não atua de forma isolada, pois tem forte relação com as demais dimensões da vida social, em algumas práticas, o olhar acaba ficando limitado com a dimensão urbana. Mesmo com a área da assistência, que neste caso é a que mais se aproxima, percebemos essa dificuldade. É o caso da população que vive nas ruas, são os mais pobres, do ponto de vista financeiro, o que se soma às dificuldades para conseguir uma moradia. Por este ângulo, essa experiência de São Paulo, por ser um grande desafio, pode ser tomada como referência para avançar neste desafio.

Na tese de doutorado, eu trabalhei a relação entre as condições de moradia e desempenho escolar das crianças, foi em 2009 minha defesa. Todas as crianças são de um colégio de baixa renda, algumas moram em ‘kit nets’ e são um pouco mais estruturadas. A diferença chega a ser de 4 vezes as chances de uma criança que mora precariamente ser reprovada, então isso reforça que o direito à moradia tem que ser implementado de todo jeito, porque na medida em que você não implementa, ela não está perdendo apenas na questão do morar mal, isso acaba se repercutindo em várias outras coisas. Aí repercute na saúde, nos direitos sociais, na educação e tantas outras coisas. (Entrevista nº 1, jan, 2013)⁵⁵

No contexto das discussões em torno do Projeto de Lei do Serviço de Moradia Social⁵⁶, que tramita no congresso desde 2009, houve também desdobramento no sentido de ampliar o atendimento para a população de rua. Essa variável apresentou, como problema, a questão da gestão. A maioria dos municípios teria dificuldades para assumir a demanda, mesmo com apoio

⁵⁵O entrevistado participou de um grupo de trabalho, criado no Ministério das Cidades e Ministério do Desenvolvimento (MDS), para discutir a questão da locação social para a população de rua.

⁵⁶Serviço de Moradia Social, Projeto de Lei nº 6.342, de 2009, de autoria dos Deputados Paulo Teixeira e Zezéu Ribeiro.

financeiro do Ministério das Cidades e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Mas a estrutura não está montada para a visão da moradia como serviço. Porque é que nem escola ou hospital, se você olhar como serviço a qualidade é essencial. Estou dizendo a continuidade, o ensino, a pedagogia, tudo isso quando você fala em serviço. Você discute qualidade, o resultado daquilo ali, qual a repercussão que você leva. Na saúde como serviço, ele não é um serviço assim 'há, entrou já', tem que saber se ele melhorou, tem que ter uma avaliação continua... (Entrevista nº 1, jan, 2013)

Transitória ou permanente para quem?

É bom a gente saber que pode ficar aqui até quando quiser, até quando morrer, né. (Entrevista nº 5, fev, 2013)

Retomamos a questão sobre o tempo de permanência no imóvel a partir das entrevistas e da visita de campo realizada em dois empreendimentos. Os entrevistados têm a idéia muito clara de que, para as famílias, cujos responsáveis estão numa faixa etária mais baixa, de 30 a 40 anos, a locação social deve ser uma política transitória, que sirva de preparação para que elas possam conseguir sua casa no futuro. Já para os idosos, como vimos, seria uma política social mais permanente.

Isso mesmo, é isso mesmo, porque o idoso vai morar lá enquanto tem vida, ele morreu, passa para outro idoso, não tem sucessão não. Agora a família é diferente, se pagou direitinho, depois de 4 ou 5 anos, pode ir para um projeto de habitação. E aquilo que ele pagou, naqueles 4 ou 8 anos, já seria uma entrada para a moradia dele. Então, de qualquer maneira, beneficia, é um benefício. (Entrevista nº 4, jan, 2013)⁵⁷

Então a locação social seria uma política transitória para aqueles que vislumbram, um dia, ter a sua casa, inclusive para o idoso. Mas, devido à idade,

⁵⁷ Segundo a entrevistada (4), foi ela quem levou a proposta de moradia para os idosos na Primeira Conferência Nacional do Idoso, para que todos pudessem ter esse direito no Brasil. O deputado federal Paulo Teixeira apresentou um projeto de lei no Congresso Nacional, onde está tramitando.

ele sofre com as restrições de aquisição de dívidas junto aos órgãos financiadores. Para eles, o valor do seguro seria muito alto.

Transitória sim, para aqueles que querem ter sua casa. Para os idosos, também dá, mas chega a uma idade que eles não podem ter o definitivo mais, né, passa da idade e tudo, é aquela coisa, acho que para o idoso fica mais difícil. Nós vamos visitar uma idosa, ela queria um dia ser proprietária, mas já que ela não é, pelo menos, ela mora descentemente, e ela tá muito feliz onde esta morando. (Entrevista nº 2, jan, 2013)

Segundo os entrevistados, que são lideranças de movimentos de moradia, a LS é realmente vista como um estágio/passagem, que desenha primeiro o que é morar num condomínio, com suas dificuldades. Haverá no futuro uma mudança de patamar, já que as famílias estarão saindo dos cortiços, das favelas e das ruas para um local onde as regras são diferentes, principalmente quando se trata de conjuntos verticais. Ou seja, não é uma casa com quintal e espaços individuais, como aquelas que foram construídas com sacrifício na periferia. A questão do barulho, custo de manutenção e condomínio para serem controlados, os custos de manutenção, condomínio que terão de ser resolvidos coletivamente. Segundo o entrevistado (3), *“quando você vai pro seu apartamento, você já está escolado, você já sabe* (Entrevista nº 3, jan, 2013)”.

Então é nesse sentido que eu acho que a moradia na locação social, ela pode até ser definitiva entre aspas, para os idosos, né. Não porque a gente acha que o idoso vai morrer logo, não é isso, é que no Brasil tem um sistema de financiamento que você, com 65 anos, não pode adquirir uma casa, porque você tem mais 30 anos para pagar. Tem a perspectiva de vida e então o governo olha isso, não pode fazer um calculo pra cima, se você fizer um calculo menor, a prestação vai ficar maior e o seu salário não vai cobrir. Acho que assim, para o idoso, até quando Deus dar a vida para ele, ótimo, mas para aquelas pessoas que são novas, ela tem que dar a chance pro outro, para poder ir morar. (Entrevista nº 3, jan, 2013)

A entrevistada nº 6 foi a única que esboçou claramente o desejo de ser proprietária e adquirir, no futuro, sua moradia, talvez em função das dificuldades no ‘Olarias’. Embora considere que morar no que é dela seria bem melhor, ela não quer ir para um local distante e afirma que só sairia *“desde que fosse em condições não tão distante daqui, é isso”*. (Entrevista nº 6, fev, 2013)”

Os movimentos por moradia e a articulação da população de rua

Os movimentos de moradia de São Paulo, juntamente com as organizações de apoio (Ongs, sindicatos, entidades acadêmicas e outros), desempenham importante papel na luta urbana, visando diminuir as desigualdades socioespaciais. Atuam de forma organizada e articulada e demonstram força quando precisam trabalhar suas reivindicações junto aos governos. Essa mobilização tem sido fundamental no sentido de garantir a continuidade do Programa.

Quando mudou de gestão e começou a acabar as primeiras bolsas aluguel, a prefeitura falou que não iria continuar. Aí os movimentos, a gente aqui e também com o ministério público, entramos com uma ação civil pública, que o juiz julgou favorável aos moradores, porque lá na resolução diz até a moradia definitiva. Aí o que a prefeitura fez, começou a oferecer para o pessoal, individualmente, parceria social. (Entrevista nº 1, jan, 2013)

Esse protagonismo dos movimentos de moradia tem sido constante no programa de LS, principalmente com a participação dos grupos dos movimentos do centro, que estão no processo desde o início. Antes havia muita desconfiança em relação à proposta, mas, aos poucos, a ideia foi compreendida e passou a fazer parte das reivindicações por moradia digna, em função das vantagens oferecidas em relação à baixa qualidade de vida nos cortiços.

