

## A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O DIREITO À CIDADE

Valdirene da Rocha Pires<sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado da pesquisa realizada para a produção do Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social das Faculdades Integradas do Brasil (UniBrasil). O estágio supervisionado realizado na Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), em 2011, permitiu a aproximação desta pesquisadora com o objeto de estudo deste trabalho, ou seja: a trajetória da política habitacional brasileira, elencando as principais ações dos governos para atender a classe trabalhadora com moradias dignas e acessíveis à sua condição, correlacionando com o conceito de direito à cidade sob a perspectiva do Estatuto da Cidade<sup>2</sup>.

Observando a vivência de famílias nas quais há intervenção da COHAB-CT, pode-se perceber que em função da realidade à qual estão inseridas (moradias precárias, territórios socialmente segregados) estas nem sempre ou nem todas acessam os serviços públicos dos quais têm direito, entre eles, os que estão inscritos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal de 1988.

Isso porque, o modelo de urbanização brasileiro produziu um crescimento desordenado das cidades, acarretando na segregação sócio espacial, favorecendo a especulação imobiliária, inviabilizando o acesso à cidade por todos os cidadãos de forma justa e equitativa. (MARICATO, 1982)

Diante das restrições urbanas vivenciadas pela classe trabalhadora, a luta pelo solo urbano, por moradia e por outras políticas públicas foram motivos de muitos conflitos entre os movimentos sociais e o Estado no decorrer de processos de mudanças significativas na sociedade brasileira. As lutas dos movimentos sociais por direito à moradia, pelo acesso à terra urbana, pelo direito à cidade marcaram

---

<sup>1</sup> Bacharel em Serviço Social pelas Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil 2012, com a apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso: Limites e possibilidades de acesso ao direito à cidade: uma análise do modo de produção capitalista; sob orientação da Prof. Mestra Elza Maria Campos. Atualmente servidora pública no município de Piraquara. valrocha.pires@gmail.com.

<sup>2</sup> Estatuto da Cidade é a Lei Federal 10.257/ 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

época e resultaram em importantes conquistas para a população brasileira.

Dentre as conquistas pode-se destacar a implementação do Estatuto da Cidade, em 2001, estabelecendo o direito à cidade como uma das diretrizes da política pública urbana, ordenando o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, o que se define como: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para às presentes e futuras gerações.

No entanto, ressalta-se que a lei por si só não se efetiva em direitos se não for implementada e se não houver interesse político em fazer valê-la. É nesse sentido que o presente artigo pretende discutir se as ações do Estado frente à questão habitacional estão correspondendo às demandas da classe trabalhadora por moradia e se estão garantindo o acesso ao direito à cidade conforme previsto no Estatuto das Cidades.

Para tanto, este trabalho buscará evidenciar as percepções de profissionais de Serviço Social que atuam em espaços de discussão e articulação para a defesa do Direito à Cidade e traz como problema de pesquisa: de que forma as ações do Estado frente à questão habitacional contribuem para a efetivação do direito à cidade?

O primeiro item do presente estudo traz um breve relato sobre a trajetória da política habitacional brasileira, elencando as principais ações dos governos para atender a classe trabalhadora com moradias acessíveis à sua condição. Na sequência apresentamos uma análise sucinta sobre os avanços e eficácia de tais ações, correlacionando com o conceito de direito à cidade sob a perspectiva do Estatuto da Cidade. Elencamos ainda, nossa leitura acerca da atual realidade brasileira no que se refere à oferta de moradias populares articulando com os relatos das entrevistadas.

## **2. AS AÇÕES DO ESTADO FRENTE À QUESTÃO HABITACIONAL**

O primeiro órgão público federal criado para tratar da questão habitacional brasileira foi a Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1946, no governo de

Eurico Gaspar Dutra, com o objetivo de construir casas populares, este programa atendeu uma parcela muito pequena do público a que se destinou sua criação, pois, o caráter clientelista deste órgão priorizava candidatos que demonstravam alguma afinidade com o governo.

