

# A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

MONTEIRO, Adriana Roseno;<sup>a\*</sup> VERAS, Antonio Tolrino de Rezende <sup>b</sup>

(a) Msc. in Geography, University Federal of Roraima (UFRR). <http://lattes.cnpq.br/5441053308612381>

(b) Phd in Geography, Lector University Federal of Roraima (UFRR). <http://lattes.cnpq.br/9266448165398292>

## (\*) CORRESPONDING AUTHOR

Address: Universidade Federal de Roraima, Av. Cap. Ene Garcez, 2413, CEP: 69304000 - Boa Vista (RR), Brazil. Tel: (+55 95) 81135676

E-mail: [drycaluz@hotmail.com](mailto:drycaluz@hotmail.com)

## RESUMO

O presente artigo discute a habitação no Brasil, um dos principais problemas urbanos na contemporaneidade. A habitação é um bem de custo elevado e acesso seletivo, excluindo assim os grupos sociais menos favorecidos economicamente. Por conseguinte, esta pesquisa teve então como objetivo principal fazer uma análise da questão habitacional no Brasil, face à urbanização brasileira e a mercantilização da terra urbana e da habitação, considerando que a habitação trata-se de uma questão mister nas políticas públicas, ao se projetar como uma forma material de inclusão social. Assim esta pesquisa permitiu percebermos que o problema habitacional no Brasil ainda não foi totalmente solucionado, sendo indispensável para isso a provisão de moradias para as famílias de baixa renda, através de políticas públicas habitacionais bem elaboradas e eficazes que garantam o desenvolvimento social, o combate à pobreza e busquem uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos.

**Palavras-chave:** Habitação. Políticas Públicas Habitacionais. Inclusão Social.

## ABSTRACT/ RESUMEN

### THE HOUSING ISSUE IN BRAZIL

This article discusses housing in Brazil, which is one of the main urban problems in contemporary times. Housing is a high cost commodity with selective access, thus excluding economically disadvantaged social groups. The segregating character that permeates the housing issue is evidenced as a historically established process in our capitalist society. Therefore, the main objective of this research was to analyze the housing situation in Brazil, in view of Brazilian urbanization and the commercialization of urban land and housing, considering that housing is a key issue in public policies, projecting itself as a material form of social inclusion. Thus, this research made it possible to perceive that the housing problem in Brazil has not been totally solved yet. To this end, the provision of housing for low income families is indispensable, through well-developed and effective public housing policies that guarantee social development, combat poverty and seek a better quality of life for all citizens.

**Keywords:** Housing. Public Housing Policies. Social inclusion.

### LA HABITACIÓN EN BRASIL

El presente artículo discute la vivienda en Brasil, que se constituye en uno de los principales problemas en la contemporaneidad. La vivienda es un bien de costo elevado y acceso restringido, excluyendo así a los grupos sociales menos favorecidos económicamente. Por consiguiente, esta investigación tuvo entonces, como objetivo principal, realizar un análisis de la cuestión habitacional en Brasil, de cara a la urbanización brasileña y a la mercantilización de la tierra urbana y de la vivienda, considerando que la vivienda se trata de una cuestión imprescindible en las políticas públicas, al proyectarse como una vía material de inclusión social. De esta forma, la investigación permitió que percibiéramos que el problema habitacional en Brasil todavía no ha sido solucionado en su totalidad, siendo indispensable para esto la provisión de moradas para las familias de bajos ingresos, a través de políticas públicas habitacionales bien elaboradas y eficaces que garanticen el desarrollo social, el combate a la pobreza y una búsqueda de una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

**Palabras clave:** Vivienda. Políticas Públicas Habitacionales. Inclusión Social.

Article history:

Received 31 May, 2017

Accepted 29 June, 2017

Publisher 15 July, 2017

## INTRODUÇÃO

A garantia de acesso à moradia a parcela da população considerada de baixa renda é indispensável para atender as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis. Para isso é preciso políticas habitacionais eficazes e contínuas que permitam a inclusão destes indivíduos na cidade e a sua inserção na sociedade.

Portanto, o estudo acerca das questões habitacionais se insere em um contexto contemporâneo e relevante para a compreensão dos elementos fundamentais para a produção e reprodução do espaço geográfico. Sendo assim, a problemática habitacional pode ser considerado um dos principais problemas sociais urbanos, sendo tema de diversas discussões e debates acadêmicos.

Este trabalho adotou como procedimentos metodológicos a pesquisa documental e o levantamento bibliográfico, os quais são essenciais para um estudo científico estruturado em bases teóricas sólidas por meio do levantamento e trabalho com dados primários e secundários.

O levantamento de dados sobre o tema foi desenvolvido, tanto, por meio de uma revisão da literatura em livros, artigos científicos, dissertações e teses, como também através da coleta de dados documentais, realizada através de leis, relatórios e demais documentos oficiais disponíveis e que contribuiriam para o enriquecimento deste trabalho. A análise de todos estes dados foi feita através de um viés crítico e normativo da ciência geográfica, assim este estudo não será fixado somente em concepções descritivas, mais também conterá um teor substancialmente crítico.

Esta pesquisa teve como objetivo principal fazer uma análise da questão habitacional, face à urbanização brasileira e a mercantilização da terra urbana e da habitação, de maneira a apontar nas conclusões, que a habitação trata-se de uma questão mister nas políticas públicas, ao se projetar como uma forma material de inclusão social.

