



QUESTÃO SOCIAL E QUESTÃO HABITACIONAL: comparações analíticas e sucessivas do caso brasileiro

Marcelo Nascimento de Oliveira
Peterson Alexandre Marino

RESUMO:

No atual contexto de desenvolvimento do capital neoliberal, a Política de Habitação no Brasil tem sido destaque entre as políticas urbanas. Cotidianamente, a habitação também tem sido estrategicamente utilizada como mecanismo de regulação das relações sociais diversas bem como à reprodução alienada da força de trabalho. Neste contexto, discutir política habitacional requer compreender a questão habitacional vinculada à emergência da questão social no País, como constituinte do direcionamento das políticas sociais que nas últimas décadas vem conquistando espaço central no âmbito das discussões governamentais.

Palavras-chave: Questão social. Questão habitacional. Habitação de Interesse Social

Abstract:

In the present context neoliberal capital development, the Housing Policy in Brazil has been featured among urban policies. Daily, housing has also been strategically used as a mechanism of regulation of social relations as well as several reproduction alienated workforce. In this context, discussing housing policy requires understanding the housing issue linked to the emergence of social issues in the country, as a constituent of the targeting of social policies in recent decades has been conquering central space within the governmental discussions.

Keywords: Social Issues. Housing issue. Social Housing

INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta formulações acerca de uma pesquisa intitulada: “Gestão da Política Habitacional: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social no Município de Londrina-PR. Trata-se do produto da dissertação de Mestrado do Curso de Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. Apoiamo-nos ainda das discussões realizadas no Núcleo de Pesquisa em Gestão de Políticas Sociais da mesma instituição, entre os anos de 2011 e 203. Seu objetivo é possibilitar uma apreensão da política habitacional brasileira, tendo como ponto de partida a questão social, pretendendo dar dimensão ao contexto da política habitacional no descompasso entre o desenvolvimento econômico e político do País.

Não tenho a pretensão de esgotar aqui uma discussão de forma estanque e sequencial, uma vez que há pouca literatura tratando a referida temática, situando a habitação social, tanto como resultante da questão social ou mesmo como política social de resposta ao conjunto das desigualdades sociais provenientes desta relação. Mais, sob a perspectiva de habitação social ou popular os autores que a abordam dimensionam apenas a casa em sua estrutura física e arquitetônica, não se atentando às contradições que permeiam a organização estatal e da sociedade diante das referidas questões.

O trabalho se desenvolve em três partes. A primeira introduz a temática apresentando sucintamente formulações teóricas sobre a questão social, e, em aspectos gerais, sua emergência no Brasil. O segundo momento trata a questão habitacional e a organização estatal ao que tange a habitação popular no auge do desenvolvimento político e econômico do País. Por fim, tece as considerações sobre os desfechos da política habitacional brasileira considerando a organização de sua gestão que se consubstanciará em apontamentos da Política Urbana, expressa na Constituição Federal de 1988.

Apontamentos acerca da questão social no Brasil

Para Ianni (1991), em épocas de crise a questão social é evidenciada, tornando-se desafio aos processos de intervenção e organização entre sociedade civil e do Estado. Uma vez que as medidas para o seu enfrentamento se tornam emergentes, os diversos setores da sociedade, dentre eles o próprio Estado, se organizam a fim de promover ações de enfrentamento às suas expressões. Estas expressões, a saber, são tidas como o descompasse entre:

[...] o desenvolvimento social, o descompasse entre as conquistas sociais e as econômicas, as tensões sociais no campo e cidade, os riscos de explosão do descontentamento popular, as lutas pela conquistas de direitos, a construção de uma sociedade mais justa, o pacto social. Os movimentos sociais sindicatos, partidos, correntes de opinião pública e setores governamentais mostram-se preocupados com os rumos da questão social. (IANNI, 1996 p. 01).

Nesse conjunto de associações entre expressões desencadeadas e processos de seu enfrentamento, ainda de acordo com o autor, surgem denominações variáveis e aspectos mais ou

menos urgentes para uns e outros, todavia todos são colocados como questão social. Portanto, objeto de diversas interpretações, muitas divergentes, diversos elementos são apresentados para explicar o que se pressupõe por questão social. Conforme Ianni (1996), trata-se de um tema básico e recorrente da sociedade brasileira, permanente na influência do pensamento e prática de diversos gestores das políticas sociais.