Seguindo o mesmo modelo de intervenção, em 1947, foi criada a Fundação Leão XIII, por meio de um pacto entre o governo e Igreja Católica, ambos interessados em desmobilizar o movimento dos trabalhadores engajados no fortalecimento e disseminação do comunismo, empodeirando a população para que reivindicasse e pressionasse o governo em prol de seus direitos, entre eles o da moradia. A fundação Leão XIII atuou entre 1947 a 1954, sua intervenção consistia em criar centros de “ação social” para atender a população com serviços básicos e interferir na urbanização das favelas, por exemplo, facilitando a instalação de água, luz e esgoto. Esse tipo de intervenção tinha como objetivo atender parte das reivindicações para “acalmar” os movimentos obtendo dessa forma o controle social sobre as massas. Encontramos um bom exemplo do exposto acima em Silva e Silva, quando a autora afirma que:

Verifica-se que a forma de controle sobre as classes populares, a partir de sua moradia, muda com a conjuntura política; no entanto, o objetivo último tem sido sempre o desenvolvimento do controle social sobre as massas. Para isso, as classes populares têm sido atingidas pela ação do Estado através da Tríade: controle, repressão, exclusão. (1989, p.35)

Ainda em 1947, no Distrito Federal, uma nova medida do Estado para resolver o problema das moradias populares foi anunciada, demonstrando mais uma vez a coerção por parte do Estado sobre a população, pois consistia em forçar as famílias, que se encontravam em situação de pobreza, a retornarem às suas cidades ou estados de origem, expulsando aquelas cuja renda não atingisse o limite mínimo estipulado. Este foi mais um plano fracassado do governo, pois não só não funcionou como serviu para trazer à tona a intenção dos dirigentes para com os trabalhadores que residiam em loteamentos irregulares.

Adentrando no segundo período da era Vargas (1951 – 1954), ressalta-se que embora o clima político, econômico e cultural desvendasse um quadro em que as questões econômicas aparecem como a principal preocupação do poder público, a questão da moradia ou a falta dela para a classe operária começa a ganhar

atenção do governo, pois havia a preocupação com a formação ideológica dos trabalhadores, a qual não agradava os dirigentes do Estado. Seguindo essa lógica, um dos planos para amenizar o conflito foi atribuir à habitação a condição básica para a reprodução da força de trabalho. Mas, a atenção que se deu à questão habitacional nesse período, atrelado ao crescimento da inflação e os financiamentos que se davam em parcelas fixas, foi, de certa forma, também um saída do governo para acelerar o crescimento econômico, uma vez que os financiamentos só eram possíveis para os trabalhadores que tinham melhores salários.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956 - 1960), a tentativa de investimento em habitação popular foi atribuída ao órgão previdenciário, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões, de forma que os mesmos complementassem as ações da FCP. A recomendação era para que fossem construídas moradias para famílias carentes, independente de estarem ou não vinculados aos Institutos ou Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Entre outras características desse período, pode-se citar também o acentuado crescimento urbano, estimulado pelo impacto da arrancada desenvolvimentista assumida pelo governo, o que acarretou num agravamento das condições habitacionais das massas populares. A inovação nesse governo foi a criação do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), cuja proposta era ampliar a intervenção além das favelas para os cortiços, casa de cômodos e vilas. Embora predominasse o pensamento do senso comum acerca da população vulnerabilizada, a qual culpabilizava o indivíduo pela sua condição, a intenção ou pelo menos o discurso, era não ofender a dignidade do favelado, enfatizando uma nova visão sobre a favela e seus moradores. (SILVA E SILVA, 1989)

Em 1961, Jânio Quadros assume o governo em meio a um processo de alastramento de favelas, cortiços e habitações precárias sem acesso a serviços básicos como água, luz, esgoto, coleta de lixo, saúde, educação e outros, tudo isso consequência do processo acelerado de urbanização alavancado como meta no governo anterior e fruto da autoconstrução adotada por famílias, desprovidas de condição financeira, como saída para resolver o problemas da moradia.

