

# HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

BUONFIGLIO, Leda Velloso; <sup>a\*</sup>

(a) Dr<sup>a</sup> em Geografia. Professora da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6243-8575>.  
CURRICULUM LATTES: <http://lattes.cnpq.br/1285279411834290>

## (\* CORRESPONDING AUTHOR

Address: FURG, Campus Carreiros, Av. Itália km 8, Bairro Carreiros, S/N, CEP: 96203-900, Rio Grande, (RS), Brasil. Tel: (+55 53) 3293-5047  
E-mail: [ledabuonfiglio@yahoo.com](mailto:ledabuonfiglio@yahoo.com)

## RESUMO

O presente artigo propõe um debate conceitual sobre habitação, compreendendo-a em seus diversos significados contemporâneos: necessidade; demanda; mercadoria; direito social coletivo; déficit e política pública. A primeira parte do artigo é pontuada pelo debate da teoria marxista entre a habitação como necessidade para a reprodução da existência social; como demanda a ser satisfeita e bem produzido como mercadoria. Em seguida, a habitação figura como objeto de luta e do direito social coletivo na esteira do discurso dos direitos humanos. No horizonte pragmático da gestão aliada ao saber técnico, difunde-se a habitação como déficit. E finalmente, a última parte do artigo se dedica à habitação como política pública centrada na ação estatal que caracteriza as políticas habitacionais contemporâneas. A HIS, à guisa de conclusão, torna-se por fim, a síntese contraditória dos conceitos de habitação elencados e último nível da análise no debate conceitual proposto.

**Palavras-chave:** Habitação de interesse social; Políticas públicas; Programa Minha Casa, Minha Vida.

## ABSTRACT / RESUMEN

### HOUSING OF SOCIAL INTEREST

This paper proposes a conceptual debate on housing by considering it in its various contemporary meanings: need; demand; commodity; collective social right; deficit; and public policy. Housing, which has long been consolidated as an object of transdisciplinary research, has undergone several levels of analysis to be reworked in the current Brazilian political and economic context. Next, housing appears as an object of struggle and of collective social rights in the wake of the discourse on human rights. In the pragmatic horizon of management combined with technical knowledge, housing is disseminated as a deficit. Finally, the last part of the article is dedicated to housing as public policy centered on state action that characterizes contemporary housing policies that no longer fit under the label of popular housing, culminating in Housing of Social Interest in Brazil (HSI). By way of conclusion, HSI finally becomes the contradictory synthesis of the housing concepts listed and the last level of analysis in the proposed conceptual debate.

**Keywords:** housing of social interest; public policies; Minha Casa, Minha Vida Program (My Home, My Life Program).

### VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

El presente artículo propone un debate conceptual sobre vivienda, comprendiéndola en sus diversos significados contemporáneos: como necesidad, demanda, mercadería, derecho social colectivo, déficit y política pública. La primera parte del artículo gira en torno al debate de la teoría marxista sobre la vivienda como necesidad para la reproducción social, como demanda a satisfacer y como un bien producido como mercadería. En seguida, se aborda la vivienda como objeto de lucha y de derecho social colectivo en el discurso de los Derechos Humanos. Dentro del horizonte pragmático de la gestión aliada al saber técnico, se aborda la vivienda como un déficit. Finalmente, la última parte del artículo se dedica a la vivienda como política pública centrada en la acción estatal. La His, a manera de conclusión, se convierte, finalmente, en la síntesis contradictoria de los conceptos de vivienda mencionados y en el último nivel de análisis dentro del debate conceptual propuesto.

**Palabras clave:** Vivienda de Interés Social – Políticas Públicas – Programa Minha Casa, Minha Vida.

### Article history:

Received 5 November, 2017  
Accepted 8 December 2017  
Publisher 15 February, 2018



## INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe um debate conceitual sobre os diversos significados da habitação à luz de uma revisão de literatura. O procedimento metodológico traduz-se em decompor o objeto de pesquisa, a habitação, nas diversas categorias de análise: a saber; necessidade; demanda; mercadoria; direito social coletivo; déficit e política pública permitindo desvendar seus discursos no campo da política, ora complementares, ora paradoxais, sempre mobilizados e em disputa por diversos agentes sociais. O artigo propõe um movimento dialético e não estanque onde as categorias de análise sugeridas vão ressignificando o sentido contemporâneo da “habitação” dentro de um contexto histórico nacional. Por fim, o artigo termina por situar a habitação como política pública em uma síntese contraditória, articulando a teoria com a formulação de políticas públicas recentes, em especial o programa Minha Casa, Minha Vida.

Para explicitar as tais categorias de análise, enveredamos por vários campos disciplinares apoiando-se em referências teóricas da Geografia; Economia Política; Sociologia; Direito e Urbanismo. (BUONFIGLIO, 2015).

O artigo inicia-se com o debate da habitação como necessidade, apoiado em Agnes Heller, e prossegue à luz da teoria marxista, na contraposição da habitação necessária para a existência social com a habitação produzida como mercadoria, passando pela discussão econômica da demanda a ser satisfeita, revisitando conceitos e ideias chave da economia política. Esses conceitos encerram as três primeiras seções do artigo. Na quarta seção, apresenta-se a habitação como direito social e coletivo, na esteira do discurso dos direitos humanos e da própria luta encampada na cidade pelo direito à moradia, apropriando-se de contribuições na esfera jurídica e no campo da sociologia. Na seção seguinte, com aporte da ciência política, da geografia e do urbanismo, há o debate da habitação como política pública, centrada na ação estatal e travestida de diversas nomenclaturas (habitação popular; habitação para a baixa renda; habitação social de mercado) computada, outrossim, pelo déficit habitacional no horizonte pragmático da gestão. A última sessão e também último nível da análise no debate conceitual proposto, caracteriza a Habitação de Interesse Social (HIS), objeto e a síntese do presente artigo.

## HABITAÇÃO COMO NECESSIDADE

A habitação é uma necessidade humana básica para a reprodução social dos indivíduos, sejam eles pobres, sejam ricos; morem na pequena cidade ou na metrópole.

Heller (1986) dedicou um livro para situar a importante dimensão da necessidade na obra de Karl Marx, onde segundo a autora, os principais descobrimentos econômicos de Marx em relação à economia política – o significado do valor de uso; a força de trabalho e a elaboração da categoria geral da mais-valia – estão todos, de algum modo, construídos sobre o conceito de necessidade. A habitação como necessidade pode ser compreendida, portanto, à luz do debate da economia política.

Logo no início de *O Capital*, as necessidades se situam entre as materiais, como “a fome para o corpo” e as do “apetite do espírito” (MARX, 1971, v.1, p. 41). No livro *Grundrisse*, Marx (2011) se refere às necessidades em diversas passagens, contrapondo-as entre aquelas “naturais” (compreendidas como necessidades físicas e biológicas, dirigidas à manutenção da autoconservação da espécie) e aquelas “históricas” ou “socialmente determinadas” pelo período histórico, cultura e hábitos (HELLER, 1986).