Diversos autores apontam a questão social, simplesmente, como manifestação das desigualdades sociais, tais como a pobreza, o desemprego, a violência e a miséria, dentre outros, desvinculada de uma realidade social concreta. Discordando deste apontamento, Rizzotti (2000), retrata que a questão social requer uma compreensão mais ampla do que simplesmente tratar a manifestação da desigualdade social de forma anacrônica ou atemporal. Para a autora, num sentido dialético, requer a compreensão dos aspectos político e social aí imbricados, que medeiam as ações das classes no desenvolvimento do modo de produção capitalista.

É importante ressaltar que anteriormente, no período escravocrata, havia uma questão social imbricada pelo próprio modo de produção. Naquele período, o escravo era propriedade dos senhores, portanto, expropriados para além da força de trabalho, eram expropriados da própria vida, ao ponto de que lhes restavam como alternativas, das mais perversas, as rebeliões na senzala, o suicídio, a fuga, enfim, *“a questão social naquele período era totalmente visível”*. (IANNI, 1996, 02).

Deste modo, tratar os aspectos da questão social no Brasil requer compreender que além da abolição escravocrata ter propiciado um desfecho diferente do ocorrido em outros países, propiciou também transformações que produziram resultados decisivos, principalmente, sobre o pensamento social brasileiro. Não me dou ao desafio de abordar profundamente as concepções abordadas por Rizzotti (s/d), muito menos sobre as concepções dos impactos da miscigenação ou dos aspectos raciais e culturais que influenciaram o pensamento brasileiro ao longo da história. Mas, tal abordagem merece destaque, pelo fato de que a questão social brasileira não deve ser analisada de forma anacrônica, isolada, desvinculada de seu contexto político, cultural e econômico, tal como fez Hélio Jaguaribe, que foi criticado veemente por Ianni (1989).

Tais aspectos influenciaram significativamente o comportamento do Estado e da Sociedade Civil diante das problematizações que expressaram a questão social e a questão habitacional ao longo do século XX, conforme trataremos a seguir.

A Questão Habitacional no Contexto Brasileiro

Ao abordar a habitação no capitalismo e no contexto da questão social, torno minha as palavras da seguinte citação de Silva (1989 p. 31):

A escassez de moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, sendo ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que

o capitalismo cria, como condição necessária a sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser sua força de trabalho.

A brilhante citação do autor nos propicia a colocar a questão habitacional no campo central das discussões sobre a questão social, uma vez que no advento do avanço capitalista sua problemática se torna evidente: a habitação é transformada em propriedade e não é um bem comum, ou seja, não pode ser apropriada por todos e desloca a necessidade de moradias para o campo das intervenções estatais que só direciona o atendimento mediante os resultados expressões que se emergem da questão social.

No compasso do desenvolvimento urbano-industrial como instrumento da engrenagem do sistema capitalista, e crescente migração da população do campo para as regiões metropolitanas, a terra foi se transformando em propriedade do mercado. Neste sentido, podemos considerar que a terra se tornou,

[...] uma mercadoria que tem um preço, que é vendida no mercado, e que não é reproduzível, ou seja, tem um preço que independente de sua produção. É uma mercadoria sem valor, no sentido de que seu preço não é definido pelo trabalho na sua produção, mas pelo estatuto jurídico da propriedade da terra, pela capacidade de pagar dos seus possíveis compradores. (RODRIGUES, 1989 p. 17).

Ao compararmos a habitação com a questão social no contexto dos complexos de produção escravocrata brasileiro, onde o escravo tinha ao menos um dono e por vezes locais designados pelos proprietários para se abrigar, no sistema capitalista avançado, tecnológico, a terra se transformou em mercadoria a ser consumida mediante o salário ganho através da venda da força de trabalho dos “homens livres”.

No Brasil, até 1822, o regime de sesmarias era o principal meio de distribuição de terras. Para Rodrigues (2003), o processo de distribuição de terras no regime de sesmarias, é considerado um dos principais motivos que desencadearam o ideário da terra como propriedade privada. Nesse regime, a terra era doada em grandes lotes e existia uma obrigação nas concessões que as tornavam devolutas, ou seja, o que não foi respeitado, e, com a suspensão dessas concessões em 1822, até a data de 1850, a terra passou a ser ocupada por quem se interessasse em ocupá-la, mais especificamente, por quem tivesse a condição de ocupá-la. Todavia até esse período não era tratada como mercadoria porque não era vendida.