Outra coisa que fortaleceu foi a discussão de locação social para o centro da cidade, como tinha movimento e a discussão do direito de morar no centro, a locação passou a ser uma alternativa, tanto que não dava para discutir com o movimento da periferia, até porque o terreno é mais barato e tem outras possibilidades que aqui não tem, e aí discutir a locação social nunca ganhou força por lá. Eu acho que, em São Paulo, ganhou força porque está vinculado ao Centro e também porque tem o movimento organizado social. Tanto que o pessoal que está na locação social não quer ir para a periferia. (Entrevista nº 1, jan, 2013)

A luta dos movimentos de moradia pelo centro da cidade é uma luta pelo direito ao território e pode ser uma tentativa de qualificar ainda mais a luta pelo direito à cidade, que, apesar de sua abrangência, remete muitas vezes a pontos mais objetivos, como o acesso à creche, aos serviços, à escola e à infraestrutura.

Mas, como afirma o entrevistado (1), “*outra coisa é também disputar o território*”.

Mas o que é reconhecido em todos os setores é o impacto da luta pelo direito de morar no centro. É uma coisa que eu queria escrever, mas ainda não estou conseguindo, ele vai muito além dessa concepção do direito à cidade, mas do direito ao território valorizado e urbanizado. Porque eu digo isso nessa questão do centro, porque quando você discute o direito ao território, você está discutindo a especulação, você traz outros atores e, às vezes, só o direito à cidade, você está discutindo de usufruir da cidade. (Entrevista nº 1, jan, 2013)

Santos (2004) ajuda nessa discussão, já que ele reconhece a constante tensão que há em torno da disputa pelo espaço, ‘o espaço é sempre um espaço de conflitos e disputa’. É importante trazer essa reflexão para este debate em torno do território, porque, às vezes, se tem a impressão de que essa luta foi abandonada. E isso vale também para os espaços construídos, urbanizados pelos cidadãos. Por isso, eu acredito que a luta que os movimentos de moradia travam nas áreas centrais das cidades, ocupando prédios abandonados e espaços públicos, recuperam bem esta dimensão.

E isso ganhou uma força de discussão, lógico, porque explicita um conflito, a mídia bate o contrário, porque quando você explicita o conflito, as pessoas tomam posição, né. Aqueles pobres deixaram de ser coitadinhos, eles são provocadores, ficam falando de ocupação. Agora mesmo, no final do ano passado, uma coisa que tem conseguido juntar a Frente de Luta com a UMM, de fazer ocupações juntas. Então, entre a esquina da São João com a Ipiranga, eles ocuparam 10 prédios, assim, foi um negócio que teve repercussão, tem bandeira da UMM de todo lado. Mas isso provoca uma discussão, querendo ou não. Agora, o mercado, por outro lado, também começou a entrar rápido, porque começou a ver que tem um prédio vazio, vou vender logo, lacrar. Vários venderam para os movimentos. Você começa ou por medo ou por ver que pode ser desvalorizado, ou por achar que vai ser valorizado, então tem uma dinâmica. E uma outra coisa que o próprio movimento avançou é que ele passa a discutir a questão urbana. Por exemplo, revitalização: antes ninguém achava que tinha nada a ver com o movimento de moradia e hoje revitalização tem tudo a ver com a moradia. Nesse sentido, tem um avanço muito interessante e a locação entra como um elemento, ela é um elemento. (Idem)

Em vários momentos e de maneira diferenciada, é possível notar a atuação dos movimentos de moradia, desde o período anterior ao processo de implantação do programa, seja em ações para garantir a continuidade através do enfrentamento

político ou do diálogo. A entrevistada 4 registra, por exemplo, sua participação nos primeiros seminários, quando teve os primeiros contatos com as propostas de locação social.

Eu participei da fase inicial, né... até os primeiros seminários internacionais que foram feitos no governo Marta Suplicy. Então vinha aquela gente de fora, que traziam as suas experiências. Nossa! Eu mesma, particularmente, sonhava, lá fora é bem melhor que o nosso, eu comecei a sonhar desde ali. (Entrevista nº 2, jan, 2013)

O entrevistado 3 relata a sua atuação como representante do movimento, mas nos chamou a atenção sobre o nível de detalhe dos fatos e a forma de funcionamento dos programas e dos arranjos institucionais e de financiamentos.

Dentro do plano diretor, você não tinha nenhum instrumento que pudesse facilitar que você implantasse a habitação de interesse social, e aí na gestão da Marta, nós ajudamos a elaborar as resoluções e conseguimos colocar a ZEIS 3, que é zona especial de interesse social, só da área Central. Com isso, a gente conseguiu segurar a especulação imobiliária, até porque, quando você tem um programa na cidade ou porque começa a injetar recursos pra moradia, sobre o valor lá em cima, você acha que vai melhorar e acaba até piorando e você tem a dificuldade de alugar um prédio e de comprar, né, e com esses instrumentos você tinha impedimentos que é de qualquer empresário que quiser construir um shopping, ele tinha que, no mínimo 50%, de construir equipamentos sociais, então isso nos alavancou. As pessoas dos movimentos, na época, principalmente da União, em grande maioria, saímos na cidade inteira pra delimitar o que era ZEIS e o que não era, foi uma coisa muito rica, foi em 2003, nós saímos na cidade inteira, quem era da leste, na leste; da sul, na sul; do centro, no Centro, então, naquela época, a gente conseguiu fazer o levantamento de 160 áreas de ZEIS. (Entrevista nº 3, jan, 2013)

Aí, a gente foi vendo que esse modelo era difícil, porque acabava o ano de aluguel das pessoas e as pessoas ‘há acabou meu aluguel’, mas acaba rápido, porque você não pagou? E aí, né, estou desempregado, tenho filho, tenho fome e preciso comer. E nós resolvemos mudar, mesmo com essa gestão, a gente ajudou a pensar qual o modelo que seria bastante para as pessoas não terem acesso ao dinheiro. Pronto, aí resolvemos achar que... a gente procurava a casa conversava com o proprietário, o proprietário nos passava a conta do banco, assinava o contrato junto com a Cohab e junto com a pessoa, os três ali, e todo mês a prefeitura deposita ‘X’ na conta do proprietário, não cai na conta da pessoa, vai direto ali, assim garante. Vamos dizer que o meu aluguel é 500 reais, hoje a prefeitura subsidia ou ajuda, eu acho que não é nem subsídio, é uma ajuda de custo, 300 reais. Então deposita 300 e eu tenho que depositar 200 reais, eu tenho que subsidiar, quem não subsidiar, se eu não pagar, você que é o meu proprietário, você tem todo o direito de não me querer mais. (Idem)

A entrevistada (4) relembra a forma de atuação no processo de implantação do empreendimento Olarias: *“era um terreno da Secretaria Municipal de Abastecimento, nós fomos falar com o secretário e ele falou assim: tragam uma proposta, e a gente levou essa proposta da locação social”* (Entrevista nº 4, jan, 2013).

