

A HABITAÇÃO COMO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: DAS CONCESSÕES DE TERRA À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

HOUSING AS AN EXPRESSION OF THE SOCIAL ISSUE IN BRAZIL: FROM LAND CONCESSIONS TO HOUSING OF SOCIAL INTEREST

William Almeida Cavalheiro 1

Vitória Fernandes Porto 2

Eliane Fraga da Silveira 3

André Guirland Vieira 4

Honor de Almeida Neto 5

Resumo: O artigo apresenta uma revisão histórica do processo de ocupação do solo brasileiro desde o período do Império até o final do governo Dilma. Percebe-se o déficit habitacional como uma expressão da questão social no Brasil. A verificação foi realizada junto a livros, periódicos e anais de simpósios que relatam a história das políticas de habitação no país. O estudo verifica a contribuição das políticas públicas para sanar a necessidade de habitação da classe mais pobre. Trata-se de uma pesquisa descritiva com base em uma revisão bibliográfica sobre a produção teórica referente ao período pós independência. A moradia para as classes menos favorecidas nunca foi prioridade das ações governamentais o que, somado a falta de planejamento em urbanização, causaram o déficit habitacional brasileiro. O déficit habitacional do país chegou a níveis insustentáveis obrigando o poder público a enfrentar o problema a partir da Constituição Federal e o Estatuto das Cidades.

Palavras Chave: Déficit Habitacional. Políticas Públicas. Pobreza. Urbanização. Questão Social.

Abstract: The article presents a historical review of the process of occupation of Brazilian soil from the period of the Empire to the end of the Dilma government. The housing deficit is perceived as an expression of the social issue in Brazil. The verification was carried out with books, periodicals and symposium proceedings that report the history of housing policies in the country. The study verifies the contribution of public policies to address the need for housing for the poorest class. This is a descriptive research based on a bibliographic review on the theoretical production related to the post-independence period. Housing for the less favored classes was never a priority for government actions, which, added to the lack of planning in urbanization, caused the Brazilian housing deficit. The country's housing deficit reached unsustainable levels, forcing the government to face the problem from the Federal Constitution and the Cities Statute.

Keywords: Housing Deficit. Public Policy. Poverty. Urbanization. Social Issues.

- 1 Graduado em Administração. Especialista em Planejamento e Gestão, Gestão Estratégica de Pessoas, Gestão Estratégica de Negócios Docência no Ensino Superior, Gestão e Políticas Públicas Municipais. Mestre em Promoção da Saúde, Desenvolvimento Humano e Sociedade (ULBRA/RS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3559277691263584>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-7258>. E-mail: wacavalheiro@gmail.com
- 2 Graduada em Psicologia na Universidade Luterana do Brasil. Psicóloga clínica especializada no atendimento de vítimas de violência. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5462046441393883>. E-mail: vitória.porto@ulbra.br
- 3 Graduada em Ciências Biológicas. Especialista em Sistemática Zoológica. Doutora em Biologia Animal e Professora do PPG ProSaúde da Ulbra. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4388826053824317>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0992-5136>. E-mail: eliane.fraga@ulbra.br
- 4 Graduado e Mestre em Psicologia. Doutor em Psicologia do Desenvolvimento e Professor do PPG ProSaúde da Ulbra. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7573080820175560>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4487-6480>. E-mail: andre.vieira@ulbra.br
- 5 Graduado em Ciências Sociais. Mestre e Doutor em Serviço Social. Pós-doutor em Diversidade Cultural e Inclusão Social e professor do PPG ProSaúde da Ulbra. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9947014630841150>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5245-9441>. E-mail: honorneto@terra.com.br

Introdução

Este estudo apresenta uma revisão bibliográfica da história da urbanização brasileira desde o período imperial até as últimas políticas públicas de habitação implementadas no país. O trabalho examina a origem da constituição do espaço urbano e os reflexos na atualidade. Para abordar esta temática buscou-se pesquisas de revisão histórica do processo de ocupação do solo no Brasil.