Diante dessa situação, o governo decreta duas medidas: revigorar o Serviço

Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), por meio do Plano de Assistência Habitacional que passaria a estabelecer um valor fixo para o pagamento de moradias populares, passando a adotar uma proporcionalidade do salário mínimo, e também, criar o Instituto Brasileiro de Habitação, com vistas à ampliação das fontes recursos, além das arrecadações da receita do governo, doações e contribuições de organismos internacionais para fomentar a construção de moradias.

As medidas “inovadoras” do governo de Jânio Quadros (1961) também vieram acompanhadas de rigorosos critérios para acesso à casa própria, por exemplo, o tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego e a capacidade para o trabalho, marcando assim o caráter excludente da política habitacional da sua gestão. Afirma-se que apesar da fama populista desse governo, a atenção dada à questão das moradias dos trabalhadores foi mais discurso do que prática. (SILVA E SILVA, 1989)

Em 1964, o país passaria novamente por fortes mudanças em seu contexto político, o golpe militar que derrubou o então presidente João Goulart impôs um novo regime e um novo tratamento para com as classes populares, demonstrando seu intenso descontentamento com os modelos populistas experimentados anteriormente. No entanto, o novo regime tentou criar medidas para atender as necessidades das massas populares despertadas nos governos anteriores.

No âmbito da habitação, em 1964, foram criados novos instrumentos para dar suporte a política habitacional do governo militar, entre eles o Plano Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Como esclarece Bonduki,

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e

fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares. (BONDUKI, 2008, p.72)

O BNH foi o órgão responsável pelo sistema financeiro da habitação e saneamento, com o intuito de promover a construção da casa própria à população de baixa renda. No entanto, o capital disponibilizado à esse órgão serviu para estimular setores estratégicos da economia, por meio da articulação entre o setor público, enquanto financiador, e o setor privado, enquanto executor, favorecendo as grandes construtoras e empresas de materiais de construção.

O plano habitacional do Governo de Castelo Branco apresenta-se como a primeira grande medida de cunho social, o objetivo era legitimar seu governo perante a população e demonstrar preocupação com as necessidades do povo. Contudo, também era objetivo do novo regime conduzir as massas populares para uma nova ordem social, de modo que as reivindicações não prejudicasse as articulações para o bom andamento da implementação do capital internacional no país. (SILVA E SILVA, 1989)

Outro órgão que merece destaque em relação à trajetória das Políticas de Habitação Popular são as Companhias de Habitação Popular (COHABs), criadas em 1964, para trabalhar em conjunto com o BNH, seu agente financiador. A proposta destas companhias era de ser uma empresa de economia mista, devendo ser o poder público, Estados e/ou Municípios, seu acionista majoritário.

Os projetos de construção de casas populares executados pelas COHABs seriam cofinanciados pelos BNH, devendo os estados e/ou municípios entrarem com contrapartidas financeiras para a efetivação do restante dos recursos que não fossem subsidiados pelo banco. Desta forma, os projetos deveriam ser previamente aprovados pelo agente financiador. Caberia às prefeituras o papel de executar as obras de urbanização das áreas em que fossem implementados os projetos habitacionais, assim como, a obrigatoriedade de “fornecer” o terreno. As obras de infraestrutura, como vias de acesso, instalação de redes de água, luz e esgoto também foram atribuídas como competência dos municípios.

Desde sua gênese, os empreendimentos habitacionais das COHABs foram construídos por empresas privadas, por meio de licitações públicas, (caracterizando

desta forma o repasse de recursos públicos à iniciativa privada). Essa parceria entre as COHABs e o BNH durou até 1986, ano em que ocorre a extinção desse banco. A partir deste ano, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a ser o agente financiador da política habitacional brasileira.