O acompanhamento das ações desenvolvidas pela prefeitura e dos integrantes do movimento que já estão morando nos conjuntos é uma característica importante do movimento em São Paulo, constituindo um tipo de monitoramento. Inicia antes do programa, com suas reivindicações, o que permite a construção de demandas, assim como o acompanhamento daqueles que foram contemplados, mantendo-os mobilizados. Segundo o mesmo entrevistado, *“temos uma demanda que a gente passa e leva para dentro da prefeitura. Então ela tem que atender àquela lista, mas, antes de terminar aquela lista, a gente já leva outra.”* (Entrevista nº 4, jan, 2013)

Nós estamos esperando o governo se organizar, ainda não estão todos nomeados. Já pedimos a lista dos subprefeitos, de todos, eu conheço só um, a gente vai levar para eles a proposta de fazer um projeto em cada subprefeitura, para iniciar. Conjuntos menores, pode ser de 10, de 15, máximo de 20 unidades, porque não dá certo, é muito trabalho. Por exemplo, lá tem uma pedagoga e uma assistente social, ‘Nossa Senhora’, no que tem de tanto trabalho. Mas eles estão felizes. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

Esta entrevista aconteceu após os movimentos terem feito pressão para que o novo prefeito, Fernando Hadad, não deixasse a Secretaria de Habitação nas mãos do Partido Progressista (PP), o que não foi possível, por conta dos acordos feitos no período de campanha. No entanto, após a estruturação do governo, foi promovida uma grande manifestação para garantir suas reivindicações em torno da política habitacional.

O risco da violência e a presença do tráfico

A questão da violência, associada a práticas de assaltos e roubos, é a principal preocupação apresentada pelos entrevistados. Como as famílias residem na área do centro e fazem a maiorias de seus trajetos a pé ou de bicicleta, é possível que, para eles, ofereça mais risco. No conjunto Olarias, o consumo

interno de drogas e as atividades que acontecem à noite representam grande incômodo para os moradores.

A única coisa que tem de ruim aqui é só a droga, e porque de noite é um barulhão de gente aqui, não é toda noite, porque o pessoal reclama também, aí eles maneram mais. (Entrevista nº 7, fev. 2013)

Até aqui dentro do prédio mesmo, se diminuir essa *drogaiada* aí, melhora mais, ficar no silêncio, deixar a gente dormir sossegada. Tem vezes que eles fazem festa e vai a noite toda aquele barulhão. A gente, caladinho, chama a polícia, aí quando a polícia entra, pega. (idem)

Em relação à administração do condomínio, que é feita por uma empresa contratada pela Cohab, ela disse que não fazem qualquer tipo de controle de quem entra e sai do condomínio, “*mas eles não se envolvem com nada, eles só ficam lá dentro. Ali entram gatos e cachorros, aqui dentro. Eles não conversam com ninguém, lá fica aberto direto.*” (idem)

Mas, segundo a Entrevistada nº 2, isso ocorre porque houve muita mistura de pessoas que vieram de diferentes regiões da cidade, que acabou ocasionando vários problemas para o conjunto, como depredação de equipamentos e venda das unidades

O problema da gestão no programa

A gestão dos empreendimentos é talvez o principal problema que enfrenta o Programa de Locação Social e parece que está relacionado à questão da estrutura, que envolve os setores do governo responsáveis pela produção de moradia. O problema está na lógica mercadológica, que também está presente nos entes públicos relacionados com a produção pública de habitação, como: Caixa Econômica, COHAB, CDHU e outras. Essa lógica da mercadoria é diferente da lógica da gestão da moradia como um serviço social, um direito. Por esse motivo, essas instituições não sabem como fazer a gestão dessas moradias.

Eu lembro que as primeiras experiências tinham assistentes sociais boas, que falavam: a melhor coisa é fechar, gente, olha até hoje a gente entregava as chaves, fazia reunião de vez em quando, via se estava tudo bem, aí a gente levava engenheiro para explicar como usava a porta, como usa não sei o que e agora a gente precisa ficar fazendo reunião para discutir problemas da vida dele. Mas, pô,

desenvolvimento social e desenvolvimento humano perpassam por aí, e é um pessoal que foi sempre violentado de tantas coisas, então precisa ter um tempo maior, né. (Entrevista nº 1, jan, 2013)

Segundo os entrevistados, a própria questão do tráfico no Olarias se dá por falta de uma gestão mais séria. Se você comparar com outros empreendimentos, como o da Rua Mauá, com duzentas e poucas famílias e é superorganizado, com portaria e tudo mais: *“Lá o tráfico não conseguiu entrar, lá tem várias outras ocupações que o pessoal consegue segurar quando tem uma gestão do local”*. (Entrevista nº 1, jan, 2013).

Outros exemplos de gestão que estão dando certo são os da Senador Feijó, que tem a gestão feita pelo movimento (ULC). Na visão dos entrevistados, a gestão do empreendimento está relacionada com a gestão social, que é essencial para a vivência dos moradores, porque se não tiver uma gestão legal, pode comprometer outros aspectos do condomínio. A Vila dos Idosos é outro exemplo interessante, e segundo Olga, lá não ficou igual ao Olarias, porque tem gente que briga, que defende aquele espaço.

Porque lá também, como em todas as partes, nós temos um idoso que é traficante, temos idoso que acho que tem de estar num lugar melhor. E tem aquele que fala não, aqui não entra, aqui é assim, aqui tem critério e vai ter que seguir o critério. Porque tinha uma senhora que já tinha 6 cachorros, não pode. Então nós falamos, decida, ou o cachorro ou a senhora? Aí ela ficou com um cachorro. Mas também ela reclamou que teve que dar os outros cachorros, e eram vira-latas, é que incomoda os outros. Agora, outra coisa, também crianças, não pode levar crianças”. (Entrevista nº 4, jan, 2013)

Conhecendo outras experiências, uma das lideranças do movimento dos idosos faz a avaliação de que não é apropriado, para os idosos, construir conjuntos com 200 unidades, porque é muito difícil administrar. Os edifícios maiores necessitam de manutenção nos elevadores e este é um custo alto, no caso Olarias houve o sumiço de peças, o que dificulta ainda mais o trabalho. Em conjuntos menores, pode sair mais barato com maior tranquilidade.

A COHAB contratou uma equipe de segurança para tomar conta da portaria e uma empresa para fazer acompanhamento da manutenção do prédio,

mas é acompanhamento patrimonial. Embora seja positivo assumir que é um patrimônio público, com o trabalho de gestão social, a defesa do patrimônio seria uma consequência, mas esta é a lógica de uma empresa de produção que protege o patrimônio e está pouco preocupada com as pessoas, com o patrimônio humano.

5.6. Considerações gerais

O Programa Locação Social tem o propósito de assegurar a fixação da população de baixa renda nas áreas consolidadas, áreas urbanizadas e valorizadas. Diferente dos programas de ajuda de aluguel, que invertem a situação, usando, muitas vezes, esse mesmo instrumento para facilitar a expulsão da população de suas casas. Isso, no mínimo, deve ser considerado como uma distorção em relação ao direito à moradia⁵⁸.

A experiência desenvolvida na cidade de São Paulo só tomou corpo a partir de fatos concretos, a partir do momento em que as pessoas passaram a experimentar essa nova forma de morar no Brasil. Na medida em que as coisas começaram a acontecer, tornando o fato realidade, mesmo os mais críticos começaram a entrar na discussão. Ninguém pode negar que as pessoas atendidas pelo Programa estavam vivendo bem melhor que antes. Essa constatação é para reforçar a possibilidade de outras cidades também desenvolverem a sua experiência de construção de parques públicos, de moradias voltadas para locação social.