O artigo busca estabelecer uma relação entre o processo de ocupação e as políticas de urbanização realizadas ao longo da história brasileira com o atual déficit habitacional brasileiro. Tem-se por objetivo verificar a contribuição das políticas públicas implementadas ao longo da história para sanar as necessidades de habitação da classe mais pobre.

A motivação desta pesquisa é dada a partir da observação da grande quantidade de famílias que habitam em condições precárias em vilas e favelas em torno dos centros urbanos. A partir destas constatações investigamos a história da ocupação do solo no Brasil através da formulação do seguinte problema de pesquisa: Como as políticas públicas de ocupação do solo brasileiro influenciaram ao longo da história para o déficit habitacional atual do Brasil?

Metodologia

O presente estudo revisa a literatura produzida acerca do processo de ocupação da terra até a política de habitação de interesse social. Foram consultados livros, artigos em periódicos na plataforma “EDS” da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), periódicos e anais de Simpósios na plataforma Google Acadêmico. A pesquisa perpassa desde o período do Império até as políticas públicas implementadas no governo da presidente Dilma Houssef, eleita em 2010.

Os textos e documentos consultados na pesquisa versam sobre as concessões de terra no período monárquico, urbanização no início da república, industrialização e as políticas de habitação de interesse social. De forma didática a descrição do processo histórico foi condensada em cinco itens a saber: o processo de ocupação da terra, a industrialização e a necessidade de habitação, a política habitacional antes da Constituição de 1988 e política habitacional após a Constituição de 1988.

Resultados

O processo de ocupação da terra

Partimos do pressuposto de que a questão habitacional brasileira constitui-se em uma expressão da questão social no país, ou seja, é fruto de uma distribuição desigual de oportunidades e renda que atinge, sobretudo, as classes menos abastadas e se materializa na forma desigual de ocupação do espaço urbano. Pois, as formas de urbanização são, antes de tudo, formas de divisão social (e territorial) do trabalho, já que a urbanização é um elemento chave das relações de produção (LOJKINE, 1981). Logo, a cidade capitalista, reúne as condições gerais para a produção e os meios de reprodução do capital e do trabalho, de modo que ficam explícitas as contradições das relações construídas a partir da apropriação privada dos bens socialmente produzidos (GOMES, 2005). Daí que na realidade os cortiços e as favelas, hoje muito presentes nas periferias das cidades brasileiras, constituem-se como a forma mais viável para o capital de reproduzir a classe trabalhadora a baixos custos. (GOMES, 2005).

É importante destacar que no Brasil, até aproximadamente metade do séc. XIX, a terra não tinha valor comercial. Até esta época a concessão de terras era um ato do poder imperial que outorgava o uso a quem julgasse que deveria. Neste período também ocorriam ocupações, sendo que as terras eram simplesmente invadidas e empossadas. O fato é que em ambos os casos os favorecidos eram pertencentes as classes sociais dominantes (FERREIRA, 2005). A partir do séc. XVIII, o processo de urbanização brasileira começa a ser desenvolvido, tendo seu ápice no séc. XIX e no séc. XX adquirindo as características de urbanização que observamos na atualidade (SANTOS, 1990).

A aprovação da “Lei das Terras” em 1850 inaugurou a “implantação da propriedade privada do solo no Brasil”. O processo adotado até então criou o latifúndio brasileiro, dentre outros aspectos, pela falta de critérios de concessão por parte da Coroa portuguesa. A falta de regulamentação governamental provocou a expulsão dos pequenos posseiros de suas terras, pelos proprietários rurais detentores de poder (MARICATO, 1997). O processo dividiu a sociedade em dois grupos distintos, de um lado os grandes proprietários de terra e de outro, pessoas sem condições e possibilidades de adquirir terra. Ao grupo dos desprovidos de meios para a propriedade de solo somaram-se, a partir de 1888, os negros libertos por meio da abolição da escravatura que, após comemorarem a liberdade não tinham onde morar e nem tampouco onde trabalhar (FERREIRA, 2005).

Até 1920, a taxa de urbanização brasileira era de aproximadamente 10%, alcançando vinte anos mais tarde 31,24%. Os movimentos ocorridos com a abolição da escravatura e o início do trabalho livre, somado ao início do processo de industrialização, foram determinantes para o crescimento urbano do país (SANTOS, 1990).