Com a extinção do BNH, as COHABs passaram enfrentar sérias dificuldades para financiar as casas populares, em função de medidas restritivas para obtenção de crédito, criadas pela CEF. Desta forma, as COHABs passam a cumprir um papel de agentes assessoras dos programas habitacionais e os mutuários passam a ser os responsáveis pelos custos dos terrenos e da urbanização. Esses fatores foram a causa da redução do poder das companhias e da alteração de alguns critérios para acessar o programa de habitação popular, um dos critérios alterados foi da renda familiar, passando a atingir, principalmente, famílias com renda superior a cinco salários mínimos, deixando claro, qual público pretendia atingir com a nova política de habitação popular.

Pressionado pelos movimentos sociais em defesa da moradia e reforma urbana, no governo de José Sarney (1985 – 1989) foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU), com o objetivo de descentralizar os financiamentos de programas habitacionais e discutir um novo paradigma para a política urbana e de habitação. Porém, o MDU permaneceu ativo por apenas dois anos, sendo extinto em 1987 e substituído pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, que um ano depois também foi substituído pelo Ministério de Bem Estar Social (MBES), demonstrando, dessa forma, a fragilidade e desestruturação por parte do estado em intervir na política habitacional e urbanística. (SILVA E SILVA, 1989)

No governo seguinte, com o então presidente Fernando Collor de Mello, é lançado o Plano Verão, cujo objetivo era reverter o caos econômico que se encontrava o país. Nesse contexto político e econômico, os financiamentos de moradias populares por meio dos SFH foram suspensos e assim permaneceram por mais de um ano.

Em relação às ações do poder público no setor da habitação, a década de 1990 foi marcada por tentativas de reparar a ineficiência dos governos anteriores. Para tanto, novas estratégias foram criadas, entre elas, já no início da década, ainda no governo Collor, foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH),

apresentando-se como uma saída de emergência para atender a população com moradias financiadas pelo governo federal.

O PAIH propunha-se a atender famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos através de financiamentos que compunha três grandes segmentos: a) programa de moradias populares, (casas prontas) b) programa de lotes urbanizados, c) programa de ação municipal de lotes urbanizados. Os dois primeiros segmentos seriam promovidos pelas COHABs em parceria com o Governo Federal, e o último caberia aos Municípios a competência de urbanizar áreas para construção de moradias populares. A Secretaria Nacional da Habitação ficou com a competência de coordenação geral do programa, agindo em conjunto com a Caixa Econômica Federal, a qual utilizou-se do FGTS para financiar os programas.

Após o impeachment de Fernando Collor, assume Itamar Franco, suas ações no campo da habitação foram no sentido de concluir os projetos iniciados no governo anterior, por meio das mesmas linhas de financiamento utilizadas na gestão de Collor, ou seja: com recursos do FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

A novidade que o governo de Itamar Franco trouxe em relação à política de habitação foi o Programa Habitar Brasil, o qual previa verbas orçamentárias para municípios de até 50 mil habitantes. As arrecadações para esse programas deveriam ser oriundas de movimentações financeiras (IPMF). Mas esta foi mais uma das estratégias que não ocorreu de acordo com o planejado, tendo em vista que este governo priorizou a estabilização econômica.

Uma característica importante desses programas eram os requisitos necessários para que estados e municípios tivessem acesso aos financiamentos, sendo eles a criação dos Conselhos de Bem Estar Social e o Fundo de Bem Estar Social, tanto na esfera estadual quanto na municipal. Além de arcar com os custos de urbanização dos terrenos, elaboração dos projetos, também era necessário que os estados e municípios que quisessem angariar recursos do governo federal para projetos habitacionais, entrassem com uma contrapartida de 10% do valor investido pelo governo federal pra regiões menos desenvolvidas e 20% para regiões mais desenvolvidas.

A primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), (1995 – 1998)



apresentou como proposta para o setor discutir a questão habitacional de forma integrada com a política de saneamento ambiental, na época denominada de saneamento básico, para tanto foi anunciado um investimento de cerca de R\$19 bilhões de recursos oriundos do FGTS, sendo que cada município que recebesse recurso do governo federal, deveria entrar com uma contrapartida financeira que variava de acordo com o valor angariado. Procurou-se com isso reforçar o papel dos municípios enquanto gestores da política habitacional.

