

**Morar: direito do trabalhador? Experiências de luta em torno da moradia.**

Clarice Cassab<sup>1</sup>

Resumo

O artigo tem como objetivo discutir a questão urbana, e em especial o problema da moradia, sob a ótica da ação social. Para tanto, será feita uma rápida recuperação das políticas públicas de habitação destacando alguns dos instrumentos criados com o objetivo de solucionar a questão da habitação no Brasil entendendo a habitação como um dos elementos necessários para a reprodução do trabalhador.

Habitação – ação social – política urbana – legislação

Abstract

The article has as objective to argue the urban question, and in special the problem of the housing, under the view of social action. It will be a fast recuperation from the public policies of housing by highlighting some from the instruments drudges with the objective of resolve the question from housing into Brazil.

Housing – social action – urban policy - law

O trabalho tem como objetivo discutir o problema da moradia sob a ótica das lutas sociais e numa perspectiva histórica. Para tanto, será feita rápida recuperação das políticas públicas de habitação destacando alguns dos instrumentos criados com o objetivo de solucionar a questão da habitação. Intenta-se trazer os principais fatores que favoreceram o recrudescimento das questões referentes ao acesso à moradia popular no Brasil, no período de 1970 a 1980. Habitação, neste trabalho, refere-se a todos os recursos que envolvem a moradia (iluminação, abastecimento de água, saneamento, segurança, transporte) bem como o acesso à saúde e educação. Além da dimensão objetiva também considera-se o aspecto subjetivo correspondente ao ato de habitar: o espaço da habitação e o ato de habitar se revelam enquanto criadores de uma identidade, sendo portanto um dos elementos necessários para a plena reprodução do trabalhador.

---

<sup>1</sup> Geógrafa, mestra em planejamento urbano e regional pelo IPPUR – UFRJ, doutoranda em geografia pela UFF. Professora do departamento de Geografia da UJFJ.

*Estado e política de habitação: BNH e SFH*

Foi apenas com a criação do BNH e do SFH em agosto de 1964 que o Estado vai participar com maior força no financiamento da habitação. Ambas as instituições tinham como principal objetivo realizar uma política nacional de habitação estimulando a construção de casas populares e financiando a aquisição da casa própria para as camadas de mais baixa renda.

Originado com o objetivo de viabilizar recursos públicos destinados à realização de investimentos urbanos, o BNH foi, sem dúvida, um dos principais agentes de promoção imobiliária para populações de baixa renda durante longo período. Desde sua criação foram previstas vantagens para os compradores das casas populares em relação aos mutuários de renda mais alta. A criação de estímulos como subsídios diretos e indiretos bem como a transferência para outras agências públicas do ônus de certos subsídios indiretos, foram um dos muitos recursos usados pelo BNH para facilitar o acesso à casa própria. Além disso, destaca-se o importante papel exercido pela Companhia de Habitação (COHAB) para o acesso de setores populares à casa própria. Para realizar sua vocação o BNH foi pensado no sentido de que a obtenção dos recursos necessários ocorresse de forma auto-financiada. Isso seria possível a partir do retorno do capital aplicado mediante o pagamento das prestações, permitindo o aumento da capacidade de investimento na área habitacional. Nesse intuito criou-se o Sistema Financeiro de Habitação e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Apesar dessa característica inovadora tanto o SFH e o BNH vinham desde meados da década de 1960 acumulando sérios problemas financeiros e estruturais. Já durante o governo militar o número de inadimplentes crescia progressivamente devido a grande dificuldade em acompanhar as indexações periódicas das prestações, que não coincidiam com os reajustes salariais. O sistema habitacional gerido pelo BNH e pelo SFH chega à década de 80 em crise, alvo de pressões das organizações de mutuários e com sua orientação social posta de lado pela redução crescente de investimentos nos setores populares. Associado a isso crescia a inadimplência tanto dos setores médios e altos como dos setores baixos.

O resultado de todos esses problemas e contradições foi a extinção do BNH em 1987. Com o fim do BNH e sua substituição pela Caixa Econômica Federal os problemas referentes ao financiamento dos programas de habitação popular aumentaram ainda mais. Ao contrário do BNH, que possuía como orientação política à construção de casas populares, oferecendo

facilidades aos compradores de baixa renda, a CEF se caracteriza por sua orientação comercial, desempenhando suas funções de financiadora a partir de parâmetros de mercado. A redução dos programas alternativos de construção de casas – tais como mutirões, e de outros programas voltados unicamente para as populações de baixa renda – contribui para intensificar os problemas referentes ao acesso à moradia.

A crise do BNH ocorrido na década de 1980 também evidencia a grave crise vivida pelo Brasil naquele momento que levou a redução da capacidade de endividamento dos trabalhadores, trazendo sérias conseqüências quanto ao acesso à casa própria já que os compradores das casas populares tinham como principal estratégia de compra o endividamento a longo prazo, pois não possuíam condições de poupança.