Segundo a autora, a Lei de Terras de 1850 (Lei 601), definiu que só quem pudesse pagar pela terra seria seu proprietário juridicamente. Portanto, conforme Rodrigues (2003), a terra passou a ser definida pelo capital e imposta politicamente ao Estado como propriedade privada. Nesse sentido, a autora faz uma abordagem às palavras de José de Souza Martins, ao afirmar que a terra se tornou cativa do capital. À medida que chegou ao da escravidão que “permitiu” a liberdade dos homens, a terra por sua vez, se tornou cativa ao capital. (RODRIGUES, 2003 p. 18).

O surgimento da grande indústria e o processo de desenvolvimento urbano apresenta subsídios importantes para apreensão da construção das cidades brasileiras e sua conformação,

partindo-se de uma compreensão básica de que tais questões são constituídas a partir de determinações sócio-históricas e configurações resultantes do conjunto das necessidades expressas pela questão social.

Assim sendo, o desenvolvimento urbano e as necessidades de medidas de políticas no âmbito das necessidades habitacionais brasileira, emergidas no decorrer do século XX, deu origem de dois movimentos. O primeiro foi o fluxo migratório da população do campo que se dirigiu às cidades em busca de melhores oportunidades, tais como, emprego, salário e, etc. O segundo foi à adaptação do espaço urbano à produção de mercadorias que podiam ser trocadas em dinheiro espécie que, posteriormente, dariam subsídios de acesso aos insumos oferecidos pelas cidades, tais como, alimentação, moradia, educação, assistência à saúde, e outras necessidades sociais básicas.

Para Serra (1991), a partir dos anos de 1940 com o processo de urbanização acelerada e ampliação da migração da população do campo para as cidades em busca de melhores condições de emprego, houve uma contribuição para as necessidades de avanço dos Programas de habitação popular. Segundo o autor,

É sabido, de sobejo, que o migrante expulso da zona rural por questões fundiárias ou, na melhor das hipóteses por aumentos de produtividades na atividade agrícola. A decisão do migrante quanto ao seu destino, também se sabe perfeitamente, é tomada em função das informações de que dispõe sobre a existência de emprego. (SERRA, 1991 p. 87).

A ampliação exorbitante e acelerada, além da concentração da população nas grandes cidades, fez com que o planejamento urbano não encontrasse provisão suficiente de habitação, infraestrutura, serviços de saneamento básico adequado, além de serviços e políticas básicas de atenção à classe trabalhadora. Ao chegar às cidades essa população não dispunha de condições suficientes para aquisição da moradia. Com a capacidade contributiva limitada desses trabalhadores, o padrão de urbanização na periferia das cidades passou a apresentar um elevado quadro de carências de infraestrutura, ao mesmo tempo em que a pobreza se concentrou ao lado dos grandes empreendimentos, ampliando-se os conflitos, a violência e outros problemas decorrentes da precarização dos modos de vida urbano, exigindo assim ações emergentes de políticas estatais na questão habitacional.

Conforme Rodrigues (2003), desde a década de 1850, o governo imperial buscou estimular a construção de habitações higiênicas. No entanto, só na última década do século XIX e início do XX, construíram-se as Vilas Operárias. Muitas delas, construídas pelas Companhias de Estradas de Ferro e Indústrias extrativas e localizavam-se nos principais centros manufatureiros como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Portanto, implicavam uma tentativa de suprir a falta de moradias e de atrair mão-de-obra, principalmente em áreas mais distantes dos centros das cidades (RODRIGUES, 2003).

No processo de produção da habitação, as ações estatais sempre foram permeadas por ações e reações das grandes empresas na construção de moradias populares, o que expressou claramente uma relação da questão habitacional com a questão social emergida no Brasil já no século

XIX. Conforme Rodrigues (1993) e Bonduki (2004), compreendendo a mudança de regime de produção escravocrata-agrário para o regime agroexportador e agroindustrial, e, as demandas oriundas do elevado fluxo migratório, possibilitaram ao Estado junto à elite burguesa, a criação de medidas estratégicas para conter o avanço da migração e dos cortiços que se assentavam em torno dos espaços industriais e bairros nobres dos centros urbanos.