As práticas de valorização fundiária e imobiliária ao longo da história brasileira revelaram-se promotoras de um modelo excludente de uso do solo. A possibilidade de acesso à moradia no espaço urbano no período logo após a proclamação da república (1889) só era possível a aqueles que tivessem condições de pagar ou fossem influentes junto ao poder público. Observa-se desde a gênese da formação do Estado brasileiro características patrimonialistas, ou seja, de apropriação do público por interesses privados (SORJ, 2006). Esse traço da formação histórica do Estado no Brasil permanece até hoje e explica em grande parte, tanto as características das políticas públicas voltadas à habitação como o próprio déficit habitacional no país e a forma de urbanização que observamos até os dias atuais.

A industrialização e as novas demandas de habitação

O processo de industrialização no Brasil iniciou-se no final do séc. XIX em paralelo ao procedimento de exportação do café. O município de São Paulo destacou-se neste processo e logo a cidade tornou-se sede da produção industrial adotando a atividade para além da função comercial e de suporte das atividades cafeeiras. A produção industrial impulsionou o êxodo rural, e o processo migratório para a capital paulista criou, sem demora os bairros de concentração de imigrantes e escravos libertos que cresciam transformando-se em grandes aglomerados urbanos (FERREIRA, 2005).

No período da república velha (1889-1930), as cidades passaram por um processo de embelezamento para atração de investimentos estrangeiros. Esta ação fez com que nos centros das cidades concentrassem-se os comércios e serviços e não mais residências ocasionando assim uma supervalorização dos imóveis nas regiões em torno do centro urbano. Assim as camadas mais populares passaram a habitar regiões vazias encontradas em subúrbios ou em encostas de morros. No Rio de Janeiro observou-se um processo de expulsão da população de baixa renda na década de 1920, fato que ocorreria também em São Paulo na década de 1940 (RUBIN et al, 2014). A expulsão da população pobre do centro da cidade, local onde se estabeleceu a maior parte dos cortiços, levou ao incremento das favelas.

As primeiras construções habitacionais de arquitetura moderna ocorreram na década de 1920 com o conjunto de operários Gamboa, no Rio de Janeiro. O conjunto habitacional projetado pelos arquitetos Gregori Warchavchik e Lúcio Costa era destinado à classe média e tornou-se a primeira experiência de moradia moderna no país para trabalhadores (RUBIN et al, 2014).

No início do séc. XX as empresas se responsabilizavam pelas condições habitacionais dos seus funcionários através da construção das chamadas Vilas Operárias. Outra forma de absorver a demanda habitacional adotada pelo meio privado foi a construção de habitações para locação. O funcionamento da intervenção privada contemplava somente a camada populacional de classe média baixa deixando de fora a classe pobre. Os pobres residiam em cortiços e vilas de baixo padrão que se acumulavam nas periferias dos centros urbanos (FERREIRA, 2005).

A rápida expansão industrial provocou o crescimento substancial das camadas populares urbanas gerando a demanda por habitações de interesse social. No princípio do séc. XX o estado

de São Paulo registrava aproximadamente 50 mil operários e conseqüentemente a necessidade de habitações para todas estas famílias. Neste período as empresas eram responsáveis pela construção das unidades habitacionais salubres e baratas para dar conta da demanda de seus operários (RUBIN et al 2014).

Até 1930, a iniciativa privada era responsável pela construção das habitações no Brasil. A partir do governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945) iniciou-se um processo de industrialização forte e, conseqüentemente, um forte aumento da população urbana proporcionando mudanças na estrutura de muitas cidades brasileiras. O déficit habitacional cresceu e se estabeleceu na época um consenso sobre a necessidade de intervenção do estado para dar conta desta demanda crescente. Em 1931 tivemos o I Congresso de Habitação realizado em São Paulo que teve como tema de discussão a redução dos custos da moradia, a garantia de acesso para a população de baixa renda e os altos custos públicos com a urbanização horizontal das cidades (RUBIN et al 2014).