Outra medida deste período que merece destaque é Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, cujo objetivo era finalizar obras iniciadas com recursos do FGTS que não geraram os benefícios esperados, obras paradas sem perspectivas de data para a entrega aos mutuários.

Em relação às iniciativas no campo da habitação popular no primeiro mandato de FHC destacamos o Programa Habitar Brasil e o Pró-moradia, ambos criados para subsidiar estados e municípios em programas de regularização fundiária e urbanização de lotes, com recursos do FGTS e Orçamento Geral da União (OGU).

Quanto ao segundo mandato de FHC, no que se refere à política de habitação, Azevedo (2007), afirma que as ações não suprimiram as expectativas criadas pelo próprio governo, ficando as mesmas aquém do inicialmente planejado.

### **3. POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-ESTATUTO DA CIDADE**

Em termos de inovação na área da política urbana no período FHC, ressaltamos a regulamentação dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, por meio da aprovação Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade. A aprovação desta lei é, sem dúvida, fruto da luta do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e do Fórum Nacional por Reforma Urbana (FNRU) em articulação com vários outros segmentos de lutas por direitos humanos e sociais. (GOHN, 1991)

A aprovação do Estatuto da Cidade significa um marco importantíssimo na trajetória de luta e reivindicações que permeiam a questão do uso e ocupação do solo no Brasil. Isso porque, “[...] esta Lei, denominada Estatuto da Cidade,

estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (BRASIL, 2001)

A transição do governo de FHC para Luís Inácio Lula da Silva (Lula), eleito em 2002, gerou muita expectativa na população, principalmente, em relação às políticas sociais, tendo em vista os discursos de campanha e as bandeiras que o Partido dos Trabalhadores historicamente defendeu.

A primeira ação desse governo em relação à política urbana e habitacional foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Considera-se a criação desse Ministério um fato inovador por incorporar além da política de habitação, do saneamento, dos transportes (mobilidade) e trânsito também foi levado em consideração o uso e a ocupação do solo. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012)

Um aspecto importante para se ressaltar em relação à proposta do governo Lula para enfrentar o problema da moradia é a criação do Projeto Moradia, criado a partir da articulação com o Instituto Cidadania. Do ponto de vista da implementação do Projeto Moradia, considera-se que um dos principais avanços ocorreu na de instâncias que possibilitassem a participação e controle social da política urbana. Em abril de 2003, foi criado o Conselho Nacional das Cidades e logo em seguida, iniciou-se o processo de convocação da Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro do mesmo ano, a qual contou com a participação de mais de dois mil delegados de todo o país, traçando linhas e diretrizes para o desenvolvimento urbano. (INSTITUTO CIDADANIA, 2012)

No desenrolar da política habitacional do Brasil, cabe ainda pontuar a iniciativa do governo Lula em seu segundo mandato, anunciando em Janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura urbana, em áreas como: saneamento ambiental, habitação, transporte, energia, recurso hídricos, entre outros. (BONDUKI, 2008)

A última novidade anunciada no governo Lula, no âmbito da política habitacional, foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em Março de 2009 com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de moradias às populações desprovidas de renda.

As obras do PMCMV são realizadas em parceria com estados e municípios por meio das COHABs, as quais entre outras funções desempenham todo o trabalho social que é realizado com as famílias que são atendidas pelo programa, desde o mapeamento de áreas de ocupações irregulares, objetos de intervenção das COHABs, até a fase final dos projetos, quando as famílias são relocadas para os empreendimentos do programa. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012)

O governo Dilma, ainda em andamento, deu continuidade ao PMCMV, com o objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e atendimento às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 por meio do Fundo de Arrendamento Residencial.