O colapso do BNH e a perda da capacidade de endividamento resultaram, dentre outras coisas, no agravamento do problema do acesso à habitação e no aumento da insatisfação de diversos setores da sociedade. Nesse momento as lutas e as práticas de ocupação de terras urbanas e de prédios se tornaram cada vez mais massivas e organizadas. Foi nesse período que o movimento de bairro se funda e se organiza, pipocando por toda a cidade movimentos em torno da questão da habitação.

#### *Movimentos pela regularização de loteamentos*

O parcelamento do solo urbano é regulado pela lei federal n.º 6.766/79 de abrangência nacional e que estabeleceu normas e parâmetros que orientaram e determinaram as legislações estaduais e municipais. O resultado dessa nova legislação foi a consagração do papel do Poder Público na ordenação do território urbano, já que a partir de então o parcelamento passa a depender de autorização do Estado. Maricato (1995 p.23) afirma que “a nova lei atende a uma reivindicação popular: criminalização do loteador clandestino possibilitando a suspensão do pagamento para efeito de viabilizar a execução das obras urbanísticas e atribuição ao município ou ao Ministério Público da representação das comunidades através do interesse difuso”. Contudo, prossegue, afirmando que também representou uma forte restrição da oferta de moradia para a população trabalhadora, na medida em que dificultou e, mesmo impediu que o solo urbano fosse parcelado irregularmente. A própria aplicação da legislação gerou a produção ilegal da

moradia. A lei n.º 6766 gerou, segundo Maricato, restrição no mercado formal de loteamentos para compradores de baixa renda, bem como a saída dos pequenos loteadores do mercado. No mesmo sentido, Bueno observa:

*Ao prever uma série de exigências urbanísticas, teria encarecido o preço dos lotes e assim se tornado num instrumento de exclusão social: às camadas de menor poder aquisitivo da população restaria apenas se conformar com a moradia ilegal. E a simples regularização não basta para solucionar o problema: quando se incorporam ocupações irregulares ao mercado formal, o processo de especulação imobiliária desloca a população de baixa renda para áreas ainda mais periféricas. (BUENO, [www2.uerf.br](http://www2.uerf.br))*

Alfonsin (1997) relata como a lei 67566/79 surgiu da necessidade de se disciplinar o parcelamento do solo urbano a partir de uma conjuntura marcada pela explosão de loteamentos em todo o país. Por essa legislação apenas o proprietário do terreno pode loteá-lo e para isso é preciso apresentar projeto junto à Prefeitura. Uma vez aprovado o projeto, o loteador faz o registro do loteamento no cartório de imóveis. A partir de então, as ruas, áreas verdes, de lazer e praças passam a integrar o domínio do município. Muitas vezes o loteador colocava a venda os lotes sem ter obedecido às normas previstas. Nestes casos o loteamento configura-se como irregular, na medida em que foi aberto sem prévia autorização do órgão público competente, em desacordo com o projeto ou sem cumprir o prazo de término das obras. Já os loteamentos clandestinos, em sua maioria, localizam-se nas áreas previstas pela legislação como impróprias e proibidas para parcelamento, além da inexistência de qualquer registro ou projeto junto aos órgãos competentes e por ser realizado por pessoas não proprietárias da área. Tanto no caso de loteamentos clandestinos quanto irregulares todas as construções realizadas no lote são consideradas ilegais e estão sujeitas a multa e sanções por parte da Prefeitura, os lotes não podem ser registrados e os compradores não adquirem a aquisição da escritura definitiva. Essa distinção ajudará na compreensão da existência de duas reivindicações populares: as lutas por infraestrutura e adequação dos loteamentos irregulares às normas urbanísticas – consequentemente por seu registro - e as lutas pelo reconhecimento e regularização dos loteamentos clandestinos.

A dimensão objetiva da moradia no que toca aos recursos de infra-estrutura necessários, bem como a subjetiva, criadora de uma identidade e de um sentimento de pertencimento são reforçadas nesse momento com a finalidade de destacar que as lutas de moradores de loteamentos pretendiam que ambas fossem conquistadas e atendidas. Dessa maneira, pode-se afirmar que a luta foi tanto pelo direito ao acesso às infra-estruturas urbanas, como também pelo direito ao reconhecimento enquanto cidadãos e moradores da cidade, pois, como afirmava Sader:

*Do ponto de vista do trabalhador, seu trabalho foi apenas um sacrifício necessário para a obtenção de um salário com o qual pudesse viver. Por isso o tempo fora da esfera da produção é que constitui seu tempo de vida. Ainda que, [...], as atividades desenvolvidas fora da produção funcionem fundamentalmente como reprodução das condições para a produção capitalista, não é indiferente para o sentido do curso da história, para o rumo das lutas de classe, para a conformação da sociedade, o modo como esse tempo livre, passado fora das unidades de produção é vivido. (SADER, 1988, p. 100)*