Mas é em *O Capital* que, segundo Heller (1986), emerge a categoria “necessidades necessárias” fundindo-se a contraposição anterior (necessidade natural x necessidade social), uma vez que o modo de satisfazer as ditas “necessidades naturais” é, também, um produto histórico que depende de determinadas condições técnicas e culturais de uma sociedade. Se a estrutura das necessidades (mesmo as ditas naturais) está em conexão com o conjunto de relações sociais, logo, somente podem existir necessidades socialmente produzidas (HELLER, 1986).

As necessidades necessárias – sempre crescentes e geradas pela produção material – extrapolam as do tipo materiais, incluindo aquelas não materiais que, ainda assim, precisam de meios materiais para que possam ser adquiridas (a exemplo da necessidade de ensino e de livros). Desse modo, a casa é uma necessidade natural e material. A casa é, também, necessidade social, determinada cultural e historicamente. Em Grundrisse é possível constatar a ampliação e a transformação do sistema de necessidades humanas, a partir do movimento histórico de desenvolvimento do capitalismo, que vai da simples satisfação das necessidades até a indução de novas necessidades. Se antes (estágios pretéritos de produção) as necessidades a serem produzidas e satisfeitas eram “simples e poucas”, elas correspondiam, contudo, à finalidade do trabalho humano e o orientavam. Na produção capitalista, por sua vez, as necessidades se multiplicam em uma infinita variedade e infinitos tipos de mercadorias passam a ser necessários à satisfação humana, afetando drasticamente a produção.

As produções de mercadorias e de necessidades são, portanto, processos historicamente análogos, com vistas à riqueza insaciável e indefinida, em que o próprio trabalho passa a ser reorientado e dirigido para além das necessidades. O destino histórico do capital está consumado tão logo “as necessidades são desenvolvidas a tal ponto que o próprio trabalho excedente acima do necessário é necessidade universal derivada das próprias necessidades individuais” (MARX, 2011, p. 404). De forma simultânea, a troca do excedente, do supérfluo, não apenas se altera em volume e diversidade, mas é redimensionada em sua finalidade: ela se impõe e é justificada como necessidade vital social, de forma absoluta e não mais apenas entre produtores individuais (ENGELS, 2014). A criação e produção de novas necessidades, em conjunto com a redefinição do trabalho objetivado são, portanto, um momento fundamental no capitalismo em que a produção de mercadorias e a troca se ampliam.

As necessidades encontradas em Marx se contrapõem, se complementam, se chocam e se fundem dialeticamente, elucidando momentos cruciais do processo histórico de produção. A análise de Marx permite utilizar necessidades opostas do nível mais simples: oposição entre necessidade natural e necessidade social ao nível mais complexo, criando uma nova totalidade: oposição entre a necessidade de luxo (histórica e socialmente determinada) tornada necessária e banal em detrimento da necessidade natural (básica). A oposição mais radical aparece nos Manuscritos Econômicos e Filosóficos, como uma nova condição humana que, além de reduzir o homem à necessidade econômica, relega-o ao nível da mais simplória carência.

Surge, então, a oposição entre necessidade (Bedürfnis) e carência (Bedürftigkeit): enquanto as necessidades de parte da sociedade se sofisticam e se refinam por um lado, as carências dos trabalhadores abundam e são miseráveis: “Esta alienação manifesta-se em parte enquanto produz o refinamento das necessidades e de seus meios por um lado, e bestial selvageria, completa, brutal e abstrata simplicidade dos carecimentos de outro” (MARX, 1978, p. 17). O capitalismo produz afinal, o homem rico de necessidades (HELLER, 1986).

As casas, entre outras necessidades humanas, não são e não podem ser satisfeitas enquanto necessidade no capitalismo, por isso se manifestam como carência. Essa necessidade está presente nas cidades contemporâneas do século XXI, reduzindo a condição humana a uma situação limite. Com variações no contexto histórico, geográfico, político, social e, sobretudo, na escala; a necessidade por habitação que denuncia Engels (2008) nos subúrbios londrinos e Hall (1996) nas “cidades da noite espantosa” de fins do século XIX (não apenas em Londres mas Paris, Berlim e Nova Iorque) é a mesma que mostra Davis (2006) em seu Planeta Favela em pleno século XXI.

## HABITAÇÃO COMO DEMANDA

Entre a necessidade e a possibilidade do trabalhador, explicita-se uma contradição central e também crítica crucial de Marx ao capitalismo, que figura nos termos da oposição necessidade e demanda (HELLER, 1986). A necessidade que não pode ser satisfeita, segue sendo necessidade (radical), do contrário, a necessidade que pode ser satisfeita no mercado, se manifesta como demanda.

As necessidades das mais variadas naturezas, uma vez apoiadas pela capacidade de pagamento e, portanto de consumo, tornam-se demanda solvente.

O consumo é um dos momentos cruciais no processo de produção de necessidades. Em realidade, o consumo é determinante da produção e da própria necessidade (MARX, 2011). O produto, seja qual for o objeto da necessidade humana, se estabelece nessa mútua relação no mercado: entre a oferta e a demanda, sempre pela mediação do consumo. Os consumidores e sua efetiva capacidade de consumo se expressam como demanda e recriam o circuito produtivo da mercadoria a ser ofertado.

Atuar na manipulação de necessidades, vontades e desejos humanos é uma estratégia praticada pela poderosa indústria de publicidade que cria, assegura ou recupera mercados consumidores ora ampliando sua oferta com novas linhas do produto, ora (re) organizando seu consumo (HARVEY, 2009; 2011). Por outro lado, a falta de demanda efetiva é uma das barreiras potenciais à acumulação capitalista, interrompendo a continuidade do fluxo do capital (HARVEY, 2011). O capitalismo foi contornando e encontrando soluções para lidar com esse obstáculo. O salário dos trabalhadores é insuficiente como fonte de demanda efetiva. Dessa forma, foi preciso criar e sofisticar mecanismos e condições de crédito para resolução do problema da insuficiente demanda efetiva ou subconsumo. O crédito disponibilizado ao consumidor garante que a demanda potencial se efetive, permitindo que quantias de dinheiro “emprestado” realizem o consumo. O crédito preenche a lacuna temporal entre a produção excedente de ontem (oferta) e a necessidade de reinvestimento de hoje, possibilitando a manutenção da circulação, sem os quais se estabelecem crises (HARVEY, 2009; 2011).

A ameaça do subconsumo nunca acaba e, diante disso, problemas decorrentes como a queda dos lucros e desvalorizações, podem ser aliviados pelo sistema de crédito por algum tempo (HARVEY, 2011). O crescimento da indústria de crédito permitiu ampliar o mercado imobiliário para aqueles com rendimentos mais baixos. A ampliação desse mercado gerou o denominado “segmento econômico”, de expressão corrente no setor imobiliário, utilizada para se referir ao mercado para imóveis residenciais com valores de aproximadamente R\$ 200 mil reais, destinados geralmente a famílias com rendimento mensal entre 3 e 10 salários mínimos (FIX, 2011). Para adquirir habitação no mercado formal e tornar-se uma demanda solvente, a parcela de consumidores de mais baixa renda precisa de maciços subsídios estatais.

## HABITAÇÃO COMO MERCADORIA

Na definição de mercadoria – a principal categoria de análise em *O Capital* – Marx atribui sua utilidade à satisfação das necessidades humanas, “provenham do estômago ou da fantasia”, não importando inclusive, a maneira como o objeto satisfaz a necessidade humana, se “diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente como meio de produção”. (MARX, 1971, vol 1, p. 41-42). Dessa forma, a satisfação da necessidade é uma condição sine qua non para qualquer mercadoria.