Num contexto geral, considera-se que de fato nunca houve tanto investimento no setor habitacional e na política urbana como tem ocorrido na última década. Considera-se que houve avanços significativos nos dez últimos anos, como a criação do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, a nova Política Nacional de Habitação e suas diretrizes, assim como, a abertura institucionalizada para a participação popular nas decisões acerca da política urbana, como é o caso das conferências e das audiências públicas, contudo, é importante resgatar que tais avanços ocorreram, mesmo que lentamente, em função da luta dos movimentos sociais ao redor da questão urbana, como o Movimento Nacional de Luta pro Moradia e Movimento Nacional de Reforma Urbana. (FERNANDES, 2010)

Foi por meio da pressão dos movimentos sociais que se conquistou a regulamentação do Estatuto da Cidade. Com promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade estabeleceu-se normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo, da segurança e do, do equilíbrio ambiental. O Direito à Cidade na perspectiva do Estatuto é entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, às presentes e futuras gerações.

Com base no conceito de direito à Cidade elencado no Estatuto pode-se afirmar que a trajetória recente da política habitacional brasileira não contemplou a

garantia de acesso à serviços e infraestrutura urbana, ou seja, o direito à cidade, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Para respaldar tal afirmação citamos a análise de duas Assistentes Sociais, sujeito 01 e sujeito 02, que atuam em espaços de discussão e defesa do direito à cidade, a câmara temática sobre Direito à Cidade do Conselho Regional de Serviço Social do Paraná – CRESS-PR. Questionadas sobre os limites de acesso ao Direito à Cidade, as entrevistadas apontam para a fragilidade da sociedade civil como uma das principais limitações para a implementação do Estatuto da Cidade, como afirma o sujeito 01:

*Embora o Estatuto tenha viabilizado condições para aplicação de mecanismos que possibilitem o povo exercer o controle social e a gestão democrática, a exemplo das conferências, dos conselhos e das audiências públicas. Infelizmente, é possível constar que a participação da sociedade civil em tais espaços, ainda seja muito fragilizada e muitas vezes desqualificada. o que resulta em sobrecarga dos grupos contra-hegemônicos, que resistem bravamente ao processo de disputas realizados nestes espaços. Assim, eu penso que o maior desafio após o estatuto da cidade, é conseguirmos participar de forma efetiva e qualificada no controle social e na gestão democrática. (SUJEITO 01)*

Nesse aspecto, o relato entende ser os conflitos, travados nos interiores dos espaços de debate e a ausência da sociedade civil, um grande desafio para a efetivação do controle social e da gestão democrática da cidade, portanto, há que se entender a importância da participação popular para a concretização do direito à cidade.

Em relação ao mesmo questionamento, o relato do sujeito 02 aponta para a seguinte argumentação:

*Qual é a realidade dos grandes centros? Novamente voltando a região metropolitana de Curitiba, Curitiba tem poucas áreas livres, para novos empreendimentos, acaba expulsando essa população pra região metropolitana, você somente transfere de uma periferia para outra periferia. A população empobrecida acaba indo mais para a periferia, e não se usa os instrumento do estatuto da cidade para fazer isso. Porque poderia ocupar os prédios vazios da cidade, que há essa possibilidade, porque há legislação para ocupar os vazios urbanos, então, essas são as limitações [...]. Enquanto a gente tiver um modelo de propriedade da terra, valorização da terra enquanto propriedade, a função social não vai conseguir ser cumprida, porque vai estar atravessando a especulação imobiliária. (SUJEITO 02)*

Percebemos nas falas das entrevistadas que apesar de ser um direito, o

acesso à cidade está relacionado à forma como se dá a gestão do espaço urbano, sendo que a maioria das cidades estão super ocupadas, sem espaços para novos empreendimentos, e os que já existem, são utilizados para atender centro comerciais, isso faz com que muitas famílias vejam-se obrigadas a residirem longe da cidade, por exemplo, nas áreas metropolitanas, as quais se apresentam, na maioria das vezes, com pouca e até mesmo sem infraestrutura adequada.