Nesta época, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) como solução dos problemas de habitação dos trabalhadores. E, embora os IAPS tenham sido as primeiras instituições públicas que investiram na habitação, a finalidade dos institutos eram garantir previdência e assistência médica aos associados. Nos primeiros 20 anos os IAPS desenvolveram diversos projetos pelos país, dentre os quais podemos destacar o Conjunto Residencial Pedregulho no Rio de Janeiro e o Edifício Japurá em São Paulo (BONDUKI, 1994).

A exclusão da maioria da população em relação a política habitacional fez com que, a despeito da proibição constante na lei, as favelas e cortiços se proliferassem acompanhando o crescimento industrial, sem nenhuma planificação. No Rio de Janeiro, por exemplo, as favelas passam a se inserir inclusive nas áreas nobres da cidade, como a zona sul, já que o Estado não respondia as demandas dessa população. (GOMES, 2005). Na cidade de Porto Alegre, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) construiu entre as décadas de 1940 e 1950 a Vila do IAPI destinado aos trabalhadores da indústria. A Vila do IAPI foi o primeiro residencial do Brasil projetado sob a concepção de cidade jardim, em que no interior do conjunto habitacional haviam praças, jardins, escola dentre outros serviços (RUBIN, et al, 2014).

A política habitacional antes da Constituição de 1988

A política habitacional entre 1940-1960 era implementada por IAPS, bancos incorporadores imobiliários e ofertados por créditos imobiliários pelas Caixas Econômicas. Em 1946 surge a Fundação Casa Popular com o intuito de ser um órgão centralizador de toda a política habitacional do país. O projeto da Fundação Casa Popular acabou não tendo êxito porque os grupos de beneficiários encontravam-se desorganizados e desinteressados em interagir com o governo sobre os rumos da política habitacional (BOTEGA, 2007).

A década de 1960 no país foi marcada por insatisfações sociais quanto ao processo de industrialização e urbanização. O Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana de 1963 realizou uma tentativa de reflexão do crescimento das cidades brasileiras que se iniciava. A reflexão não teve continuidade devido a instalação do período sombrio da ditadura militar que desmobilizou a sociedade quanto as temáticas sociais e implantou uma centralidade tecnocrática para o planejamento urbano (FERREIRA, 2005).

A partir de 1964, o governo militar inicia um novo momento na política econômica e social no país. Entre as primeiras medidas do novo governo estão a criação do Sistema Financeiro da Habitação instituindo a correção monetária e o Banco Nacional de Habitação (BNH). A partir deste momento a habitação passa a ser financiada pelo BNH ou pelas grandes indústrias. O BNH foi à medida governamental imediata para responder a grande crise habitacional existente na época devido ao acelerado processo de industrialização que o país vivia (BONDUKI, 1994).

O BNH financiou durante o regime militar (1964-1986) 4,8 milhões de moradias destinadas a todas as faixas de renda. Porém, apenas 20% dos recursos foram destinados a habitações para as camadas populares, sendo que os restantes dos recursos financiaram outros segmentos sociais através das Companhias de Habitação Popular e pela própria incorporação imobiliária. O BNH atuava com as Companhias Estaduais de Habitação (COHABS) que se responsabilizavam pelo atendimento da demanda em cada estado. O declínio do BNH provocou uma mudança de papel

das COHABS que passaram de executores para assessores das obras habitacionais (BOTEGA, 2007).

Os anos 70 foram caracterizados pelo aquecimento da economia e o chamado “milagre brasileiro”, impulsionado pela industrialização do país. Os excluídos dos benefícios da expansão econômica iniciaram um processo de mobilização em torno da questão urbana. Isso se deu devido ao fato de que as camadas populares preteridas da política habitacional governamental se aglomeraram em loteamentos clandestinos carentes de infraestrutura e equipamentos de saúde e educação (FERREIRA, 2005).

Ao fim do governo militar na década de 1980, com a crise econômica vivida pelo país à época e com os altos índices inflacionários, observou-se uma redução das atividades industriais e econômicas. O governo do então presidente José Sarney promoveu diversas mudanças na política habitacional, descentralizando o BNH e alterando o sistema de financiamento. Dentre algumas medidas destaca-se a concessão de subsídios sem medidas de compensação, aumentando o déficit do Sistema Financeiro Habitacional (CARDOSO, 2007).