Para além de sua utilidade, como objeto de necessidade, a mercadoria se torna valor de troca. Toda e qualquer mercadoria se realiza, pois, nessa dupla condição em si, como objeto, valor de uso, e como valor de troca: “adquire uma dupla existência, ao lado de sua existência natural adquire uma existência puramente econômica” (MARX, 2011, p. 135).

Enquadramos a habitação como mercadoria, nessa síntese contraditória do valor de uso e valor de troca. Como mercadoria, imediatamente atende e satisfaz a necessidade básica e elementar como subsistência do habitante da cidade em sua própria condição humana. Há uma longa discussão acerca da propriedade (privada) fundiária que é tornada valor permutável a partir de um longo processo histórico e arbitrário, que acompanha e fundamenta a própria história do capitalismo e a história da formação do capital moderno e que aqui não esgotaremos. Assim sendo, a propriedade (sob a forma de terreno edificado ou sem edificação) possui um valor permutável que transcende seu valor de uso e atua como parte do circuito do capital. E, aqui, ganha seu máximo de relevância



como mercadoria essencial; objeto da geografia urbana. É dessa perspectiva que a habitação como mercadoria se situa também dentro do debate da economia política da urbanização.

Se a realização do valor de uso se dá apenas e exclusivamente quando há o consumo diário da habitação, por outro lado, o valor de troca permeia e demarca distintas práticas de um mercado (imobiliário) que movimentam grandes somas de capital. Para adquiri-la, é preciso comprá-la ou alugá-la em um mercado (formal ou informal) para o qual existe uma infinidade de empresas imobiliárias. Esse amplo mercado imobiliário é liderado por diversos agentes sociais; proprietários rentistas que extraem a renda fundiária do imóvel; o capitalista fundiário que acumula propriedades urbanas, disponibilizando-as no mercado ou as estocando para a especulação (imobiliária), esperando alcançar um lucro maior; os corretores de imóveis que agenciam a venda e a compra; profissionais liberais, como engenheiros e arquitetos, agentes cartoriais, etc.

A especulação imobiliária promove a criação mercantil da escassez e resulta na valorização diferencial das diversas frações do território urbano pela seletividade dos lugares, uma vez que ocorre a implantação diferencial de serviços coletivos e infraestrutura, bem como a dotação diferenciada de recursos. Essa dinâmica não está isenta de expectativas, modismos e valores criados pelo marketing urbano (seja nas construções, seja nos terrenos) e contribui para influenciar e encarecer ainda mais a mercadoria terra e habitação, acentuando o problema do acesso a elas (SANTOS, 1993).

A peculiaridade central da mercadoria habitação reside na terra, isto é, sua imobilidade e, por conseguinte, sua dependência intrínseca ao mercado de terras. Não é uma mercadoria que pode ser produzida e consumida em qualquer lugar, em qualquer terreno, mas requer uma determinada porção de terra, de solo edificável (HARVEY, 1980; RODRIGUES, 1988 e VALENÇA, 2003). Portanto, a habitação “não é uma mercadoria qualquer como ventilador ou sapatos”, mas, de natureza peculiar com características complexas e implicações profundas em sua forma de produção e consumo (VALENÇA, 2003, p. 166).

O preço da mercadoria habitação é formado por seu alto valor agregado (decorrente de uma produção complexa que mobiliza grande número de mão de obra e agentes para todas as etapas pelas quais sua produção perpassa) e, por fim, pelo valor da terra sobre a qual a moradia se assenta, o que ajuda a compor, de modo drástico, uma realidade desigual nas cidades brasileiras: a segregação e marginalização dos pobres das melhores áreas das cidades. No elevado preço da mercadoria habitação estão embutidos outros aspectos: sua oferta é limitada no curto prazo, enquanto sua produção e comercialização dependem de condições estáveis, o que significa que se trata de um mercado sensível às mudanças econômicas e políticas bruscas; o tempo de produção é relativamente longo, o que a torna uma mercadoria de difícil execução (VALENÇA, 2003; HARVEY, 2005; RODRIGUES, 1988).

Ermínia Maricato aponta justamente para essa equação negativa no país, na proporção do salário do trabalhador que não consegue acessar a moradia: “A proporção dos excluídos do mercado legal, em cada cidade, varia de acordo com o preço da moradia e os rendimentos das diversas camadas sociais” (MARICATO, 2002, p. 156). Da mesma forma, a dificuldade de acesso à terra e moradia resulta nos enormes sacrifícios e uma vida inteira de trabalho de grande parte da população brasileira, composta de trabalhadores pobres (RODRIGUES, 2011a) que aspiram a esse “bem maior” e, por vezes, conseguem adquiri-lo (VALENÇA, 2003).

Em que pesem todas as dificuldades da produção da mercadoria e encarecimento de seu preço atrelado à terra, ainda sim, distinto de outros bens de uso (não se planta a própria comida em sua totalidade nem se fabrica a própria roupa), se produz a própria casa. Por isso, a autoconstrução popular da moradia, sem engenheiro nem arquiteto, necessidade básica, social e urgente reflete a realidade brasileira. A solução popular encontrada para a satisfação da necessidade de moradia foi a autoconstrução nas encostas de morros, várzeas, áreas sujeitas à inundação, dando origem a diversos loteamentos clandestinos e favelas, banalizadas na paisagem urbana brasileira (MARICATO, 2006). Pode-se mesmo concluir que, da síntese contraditória entre a habitação como necessidade

social básica e a habitação como mercadoria cara e inacessível, resulta a combinação tão difundida no Brasil da autoconstrução da moradia: o lote precário, irregular e periférico.

## HABITAÇÃO COMO DÉFICIT

No período contemporâneo, deparamo-nos com o problema social da habitação brasileira a partir de certo “pragmatismo técnico” (VALENÇA, 2014). O autor se refere à “obsessão, nas últimas duas décadas, em conhecer a natureza e, mais ainda, os números do problema habitacional no país” que, no entanto, “em pouco tem servido para balizar as ações de políticas públicas” (VALENÇA, 2014, p.351).

De fato, um saber técnico se institucionalizou nos últimos anos no Brasil. Para enxergar o problema é preciso dimensioná-lo, diagnosticá-lo e assim, quantificá-lo. Tal saber técnico redundou na aplicação de números que quantificam e estimam o problema habitacional no presente e no futuro. Surge o déficit habitacional brasileiro passível de ser lido, interpretado e manipulável como um dado específico para todo o território nacional.

Foram diversas metodologias concorrentes para anunciar o tamanho e, até certa medida, a natureza do déficit habitacional brasileiro. A metodologia que passou a ser adotada oficialmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso e perdura até os dias de hoje (com algumas adaptações) é a da Fundação João Pinheiro (FJP) que considera aspectos quantitativos e qualitativos; isto é, dimensiona dois universos de situações problemáticas na condição do habitar.