As políticas habitacionais passaram por diversos momentos ao longo da história, com avanços e retrocessos, concretizando períodos de esvaziamento de programas habitacionais, principalmente aqueles destinados às classes sociais menos privilegiadas do país e em outros houve uma tentativa de enfrentamento do déficit de forma mais incisiva.

Foram criados, em âmbito federal, inúmeros programas e projetos de habitação e implantados em diversas cidades brasileiras, através da construção de vários conjuntos habitacionais. No entanto, os problemas relacionados à falta de moradia ainda não foram totalmente solucionados. Haja vista, que a cidade capitalista é excludente, com cenários totalmente diferentes, com classes antagônicas e a habitação insere-se neste contexto com desigualdades essas manifestas em diferentes formas, principalmente, na forma de habitar o espaço urbano.

Convém ressaltar que o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva em março de 2009, cria condições de ampliação do mercado habitacional para o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, gerando novas expectativas para a área da habitação, tanto relacionadas ao número de uhs como ao montante do subsídio.

Tomando como referência as discussões supramencionadas, este artigo está estruturado em três seções, incluídas a presente introdução e as considerações finais, as quais foram desenvolvidas com base em um estudo exploratório de natureza qualitativa, por meio de uma revisão da literatura:

Na primeira seção, intitulada “A urbanização brasileira e habitação”, visa mostrar como tem se estruturado a urbanização no Brasil ao longo de uma trajetória histórica, destacando as suas implicações na organização e acesso a habitação pela parcela da população que não dispõe de recursos financeiros suficientes para participar do mercado habitacional formal, revelando assim que este então não é um problema recente.

Na segunda seção, nomeada “A transformação da terra urbana e da moradia em mercadoria”, será analisada a inserção da habitação em uma sociedade regida pelo capital, estruturada em clas-

se, em que a habitação com grande valor agregado torna-se uma mercadoria fruto da especulação imobiliária que torna o mercado habitacional para a população de baixa renda restritivo e excludente.

Na terceira seção, denominada “Habitação e inclusão social”, apontará a importância da habitação e dos equipamentos e serviços públicos para todos os cidadãos, como forma de garantir o bem-estar, a dignidade humana, a equidade, a cidadania, a inserção na sociedade e a inclusão social.

Por fim, as últimas considerações são trazidas à guisa de conclusão, por meio da identificação dos principais temas abordados no artigo como o processo urbano-industrial e o crescimento desordenado das cidades implicando em problemas habitacionais urbanos e a mercantilização da terra urbana, excluído a parcela da população considerada de baixa renda, necessitando assim de políticas públicas habitacionais mais eficientes que permitam a inclusão social de todos os cidadãos.

## A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E HABITAÇÃO

Compreender a questão habitacional no Brasil inclui refletir acerca da urbanização, devendo considerar os seus aspectos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que envolvem este processo, ao longo do tempo. Portanto, identificar as transformações na produção e estruturação do espaço urbano advindas com a urbanização ajuda a desvendar a dinâmica socioespacial das cidades na atualidade.

Em função disto, inicialmente teceremos algumas considerações acerca da influência do processo de urbanização na problemática habitacional delineando as diferentes formas de habitar do homem. Considerando que a urbanização não ocorreu ao mesmo tempo e nem com a mesma intensidade em todos os lugares do mundo. O processo de urbanização iniciou-se primeiramente na Europa.

O Império Romano durante séculos dominou grande parte da Europa. A partir do século III, esse cenário começaria a se alterar devido dificuldades para proteger as fronteiras, resultando que em 476, os hérulos, povo de origem germânica, invadiram Roma e depuseram o imperador. Foi o passo final para a desagregação do Império Romano do Ocidente. Em seu lugar surgiram diversos reinos independentes. No interior deles iria se formar a sociedade feudal.

O primeiro momento, entre o século V e o IX, é o de consolidação do mundo feudal, quando se formam os reinos e se cristaliza a organização social. No momento seguinte, entre os séculos X e XV, a sociedade feudal começa a dar sinais de mudanças, com o fortalecimento das cidades e do comércio e o início do período das grandes navegações (séc. XV).

No mundo ocidental, a Inglaterra, como principal potência econômica do século XVII, acumulou grandes riquezas, sobretudo com as grandes navegações, resultando que no século seguinte, o país possuía grande disponibilidade de capitais para aplicar na industrialização.

Na Europa, desde o século XVIII, a urbanização se desenvolveu massivamente em função da Revolução Urbano-Industrial, embora só tenha atingido a sua plena expansão no século XIX, e, tenha passado mais de um século para adquirir as características atuais de escala e aglomeração.

Com a mecanização do campo e o acelerado êxodo rural provocou expressivo crescimento dos centros urbanos em grande parte das nações europeias que integravam a revolução. A partir desse crescimento populacional os centros urbanos ficaram saturados, modificando de maneira drástica a configuração da paisagem urbana, as cidades não absorveram o fluxo de pessoas de forma planejada, com isso surgiram bairros marginalizados compostos por trabalhadores pobres.

Já no Brasil, o processo sistêmico de urbanização demorou três séculos para ocorrer, iniciando-se no século XVIII e sendo consolidada a partir das décadas de 1940 e 1950, em um contexto de urbano-industrialização, quando o país se configurava tipicamente como um país rural em termos habitacionais (SANTOS, 2009).