O mercado sufoca todos, mas principalmente os trabalhadores mais pobres. No entanto, a questão que se coloca é como enfrentar essa situação, que tipo de experiência será realmente capaz de furar esse bloqueio formado pelas estruturas que impedem ações alternativas para o direito à moradia. Assim, em termos de abrangência numérica, a experiência de São Paulo é ainda embrionária

⁵⁸ A experiência do Parque Público deveria acontecer no conjunto do Gato, mas não deu certo, porque o conjunto serviu de reassentamento dos moradores que viviam na favela que existia no local.

e, certamente, o salto de qualidade seria bem maior se houvesse continuidade no Programa e se hoje estivéssemos num patamar entre 5 e 10 mil moradias. Com isso, haveria, sim, a interferência em outras políticas e mesmo no mercado

Essa proposta vem sendo discutida por diferentes setores da sociedade, mas ainda não está consolidada como proposta para ser efetivada no contexto da política nacional de habitação. O Governo Federal se empenhou no início da criação do Ministério das Cidades, no começo do primeiro governo Lula, mas a maioria dos gestores parece não querer resolver esse problema. No caso de São Paulo, os Governos Serra e Kassab transformaram a política habitacional numa política de Parceria Social. Foi mais fácil dar dinheiro para o trabalhador alugar um imóvel, do que construir novas moradias. Apesar dos diferentes problemas de gestão e convivência nos conjuntos construídos para a locação social, hoje, os moradores que residem no centro não enfrentam os problemas das longas distâncias percorridas até o trabalho em um sistema público de transporte extremamente precário.

6 Considerações Finais

6.1. Políticas sociais e moradia

A abordagem deste trabalho procurou reafirmar o problema da habitação de interesse social como tema relevante no campo das políticas sociais e direitos humanos. Buscamos, com isso, reforçar a necessidade do Estado brasileiro intervir no universo das questões sociais, desenvolvendo políticas públicas de caráter mais abrangente, considerando a demanda por novas unidades habitacionais, que são divulgadas pelas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros centros especializados de pesquisa.

Para responder a esta expectativa, destacamos, sucintamente, alguns fatos que revelam a crise por moradia no âmbito dos problemas sociais presentes na sociedade brasileira, em decorrência: (i) das transformações provocadas pelo desenvolvimento do complexo industrial, concentrando maior contingente populacional nas áreas urbanas, sem promover o acesso à terra e à moradia adequada; (ii) da forma como o Estado marcou a sua atuação diante do problema da falta de moradia, com incentivo à produção em larga escala, que favorece o setor empresarial da construção civil; (iii) do surgimento mais recente das ações de concessão de subsídios para pagamento temporário de aluguel, em casos emergenciais ou decorrentes de obras públicas, e, por último; (iv) da incapacidade do governo brasileiro desenvolver novas políticas alternativas para promover o acesso a uma habitação segura e de qualidade para quem recebe baixos salários.

Esse quarto parâmetro motivou a escolha do tema trabalhado na pesquisa, que teve como objeto de estudo a experiência de locação social que a prefeitura de São Paulo vem desenvolvendo desde 2002. Entretanto, não aprofundamos, para efeito desta dissertação, outros fatos históricos anteriores, que também evidenciaram o problema da falta de terra e moradia para uma determinada

parcela da população, tais como o ocorrido nas grandes reformas das cidades ou, ainda mais distante, com a suposta libertação dos escravos no final do século XVIII. Tema que pode ser mais explorado na possibilidade de estudos posteriores.

Acreditamos que os elementos utilizados para a análise responderam os objetivos propostos para esta pesquisa, diante de uma realidade em que os trabalhadores explorados e com baixos salários não conseguem ter acesso à moradia de outra forma que não seja através do mercado, seja para a aquisição ou para o aluguel. E estão restritos à ocupação de áreas precárias e distantes dos centros urbanos, muitas vezes construindo por meios próprios ou através de financiamento nos programas habitacionais⁵⁹. Essa ausência de alternativas, no âmbito da política habitacional, traz reflexos diretos que comprometem o ‘bem estar’ da maioria dos trabalhadores.

Além disso, com a imposição do novo modelo de cidade que ocorre concomitante à preparação para os grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas), vem ocorrendo a utilização equivocada da concessão de recursos para aluguel social, disponibilizada por vários governos municipais e estaduais para promover o acesso provisório à moradia. Em muitos casos, no entanto, tais iniciativas acabam mesmo por viabilizar as ações de despejo contra os moradores mais pobres.

Ao contrário dessa abordagem, a locação social poderia ser utilizada como política não apenas complementar, mais principalmente de oposição ao modelo de produção habitacional no Brasil, reduzindo ou mediando o impacto das políticas de produção habitacional. Entretanto, o Estado ainda não foi capaz de provocar a superação dessa opção para solucionar o problema da falta de moradia.

⁵⁹ O Programa Minha Casa Minha Vida é atualmente a principal iniciativa do Governo Federal visando à produção de moradia e oferece subsídios significativos para atender prioritariamente a população que recebe renda até 3 salários mínimos.

6.2.

O modelo de produção e a luta do trabalhador

O problema da moradia sempre esteve associado à luta dos trabalhadores para melhorar as suas condições de vida, seja contra as precárias condições de trabalho ou para resolver o problema da moradia. O Estado, que inicialmente se mantinha praticamente ausente no tratamento das questões sociais, foi levado a assumir seu papel na condução de políticas públicas para atender as novas demandas. Com os constantes conflitos por melhores condições de trabalho e sobrevivência, ocorridos ainda nos anos anteriores à década de 1930, algumas categorias de trabalho já haviam conseguido conquistar alguns direitos importantes, que incluía, inclusive, a produção de moradia para seus associados.

Este modelo de produção foi apropriado por Getúlio Vargas, na medida em que o Estado passou a atuar nas questões sociais, deixando de lado o tratamento dado anteriormente, influenciado pela ideologia higienista. O poder público, que tinha uma atuação resumida a dar incentivos para a produção rentista, passou a inculir a moradia própria entre os trabalhadores como possibilidade para uma vida nova. Os institutos de aposentadoria dos trabalhadores, IAPs, já sob controle do Governo, aumentaram a produção de novas moradias, baseados no caráter meritocrático, o que marcou as políticas sociais desenvolvidas neste período. Todavia, a maioria das famílias vivia de aluguel, representando um custo alto para o orçamento dos trabalhadores.

Embora o aluguel tenha se mantido, pelo menos até a década de 50, como a principal forma de moradia da população que estava nas cidades, cerca de 50% das famílias, criou-se para uma grande parcela de trabalhadores certo conflito ideológico entre ter a sua propriedade e passar a viver de maneira precária em locais distantes, ou continuar pagando aluguel e desfrutar das vantagens de morar próximo do local de trabalho e dos serviços disponíveis, isto é, na cidade. A primeira opção representou, logicamente, uma mudança radical da maneira de viver para uma quantidade significativa de famílias.

Hoje, esse percentual representa um peso bem menor, 17% em 2005, segundo a PNH⁶⁰. A inversão radical desse percentual representa, claramente, o caminho escolhido pelo governo para a difusão da casa própria, reforçando o ideário de sociedade patrimonialista e criando uma situação amplamente favorável para as relações do Estado com o capital imobiliário, representado pelas grandes empresas construtoras. A mais significativa intervenção do Governo em relação ao aluguel foi a conhecida Lei do Inquilinato de 1942, que tinha o objetivo de proteger os trabalhadores dos valores cobrados pelo mercado.

A lei, no entanto, tinha outros propósitos ligados ao interesse do Governo em manter os baixos salários em baixos patamares e não comprometer os investimentos em outros setores da economia. Com essa estratégia, foi possível a retenção de ganhos do mercado imobiliário, que, aos poucos, foram direcionados para os grandes empreendimentos com alta taxa de lucro para as construtoras, praticamente estruturando o modelo da política habitacional brasileira. Não houve qualquer outra medida significativa de controle do preço dos aluguéis, somente aquelas desenvolvidas por empresas públicas e organismos de governo, como no caso dos militares.