O primeiro universo é computado por domicílios precários,<sup>1</sup> domicílios com coabitação familiar,<sup>2</sup> domicílios com ônus excessivo em aluguel<sup>3</sup> e domicílios alugados com adensamento excessivo.<sup>4</sup> A solução aqui é dupla porque, além da construção de nova moradia, implica necessariamente a aquisição de novos terrenos, ao menos para as famílias conviventes (coabitação ou adensamento excessivo) e/ou as que vivem de aluguel. Apenas no caso de domicílios precários, não implica necessariamente um novo terreno, caso se possa demolir e construir uma nova habitação no mesmo lugar.

No segundo universo estão computados os casos de domicílios com algum tipo de inadequação: fundiária,<sup>5</sup> de serviços de infraestrutura<sup>6</sup> e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva,<sup>7</sup> adensamento excessivo em imóveis próprios<sup>8</sup> e cobertura inadequada.<sup>9</sup> Aqui os problemas são mais complexos, porque extrapolam o domicílio pontualmente, atingindo o entorno imediato, o bairro, a rua, uma vez que a solução não é uma nova construção para substituir uma casa precária, mas a efetivação da regularização fundiária da posse em toda a comunidade, bem como a efetivação do

(1) Conceito que contabiliza os domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc. De acordo com o IBGE, os primeiros correspondem aos domicílios rústicos e os segundos, aos domicílios improvisados.

(2) Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.

(3) Corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

(4) Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório e é alugado. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

(5) Situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

(6) Domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

(7) Domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, considerado uma peça independente e completa com pelo menos: chuveiro, pia e vaso, ligados por rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica.

(8) Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório e não é alugado. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

(9) Domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

acesso às infraestruturas urbanas básicas em todo o bairro. O déficit qualitativo é o maior déficit urbano brasileiro.

A separação da vida privada em cômodos da casa, entre outros critérios de classificação para a unidade familiar, é fundamentada por juízos sociais, econômicos e culturais e que, portanto, não estão isentos de juízos valorativos a partir de um ideal não apenas arquitetônico, mas, sobretudo, social que se foi instituindo e padronizando nas cidades ao longo do tempo (CAPEL, 2005).

A partir e para além do déficit quantitativo e qualitativo, novas classificações e critérios surgiram para designar e qualificar os assentamentos urbanos. Uma nova categoria de abrangência nacional foi adotada: os assentamentos precários que correspondem ao “conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda”. Essa categoria engloba, por sua vez, outras tipologias de assentamentos, como: cortiços, favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, etc. (DENALDI, 2013).

Aqui, nota-se que o precário deixa de ser o critério do déficit quantitativo (domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) para se transformar numa categoria mais ampla que abarca inúmeras carências e inadequações. A precariedade se torna, assim, uma síntese, porque amalgama a favela, o cortiço, os conjuntos habitacionais, os loteamentos. A precariedade é, pois, o retrato do Brasil urbano.

Na análise do discurso, trata-se de um termo com menor risco de estigma social, pois centra sua atenção não na população que o habita (favela – favelado; vila – vileiro; à margem – marginal), mas no lugar em si – objeto da política, objeto de intervenção, e sua designação como lugar precário é já o reconhecimento político de que serviços públicos lhe faltam, sendo, portanto, lugares que carecem de infraestrutura. Essa estratégia de recurso de linguagem é positiva no sentido de não criminalizar a pobreza, delimitando e objetivando o problema social: o assentamento em si. Do mesmo modo, é possível contrapô-lo ao conceito de aglomerado subnormal do IBGE, caracterizado por “um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando [...] terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e [...] dispostas de forma desordenada e densa (IBGE, 2011, p.2)”.

Sob os mais variados aspectos, diversos levantamentos, mapeamentos e sistematização de informações sobre a urbanização foram formulados. Cálculos se alteraram ao longo do tempo, com medidas mais sofisticadas de contagem de domicílios, número de favelas e de barracos, áreas irregulares. Nesse sentido, destacam-se as novas metodologias e procedimentos adotados para a realização do Censo de 2010, do IBGE, com o intuito de atualizar e aprimorar a identificação dos aglomerados (DENALDI, 2013).

Da mesma forma, o uso e o acesso a imagens de alta resolução (fotos de satélite e fotos aéreas), bem como novas ferramentas de geoprocessamento, permitiram uma lente “anônima”, isto é, de aproximação virtual e não in loco do pesquisador com o objeto de estudo em diversas escalas.

A leitura pragmática, no Brasil dos últimos anos, produziu uma série de documentos, publicações, fartos materiais que subsidiam políticas públicas, alojando-se na tecnocracia das repartições públicas. Esse saber técnico empregou pesquisadores, estudantes, profissionais de diversas áreas, como um “nicho” de mercado que faz surgir inúmeras empresas de consultorias que pairam ao redor de instituições estatais.

Não se ignora a relevância desses resultados, desse avanço e desse acúmulo. São ferramentas indispensáveis à leitura crítica da realidade e essenciais à formulação de políticas públicas. Apenas se constata a produção e circulação de um conhecimento cada vez mais técnico e especializado sobre as condições da moradia. Nessa “cientificização” do problema habitacional perde-se a visão do todo, a saber, o espaço geográfico e o tecido social; perde-se a perspectiva de que a habitação é, antes de mais nada, um problema social urbano, como Engels (2008) já havia sinalizado em século XIX, parte estrutural e intrínseca da urbanização capitalista. A crítica reside no fato da perda da análise mais profunda sobre o problema social, do qual a Geografia, a Sociologia e o Urbanismo

sempre foram ciências parcelárias e que sempre denunciaram, apontando contradições e conflitos. Tecnicamente estamos “em dia com o déficit” e, sob essa perspectiva, a habitação já foi suficientemente diagnosticada. Politicamente será necessário dar um passo a mais.

## HABITAÇÃO COMO DIREITO

Como direito humano, a habitação está calcada na dignidade humana (cerne dos direitos fundamentais) cuja base é autonomia, liberdade, participação política e acesso a recursos materiais, bem como a proteção contra o tratamento desumano e degradante a qualquer pessoa. Da mesma forma, o direito à moradia corresponde tanto aos direitos civis e políticos como aos direitos econômicos e sociais, sendo reconhecido tanto pelo PIDESC (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) quanto pelo PIDCP (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) no âmbito das Nações Unidas (OSÓRIO, 2014).

Portanto, o direito à moradia é direito fundamental, civil, político, econômico e social. Como direito social, amplia-se, portanto, seu espectro, extrapolando os direitos individuais (em cuja base se assentam os direitos civis e políticos) e atingindo direitos coletivos, como o direito à água.

A adequação da moradia, por sua vez, está prevista pelo PIDESC a partir dos seguintes elementos constitutivos: (a) segurança jurídica da posse; (b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações, infraestruturas essenciais e recursos naturais coletivos; (c) acessibilidade aos custos financeiros associados à moradia, sem comprometimento das demais satisfações de necessidades básicas; (d) habitabilidade dada pela segurança física dos ocupantes contra riscos estruturais e proteção contra intempéries e vetores de doenças; (e) acesso a equipamentos públicos sociais; (f) políticas de apoio ao direito de expressão da identidade cultural da habitação (OSÓRIO, 2014; SARLET, 2014).