A política habitacional pós Constituição de 1988

A fragilidade do sistema e os graves problemas em nível macroeconômico provocaram a extinção do BNH em 1986 e suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), um banco público. Já em 1988 é atribuído ao governo federal, através da nova constituição denominada de “Constituição Cidadã”, a formulação nacional e regional de ordenação do território.

A constituição de 1988 trouxe, do ponto de vista legal, inúmeros avanços em direção a ampliação de direitos das minorias de uma forma geral. Outra determinação da nova constituição foi à obrigatoriedade de os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborarem seus planos diretores. A elaboração dos planos diretores proporcionou que os municípios começassem a pensar no seu ordenamento urbano e na previsão de áreas para comercialização, industrialização, e para habitação de interesse social (RUBIN, et al, 2014).

A política habitacional do governo Collor (1990-1992) não foi nada eficiente fazendo com que o país tivesse uma das piores crises habitacionais da história. O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) direcionou os recursos para o capital imobiliário privado que conseqüentemente não atendeu aos anseios e objetivos sociais (RUBIN, et al 2014). Em meio à década de 1990, os municípios mudaram de postura quanto aos problemas habitacionais, o que provocou o governo federal a elaborar uma nova política nacional de habitação. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) retoma os financiamentos utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A característica, deste período, é de não incentivar mais a produção de grandes conjuntos habitacionais adotando novos referenciais como a flexibilidade e a descentralização (RUBIN et al 2014).

O Estatuto das Cidades (EC) publicado através da lei 10.257 de 10 de julho de 2001 foi promulgado para regulamentar as deliberações da Constituição Federal (CF) de 1988. O EC torna-se a principal referência de política urbana no país após esta constituição. São estabelecidas orientações para os municípios na constituição de seus planos diretores e a normatização dos recursos da política urbana. Os princípios estabelecidos regem que a cidade possui uma função social assim como a propriedade urbana. Outra criação do Estatuto das Cidades foi o Ministério das Cidades em 2003 concentrando as políticas federais das áreas de habitação, saneamento, transportes urbano e ordenação territorial (BIASOTO, 2012).

A partir do governo Lula, a política de habitação toma um novo formato no Brasil, com foco na inclusão dos excluídos ao direito à cidade conforme determina o EC. Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) propondo a criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) para elaboração de um planejamento habitacional. Através deste planejamento foram traçadas estratégias para a redução do déficit habitacional brasileiro. A economia em alta e o alto índice de empregabilidade ocorrido no governo Lula fez com que os recursos do FGTS crescessem, o que elevou significativamente os recursos para habitação (BONDUKI, 1994). Neste período, o governo foca na habitação para a população de baixa renda atendendo a diversas reivindicações de setores da sociedade que lutavam por políticas sociais. Em reação à crise econômica internacional que se anunciava, o governo federal investiu fortemente no mercado interno e em 2007 lançou o

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com investimentos em infraestrutura, habitação, saneamento e urbanização (RUBIN, et al 2014)

O crescimento da política habitacional e o investimento no mercado interno para não deixar o país entrar na crise econômica mundial contribuiu para que o governo lançasse, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A meta no lançamento do programa foi de construção de um milhão de moradias. O sucesso do PMCMV é grande e em 2011 é lançada uma segunda fase ampliando a meta para dois milhões de casas e, apartamentos combatendo o histórico problema habitacional brasileiro (VALENÇA et al, 2010).

O objetivo do programa era subsidiar a aquisição de moradias para famílias com rendas de até R\$ 1.600,00 e facilitar o acesso para famílias com renda de até R\$ 5.000,00. A execução do programa ocorreu de forma conjunta com os estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, sendo que os beneficiários foram selecionados pelas prefeituras ou entidades dentro dos critérios do programa. A execução por parte do governo federal ficou por conta da Caixa Econômica Federal com a fiscalização das obras e aplicação dos recursos e dos pagamentos.