O Estatuto da Cidade também assegura o direito ao exercício pleno da cidadania, independente de classe social ou poder aquisitivo, de modo que todos possam usufruir dos bens e serviços nela produzidos. Para tanto, as cidades precisam ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e sociais, garantindo a dignidade e o bem estar coletivo de seus habitantes, de tal maneira que permita à todas as pessoas encontrar condições para sua atividade econômica, política, cultural e social. (MARICATO 2010)

Neste sentido, o Estatuto da Cidade estabelece normas e diretrizes que regulamentam o planejamento de uso e ocupação do solo urbano, os quais devem ser seguidos pelo Município ao elaborar sua política urbana, com a finalidade de garantir cidades justas, permitindo, assim, que todos desfrutem dos benefícios da urbanização. Essa análise também é encontrada no documento elaborado a partir de um evento promovido pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), cujo título era “Dia nacional da jornada pela reforma urbana”. O documento, assim, refere-se ao desenvolvimento urbano:

As políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de trabalho e renda devem se articular organicamente com vistas à qualidade de vida da população e de acordo com interesses coletivos. A afirmação do exercício de cidadania pelos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros, com ênfase no monitoramento e controle social e na participação efetiva dos diferentes segmentos da população nos processos decisórios, deve ser o pressuposto das intervenções urbanas, nas definições de diretrizes, no desenvolvimento de projetos urbanísticos e sociais. (CFESS, 2009, p.03)

Tendo como base os pressupostos legais do Estatuto da Cidade, bem como, o documento do CFESS sobre o desenvolvimento urbano, as Assistentes Sociais entrevistadas reforçam a positividade jurídica em curso, como afirma o sujeito 01:

Penso que os avanços do Estatuto das Cidades se dão pela legislação e arcabouço-jurídico na política de desenvolvimento urbano dos municípios, em se ter uma legislação que disciplina a sua execução. Destaca-se como sua maior finalidade a regulação do uso da propriedade urbana, visando acesso da população e a gestão ambiental, também possibilita novas configurações e formas de enfrentamento pelas organizações populares em espaços que anteriormente não havia a menor discussão com a sociedade civil, como é caracterizado o contexto dos Conselhos e Conferências das Cidades. (SUJEITO 01)

Neste relato, evidencia-se o arcabouço jurídico como avanço em termos de “disciplinar” o desenvolvimento urbano dos Municípios, destacando importância para a finalidade do uso social da propriedade. Ressalta-se nesse relato, a importância da conquista da participação social em espaços de discussões que definem o planejamento urbano dos municípios, como é o caso das Conferências e dos Conselhos das Cidades. Dessa forma, podemos perceber que o avanço é apontado pela garantia de espaços de discussões, mas ressalta-se que as leis não são efetivadas.

Sobre essa temática o sujeito 2 aponta:

[...] a participação da sociedade civil no processo de decisão, por meio do controle social e da gestão democrática, conforme mencionada na resposta anterior. Embora a gente reconheça que esta participação ainda não tenha conseguido ser maioria nos espaços de disputas, mas pelo menos estamos lá, articulando, realizando enfrentamentos, defendendo propostas que traduzem os reais interesses da classe da trabalhadora. (SUJEITO 02)

Dessa forma, percebemos que para tal entrevistada o controle social é uma grande conquista a partir do Estatuto da Cidade, pois reconhece a importância da sociedade civil organizada em se mobilizar e se fortalecer para ser a maioria nos espaços de discussão e planejamento urbano, de tal forma que empoderados possam defender os interesses da classe trabalhadora.

Ressalta-se, portanto, que o Estatuto da Cidade é marco no que se refere às normativas da política urbana de tal forma, a entrevistada destaca a importância para a conceituação do direito à cidade elencando a moradia, condição digna de vida e outros itens inscritos na sua regulamentação.

De modo geral, os relatos apresentam o arcabouço jurídico enquanto principal instrumento de garantia para o acesso à cidade, devendo este instrumento ser alvo dos movimentos sociais, de tal forma que se exija o cumprimento e aplicação do mesmo, principalmente, no que se refere ao conceito de função social

da cidade e da propriedade.