O reconhecimento do direito à moradia digna e adequada como direito humano internacional ganhou força no fim do século XX e a luta por esse direito foi travada em um movimento que resultou na mobilização popular em 1996, na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (que deu origem à agenda Habitat II). Ressalta-se, porém, que seu reconhecimento como direito universal foi um dos pontos mais polêmicos e assegurou, com ressalvas, o direito à moradia como direito humano e o fim dos despejos forçados (SAULE JR.; ROLNIK, 1996; RODRIGUES, 2007a). Contudo, ainda que a habitação como direito “encontre substância legal em diversos textos internacionais de direitos humanos e tenha sido ratificado e reafirmado por meio de diversos instrumentos declaratórios e de orientação de políticas” (OSÓRIO, 2014, p. 41), os despejos forçados continuam a ocorrer em todos os lugares do mundo e para tanto, foram criadas as Relatorias pelo Direito Humano à Moradia Adequada, com uma rede internacional que denuncia, acompanha e procura soluções para pôr fim aos despejos forçados e garantir o direito à moradia (RODRIGUES, 2007b).

Para Rolnik (2014), o acesso à terra é uma fronteira na discussão dos direitos econômicos e sociais e não há uma formulação clara sobre o direito à terra no âmbito dos direitos humanos. A ameaça do acesso à terra em diversos países apontam as contradições que existem entre uma “multiplicidade de formas de acesso à terra” praticadas especialmente por comunidades pobres e a “transformação da propriedade privada num padrão universal, numa regra única de acesso à terra, capaz de se transformar numa mercadoria transacionada no mundo. (ROLNIK, 2014, p. 29). Como Bensaïd proclamou em seu corolário da globalização, trata-se do “direito profano à existência” sobre o “direito sagrado à propriedade” (BENSAÏD, 2008, p. 67). Possuindo a propriedade privada da terra, inclusive, características de “absolutismo, exclusividade e perpetuidade” que “cria um poder de monopólio tanto mais ilegítimo quanto o incremento da renda fundiária resulta fundamentalmente de investimentos coletivos” (SOUSA SANTOS, 2013, p. 69).

O direito à moradia, expresso no Artigo 6º da Constituição Federal Brasileira (1988), foi incluído por Emenda Constitucional nº26 (BRASIL, 2000) e, a exemplo dos demais direitos sociais, “comunga do pleno estatuto jurídico-constitucional dos direitos fundamentais”, isto é, “integra o elenco dos



limites materiais à reforma constitucional e, na condição de norma de direito fundamental, é sempre diretamente aplicável, a teor do que dispõe o artigo 5º, parágrafo 1º, da CF.” (SARLET, 2014, p. 269). Entretanto, para que esse direito fosse colocado em evidência e tensionado por meio de instrumentos, foi preciso a regulamentação do Estatuto da Cidade, em 2001, como a função social da propriedade (privada) e da cidade.

A não institucionalização de um conjunto de direitos sociais no Brasil deu forma à bandeira de luta da Reforma Urbana há décadas. Com o fim do regime militar e o restabelecimento da participação política e social, os movimentos populares puderam se reorganizar. Em 1987 surge o Movimento Nacional da Reforma Urbana como um pilar aglutinador do amplo espectro de agentes e instituições sociais (encabeçadas pela sociedade civil organizada em movimentos populares, entidades de classe e organizações não governamentais) (SANTOS JR, 2009). Foram diversos processos de ocupação de terra na periferia das cidades do país, impulsionando a organização autogestionária, a formação política e comunitária de lideranças, bem como a criação de movimentos populares de bairros, favelas e conjuntos habitacionais. No caso da terra, consolidada a posse, a reivindicação comunitária se dirigia aos demais serviços associados e complementares à moradia: creche, escola, hospital, posto de saúde, quadras de lazer, segurança e cultura, na compreensão de que, em realidade, lutava-se pelo direito ao acesso à cidade com seus equipamentos públicos e sociais, sempre distantes e apartados da periferia. Nos primeiros anos do século XXI, eclodiram no centro das capitais e de diversas cidades brasileiras movimentos de ocupação de prédios vazios e/ou sem uso social (BUONFIGLIO, 2007).

Num percurso de mais de um século, entre a constituição da primeira favela brasileira e seu reconhecimento oficial como território legal, muitas violações ao direito à moradia, e, portanto, ao direito humano, ocorreram e têm ocorrido no país, sob os mais variados discursos ideológicos (higienista, ambientalista, protecionista, de gestão empresarial) e justificativas técnicas e políticas: megaeventos esportivos, comunidades em áreas de risco, áreas de proteção ambiental, áreas prioritárias para projetos de reestruturação de um bairro ou projetos de infraestrutura. Os despejos, remoções ou reintegrações de posse revelam a disputa pela posse e propriedade da terra. Cumpre salientar que os despejos movidos pelo Poder Público, com ou sem a ocorrência de truculência policial, não deixam de se configurar como situações de violência estatal, no mais das vezes contra comunidades pobres (MÜLLER, 2014). Do ponto de vista sociológico, o autor chama a atenção para a criminalização em “um insistente processo de desqualificação das pessoas e comunidades que são vítimas desses conflitos” e que, em última instância, são “consideradas culpadas por seu próprio drama”. Isso leva a uma “invisibilidade proposital” desse que é um dos problemas sociais mais graves no Brasil, com flagrante violação de direitos humanos (MÜLLER, 2014, p. 178). De Pinheirinho, em São José dos Campos (SP), à Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, repete-se a negação cotidiana do direito de morar, de viver e de ocupar para grande parte da população pobre do Brasil.

Como assinalado anteriormente, a segurança jurídica da posse é uma das condições para a adequação da moradia. Do ponto de vista jurídico, convém ressaltar que o direito à moradia é um direito autônomo isto é, independe e se distingue do direito de (e à) propriedade. Muito embora, sob certas circunstâncias e “disposição constitucional expressa”, o direito à moradia assumam “a condição de pressuposto para a aquisição do domínio” no caso do usucapião especial urbano e rural, podendo atuar ainda como “elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade”. Sua imbricação com o direito à vida digna implica que, em diversas situações, o direito à moradia “ocupe uma posição preferencial em relação ao direito de propriedade ou mesmo outros direitos” (SARLET, 2014, p. 270). O autor situa o importante debate gerado em nível jurídico sobre as limitações da propriedade, sua tutela constitucional e sobre sua função para além daquela meramente patrimonial. É dessa perspectiva que o direito à moradia deve ser compreendido como direito de defesa, isto é, “a moradia como bem jurídico fundamental, deve ser protegida contra toda e qualquer sorte de ingerências indevidas”. Essa função defensiva tem por “objeto imediato à resistência

a uma intervenção” e se dirige inclusive ao Estado: “O Estado bem como particulares tem o dever jurídico de respeitar e não afetar a moradia das pessoas”, ao mesmo tempo em que “exige-se dele uma atuação positiva, de prestação fática (material) ou normativa”, isto é, o direito à moradia “terá por objeto a criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas” (SARLET, 2014, p. 274-275-276).

O direito à moradia corre o risco de se tornar um direito social vago se depender tão somente de instrumentos urbanísticos, técnicos ou textos legais. Afinal, “mais importante do que apregoar, no papel, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos” já que “nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica” (MARICATO, 2002, p. 184-185). A necessidade de habitação está colocada no horizonte da vida cotidiana, tensionando o campo do direito, porque não atendido em uma sociedade capitalista em que a necessidade básica e social se repõe, radicalmente.

## HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A habitação é por fim objeto da política pública, e esta por sua vez é sinônimo de política social que está embasada na teoria do Estado. A formulação da política social requer um exercício de racionalidade e de capacidade seletiva na definição de interesses que não escapa da ação social condicionada por mecanismos individuais e coletivos (OFFE, 1984; HIRSCH, 2010). Cabe ao Estado fazer coincidir os fundamentos jurídicos, as funções sociais e os interesses dos grupos beneficiários da política social, “equilibrando-se” em racionalidades contraditórias (OFFE, 1984). Essa perspectiva mais flexível e funcionalista do Estado e da própria política social apontada por Offe se mostra contundente e atual também quando pensamos na prática contemporânea das gestões municipais brasileiras, movendo-se mais em prol da adequação aos fins e propósitos de realização de tarefas da política pactuada do que à conformidade legal, à obediência e à adequação à norma.

Também se compreende a política pública como produto de um tempo-espço conflituoso, calcado na negociação, em pactos e “costuras” entre o Estado e diversos agentes sociais retomando a clássica definição do Estado como arena de lutas de Poulantzas (1985). O Estado, materializado em aparelhos heterogêneos e corporificado na ação social de gestores públicos reais é o grande articulador das demandas dos agentes do mercado e da sociedade civil, capaz de depurar a influência de tais demandas e de tais agentes. Em alguma medida, os diversos agentes produzem política, mas esta não é livre nem espontânea, mas mediatizada e filtrada pela ação do Poder Público. Como toda política que remete a uma necessidade social, é processada no nível mais sensível e imediato – o próprio apelo que emana do problema social da moradia – ao mais abstrato e sutil que remete à ideologia da casa própria.

A política pública possui uma retórica, um discurso que a torna uma linguagem acessível, inteligível, atrativa e palatável com grande poder de sensibilização. Entrando no terreno da política, estamos inevitavelmente, no plano da ideologia. A habitação como discurso político é expediente recorrente graças à sua legitimidade indiscutível perante a necessidade social posta, decorrente inclusive de um direito humano fundamental. A habitação como obra pública, por sua vez, goza de status na política urbana porque possui bastante visibilidade. E, por fim, dentro de um círculo vicioso, a habitação como moeda de troca rende muitos votos e práticas clientelistas em todos os rincões do país. Contudo, a habitação como política pública não se encerra no plano evanescente do discurso político, nem no ato de inauguração da obra, muito menos na prática politiquêira da compra do voto nos lugares mais pobres. Também não pode ser reduzida à mera ideologia. Como tarefa política do Estado, já que as políticas sociais se tornam sua função, é capaz de engendrar transformações reais no plano concreto da vida cotidiana.

A política pública habitacional do país fora pontuada por diversos contextos históricos, econômicos e sociais e foi retratada por extensa bibliografia nacional (RODRIGUES, 1988; MARICATO et al 1982; MARICATO, 1996; BONDUKI, 1998), só para citar alguns autores. Houve um período histórico em que o Estado não construía nem financiava as habitações, ficando essa produção a cargo do capital privado industrial. Portanto, a habitação ainda não era concebida como política pública, mas, antes, como mediação direta entre o capital e o trabalho calcada na relação entre patrão e operário dentro e fora da fábrica. A produção pública da habitação tem início no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1923, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP).

Ao longo da história brasileira da política pública de moradias foram-lhe atribuídos diferentes nomes; habitação popular, habitação econômica, habitação social, habitação de baixa renda e mais recentemente, habitação de interesse social (SHIMBO, 2010). Em realidade não se alterou apenas a nomenclatura dessa política social, mas, sobretudo e fundamentalmente a forma de intervenção do Estado.

## DA HABITAÇÃO POPULAR À HABITAÇÃO PARA BAIXA RENDA

A origem da habitação como política pública no Brasil esteve atrelada à questão da previdência social o que propiciou a regulamentação das condições da reprodução da força de trabalho durante a Era Vargas. A habitação popular dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) estava ligada às categorias do trabalho. Em 1964 há uma ruptura no modelo de intervenção estatal com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) que perdurou ao longo dos governos militares. Com o BNH se altera profundamente o quadro no qual estava embasada a habitação popular a cargo do Estado, porque a seguridade social plena deixa de estar atrelada à ideia de provisão habitacional, tornando-se, portanto, políticas sociais diferenciadas (BONDUKI, 1998). Uma vez distintas e distanciadas essas duas políticas sociais, coube ao trabalhador recorrer à aquisição da casa pelo mercado imobiliário via financiamento e não mais por intermédio de sua categoria específica de trabalho (RODRIGUES, 2011a). Se o Estado era o produtor e financiador das unidades habitacionais (IAP), com as mudanças de normas da legislação trabalhista, o Estado deixa de produzir e passa a ser o financiador. O setor privado, portanto, passa a construir habitação popular com recursos estatais, desde o BNH até hoje com a Caixa Econômica Federal.

A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, com os recursos oriundos da força de trabalho dos brasileiros torna-se a fonte financeira do BNH (RODRIGUES, 2011a). Portanto, a captação de recursos da massa salarial dos trabalhadores foi investida no meio urbano em conjuntos habitacionais periféricos despojados de infraestrutura. A crítica ao BNH também foi devidamente pontuada por extensa bibliografia nacional. Com o BNH/FGTS e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) as relações de contrato de trabalho são alteradas. Alterou-se, em realidade, a estabilidade do trabalhador para concretizar a acumulação flexível do capital, fragilizando as relações de trabalho e as lutas de classe. A expressão “habitação popular” fora paulatinamente sendo substituída por “habitação para baixa renda”, demonstrando o início de um processo de deslocamento discursivo que substitui a categoria de “classe social” por faixas de renda no contexto da acumulação flexível.

Ainda que a habitação para baixa renda faça referência ao salário mínimo, não se refere ao trabalho nem ao trabalhador, mas a uma classificação da população em estratos de renda: média, alta e baixa (RODRIGUES, 2011b). Em realidade, tal deslocamento discursivo da habitação popular para a habitação de baixa renda acompanha a mudança que afetou o mundo do trabalho e, por conseguinte, a categoria trabalho no período pós-fordista no qual a centralidade da fábrica deixa de ser o lócus de organização e concentração da luta de classes (ANTUNES, 2016).

No atual mundo pós-fordista da acumulação flexível, a precarização das relações de trabalho contribui ainda mais para gerar uma massa urbana de trabalhadores precários, combinando-se de

forma perversa à situação da precariedade da moradia. Dessa forma, as antigas derivações das classes sociais, “classe trabalhadora”, “classe operária” e “classe popular” passam por reformulações dentro do debate das novas condições de luta de classes.<sup>10</sup> Como a política estatal de habitação fora se distanciando do emprego, da previdência social e das classes trabalhistas, antes classes populares ou operárias (advindas de classes sociais no sentido marxista), também ficou distante a possibilidade de comprar um imóvel, financiável por uma vida inteira de trabalho (RODRIGUES, 2007a, 2011a). Esse processo de alteração trabalhista resultou em uma geração de idosos aposentados sem moradia.