O governo da presidente Dilma anunciou em 2011 a meta de construir dois milhões de unidades habitacionais até o ano de 2014, facilitando o acesso da população de baixa renda ao programa, com vistas a diminuição do déficit habitacional existente (RUBIN et al, 2014). Os governos do presidente LULA e da presidente Dilma constituíram-se efetivamente nos primeiros governos da história brasileira que buscaram soluções efetivas para a demanda habitacional dos segmentos sociais menos abastados e menos organizados.

Industrialização, urbanização e habitação no Brasil

A industrialização e a urbanização são processos que ocorreram simultaneamente no país e estão entre os responsáveis pela desastrosa realidade habitacional do país. O processo histórico brasileiro é promotor de grandes desigualdades sociais e dentre elas destaca-se a questão habitacional. Basta verificarmos a falta de critérios de concessão de terras da Coroa provocando o início do latifúndio brasileiro.

A falta de políticas para os negros após a abolição da escravatura impulsionou e agravou os problemas sociais do país. A libertação dos escravizados e a não assimilação desta parcela da população pelo mercado de trabalho formal, provocou a “perambulação” dos mesmos pelos espaços urbanos por não terem trabalho, renda e local de moradia. Esta é a origem do que conhecemos hoje por moradores de rua, fato que causou insatisfações dos proprietários de terra no espaço urbano e fez com que fossem criados espaços urbanos que abrigassem esta camada da população. Porém, a política implementada foi de caráter higienista, prevendo somente o afastamento e a invisibilidade dessas pessoas, relegadas a viver longe do ambiente urbano e carentes de uma política efetiva de inclusão social e habitacional. As políticas higienistas foram políticas públicas situadas entre o final do Século XIX e início do XX, em São Paulo, sobretudo, período em que houve um processo de “higiene e limpeza social”, associado à pobreza e, ao mesmo tempo, a um desejo utópico de uma cidade limpa e saudável, como ideologia elitista.

No início da república o poder público não tratou do problema habitacional e o avanço da industrialização promoveu a migração para os centros urbanos. Fato que provocou o crescimento das cidades alcançando as periferias agora destinadas aos pobres, transferidos para locais mais distantes, onde o valor monetário da terra era menor. Mesmo que algumas grandes empresas construíssem as vilas operárias, estas residências eram destinadas para funcionários mais qualificados e os operários dos menores escalões continuavam residindo nas periferias cada vez mais distantes dos centros urbanos.

A migração para os centros industriais criou uma rápida urbanização e a falta de planejamento desta agravou o déficit habitacional. A carência de uma política pública efetiva de enfrentamento do problema habitacional à época fez com que os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) tomassem a frente na construção de unidades habitacionais para a classe trabalhadora. Mesmo não se destinando a toda a população excluída, esta foi efetivamente a primeira política habitacional destinada a classe trabalhadora nas grandes cidades.

O governo militar fez um ensaio de enfrentamento a dura realidade habitacional brasileira

criando o BNH e realizando grandes investimentos na construção civil. Porém, a maior parte destes recursos não foram destinados a população de baixa renda. O resultado da política habitacional do período foi a promoção da aquisição imobiliária a classes menos necessitadas e o crescimento da população em sub habitações e cinturões de miséria nas periferias das cidades industrializadas.

Após o período ditatorial o BNH foi descentralizado e suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). A Constituição Federal de 1988 atribui a responsabilidade de ordenação nacional e regional do território e exigiu que municípios com mais de 20 mil habitantes passassem a normatizar o uso do espaço urbano. O marco legal deu início a preocupação da regulamentação da urbanização das cidades que veio a consolidar-se com o Estatuto das Cidades em 2001, com o pressuposto de que a cidade tem uma função social.

Entre a Constituição de 1988 e o Estatuto das Cidades o governo federal realizou algumas políticas que se demonstraram ineficazes para o enfrentamento do déficit habitacional. Ao longo da década de 1990 a política de habitação para a classe trabalhadora foi indexada a recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e mudou-se o modelo de construção das unidades habitacionais. Porém, a economia nacional em baixa e os altos índices de desemprego causaram a baixa arrecadação do FGTS e conseqüentemente poucos recursos destinados a produção de casas de interesse social.