A urbanização é o processo de transformação de uma sociedade ou região para urbano, por conseguinte, não representa somente o crescimento da população das cidades, mas também a um

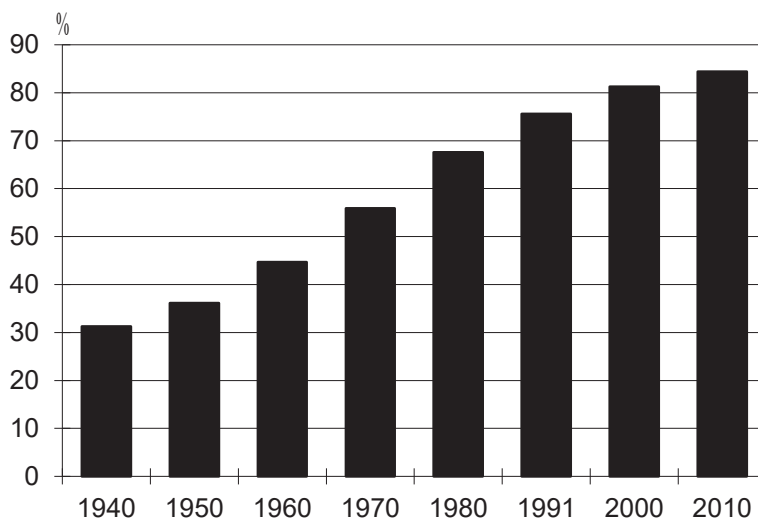
conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma cidade ou área da cidade de condições de infraestrutura, planejamento e organização administrativa. Assim, para que ela ocorra é necessário um conjunto de mudanças que irão se expressar tanto na paisagem urbana da cidade como no comportamento e estilo de vida das pessoas.

De acordo com Santos (2009) a urbanização iniciou-se no século XVIII, no entanto, somente no século XX e principalmente a partir da década de 40, que a urbanização ocorre de forma intensa no Brasil resultando em amplas mudanças na morfologia e expansão das cidades e na distribuição da população pelo território nacional.

Portanto, podemos considerar que a urbanização brasileira é um fenômeno recente, com o aumento significativo das taxas de urbanização no país a partir de 1940, ocasionando mudanças na estrutura urbana das cidades brasileiras e na constituição da sociedade.

O Brasil passa a ser rapidamente um país predominantemente urbano, que se urbaniza cada vez mais e em grande velocidade. Em poucas décadas os dados dos censos demográficos confirmam essa tendência de aumento da população urbana, com uma taxa 31,34%, ou seja, 41.236.315 das pessoas vivendo na área urbana em 1940. Já em 2010 a taxa de urbanização era de 84,36%, totalizando 160.925.792 milhões de habitantes residindo nas cidades (IBGE, 1940 a 2010). Os dados da figura 1 ilustram esse aumento das taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010.

Figura 1- Gráfico mostrando as taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados dos censos demográficos do IBGE.

Os dados observados na figura 01 revelam que a população urbana teve um crescimento considerável, podendo assim afirmar, que o Brasil, hoje, é um país urbanizado.

O forte movimento de urbanização verificado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um intenso crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização (SANTOS, 2009).

O crescimento da população brasileira, 190.755.799 milhões de habitantes em 2010, pode esta associada entre outros fatores, às taxas de natalidade, a diminuição dos índices de mortalidade, o aumento da expectativa de vida, relacionadas a avanços nas áreas de saúde e melhorias na qualidade de vida da população (IBGE, 2010). Os dados da tabela 1 revelam um crescimento considerável da população brasileira ao longo das últimas décadas.

O crescimento da população brasileira impulsionou a expansão das cidades, pois está aliado a um forte movimento de urbanização, em virtude de um intenso fluxo migratório rural-urbano e tendência à aglomeração populacional na área urbana, causando a ampliação da rede urbana de modo geral.



É salutar esclarecer que o intenso processo migratório campo-cidade, foi consequência, por um lado, da expansão da industrialização nas cidades, que atraiu uma grande massa de trabalhadores vindos do campo. E, por outro lado, a mecanização do campo provocou a modernização da agricultura com o aumento da produtividade e diminuição da mão de obra, aliada a ausência de políticas públicas voltadas ao campo, forçou a saída das pessoas para as cidades, estas vieram em busca de emprego e uma melhor qualidade de vida. A mão de obra que veio do campo estabeleceu-se como suporte ao processo de industrialização de baixo custo, processo esse que estava ocorrendo em algumas cidades brasileiras, no entanto, a indústria não consegue absorver todo este contingente.

Tabela 1 - Quadro mostrando o aumento da população brasileira no período de 1940 a 2010

CENSO DEMOGRÁFICO	TOTAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA
1940	41.236.315
1950	51.944.397
1960	70.992.343
1970	94.508.583
1980	121.150.573
1991	146.917.459
2000	169.590.693
2010	190.755.799

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados dos censos demográficos do IBGE.

A industrialização, então, passou a atrair mão de obra para as cidades e, portanto, provocando novas configurações no espaço urbano. O aumento dessa população urbana implicou a necessidade de ampliar a oferta dos serviços e equipamentos urbanos, bem como a oferta de moradia para as famílias. No entanto, isso não ocorreu na mesma proporção do crescimento das cidades. A urbanização brasileira, reforçada ao longo das últimas décadas, trouxe consigo a problemática social.

O processo de urbanização intensificado no século XX evidenciou a desigualdade social no Brasil, decorrente da má distribuição de renda, deixando evidentes os sinais do sistema capitalista expressos na criação de espaços de exclusão e proporcionou o surgimento de termos como exclusão social, inclusão precária, segregação territorial e ambiental, ilegalidade e informalidade. (SANTOS, J. 2009).