As formas de organização da sociedade foram minadas pela repressão e pelo autoritarismo da época, uma vez que até a década de 1920 a questão social e os problemas sociais eram tratados como casos de polícia. Tanto é que, foi criada uma polícia para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, e uma legislação autoritária para servir-lhes de padrão, enquanto que o Estado pouco fez para melhorar suas condições de moradias, a não ser quando estas eram extremamente precárias – demolindo-as. Este autoritarismo sanitário nada mais foi do que um reflexo da própria reprodução da ideologia dominante, capitalista burguesa no Brasil, de combate à favelização e ao encortiçamento que, na ótica dos grandes detentores de capital, foram criados pela população pobre. (BONDUKI, 2004 p. 43).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o agravamento dos problemas habitacionais nos grandes centros urbanos e o contraste armado entre ricos e pobres, a sociedade como um todo se viu obrigada a dirigir sua mobilização e imprimir suas reivindicações ao Estado. Neste sentido, Bonduki (2004), retrata que a partir da década de 1920, houve uma organização do Estado nacional que passou então a participar de forma compensatória e assistencialista no acompanhamento das empresas que atuavam na produção de moradias por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) e da Fundação da Casa Popular (FCP), posteriormente, intervindo diretamente através do Sistema Nacional de Habitação e Banco Nacional de Habitação (BNH), na perspectiva de criar uma Política de habitação social.

À medida que a massa popular fora explorada, não apenas o setor habitacional, mas, a Política Social como um todo, desde 1964, reduziu-se às decisões setoriais, principalmente, e com maior intensidade nas Políticas setoriais de Educação, Saúde Pública, Habitação Popular, Previdência Social e Assistência Social. Todo este aparato burocrático de aparente organização serviu, sobretudo, como instrumento de desmobilização da própria classe trabalhadora. Vieira (1987) critica de forma veemente as ações adotadas no setor da habitação popular. Neste período em que o BNH foi responsável pelo setor habitacional, deve-se ressaltar que o Projeto habitacional veio definir o Projeto urbano, quando deveria ser ao contrário. Outra crítica, pelo autor, é relacionada ao SFH, por conta da exclusão da população rural. Estimulou ainda o mercado imobiliário e incentivou a especulação imobiliária. Sem contar a maioria dos conjuntos habitacionais que foram construídos nas periferias, em locais de difícil acesso, o que fez crescer o número de favelas, pois apesar da precariedade eram bem localizadas.

Ressalta-se que a extinção do BNH teve seu lastro em 1986, quando o Sistema habitacional brasileiro passou a vivenciar intensas crises, sem falar na incapacidade de implementação de novos projetos. As crises tiveram sua origem na inadimplência dos mutuários em razão do aumento crescente das prestações, que não era acompanhado pela política salarial. Nesse contexto, houve uma paralisação na dinâmica da política habitacional, ficando esta limitada a Secretarias e Ministérios criados ao longo dos vários governos que sucederam a partir da década de 1980, onde impossibilitados de serem atendidos, realizaram diversas manifestações. Aliado ao processo econômico e político em que o País enfrentava, as inúmeras manifestações consubstanciaram-se na Constituição Federal de 1988, que propôs uma nova forma de organização política e administrativa para as diversas políticas sociais, inserindo a habitação no contexto da política urbana.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Sergio de & ANDRADE, Luís Aureliano Gama. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

BANCO MUNDIAL. *A questão de gênero no Brasil*. Relatório da Unidade de Gênero, Departamento de Política Econômica e Redução de Pobreza, Região da América Latina e Caribe. Edição Banco Mundial; CEPIA, 2003.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 4. ed. – São Paulo: Edição Liberdade, 2004.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/SF/legislacao/const/>. Acesso em: dez., 2009.

BRASIL. *Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2001.

IANNI, O. A Questão Social no Brasil. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação SEADE, vol. 5, nº 1, jan a mar de 1991.v

IANNI, Otávio. A Questão Social. In: Revista USP - 1989.

RIZOTTI, M. L. A.. As diferentes interpretações da desigualdade social no pensamento social brasileiro. Ser Social (UnB), Brasília / UNB, v. 6, p. 207-224, 2000.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras: repensando a geografia*. 2º ed; 10. ed.. São Paulo: Contexto, 1989; 2003.

SERRA, Geraldo. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Nobel: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

TELES, Vera da Silva. Questão Social: afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. *Os direitos e a política social*. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.