Inicialmente, a baixa renda no Brasil passou a ser enquadrada como a demanda de até cinco salários mínimos e, posteriormente, até três salários mínimos. Nos últimos anos, os Programas Habitacionais estabeleceram faixas prioritárias cujos tetos variam conforme os valores da renda familiar.

## HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO

A Habitação de Interesse Social (HIS) não nasceu como política pública acabada, fora sendo gestada pelo Ministério das Cidades (criado em 2003) e respaldada politicamente pelo Conselho Nacional das Cidades e ao longo das quatro Conferências das Cidades (em escalas Nacional, Estadual e Municipal). A HIS foi em realidade um conjunto de ações para o tratamento da questão habitacional em nível nacional que consolidou um marco regulatório importante no país; a Política Nacional de Habitação (2004); a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de Habitação (SNH, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005) e o Plano Nacional de Habitação, aprovado em 2009 (PlanHab). Tal legislação carimbou a política urbana brasileira com seu rótulo IS de “interesse social”.<sup>11</sup>

Em 2009, surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009) numa conjuntura de crise mundial de superacumulação. O PMCMV serviu para estabilizar a economia nacional, limitar efeitos da crise internacional e para aquecer o mercado interno de materiais de construção (HARVEY, 2009). Portanto, o MCMV não se origina no bojo da HIS, tendo, inclusive, “atravessado” tal política que se estava estruturando em nível municipal com a obrigatoriedade dos planos locais de habitação e conselhos locais como instrumentos de planejamento e espaços de participação popular. O MCMV adentrou o território urbano, das metrópoles aos pequenos municípios trazendo uma enxurrada de empresários à porta das prefeituras dispostos a oferecer uma gama de projetos de empreendimentos em áreas periféricas, salvo raras exceções. O programa MCMV “aterrissa” nos municípios à revelia do planejamento urbano da cidade, eventualmente progressista, com os vazios urbanos centrais e/ou ZEIS mapeadas entre outras demandas sociais apontadas em planos diretores e/ou PLHIS. Com a chegada do MCMV, as estruturas locais da esfera pública que ainda estavam sendo esboçadas como os conselhos locais num formato mais horizontal com membros da sociedade civil foram perdendo espaço na disputa política<sup>12</sup> porque os projetos habitacionais voltaram a se encerrar nos corredores e gabinetes dos gestores com empresários, sobretudo, na negociação de terras públicas e privadas bem como sua localização, tamanho, porte e tecnologia do projeto.

Contudo, para a devida leitura da política pública gestada, não se pode ignorar a importância da modalidade Entidades / Fundo de Desenvolvimento Social do Programa MCMV (BRASIL, 2010) que destoa da modalidade Empresarial (Fundo de Arrendamento Residencial) e que selou os compromissos de aparelhos de Estado outrora pactuados com agentes minoritários da produção do

(10) Como demonstra Horácio Capel: “El concepto de clase social es hoy menos usado que en el pasado, pero puede aceptarse que las clases existen; o al menos, se concederá, que siguen existiendo ricos y pobres, y que las viviendas de unos y otros son bien distintas” (Capel, 2005, p.13). De fato, ainda que obscurecido o conceito de classe social, este não pode ser escamoteado afinal: “Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu habitar designam na prática a classe operária” (Lefebvre, 2001, p. 142), apontando uma nova miséria em relação à antiga miséria proletária que tocara o proletariado urbano justamente na contingência do habitat miserável e na redução drástica do sentido de habitar.

(11) SNHIS; FNHIS; ZEIS, AEIS; PLHIS, PEHIS (respectivamente: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social; Plano Local e Plano Estadual de Habitação de Interesse Social).

(12) Em geral, cabe aos Conselhos Municipais de Habitação definir critérios adicionais locais em relação aos critérios nacionais dados (Lei 11.977) para enquadrar o público alvo do Programa MCMV no município.



espaço (como entidades sociais, cooperativas e movimentos de moradia), muitos dos quais, inseridos há décadas na luta pelo direito à moradia do país. Tais entidades organizadas nos últimos anos acessaram os recursos federais e construíram diversos empreendimentos. Ainda que uma pequena parcela do Programa seja destinado à tal modalidade, pode-se concluir que ocorreu uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política habitacional urbana brasileira trazendo novas questões quanto à forma de atuação dos agentes sociais na política estatal brasileira. O Programa MCMV Entidades resgata a figura de importante agente social - as cooperativas habitacionais – que atua a um só tempo como produtor da política e produtor da casa (desde a concepção do projeto à construção da casa) rompendo com a autoconstrução e com o circuito hegemônico do capital imobiliário.

Segundo Shimbo (2010), a tentativa de classificar a habitação de interesse social e habitação de mercado torna-se tarefa difícil, pois há uma fronteira indistinta entre as formas de produção pública e privada e na medida em que os conteúdos do “social” foram apropriados pelo mercado imobiliário em segmentos e novas frentes lucrativas de atuação. O produto habitacional gerado nesse contexto é um híbrido, denominado “habitação social de mercado” (SHIMBO, 2010).

O híbrido de que fala a autora é o Programa Minha Casa, Minha Vida. O PMCMV é de fato, o exemplo mais cabal da habitação social de mercado: é habitação social porque a intervenção estatal ao longo dos últimos anos fomentou e ampliou significativamente o mercado da produção habitacional do país para a baixa renda, antes restrito ao segmento de luxo, fazendo com que o público cativo dos cadastros infundáveis dos municípios, depois de anos sem programas habitacionais, se tornassem beneficiários em potencial. Para tornar a baixa renda demanda solvável e assegurar o acesso ao financiamento, foi preciso maciços subsídios estatais oriundos de fundos públicos (Orçamento Geral da União – OGU e FGTS). É habitação de mercado porque o mecanismo de captura dos fundos públicos se realizou pela lógica de apropriação privada do lucro da produção por empresas construtoras e incorporadoras, atingindo-se um novo patamar, uma produção em larga escala, inédita e sem precedentes na história da habitação popular brasileira. O MCMV não deixa dúvidas de que “garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil (MARICATO, 2011, p. 63)”. A lógica da produção do espaço pelo “cultivo de empreendimentos habitacionais” rearticula os agentes hegemônicos do circuito capitalista urbano (capital imobiliário e fundiário), mas também reorganiza os agentes não hegemônicos para a produção da política e do espaço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a habitação como objeto de estudo transdisciplinar tem percorrido uma longa trajetória política, social, intelectual sempre atada à realidade concreta. Reclamada como direito em ocupações organizadas; nos fóruns internacionais, reconhecida como necessidade, diagnosticada como déficit, não sem vê-la tornar-se a cada dia mais uma carência nas cidades capitalistas mundiais e, por fim, enquadrada como demanda solvente em uma política pública sem que deixe de ser uma valiosa mercadoria.