Pode-se dizer, então, que nas últimas décadas do século XX, o espaço nacional conheceu transformações profundas associadas às desigualdades sociais. A crescente urbanização aliada a falta de investimentos necessários, trouxe, porém, juntamente com o crescimento das cidades, a ampliação dos assentamentos habitacionais precários. Todo esse processo resultou em mudanças na estrutura urbana das cidades e em transformações no modo de morar da população, pois essas pessoas, chegando à metrópole, muitas vezes se inseriam de forma precária e mal remunerada nas atividades produtivas e, na maioria das vezes, resolviam os problemas de moradia através da autoconstrução, ou seja, habitações, em geral, informais, precárias e autoconstruídas em etapas que compõem as favelas e os loteamentos irregulares ou passavam a habitar cortiços.

Portanto, a forma como ocorreu o processo de urbanização, juntamente com o crescimento das cidades implicou na precariedade nas formas de habitar do homem. Todo esse processo resultou mudanças na estrutura urbana das cidades e em transformações no modo de morar da população, pois estas não estavam preparadas para abrigar esse elevado quantitativo de pessoas e muito menos o setor industrial e o de serviços conseguiu absorver toda essa população.

A exclusão social e a inclusão precária no setor habitacional têm sido uma das marcas no processo de urbanização contemporânea, ampliando-se significativamente nas últimas décadas, quando a falta de alternativas habitacionais para os segmentos sociais de menor renda resultaram na expansão das cidades para as áreas mais periféricas.

Conforme Maricato (2011) temos que levar em consideração que as periferias das metrópoles cresceram mais do que as áreas centrais resultando assim na expansão das regiões pobres. Isso ocorre principalmente pela elevação dos preços dos terrenos e das moradias nas regiões mais centrais e bem localizadas da cidade, restando aos mais carentes apenas as áreas menos valorizadas e desprivilegiadas.

A questão da habitação se torna um problema atrelado ao processo de urbanização acelerado das cidades, que não estavam preparadas para atender um número tão grande de novos moradores, resultando na expansão desordenada das cidades e afetando sobretudo, a classe trabalhadora, que devido a insuficiência de recursos, passa a viver em habitações improvisadas, insalubres e em áreas inadequadas.

Logo, o aumento de população morando nas áreas urbanas requer um esforço maior dos órgãos públicos para efetivação de instrumentos de planejamento, de modo a articular e garantir um crescimento ordenado das cidades, o uso e ocupação do solo e suprir a demanda por equipamentos públicos à população. Entretanto, nem sempre isto ocorreu, o modelo de urbanização produziu em grande parte das cidades brasileiras, a fragmentação espacial e a disparidade social, resultando em problemas como desemprego, escassez de serviços urbanos, a falta de moradias e demais mazelas urbanas. Destarte, o processo de urbanização aliado a ineficiência e em muitos momentos até a inexistência de políticas públicas habitacionais para os segmentos sociais menos favorecidos economicamente, não conseguiu suprir a demanda por moradias.

## A TRANSFORMAÇÃO DA TERRA URBANA E DA MORADIA EM MERCADORIA

A cidade capitalista passa a ser o lugar privilegiado de ocorrência de uma série de processos sociais, entre os quais a acumulação de capital e a sua reprodução tem importância básica. Estes processos criam atividades e suas materializações, cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana.

O espaço urbano e a utilização do solo urbano são destinados a poucos, gerando uma crescente massa de excluídos. Sendo assim para que esse sistema sobreviva, é necessário que muitos trabalhem para poucos usufruam de seus lucros. A cidade é produto das contradições de classes e envolve interesses e necessidades diversas.

Silva (1989) afirma que é a acomodação de interesses basicamente econômicos que faz da cidade capitalista um espaço socialmente construído e que abriga também classes sociais com interesses conflitantes e antagônicos, transformando o urbano num dos lócus privilegiados do capitalismo e também da luta de classes.

Um espaço socialmente construído, a cidade abriga interesses econômicos diversos, ou seja, campo das lutas de classes e o local privilegiado para o desenvolvimento do capitalismo. A cidade capitalista é desigual, com cenários totalmente diferentes e classes antagônicas e a habitação se insere neste contexto, portanto, situa-se no interior das tramas sociais e dos interesses de classes.

Em função disto, o espaço urbano, produto da ação humana, é marcado pelas diferenças e interesses divergentes das classes sociais, sendo que um dos mais relevantes é a luta pela terra urbana e habitação, constituindo-se num problema para aqueles que dispõem de poucos recursos.

A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados, estabelecendo-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação. Se isso não constitui a contradição básica, transforma-se, em problema para uma parcela da população (CORRÊA, 2011).

A habitação e a terra urbana despertam o interesse de toda a sociedade, em função disto, possuem preços elevados dificultando o acesso de uma parcela da população que não dispõe de

recursos financeiro para participar deste mercado. Estas são vistas por muitos como uma forma de acumulação capitalista, já que é um bem de extremo valor, resultando assim em uma especulação imobiliária cada vez mais intensa.

A terra se torna um equivalente do capital e se valoriza, portanto, a busca pelo lucro é primordial. A valorização da terra e da habitação acontece graças à monopolização do acesso a esse bem de extrema necessidade a sobrevivência que diante da realidade capitalista, torna-se caro e escasso.