Portanto, a moradia não alcançou, no início da atuação do Governo, os mesmos patamares das demais políticas setoriais no campo dos direitos sociais, ficou submetida ao jogo de poder, como afirma Azevedo (1980). Somente, aos poucos, foi sendo inserida numa gama maior de ações sociais, à medida que o Governo Federal passou a estimular e gerenciar a produção habitacional.

As ações iniciais foram direcionadas para as categorias profissionais, com o objetivo de promover a propriedade individual para os trabalhadores, incentivando a aquisição de imóveis prontos ou a compra de lotes mais baratos em áreas bem afastadas e sem infraestrutura. A construção, cada vez mais periférica,

⁶⁰ A Política Nacional de Habitação, PNH (2004), com base no censo de 2000, identificou nas áreas urbanas do Brasil a existência de aproximadamente 21 milhões de pessoas morando em imóveis alugados, o que representava, naquele momento, 17% do total de domicílios existentes. Desse quantitativo, cerca de 1,2 milhões de famílias, que tinham rendimentos até três salários mínimos, viviam uma situação onde o aluguel representava um ônus excessivo, já que comprometia 30% ou mais do rendimento familiar. (PNH, 2004, p.20)

de grandes conjuntos e loteamentos é o que marca até hoje a principal característica da política habitacional desenvolvida pelo governo brasileiro.

Tais medidas não foram capazes de absorver as famílias mais pobres, que não têm recursos para comprar sua moradia através dos modelos disponíveis, e o país não desenvolveu alternativas para absorver essa parcela da população. O Estado brasileiro fracassou na promessa de possibilitar a moradia adequada para todos e todas, provocando consequências óbvias. Sozinhos, essa massa de trabalhadores assalariados foi obrigada a solucionar o problema de moradia, construindo precariamente as suas casas nas favelas ou em áreas isoladas. Esse tratamento, dispensado ao problema habitacional, reflete não apenas a ausência de comprometimento com a solução do problema, mas também o caráter superficial das políticas sociais implantadas no país.

6.3. A nova política habitacional

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o setor habitacional brasileiro sofreu novas alterações no processo de gestão com o aprimoramento dos programas de produção de moradias. Houve grande expectativa em torno do órgão que foi criado, logo no início do Governo Lula, concretizando não apenas uma promessa de campanha, mas principalmente como resultado histórico para o conjunto dos movimentos que atuam no campo da reforma urbana. Este grupo participou ativamente no processo de eleição e na estruturação do Governo. Mas os avanços significativos esperados foram praticamente interrompidos em função da submissão do Governo ao jogo político, que colocou o Ministério como moeda de troca para garantir a governabilidade.

A nova PNH, formulada pelo Ministério das Cidades, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que incentivou a criação de conselhos gestores da habitação de interesse social nos três níveis de governo. Mas é evidente que ainda devemos avançar na efetivação dessas instâncias de gestão

democrática e lutar para que possam concentrar, de fato, as decisões, tendo como referência os planos habitacionais nos três níveis de governo como forma de acesso aos recursos federais.

No entanto, consideramos necessária a melhor definição do papel da moradia alugada no contexto da problemática habitacional, seguida de uma avaliação sobre o tratamento que deve ser dispensado ao seguimento de menor renda. É preciso recuperar a possibilidade dos trabalhadores residirem nas áreas centrais através da efetivação de programas, como a locação social. No país, já existem investimentos significativos para recuperação de imóveis públicos e particulares nas cidades históricas, tendo em vista que essas áreas são bem estruturadas e com acesso fácil aos serviços.

Mas este modelo não deve ficar restrito apenas às áreas centrais, apesar da sua importância simbólica na perspectiva da democratização dos espaços da cidade. Para fazer frente ao modelo hegemônico de promoção da moradia, a proposta de locação social deve ser pensada para toda a área urbana, desde que apresente boas condições de moradia. Nessa perspectiva mais abrangente, a moradia deixa de ser tratada meramente como mercadoria, para ser vista como um serviço a ser prestado pelo Estado. Nas experiências de países onde já existem programas consolidados de locação social, existe uma série de formatos adequados a cada realidade. No Brasil, em função do processo histórico, um programa desse porte deve mesmo buscar favorecer aqueles que são impedidos de morar nos melhores lugares das cidades.

Acreditamos que o acesso à terra e à moradia digna são questões sociais que não se esgotam em si e devem ser consideradas em sua plenitude, pois representam, na realidade, uma gama variada de problemas sociais, que decorrem das situações de injustiça e desigualdades sociais. Estão, portanto, inseridas entre os problemas que ainda precisam ser enfrentados no processo de construção e fortalecimento das políticas sociais e merecem plena atenção dos especialistas, técnicos e militantes dessa área.

No entanto, o Governo Federal não efetivou nenhuma ação voltada para a locação social, embora esteja previsto nos textos da PNH e do PlanHab. Os dois

documentos afirmam a necessidade de estudar outras possibilidades de moradia, mas nenhuma proposta foi, por enquanto, implementada. Houve apenas a inovação do Programa Minha Casa Minha Vida, ao reconhecer a necessidade de disponibilizar maior subsídio para as famílias beneficiadas. O programa inova num certo sentido, mas continua sendo uma produção em massa, que favorece amplamente os empresários do setor de construção civil.

Salvo as ações pontuais e descentralizadas, voltadas ao pagamento dos diversos formatos de aluguel social temporário, não foi possível identificar na pesquisa nenhuma experiência⁶¹ de locação social proveniente da política nacional de habitação. Com raríssimas exceções, os governantes, de maneira geral, não desenvolvem ações no sentido de favorecer a população mais empobrecida com outras formas de acesso à moradia, que não seja a aquisição da casa própria.⁶² Existe uma estrutura programada para a produção em grande escala, cuja orientação ideológica é exercida pelo mercado, afastando a expectativa de direito.

6.4.

O aluguel como instrumento de despejo – uma leitura enviesada da política de subsídio para moradia

Vários estados e municípios, em todo país, vêm utilizando o pagamento temporário de aluguel como forma de atendimento para as famílias residentes em áreas consideradas de risco, quando são vitimadas por desastres ou são atingidas por intervenções de interesse público, em geral, obras de grande porte. Não existe um modelo padrão a seguir sobre a forma de atuação, que fica a cargo dos órgãos

⁶¹ Segundo Moura e Santos (2007), “O programa de habitação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social possui experiências pontuais de emprego de recursos para Locação Social, voltadas para a população idosa. Todavia, tal uso não é nem de perto generalizado, sendo fruto da sensibilidade própria de municípios – como Araraquara-SP -, em prover a solução habitacional adequada a um segmento específico da população”.

⁶² Uma das exceções é a experiência que vem sendo desenvolvida, desde 2002, pela Secretaria Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo, quando criou seu programa de locação social. Até o momento foram inaugurados cinco empreendimentos, num total de 745 unidades. (ver site Instituto Polis, disponível em: <www.moradiacentral.org.br/index.php?mpg=08.05.04> Acesso em: 25 ago. 2012.

operadores dos governos locais, responsáveis pelo desenho que considerar mais apropriado. Da mesma forma, não existe um arcabouço legal e institucional, que regule sua aplicação no território nacional, sobretudo, quando de sua aplicação em casos de conflitos.

Esse instrumento não tem qualquer relação com a Política Nacional de Habitação e não está previsto nos planos locais de habitação de interesse social. No entanto, se tem demonstrado como alternativa estratégica na forma como os gestores locais de estados e municípios vêm conduzindo a política urbana, utilizando desta abordagem como técnica para desobstruir os “obstáculos” à realização de obras de infraestrutura de pequeno ou grande porte.