Apesar da vigência do Estatuto da Cidade, que traz elementos positivos já citados, há que se fazer a crítica na forma como se dá o uso e ocupação solo urbano, sendo que este acontece em torno de concessões, favorecendo o acúmulo de capital e, portanto, violando direitos aos trabalhadores. Pois o uso e a ocupação solo urbano ainda estão dentro de um perfil de propriedade, o que torna difícil de implantar a função social da cidade e a efetivação dessa política pública.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Foram várias as tentativas de intervenção do poder público para responder às demandas populares por moradias, no entanto, foram medidas pontuais e restritivas, que não contribuíram para melhorar as condições de habitabilidade dos trabalhadores.

No que se refere às políticas urbana e habitacional, considera-se que houve avanços, como a criação e atuação do BNH, (substituído pela Caixa Econômica Federal), a promulgação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, mas, verifica-se que a política habitacional não viabilizou a produção de moradia para atender as demandas populares, nem no quesito quantitativo nem no qualitativo. Neste sentido é legítimo o questionamento que vai desde a qualidade do material utilizado nas obras, o tamanho das moradias, que muitas vezes não comportam as famílias numerosas, a infraestrutura ofertada no local onde são construídas as moradias e, principalmente, a localização das mesmas em relação à cidade.

Tendo em vista o déficit habitacional brasileiro e a contínua proliferação de ocupações irregulares com moradias precárias, as políticas públicas de habitação apresentam-se de forma ineficaz, uma vez que suas intervenções, desde a criação da Fundação Casa Populares em 1946 até os programas atuais, mostraram-se articuladas com os objetivos de movimentar a economia e gerar empregos, não sendo determinantes para a efetivação de leis que definem a moradia, a infraestrutura urbana, a cidade e os bens nela produzidos enquanto direito e, portanto, que deveria estar ao alcance de todos.

Apesar de ser um direito constitucionalmente garantido, o direito à cidade

tem sido alvo de grandes debates, tendo em vista a conjuntura brasileira e a forma como os municípios estão, ou não, seguindo o Estatuto. Contudo também vale ressaltar que o acesso à cidade é intrinsecamente relacional a questão da moradia, ou seja: se o local de moradia de uma família está afastado de espaços onde estão os equipamentos e serviços públicos, além de ser uma vítima da segregação espacial, esta família muito provavelmente não conseguirá acessar a cidade enquanto direito.

Em relação aos limites de acesso ao direito à cidade, entendemos a forma como se dá o uso e a ocupação do solo urbano como principal limitador, e ainda, o caráter de propriedade privada atribuído ao terreno e à moradia como principal causador da negação desse direito. Além do fato das cidades estarem organizadas para atender as necessidades do modelo econômico vigente, ressaltamos o formato das políticas habitacional e urbana, as quais não objetivam garantir o acesso aos serviços e equipamentos públicos de forma efetiva por todos que habitam a cidade.

Quanto às possibilidades de acesso à cidade, destacam-se os instrumentos jurídicos, normativos que respaldam esse direito, como é o caso do Estatuto da Cidade e da Constituição de 1988. Esses instrumentos devem servir de base para os municípios na elaboração da política urbana, de modo que prevaleça a função social da cidade e da propriedade, permitindo dessa forma o acesso de todos a tudo que a cidade pode oferecer em prol da cidadania e do bem estar coletivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da habitação Popular no Brasil**: políticas recentes e tendências. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo São Paulo, n.1, p. 70-104, ago, 2008.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil.**

Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13/8/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 12/08/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação, de novembro de 2004. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 20/9/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 23/10/2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Cfess manifesta:** dia nacional da jornada pela reforma urbana. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/home.php>>. Acesso em: 20/10/2012.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto das Cidades e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O estatuto da cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

GOHN, M.G. **Movimentos sociais e luta pela moradia.** São Paulo: Edições Loyola, 1991.

MARICATO, Ermínia. **A produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial.** São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

MINISTÉRIO das cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 29/9/2012.

PROGRAMA de aceleração do crescimento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 10/11/2012.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Política habitacional brasileira:** verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.