De acordo com Rodrigues (1991) nos países capitalistas, inclusive no Brasil, a terra urbana e as edificações integram-se ao conjunto de mercadorias que fazem parte da produção capitalista. Desta forma, a terra se torna uma mercadoria no processo de produção do espaço e reprodução do capital, o valor de troca passa a predominar em relação ao valor de uso.

O espaço passa a ser consumido como uma mercadoria, assim a habitação e a terra urbana também se insere neste processo, onde o valor de uso é substituído pelo valor de troca, a especulação imobiliária contribui para a elevação dos preços, dificulta sobremaneira a inserção das famílias de baixa renda no setor habitacional formal.

A mercantilização da habitação e da terra urbana e sua transformação em produto determinam os usos do solo urbano, a expansão e a organização do espaço, remodela as cidades e incide numa produção excludente do espaço.

Para determinar o preço da habitação acrescenta-se a renda da terra-absoluta e diferencial, os lucros dos investimentos de incorporação, da construção da casa, e os juros do capital financeiro, o que atingirá um número extremamente elevado e inacessível para a maioria dos trabalhadores (RODRIGUES, 1991).

O preço da terra urbana e da habitação somado aos elevados custos do setor da construção civil, aos juros dos financiamentos, aos lucros dos incorporadores tem como consequência valores inacessível a população de baixa renda e as excluem do mercado formal de habitação.

A habitação tem um valor variável e depende da sua localização. De modo geral as áreas centrais, os espaços que se encontraram melhores abastecidos dos equipamentos e serviços públicos e que apresentam aspectos positivos relacionados a urbanidade, a vizinhança, a qualidade ambiental, a mobilidade urbana, a segurança, entre outros, possuem elevados preços.

Observa-se, ademais, que a localização é condicionante do valor da moradia devido a fatores como, distância do local de trabalho, acessibilidade e facilidades de locomoção, acesso a serviços e infraestrutura, vizinhança, qualidade do ambiente, entre outros. As características do local são externalidades positivas ou negativas que podem valorizar ou depreciar os imóveis nele situados. (ALMEIDA, 2011).

Desse modo, o preço da terra é definido segundo a localização dos terrenos. Essa diferenciação proporciona ao dono da terra uma maior especulação imobiliária e maiores lucros, segmentando ainda mais o espaço.

O solo urbano em uma cidade capitalista, além de ser uma base para a reprodução do capital ainda serve como reserva de valor, símbolo de lutas e campo de disputas. Em função da especulação imobiliária podemos observar diversos terrenos desocupados espalhados pela cidade, principalmente em locais mais estratégicos, à espera de valorização e conseqüentemente de maiores lucros.

O solo urbano, em economias de mercado, além de base material de apoio para o capital, é utilizado como reserva de valor, dando origem ao processo de especulação imobiliária, aqui entendido como estocagem de lotes e glebas à espera de valorização, fazendo com que o tecido urbano seja permeado por imensos vazios e por uma expansão horizontal desnecessária. Em consequência, a valorização dos terrenos tem sido alarmante, principalmente a partir de meados da década de 60 (SILVA, 1989, p. 29).

A habitação e a terra urbana passam a ser regidas pelas normas do capital, assim a especulação imobiliária e a valorização da terra urbana permitem aos incorporadores maiores lucros, no entanto,

acarreta uma expansão horizontal desnecessária da cidade e remodela de modo segregador o tecido urbano.

De acordo com Bassul (2002), a dificuldade do acesso a terra é determinante de carências e desigualdades sociais. Nas cidades, os altos preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional por estratos de renda obrigando muitos a buscarem abrigo em áreas distantes e precariamente providas de serviços públicos e são exatamente os mais pobres que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos.

A construção de moradias além dos limites das cidades é fruto da falta de um planejamento adequado, afetando assim toda a sociedade, pois além de onerar os custos dos transportes para aqueles que mais precisam, ainda encarecerem a infraestrutura e a mobilidade urbana, congestionam o trânsito e sobrecarregam os serviços públicos, entre outras.

## HABITAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL

Morar faz parte da história do homem que sempre procurou um local para abrigar-se do frio, da chuva, dos animais ferozes, entre outras intempéries, em cavernas, em tendas, etc, ou seja, desde a sua forma mais primitiva, a moradia remete a ideia de um abrigo contra intrusos, um local para se proteger.

Portanto o homem sempre procurou um local para se abrigar. Isso significa dizer que de alguma forma é preciso morar. Portanto, a habitação é essencial, e todos precisam dela, independente da condição social, devendo estar ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de todo cidadão.

A moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece (MEDEIROS, 2007, p. 13).

Um local essencial para o homem, à habitação, é, por conseguinte, um espaço para o mesmo realizar suas atividades do dia-a-dia, um refúgio às intimidades, proporciona maior segurança e sensação de bem estar, possibilitando aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades e realizarem seus mais diversos anseios.

A casa exerce um papel primordial para a realização de várias atividades essenciais a reprodução social dos indivíduos, ao aconchego, a afetividade, a impessoalidade, a privacidade e permite ao indivíduo a sua inclusão na sociedade, portanto é imprescindível para a dignidade humana.

Segundo Claval (2010), habitar não significa apenas dispor de um lugar onde se resguarda da sociedade e onde se viver sozinho ou em família. É também um local de encontrar pessoas, de levar uma vida social. A esfera que corresponde ao meio mais próximo, aquele dos vizinhos acessíveis nos países de habitar dispersado, ou do quarteirão e do bairro nas cidades.