O problema é que esses obstáculos são famílias inteiras que residem por vários anos nos locais atingidos, muitas vezes, sem qualquer negociação antecedente. São obras induzidas pelo poder público e/ou pelo setor privado, no contexto de desenvolvimento econômico⁶³, ambas marcadas pela mesma fragilidade em relação ao planejamento dos aspectos socioambientais, visto que os processos de gestão e negociação são pouco participativos e o impacto sobre as famílias atingidas é colocado como mera formalidade e empecilho à realização da obra. A população atingida não é devidamente considerada, nesses processos, como parte do ambiente impactado.

Essa maneira de atuação se expandiu para o país inteiro, sobretudo, para as grandes cidades, dando suporte a ações truculentas, que contrariam a concepção de moradia como um direito. O subsídio de aluguel neste formato serve, portanto, ao objetivo de favorecer o êxito da intervenção urbana e não como forma de facilitar o acesso à moradia digna para as pessoas.

Em São Paulo, por exemplo, o Programa Bolsa Aluguel foi criado para servir de abrigo transitório para as famílias inscritas nos programas habitacionais da prefeitura, mas seus objetivos foram alterados com a mudança de governo e

⁶³ Cabe lembrar que os dados referentes à quantidade de famílias atingidas por essas ações não são computados pelos institutos de pesquisa, provavelmente, dada a sua situação oficialmente temporária. Muito embora não se possa dizer que os problemas sejam todos resolvidos no tempo previsto, o que torna os dados ainda mais difíceis de serem capturados e analisados. De qualquer maneira, deve-se considerar que existem casos de famílias que acabam sendo atendidas pelos programas de governo, como o MCMV, no Rio de Janeiro. A questão é saber se as famílias beneficiadas por esses programas faziam ou não parte do déficit calculado pelos órgãos oficiais.

transformados em Parceria Social. Hoje, meramente utilizado como instrumento de despejo, como ocorre no Rio de Janeiro e em várias outras cidades. As prefeituras estão se utilizando, praticamente, do mesmo instrumento, mas para expulsar as famílias das áreas de maior interesse.

No Rio de Janeiro, o aluguel social pode mesmo ser considerado como um avanço em relação à forma de atendimento que era dispensada anteriormente às famílias mais pobres e população de rua. Esta ação substitui de certa forma o tratamento realizado até o início dos anos 90, deixando de lado os chamados abrigos provisórios, pelo pagamento do aluguel. Neste período, as famílias sem teto, mendigos e pobres eram levados de maneira compulsória para um dos abrigos da prefeitura, localizado na zona oeste da cidade. Esta ação era coordenada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e, posteriormente, foi reformulada em função das inúmeras críticas recebidas até assumir as características atuais como aluguel social.

Tais ações trazem, para o cotidiano, novas justificativas para expulsar os trabalhadores de suas moradias, construídas com grande sacrifício. A realidade é que o aluguel social vem instrumentalizando a nova onda de despejos, alimentada por desejos que estavam reprimidos dentro de uma concepção elitizada de cidade, que afasta cada vez mais os pobres das áreas mais valorizadas. Com o novo modelo que se pretende para as cidades, alguns espaços, anteriormente considerados como consolidados, passaram a receber ameaças, justificadas pelo risco, nem sempre comprovado, ou pela necessidade de novas intervenções para atender às exigências de grandes construções.

No entanto, que esta forma de abordagem necessita ainda de uma avaliação mais profunda para que não seja reduzido a medidas meramente assistencialista, autoritária e desvinculada de direitos, para viabilizar a moradia para aqueles que se encontram em estado de miserabilidade. Por enquanto, esse modismo confirma a hipótese de sua utilização de maneira contrária do que se pretende para uma política habitacional inovadora.

6.5. A moradia como serviço

A ausência do debate sobre a locação social da moradia, no Brasil, dificulta a sua compreensão como alternativa de acesso à habitação de qualidade. Esse dado ideológico é defendido por políticos, governantes e empresários com influência direta na cadeia de produção e financiamento habitacional, com grande capacidade de influência na sociedade. Neste sentido, a ‘moradia como um serviço’, como pretende a lei em trâmite no Congresso Nacional, acaba tendo a sua perspectiva fragilizada por esses atores. De outro lado, os técnicos e liderança, comprometidos com a questão vão precisar de novas estratégias para levar adiante a proposta de desdobramento da experiência de São Paulo no Congresso Nacional.

A experiência desenvolvida na cidade de São Paulo só tomou corpo a partir de fatos concretos, no momento quando as pessoas passaram a experimentar essa nova forma de morar. Na medida em que as coisas começaram a acontecer, tornando o fato realidade, mesmo os mais críticos começaram a entrar na discussão. Ninguém pode negar que as pessoas atendidas pelo Programa estavam vivendo bem melhor que antes. Essa constatação é para reforçar a possibilidade de outras cidades também desenvolverem a sua experiência de construção de parques públicos de moradia, voltados para a locação social.

No entanto, acreditamos que a locação social pode integrar-se como uma política alternativa à construção pura e simples de novas unidades habitacionais, se efetivada no âmbito da nova PNH. A ideia principal é garantir melhores condições de vida para uma parcela da população que tem dificuldades para acessar a moradia ou que, por algum motivo, necessitem de habitação provisória.

A concepção da moradia como um direito não pode se expressar, apenas, através de um programa habitacional, já que o que se propõe, na verdade, é a mudança de paradigma, que se opõe claramente à ideia de mercadoria. Dessa maneira, a locação social pode funcionar como um exercício, até mesmo para verificar outras possibilidades e descobrir novas maneiras de se chegar à moradia. Na atual conjuntura, não poderia haver dúvidas se a moradia é ou não um direito

social como os outros, e uma enorme quantidade de pessoas não deveria estar vivendo em situações tão precárias. Como os direitos à educação e à saúde, mesmo com todos os problemas de funcionamento, o que deveríamos estar discutindo hoje é a qualidade do serviço prestado.

As famílias de baixa renda, que pagam um custo alto com o aluguel, poderiam se beneficiar do programa, economizando parte de seus salários, que podem ser direcionados para outros serviços importantes, como comprova a experiência paulista. Fica, no entanto, a expectativa para que a política de aluguel, regulada pela Lei do Inquilinato, não continue sendo tratada de forma separada da política habitacional. Pelo contrário, a PNH deveria assumir a obrigação de criar mecanismos para diminuir o impacto na renda daqueles que recebem baixos salários. Neste sentido, é também importante que os centros de pesquisa responsáveis pela contagem do déficit habitacional busquem soluções metodológicas para viabilizar novos dados sobre o custo excessivo com aluguel, seja novamente incluindo na contagem dos dados sobre as necessidades habitacionais.

O alto preço dos aluguéis, mediado pelos próprios donos dos imóveis, exercem forte pressão no quadro de composição do déficit habitacional. Se considerarmos a cidade como um espaço de permanentes disputas (Santos, 2004), se avançarmos nesta perspectiva, mesmo as unidades utilizadas para ganhos com aluguel, que não devem ser vistas como espaços fora dessa arena⁶⁴, tendo em vista que ainda podem cumprir uma função social para a cidade, se pensarmos na possibilidade de que sejam cobrados valores mais justos. No entanto, o mercado privado de aluguéis é favorecido com a ausência de uma ação determinada do Estado, como também pela falta de pressão da sociedade civil e dos movimentos sociais por moradia, que concentram suas lutas na busca pelo atendimento da demanda por novas unidades habitacionais.

⁶⁴ Na linha do pensamento de Santos (2004).