A partir da década de 2000 é aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) e criado o Sistema Nacional de Habitação (SNH) como forma de diminuir o déficit habitacional brasileiro. O aquecimento da economia no final da década permitiu o financiamento do PNH com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) 1 e 2, que possibilitou a construção de milhares de casas e apartamentos populares em todo o território nacional.

Considerações Finais

O cenário atual da habitação no país é reflexo da precariedade, ineficiência e/ou da ausência de políticas de ocupação do solo brasileiro. Os problemas nascem na falta de critério de concessões no período imperial, passando pela falta de planejamento da industrialização e urbanização no início do século XX, até a Constituição Federal em 1988 e o Estatuto das Cidades em 2001. O descaso histórico com a população de baixa renda e sem ocupação criou cinturões de miséria nas grandes cidades fortalecendo assim as desigualdades sociais e de acesso a moradia.

O crescimento urbano dos municípios provocou o encontro, ao menos do ponto de vista territorial, dos espaços urbanizados com as favelas. Esta situação impulsionou a busca por soluções por parte do poder público. Porém o próprio Estatuto das Cidades foi aprovado somente no ano de 2001. O hiato de 13 anos, entre as duas legislações, comprova a complexidade para enfrentar o problema imobiliário e a carência de moradias. O EC é a base legal que permite o enfrentamento do déficit habitacional existente no Brasil e possibilita a elaboração de políticas públicas da habitação de interesse social.

Conclui-se, portanto, que em países periféricos de industrialização tardia, como é o caso do Brasil, a intervenção estatal foi bastante limitada, cobrindo apenas os segmentos mais politizados e organizados da população, caracterizando um padrão excludente no que tange também as políticas públicas. De uma forma geral, excetuando-se alguns avanços nos governos do Presidente Lula e da presidente Dilma, verificamos um fracasso das políticas públicas habitacionais no país que não dão conta das demandas da população de baixa renda no país.

A revisão histórica realizada neste estudo permitiu constatar que, desde o período monárquico até o período posterior a promulgação do Estatuto das Cidades, não houve preocupação social com a forma de ocupação do solo brasileiro ou políticas habitacionais eficazes no enfrentamento do problema. Observamos avanços significativos nos governos do presidente LULA e da presidente Dilma que romperam com o modelo excludente de financiamento habitacional observado ao longo da história das políticas públicas do país.

O resgate histórico acerca dos fatos, contribui para um melhor entendimento da forma como se deu a construção desse déficit habitacional atual, fruto do descaso com a temática e com a população atingida e dos “erros” estratégicos governamentais cometidos ao longo dos anos.

Referências

- BIASOTTO, R. **Política urbana e ambiental**. Indaial: Uniasselvi, 2012.
- BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, XXIX, n. 127, p. 711 – 732, 1994.
- BOTEGA, L. da R. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil**. *Revista Espaço Plural*, v. 8, n. 17, p. 65 – 72, 2007.
- CARDOSO, A. L. **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Uma Avaliação das Políticas Habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FEBVRE, H. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro, DP& A, 1999.
- FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.
- GOMES, M. **Habitação e questão social – análise do caso brasileiro**. *Scripta Nova*. Universidad de Barcelona. Vol. IX, núm. 194 (26), 1 de agosto de 2005.
- GOMES, M. **Cidadania e Espaço Público numa experiência de urbanização de Favelas**. In RAMOS, M. H. R. (org.) **Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.
- LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MARICATO, E. **“Habitação e Cidade”**, São Paulo: Atual Editora, 1997.
- RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. **The development of social housing in Brazil**. *Ciência e Natura*, v. 36, n. 2, p. 201 – 213, 2014.
- SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada**. São Paulo, Nobel, 1990.
- SOBRINHO, A. S. O. **São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade**. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, no 32, jan./abr. 2013, p. 210-235.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 192p.
- VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. **The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities**. *Habitat Internacional*, v. 1, n. 9, p. 165 – 173, 2010.

Recebido em 08 de fevereiro de 2020.
Aceito em 14 de fevereiro de 2022.