A habitação é um local fundamental principalmente na esfera mais próxima, a da família, dos vizinhos e dos amigos. Ela possui um papel essencial tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral, pois tem relação direta com a forma de sobrevivência do ser humano.

As peculiaridades intrínsecas da moradia a coloca em patamar de grande relevância, sendo reconhecida como direito social. Ela constitui um fator determinante de inclusão social, pois além de oferecer abrigo e as mais variadas possibilidades de proteção e segurança é o palco permanente do cotidiano de seus usuários.

Todavia devido ao encarecimento da terra urbana e da moradia nem todos tem acesso a esse bem, haja vista que a terra é uma mercadoria e tem um preço que é definido pela propriedade, pela capacidade de pagar de seus compradores e não pela sua produção e desta mercadoria se obtém renda (RODRIGUES, 1991).



A elevação dos preços da terra resultado de uma especulação imobiliária cada vez mais intensa, tem transformado o espaço urbano num palco de disputas e interesses divergentes, excluindo a parcela da população que não tem condições de arcar com as despesas do mercado habitacional. Assim, o que deveria garantir a igualdade tem revelado seu lado mais perverso o da exclusão social.

Diante dessa mercantilização da terra urbana e da habitação, a população de baixa renda, dificilmente conseguirá participar deste mercado por meios próprios, carecendo da intevenção estatal para o provimento de moradias, e não somente de moradia, mas também através da geração de emprego e renda, educação, saúde, segurança e demais serviços essenciais, que são direitos sociais dos cidadãos.

A habitação constitui-se um bem de extrema importância e um direito de todo cidadão. No plano internacional ela aparece como um direito no Artigo 25<sup>1</sup> da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Já no contexto nacional podemos apontar dois marcos jurídicos que trazem garantias legais a habitação. O primeiro é a Constituição Federal de 1988, principalmente em seu artigo 6º<sup>2</sup> que inclui a moradia como um dos direitos sociais e os artigos 182º e 183º que visam nortear a política urbana.

O segundo é a Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Política Urbana (arts. 182º e 183º) da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo 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.

Portanto o acesso à moradia além de ser uma necessidade é também um direito de todo o cidadão, no entanto, a aquisição de uma moradia para a classe de menor poder aquisitivo está relacionada uma série de dificuldades, entre as quais a desigualdade social, políticas habitacionais excludentes, falta de emprego, má distribuição de renda, entre outros (MARTINS, 2007)

A insuficiência de recursos financeiros por parte de parcela da população refletirá nas formas de habitar do homem, caracterizadas muitas vezes por ocupações irregulares de espaços públicos e privados, de áreas ambientalmente frágeis como as margens de rios e encostas, resultando na expansão desordenada da cidade, reflexo da desigualdade e exclusão social.

Isto quando se conseguiu um local para morar, pois muitos se encontram em total situação de abandono, vivendo em praças, embaixo de pontes e viadutos, sujeitos as mais diversas situações de risco. Problema ignorado por aqueles que deveriam garantir os direitos básicos dos cidadãos, carecendo de políticas públicas intervencionistas mais energéticas.

Como um exemplo, pode-se citar a política de inclusão social realizada na cidade de Lisboa em Portugal, no qual o governo empreendeu uma Estratégia Nacional através de um conjunto de medidas que permita criar condições para que sejam acompanhadas as situações de risco prevenindo a perda de habitação, e garantindo que ninguém tenha de permanecer sem alojamento condigno.

A Estratégia Nacional atua ao nível de três grandes áreas, que são: prevenção, abrangendo todos os grupos de risco; emergência/intervenção, atuando sobre a população sem teto, criando condições para que nenhum cidadão tenha que ficar, ou voltar a estar, sem abrigo, e nem que permaneça na rua mais de 24h; e assegura ainda que ninguém tenha de permanecer em alojamento temporário,

(1) O Art. 25º da Declaração de Direitos Humanos da ONU de 1948 afirma: “1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

(2) O art. 6º da Constituição Federal foi alterado pela Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000 que passou a ter seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

indefinidamente e esteja garantido o acesso aos direitos sociais a todos os cidadãos, bem como o exercício pleno de cidadania. (Lúcio e Marques, 2010)

No Brasil a política habitacional foi efetivamente desencadeada a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). No período de vigência do BNH (1964-1986) o financiamento para as famílias consideradas de baixa renda era realizado pelas COHABs (Companhias Habitacionais).

Apesar de melhorias no setor habitacional as COHABs não podem ser enquadradas como uma política de inclusão social, pois embora inicialmente tenham focado no atendimento das famílias com renda de menos de três salários mínimos, posteriormente passou a priorizar a população com rendimento acima de três a cinco salários mínimos desvirtualizando assim a sua meta inicial. Isto se deu em decorrência principalmente ao alto índice de inadimplência na faixa de renda até três salários mínimos.

Mas recentemente temos o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, voltado para o atendimento de famílias de baixa renda, onde está sendo investidos expressivos subsídios para a aquisição da casa própria.

O PMCMV 1 (um), fase inicial, 2009 a 2011, teve como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões de reais (R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Como já mencionado, este programa visa atender famílias de até 10 salários mínimos, assim distribuídas: 400 mil unidades habitacionais (uhs) para famílias que se enquadram na faixa de renda 1 (um) que é de zero a 3 salários mínimos; 400 mil uhs para famílias que se inserem na faixa de renda 2 (dois) que é acima de 3 a 6 salários mínimos e 200 mil uhs para as famílias da faixa de renda 3 (três) que é acima de 6 a 10 salários mínimos.