6.6. Morar no centro

A proposta de locação social representa uma possibilidade de se concretizar o objetivo de consolidação de moradias nos centros urbanos, temática que ganhou novos contornos com as ondas de ocupações realizadas pelos movimentos de moradia em vários centros urbanos. É importante destacar este significado no momento em que as cidades históricas brasileiras seguem o caminho da revitalização de suas áreas centrais, desprovidas de ações que facilitem a permanência das famílias mais pobres em seus locais de moradia.

A cidade de São Paulo, assim como outras grandes cidades no país, é dotada de boas condições físicas e humanas para desenvolver programas de moradias alternativas, já que pode utilizar de seu próprio patrimônio para tornar mais barata a operação. Mas essa não é a realidade da maioria dos municípios brasileiros, por falta também de recursos técnicos, não conseguem implementar programas locais, mesmo com incentivo do governo federal.

Para a maior parte das famílias, o aluguel social poderia ser uma opção de moradia para solucionar as necessidades habitacionais, pelo menos durante uma fase da vida, ou seja, a casa alugada não precisa ser necessariamente para sempre, mas obrigatoriamente deve ser uma solução viável. Se comparada à realidade das habitações precárias nas vilas, nas favelas e cortiços, a locação social oferece vantagens que estão associadas ao conforto e segurança na moradia, sem necessariamente ser uma propriedade individual, afastando o risco de despejos e de taxas cobradas injustamente. As condições precárias das moradias e o preço alto dos aluguéis foram fatores preponderantes para a adesão das famílias à proposta da locação, quebrando a resistência inicial entre as lideranças

De maneira geral, o aluguel como forma de acesso à moradia é pouco valorizado pelo poder público e também por boa parte da sociedade civil. Nos debates sobre a questão habitacional, a ideia de locação social não tem papel de destaque, é pouco considerada como proposta e, talvez por isso, não apareça

claramente nas bandeiras de luta dos atores desse campo. Refletindo de certa forma, a lógica da sociedade é de preferência pela propriedade privada.

O tema já foi bastante discutido no âmbito do Ministério e pelas cidades históricas, em função da quantidade de áreas públicas existentes, e porque apresentam maior potencial para que o serviço seja aplicado nesta área. A Secretaria Nacional de Habitação realizou vários estudos visando à construção de um programa nacional de locação social e, em 2008⁶⁵, organizou um Seminário Internacional, que teve a apresentação de várias experiências. Porém, com as mudanças ocorridas e com o lançamento dos programas, como o PAC e Minha Casa Minha Vida, em virtude da necessidade de enfrentamento da crise financeira de 2008, a proposta perdeu força, diminuindo o ímpeto da discussão, pelo menos em nível nacional.

Por fim, deve-se considerar que, em termos de abrangência numérica, a experiência de São Paulo é ainda embrionária, e que, certamente, haveria um salto maior de qualidade, se o Programa não fosse desviado de seus propósitos iniciais, e os Parques Públicos fossem construídos como previsto. Assim, a troca de governo foi o fator que acarretou maior prejuízo ao seu andamento. A falta de continuidade das ações dificulta uma análise mais apropriada da experiência como um todo.

No tocante aos empreendimentos, o aspecto da gestão está entre os principais problemas que devem ser enfrentados e estão relacionados à estrutura que envolve os setores de governo responsáveis pela produção de moradia, fortemente influenciado por uma lógica mercadológica. Esta lógica se difere completamente da gestão da moradia como um serviço social e como um direito. Por esse motivo, as instituições sentem dificuldades para gerir esse tipo de projeto.

Mas a continuidade dos programas habitacionais está, claramente, associada à capacidade de resistência e mobilização dos movimentos de moradia

⁶⁵ Em 2009, os deputados Paulo Teixeira e Zezéu Ribeiro apresentaram na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 6342, de 2009, que visa instituir, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda.

que atuam nas áreas centrais. Para as lideranças, o que está em jogo é a satisfação de morar bem e, para isso, é preciso estar atento para que sejam garantidos os direitos que foram conquistados. A luta não é só pela moradia, mas também pelo território, na perspectiva de qualificar ainda mais a luta pelo direito à cidade.

Consideramos, finalmente, que esses pontos podem ser mais evidenciados para que se possa transformar a ideia de ‘morar bem’ numa perspectiva de luta e de combate à lógica mercadológica da moradia, ampliando suas possibilidades no contexto de disputas. Apenas manter essa conquista, nos atuais patamares, não provoca transformações na maneira como se produz moradias no Brasil.

O formato da experiência de São Paulo não pode ser deixado de lado e pode contribuir para que possamos perseguir um novo ideário de acesso à moradia de qualidade, reforçando especialmente a expectativa de serviço, como elemento fundamental para colocar a moradia nos mesmos patamares das demais políticas setoriais.

Existe um processo que foi construído coletivamente, durante o governo Marta Suplicy, com a sociedade civil, mas que hoje se encontra ajustado aos impedimentos impostos pelos Governos Serra e Kassab e pela resistência do movimento por moradia, com o objetivo de assegurar o que restou do Programa. Um acordo implícito e nivelado por baixo. Mas é preciso divulgar a experiência, para que se torne, de fato, uma realidade em nosso país. Nesse caso, a difusão desta ideia para avançar na locação, para além do que foi conquistado até aqui. A locação social pode ser, portanto, uma alternativa muito mais abrangente, que não pode ficar restrita às áreas centrais das nossas cidades.

7

Referências Bibliográficas

ABIKO, A. K. Política Habitacional na França: locação social e Villes nouvelles / A.K. Abiko, L.F. Góes, M.A.F. Barreiros. -- São Paulo : EPUSP, 1994. 23P. – **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP**. Departamento de Engenharia de Construção Civil, ET/PCC/122.

ABRAMO, P. “Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano” In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano XV, n.2, (ago/dez 2001/ano XII, n.1, jan/jul 2002).

_____. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. ABRAMO, P.(Org.). Porto Alegre : ANTAC, 2009 – Coleção Habitare, v. 10)

ALFONSIN, B. de M. **Direito à Moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. – Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos latino-americanos. In: ALVAREZ, S. *et al.* (Org.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-60.

ARAÚJO, A. C. da S. **A casa (própria) alugada no Programa de Arrendamento Residencial**: questões da política pública e o caso do Residencial Cavallari na cidade de Marília-SP / Ana Cristina da Silva Araújo ; orientador Miguel Antônio Buzzar. – São Carlos, 2007.

AZEVEDO, S.; AURELIANO, L. **Habitação e Poder**. Ed. Zahar, Rio de Janeiro. 1980.

BALDEZ, M. L. **Conselhos Populares e Especial Usucapião**. RJ – CDDH/Petrópolis, 1991.

BHERING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Fundamentos de Política Social. In: Mota et all. **Serviço Social e Saúde**. Formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 13-39.

BONDUKI, N. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, N. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. In: VALLADARES, L. (Org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. 1955- Origens da Habitação Social no Brasil : arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria / Nabil Bonduki. – 5. ed. – São Paulo : Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CF/88) / coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes – 3. Ed. Ver e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. – (RT Códigos) Vários colaboradores.

_____. **Caderno MCidades**, nº 4, que prevê uma política pública de incentivo à locação. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas/urbanos/Imprensa/regularizacao-fundiaria/noticias_2009/novembro/projeto-de-lei-do-servico-de-moradia-social/> Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. . Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2010. 212p.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/5dotSystem/download/dcmDocument/2013/03/21/ED36F85B-B29E-4E4C-98A5-49FE5E89F35B.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2013.

CARDOSO, A. L. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/01. In: Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR. **Instrumentos de democratização e gestão urbana**. FNUR / Programa de Gestão Urbana: Quito, 2002. 80p.