No presente artigo, destacamos alguns elementos que permitiram alçar a habitação à luz de diversas categorias de análise. O exercício teórico de decompor a habitação em tais níveis permite desvendar discursos ora complementares, ora paradoxais. Cada agente social a distingue em uma de suas dimensões, provendo-a de um de seus sentidos em detrimento dos outros. Não é estanque em nenhuma das categorias sugeridas e, porém, em algumas delas há incompatibilidade, dependendo do lugar da fala e da ação do agente social. Seria perfeitamente possível fazer uma análise da habitação como ideologia em termos da disputa discursiva pela sua compreensão dentro do próprio contexto da cidade em disputa (ideologias hegemônicas no horizonte que permeiam modelos distintos e contrários de cidades), a começar pela própria habitação como necessidade que se reveste na luta

popular pelo direito à moradia, mas tal luta apoia-se no horizonte da cidade como direito que por sua vez, encontra resistências para sua realização na cidade como mercadoria.

A luta pela habitação como direito é, ainda que de uma perspectiva reformista, a radicalização de uma necessidade social posta. Ao mesmo tempo, a necessidade por casa é capturada e transmutada em mercadoria pela sociedade e pelo Estado capitalistas. Na esteira da construção em larga escala, a habitação será sempre mercadoria lucrativa, seja a expensas do Estado, seja à custa da população. A casa produzida como mercadoria, obtida por financiamento estatal, se e quando dirigida à baixa renda tornada demanda solvável realiza-se por fim, como política pública e direito social regulamentado. A habitação como déficit é o diagnóstico, produto técnico da gestão, é o direito reconhecido e computado, contabilizado, dado técnico, manipulável para o acadêmico, para o consultor e para o gestor, contudo, absolutamente estranho e sem importância frente ao drama da comunidade que a vive no assentamento precário cotidianamente.

Entre todas as categorias de análise enunciadas, a habitação como política pública é, sem dúvida, a mais complexa, porque opera com todos os seus significados reunidos concomitantemente: necessidade básica e histórica, enquadrada como demanda, vendida como mercadoria, computada como déficit, reclamada como direito, transformada em política pública social e de mercado a um só tempo, e por fim, alterada em sua essência popular para tornar-se de interesse social e de mercado destinada à baixa renda. Tais denominações e conteúdos foram radicalmente alterados ao longo do tempo apontando para as mudanças no tipo de intervenção estatal, de participação no capital e enquadramento do tipo de beneficiários como demanda potencial. Enquanto a habitação popular esteve atrelada às categoriais de trabalho, a habitação para baixa renda foi ligada primeiro ao valor do salário mínimo e depois à faixas de renda familiar, e por fim, habitação de interesse social ainda que nunca deixe de ser simultaneamente de mercado. A habitação como política pública no Estado capitalista resolve ou ameniza crises de um setor produtivo do capital e simultaneamente atende à necessidade social da casa como valor de uso. A modalidade Entidades do Programa Minha Casa, Minha Vida descortina novas possibilidades de denominação dessa política pública que se torna uma produção social coletiva via sociedade civil organizada, ainda que financiada pelo Estado e em sintonia com tecnologias e demais etapas e arranjos da cadeia produtiva da construção civil, asseguradas, ou patenteadas e/ou monopolizadas pelo mercado.

Por meio da análise dos Programas HIS e o MCMV, demonstrou-se como a habitação como política pública é inacabada, passível de alterações constantemente e à luz da cidade capitalista, sempre em disputa por diversos agentes sociais. A habitação como política pública é por fim, a síntese contraditória de todas as categorias de análise apresentadas.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2016. 288p.

BENSAÏD, D. **Os irredutíveis**. São Paulo: Boitempo, 2008. 104p.

BONDUKI, N. **As origens da Habitação Social do Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. 344p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 618, de 14 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o processo de seleção de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: D.O.U., 16.12.2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília: D.O.U., 15.2.2000.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.977**, de 7 de

julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 8.7.2009.

BUONFIGLIO, L. V. **Da política urbana federal à produção do espaço municipal**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

BUONFIGLIO, L. V. **O Resgate do centro de Porto Alegre**. 2007. 242 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CAPEL, H. **La Morfología de las Ciudades. II Aedes Facere**. Barcelona: Ediciones Del Serbal, 2005. 656 p

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. 272p

DENALDI, R. Assentamentos Precários do Tipo Favela e Loteamento. In: DENALDI, R. (Org) **Planejamento Habitacional**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 97-126.

ENGELS, F. **Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: 2014. 223p

ENGELS, F. **Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008, 384p.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. 2011. 288 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2011.

HALL, P. **Ciudades del Mañana**. Barcelona, Espanha: Ediciones Del Serbal, 1996. 494p

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p.

HARVEY, D. **O Enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2009. 201 p.

HELLER, A. **Teoría de las necesidades en Marx**. Barcelona: Ediciones Península, 1986. 182 p

HIRSCH, J. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 328 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais**. Primeiros resultados. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 21 de dezembro de 2011. (Versão digital).

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 145p

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. p 121-192.

MARICATO, E. *et al.* **A produção capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1982. 178p

MARICATO, E. Humanidade Excedente. **Jornal Estado de Minas**, Suplementos: Pensar, Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 224p

MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 1285

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos e Outros Textos Escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 404 p.

MARX, K. **O Capital**. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. 579 p.

MÜLLER, C. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: Fernandes, E.; Alfonsin, B. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Pp 161 - 182

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.

OSÓRIO, L.M. O direito à moradia como direito humano. In: Fernandes, E.; Alfonsin, B. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Pp 39 – 68

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 310p

- RODRIGUES, A. M. **Na Procura do Lugar o Encontro da Identidade**. Tese (Doutorado em Geografia Urbana) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo. São Paulo: 1988.
- RODRIGUES, A.M. A cidade como direito. **Revista Geocrítica**, Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (33), 1 de agosto de 2007a.
- RODRIGUES, A. M. **Produção e consumo do e no espaço**. São Paulo: Editora Hucitec, 2007b. 193p
- RODRIGUES, A. M. A Política Urbana no Governo Lula. **Simpósio de Geografia Urbana**, Belo Horizonte, 2011a. Ideias, Campinas, n. 3, nova série, p.61-80, 2º semestre, 2011a.
- RODRIGUES, A. M. A Matriz discursiva sobre o meio ambiente. Produção do Espaço Urbano – Agentes, Escalas, Conflitos. In: CARLOS, A. F; SOUZA, M. L; SPOSITO, M. E. B. (Org.) **A produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Contexto, 2011b. p 207 – 230
- ROLNIK, R. Entrevista com a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. In: Fernandes, E; Alfonsin, B (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 27 – 38 pp
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.157 p.
- SANTOS JR., O A. dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 2009. (Cadernos do FNUR 1).
- SARLET, I. W. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: Fernandes, E; Alfonsin, B. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.261 - 292
- SAULE JUNIOR, N; ROLNIK R. Habitat II - Assentamentos Humanos como Tema Global. In: Bonduki, N. (Org.). **HABITAT** (Volume 1). São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 13-17.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de mercado**. 2010, 359f. Tese (Doutorado em Engenharia), Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.
- SOUSA SANTOS, B. de. **Pela Mão de Alice**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013. 542 p.
- VALENÇA. M.M. Anotações Críticas acerca da política Habitacional Brasileira. In: Fernandes, E. Alfonsin, B. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.341-354
- VALENÇA. M. M. Habitação. **Cadernos Metrópole**, PUC, São Paulo, n. 9, p. 165-171, 2003.