Em 2010 a meta de 1 milhão de habitações construídas tinha sido alcançada pelo PMCMV fase 1 (um). Portanto em 16 de junho de 2011, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014) temos o lançamento oficial da segunda fase do PMCMV, ou seja, o PMCMV 2 (dois), no qual novas regras foram agregadas ao programa.

O PMCMV 2 (dois), 2011 a 2014, teve como meta a construção de 2 milhões de moradias com um investimento de R\$71,7 bilhões até 2014, sendo R\$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R\$9,5 bilhões do FGTS. Ele abrange as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Pode ainda atender municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes desde que contemple alguns requisitos: população urbana superior ou igual a 70%; a taxa de crescimento da população superior a 5%, entre o período de 2007 a 2010 e taxa de crescimento populacional superior à taxa verificada no respectivo estado, no período de 2000 a 2010.

Nesta segunda fase do PMCMV houve mudanças quanto as faixa de renda que agora passam a ser relacionada a valores fixos: faixa de renda 1 (um) - contempla as famílias com renda de até R\$1.600,00, que na fase 1 (um) do programa era de zero a três salários mínimos; faixa de renda 2 (dois) - famílias com renda acima R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00, que na fase 1 (um) era acima de três a seis salários mínimos; e faixa de renda 3 (três) - famílias com renda acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00, que na fase 1 (um) do PMCMV era acima de seis a dez salários mínimos.

Houve mudanças também acerca da distribuição das uhs por faixa de renda. Do montante de 2 milhões de moradias: 60% do total, ou seja, 1,2 milhões vão atender as famílias da faixa 1 (um) - até R\$ 1.600,00; 30% do total, ou 600 mil uhs, vão contemplar as famílias da faixa 2 (dois) - acima de R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00 e 10% ou 200 mil uhs vão beneficiar as famílias da faixa 3 (três) - acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00.

Os dados acima revelam que o PMCMV representa avanços na questão habitacional no Brasil, levando-se em conta que é um programa recente e está em curso, e que neste curto período de atu-

ação aumentou consideravelmente o montante de subsídio para o setor habitacional e possibilitou a construção de um número significativo de moradias para a população de baixa renda projetando se assim como uma conquista pelo direito à moradia.

De acordo com as estimativas das Nações Unidas, cerca de 100 milhões de pessoas em todo o mundo não tem aonde morar e mais de um bilhão não tem uma habitação adequada. E se caso não se trabalhe para melhorar a situação, em 2050 o número pode chegar a três bilhões de pessoas vivendo em assentamentos precários. No Brasil estes dados também não são muito animadores, pois de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2013) o déficit habitacional no Brasil em 2012 era de 5,24 milhões de domicílios.

A terra urbana assim como a habitação constitui-se em um bem com grande valor, gerando interesses diversos, sendo beneficiados aqueles que possuem mais recursos. Diante desta situação, para as famílias de menor poder aquisitivo possuir uma moradia se torna um problema, já que não conseguem competir igualmente com os demais atores sociais.

Esta parcela da população que não consegue participar com os seus próprios recursos do mercado habitacional, necessita de intervenções por parte do setor público através de políticas habitacionais bem elaboradas, ou seja, com uma atuação eficiente e eficaz, que consiga resolver a questão habitacional, de modo que se considere a amplitude dos problemas sociais encontrados na realidade brasileira e seja superada essa situação de exclusão social.

A luz destas discussões é imprescindível ressaltarmos ainda a relevância das eco alternativas para o setor habitacional, principalmente para famílias de baixa renda, já que estas visam projetar casas de baixo custo e consumo energético reduzido. Estas construções sustentáveis levam em consideração os princípios ecológicos e a utilização eficiente de recursos, com a redução do consumo, maximização e reutilização de recursos naturais, o uso de materiais recicláveis com vista a proteção do ambiente.

No Brasil a Prefeitura de Belo Horizonte desenvolve um programa de reciclagem bem sucedido, utilizando 90% do lixo de um centro de reciclagem. Essas casas populares recicladas, como vêm sendo chamadas, levariam menos de um terço do tempo para serem construídas e custariam 35% menos que as clássicas casas de conjuntos habitacionais construídas atualmente (FITTIPALDI, 2008).

Estas habitações eco-alternativas podem utilizar vários tipos de materiais, como resíduos não processados, ou seja, reutilizam materiais como garrafas pet, pneus de automóveis, latas, tijolos de papel, materiais industriais sustentáveis, materiais de reuso, materiais encontrados no mercado e atribuídos novas funções para eles, materiais encontrados na natureza,<sup>3</sup> etc.

No âmbito das políticas federais brasileiras ainda não houve nenhum programa habitacional voltado para a construção de casas eco-alternativas. No entanto, poderia até ser uma estratégia para a construção de habitações populares do “futuro” com premissas de inclusão social, mais para isso ainda são necessárias muitas discussões.

A inclusão social e o combate à pobreza devem passar pela provisão de moradias adequadas à população, já que se trata de um bem de forte impacto na redução da pobreza, na melhoria do bem estar e da qualidade de vida de um modo geral. Além disso, o setor habitacional produz efeitos bastante positivos no produto da economia, capaz de relevante geração de emprego e renda, em especial para o trabalho pouco qualificado que normalmente caracteriza a população mais carente (ALMEIDA, 2011).