_____. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In: **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro: IPPUR, ano XI, n. 1 e 2, p. 79-112, 1997.

CARLOS F. B. L. **Exclusão Social, Novas e Velhas Formas**. Debates Sociais: CBCISS e INCSW. Rio de Janeiro. [S.d.].

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas / Ed. Papirus, 1998, Cap. 1, 2 e 3.

CENTRO GASPAR GARCIA, de Direitos Humanos. **Projeto Moradia é Central**: lutas, desafios e estratégias. São Paulo, 2012. Disponível em: <www.gaspargarcia.org.br>. Acesso em: 10 mai. 2013.

CONSTANTINO, C. A. S. **A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004** / Carlos Adriano Santos Constantino. — São Paulo, 2007. p. 245

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303.

DEFENSORIA PÚBLICA DE NOVA FRIBURGO, disponível em: <<http://defensoriapublicanovafriburgo.blogspot.com.br/2011/02/informacoes-sobre-o-aluguel-social.html>> De: 6 de fevereiro de 2011. Acesso em: 25 mar. 2013.

DRAIBE, S. M. Políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. **Revista da USP**, n. 17. São Paulo: USP, mar/abr/mai, 1993. p. 86-101.

_____. **As Políticas sociais brasileiras**; Diagnósticos e perspectivas. DF / Ed. Ipea, 1990.

DUQUE, F. de P. **Democracia e Participação Social: A Construção de Avanços Democratizantes nas Políticas Urbanas Pós-1980** / Flávia de Paula Duque Brasil – Belo Horizonte, 2011. 251f.:Ilust.

ESCOREL, S. **Vidas ao Léu**. Trajetória de Exclusão Social. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 1ª reimpressão, 2006.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2004. – (Coleção primeiros passos, 168).

_____. Sociedade e Estado: a crise do pacto de direitos no albor do século XXI. Boschetti, I. ET alli (Orgs) Política Social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, 2004.

FJP - Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional no Brasil** / fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações. 2. Ed. – Reimpressão – Brasília, 2006.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadão**. A Natureza do Capitalista e as Políticas. RJ/ Ed. Fiocruz. 1994. Cap. I e III.

GALIZA, H. **Locação social**: uma ação para estimular a reabilitação de imóveis habitacionais situados em áreas centrais. 2003. 39f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano da América Latina) – Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano/ CECI – (programa ITUC/AL – Catedra UNESCO), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. In: **Revista Brasileira de Educação**. v. 16 n. 47. maio-ago. 2011.

GONDIM, L. M. P. **A pesquisa como artesanato intelectual**: considerações sobre método e bom senso / Linda M. P. Gondim, Jacob Carlos Lima – São Carlos : Ed. UFSCar, 2006.

GONÇALVEZ, R. S. **O Mercado de Aluguel nas Favelas Cariocas e sua Regularização numa Perspectiva Histórica**. 2012, p. 114-135. Disponível em: <www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/.../457/327>. Acesso 30 jun. 2013.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: **Espaço e Debates** : Temas Urbanos e Regionais, n. 6, 1982. [S.l.].

IAMAMOTO, M. V. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica / Marilda Villela Iamamoto, Raul de Carvalho. - 11.ed. - São Paulo: Cortez; (Lima, Peru) : CELATS, 1996.

_____. A questão social no capitalismo. In : **Temporalis** / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – Ano. 2, n. 3 (jan./ jun. 2001). 3ª edição, São Luiz, 2008.

_____. **Serviço social em tempo de capital e fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. – 4 ed. – São Paulo : Cortez, 2010.

IANNI, O. “A Questão Social”. São Paulo em Perspectiva, ano 5, n.1, p.2-10, 1991.

INSTITUTO PÓLIS. Pesquisa Moradia é Central. Disponível em: <www.moradiacentral.org.br/index.php?mpg=08.05.04>. Acesso em: 25 ago. 2012.

KAMEYAMA, N. Crise e reestruturação no capitalismo tardio : elementos pertinentes para o Serviço Social. In: **Praia Vermelha**: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social – v. 1, n. 1 – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 1997.

LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2008. p. 58-88.

LESBAUPIN, I. **A democracia e a construção de alternativas**. 2006. [S.l.].

LORENZETTI, M. S. B. **A Questão habitacional no Brasil**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

LOWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen**: marxismo e o Positivismo na sociologia do conhecimento. [tradução: Juarez Guimarães e Suzane Felicie Léwi]. – 5 ed. Ver. – São Paulo : Cortez, 1994.

MARICATO, E. Contradições e avanços da Habitat II. In: **Habituação e Habitat II** : avaliações, reflexões e perspectivas no Brasil. Salvador, BA, 1997.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades:** Alternativas para a Crise Urbana. Ed. Vozes, Petrópolis, 2000.

_____. **Metrópole periférica:** desigualdade social e Meio ambiente. In: VIANA, G; SILVA, M. (Orgs.). O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil, São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

MINAYO, M. **O Desafio do Conhecimento:** Pesquisa Qualitativa em Saúde. 2ª edição. São Paulo-Rio de Janeiro: Hicitec- Abrasco, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Nota Técnica 8000.O27334 N° 130/2011, de 21 de junho de 2011 DPU/SNPU/MCIDADES.

MOURA, I.; SANTOS, A. C. R. dos. **Locação Social:** uma alternativa para os gargalos habitacionais brasileiros. VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES, 25 – 26 de outubro de 2007, São Paulo, Brasil.

NETTO, J. P. O Serviço Social e a tradição marxista. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 30. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Economia política : uma introdução crítica / José Paulo Netto e Marcelo Braz . São Paulo : Cortez, 2006. – (Biblioteca básica de serviço social ; v. 1)

PAOLI, M. C; TELLES, V. da S. Direitos Sociais : conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In : ALVARES S. E. DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

RIO DE JANEIRO, (RJ). **Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro /** Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro: a Câmara, 1992.

ROLNIK, R. **Cada Um no Seu Lugar.** Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo (mimeog.) 1981.

_____. **A Cidade e a Lei:** Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP: Studio Nobel, 1999. 2 ed.

_____. De como São Paulo virou a capital do capital. In: VALLADARES, L. (Org.). **Repensando a habitação no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice :** o social e o político na pós-modernidade. 5. ed – São Paulo : Cortez, 1999.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. – ed. 1. reimp. – São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2004 – (Coleção Milton Santos; 1) (1926-2001).

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada:** o caso de São Paulo. São Paulo, Nobel/Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2 ed. – Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SÃO PAULO (cidade). **Programa Morar no Centro**. SEHAB, 2004.

SILVA, H. M. B. **Locação social**: uma forma de atendimento à população de baixa renda em São Paulo? Não publicado, divulgação restrita entre pesquisadores, 2007.

SPOSATI, A. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21**. R. Katál. Florianópolis v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

TURRADO, V. H. **ONGs**: um conto em duas cidades: uma comparação da contribuição social de ONGs para enfrentamento da questão habitacional nas cidades do Rio de Janeiro, Brasil e Córdoba, Argentina, na década de 1990. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Serviço Social, 2004.

UEMURA, M. M. **Desenho e realização de bairros para populações com baixos rendimentos**. Texto publicado no 1.º CIHEL – CONGRESSO INTERNACIONAL (DA) HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO. 22 a 24 de Setembro de 2010, Lisboa, Portugal, 2010.

VALENÇA, M. M. **Social Rental housing for brazilian cities?** Lessons from military housing and right-to-buy program. Revista Geoforum, volume 41, assunto 4. ISSN 0016-7185, 07/2010.

VIANA, G. O desafio da Sustentabilidade. Um debate socioambiental no Brasil. SP: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2003.