Uma moradia adequada constitui-se em um dos passos para a inclusão social e para o combate a pobreza e está relacionada diretamente com a qualidade de vida da população, o seu bem-estar e a equidade social. E uma forma do cidadão se inserir na cidade e na sociedade e um dos passos para garantir a sua igualdade.

Portanto, é fundamental uma política habitacional bem elaborada e voltada para provisão de moradias para os segmentos sociais de menor renda, com a disponibilização dos serviços públicos

(3) Estas habitações construídas com materiais encontrados na natureza, são as chamadas construções naturais, apresentam baixo custo e são apropriadas para locais integrados com a natureza e vegetação.

essenciais e a geração de emprego e renda, entre tantos outros que possibilitem as condições mínimas cidadania e inclusão social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da moradia no Brasil, principalmente para as populações menos favorecidas, historicamente esta atrelada ao crescimento das cidades. A população principalmente a partir de 1940 tem buscado com maior intensidade os centros urbanos resultado do êxodo rural, das migrações e dos anseios da população por melhores condições de vida.

A intensidade da urbanização brasileira e a falta de um planejamento urbano trouxeram algumas consequências, como problemas de mobilidade urbana, com o congestionamento e o sucateamento dos transportes públicos, no saneamento básico com a insuficiência dos serviços de tratamento e distribuição de água e esgoto de grande parte das cidades, na precariedade dos serviços de saúde, violência urbana, poluição ambiental e sonora, falta de moradias e ocupações irregulares, entre tantos outros problemas sociais que atingem os centros urbanos.

A questão habitacional é complexa e o aumento ou diminuição de sua oferta no mercado depende de vários fatores, entre eles, a especulação imobiliária, o preço da habitação, a renda da população, as tipologias das moradias, a localização, a taxa de crescimento da população, o acesso ou não a financiamentos e as políticas públicas habitacionais vigentes. Todos estes fatores vão influenciar na aquisição de moradias pelas famílias.

Não podemos esquecer que uma política habitacional que tenha como premissa a inclusão social, suprirá o acesso à moradia não somente levando em consideração os aspectos quantitativos, reduzindo o problema habitacional apenas aos números de habitações, mas também garantirá a sua inclusão na cidade através de infraestrutura adequada, serviços de saúde, educação, segurança, lazer, mobilidade urbana, emprego e renda, entre outros, que proporcione a estes indivíduos uma vida mais digna.

A provisão de moradias para as famílias de baixa renda através de políticas públicas habitacionais é imprescindível para o desenvolvimento social e o combate a pobreza. Todo cidadão precisa de um local para morar e necessita que seus direitos sejam respeitados, no que tange aos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, entre outros.

A redução das desigualdades sociais e a busca pela equidade perpassam pela efetividade e eficácia das políticas públicas habitacionais que sejam capazes solucionar a falta e a precariedade de moradias e oferecer os demais serviços públicos essenciais aos cidadãos, aliada ainda a outras políticas públicas de promoção e desenvolvimento humano que garantam aos indivíduos uma melhor qualidade de vida.

Em função disto, uma política habitacional eficaz além de elaborar diagnósticos das ações, deve ainda antecipar-se aos problemas, realizar continuamente uma avaliação crítica do desempenho dos programas, analisar as suas implicações sobre a população e sobre os espaços urbanos possibilitando assim uma implantação eficiente.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschall de. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**. 2011. 158p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. Revista Latino Americana de Estudos Urbanos Regionais - **EURE**. n. 84, v. 28. Santiago, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo>. Acesso em: 16/01/2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de



- outubro de 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: 10/01/15.
- BRASIL. **Lei n. 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, 11 de jul. de 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: 10/01/15.
- CLAVAL, Paul. **Terra dos homens**. São Paulo: Contexto, 2010. 143p.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.
- FITTIPALDI, Mônica. **Habitação social e Arquitetura sustentável em Ilhéus/BA**. 2008. 136p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos 1940 a 2010**. Roraima. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15/01/2015.
- LÚCIO, José; MARQUES, Filomena. Inclusão Social-do conceito à estratégia: o caso dos sem-abrigo na Cidade de Lisboa. **Actas do Seminário Geografias de Inclusão: desafios e oportunidades**, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, p.01-24, dez. de 2010.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 204p.
- MARTINS, Victor Hugo Teixeira. **Habitação, infra-estrutura e serviços públicos: Conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina - PR**. 2007. 175p. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento do Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.
- MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **A casa própria: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal**. 2007. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.
- VICENTE NETO, Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007 - 2012)**. IPEA, 2013. 17p.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 10/02/15.
- ONU. **Programa das Nações Unidas para os assentamentos Humanos ONU-HABITAT**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 12/02/15.
- ONU. **Consejo Económico y Social. Los derechos económicos, sociales y culturales**. E/CN.4/2005/48, p. 01-26. Distr. General, mar. de 2005. Disponível em: <[http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/08/relat%C3%B3rio\\_semteto\\_ES.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/08/relat%C3%B3rio_semteto_ES.pdf)>. Acesso em: 20/02/15.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991. 72p.
- SANTOS, Joyce Costa. **A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública: uma análise sociológica do conjunto habitacional Vargem Grande**. 2009. 106p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social), Programa de pós- graduação em desenvolvimento social, Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros-MG, 2009.
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 176p.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec, 1994. 136p.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**. São Paulo: Cortez editora, 1989. 199p.
- SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju**. 2009. 140p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos locais) - Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em economia, Universidade de Sergipe, São Cristóvão, 2009.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 192p.