Foi a partir da década de 1970 que se intensificou o número loteamentos irregulares nas cidades. Em realidade, até o início dos anos 80 o loteamento periférico era a principal forma de acesso à casa própria para a população pobre das cidades brasileiras. Este acesso foi facilitado pela grande oferta de lotes, pela possibilidade de comprá-los em prestações de até cinco anos e pela autoconstrução da casa. Esses loteamentos se caracterizavam por serem, em sua maioria, irregulares ou clandestinos. A produção desses loteamentos é comumente associada a um tipo específico de urbanização denominada de “urbanização em saltos”. Nessa os proprietários de extensas glebas urbanas, periféricas, repartiam seu terreno em lotes menores disponibilizando-os no mercado imobiliário sem, contudo, colocar à venda todos os lotes de uma vez. No caso de loteamento destinado a uma população mais pobre, e localizado fora dos marcos da cidade, ocorria que a fim de potencializar seus lucros, os loteadores ignoravam a legislação. Vendiam os lotes mais afastados apenas aplanados e com ruas abertas por tratores em terra batida.

Sem asfaltamento, água, energia elétrica, áreas de uso público, desobedecendo completamente a lei, as imobiliárias não registravam a existência do loteamento. O morador precisava atravessar todo o loteamento para ter acesso aos bens e serviços da cidade, além de viverem sem água, saneamento ou luz. Cabia ao morador a tarefa de cobrar do Estado a infra-

estrutura necessária que, quando conquistada beneficiava a todo o loteamento. A partir do momento que era instalada a rede de infra-estrutura, a área deserta de outrora passava a ser considerada urbanizada e finalmente colocada à venda por um preço excessivamente maior se comparado aos dos primeiros lotes. Enquanto os promotores imobiliários garantiam a maior extração de lucro possível, os moradores ficavam descobertos de qualquer garantia legal. O descumprimento da legislação criava para os moradores um forte ambiente de insegurança. Além da ausência de qualquer infra-estrutura básica não podiam regularizar suas propriedades e, do ponto de vista legal, não se configuravam como proprietários. Como o loteamento não se encontrava registrado na fiscalização de obras, a imobiliária continuava proprietária sob a ótica do direito real, embora obrigada a ceder o lote do ponto de vista do direito do comprador.

É possível situar a origem do movimento de regularização de loteamento quando, ao término do pagamento de suas prestações, os moradores não receberam a escritura definitiva de compra da propriedade e nem mesmo podiam inscrever o lote no registro de imóveis. A partir dessa situação de instabilidade e insegurança iniciaram-se ações coletivas de moradores que visavam à regularização de seu loteamento e seu reconhecimento enquanto proprietário. Para tanto, desenvolveram duas frentes de ação: a primeira, uma pressão direta sobre a imobiliária para que essas assumissem o ônus da regularização; a segunda, a pressão sobre o Estado, no caso representado pelo poder municipal, com o objetivo de garantir a infra-estrutura urbana inexistente no loteamento. Para Evers (1984), esse processo de mobilização construiu uma nova cultura política ao mesmo tempo em que criava uma identidade com o local da moradia e com os vizinhos (todos na mesma situação). Inicialmente, a garantia da casa própria é um ato individual – no máximo no círculo familiar; mas a urgência em garantir a infra-estrutura e a situação jurídica regular necessária, a fim de melhor habitar sua casa, geraria um comportamento e uma identidade coletiva, bem como um sentimento de pertencimento àquele lugar.

Foi, portanto unindo os elementos que constituem o ato de morar, e num contexto marcado pela intensificação do problema de moradia que se constituíram os movimentos de regularização de loteamento e de ocupações urbanas. De maneira organizada e a partir de pressões sobre setores específicos do Estado, esses movimentos procuraram formas de atendimento as suas demandas.

### *Ocupações urbanas*

As primeiras ocupações urbanas, ocorridas ainda na década de 1970, se diferenciavam das que surgiram na década de 1980 em sua forma de organização. As primeiras ocupações se constituíram enquanto iniciativas individuais, provocadas pela dificuldade de acesso a casa. A resposta a essa situação foi a intensificação das ocupações urbanas feitas a partir de decisões individuais e silenciosas, sobretudo em terrenos municipais. Bava (1988) sublinha que nessas primeiras ocupações o Estado era condescendente e mesmo incentivava que as famílias procurassem os loteamentos clandestinos (favelas) como solução. As famílias eram atendidas e seus casos tratados isoladamente. Muitas vezes a solução encontrada pela Prefeitura era encaminhá-las para as favelas já existentes ou em formação.

Essa circunstância modifica-se quando, em final dos anos 70, a dificuldade de acesso a moradia se agrava. Essa precariedade potencializou as condições para ações coletivas de ocupação. De individuais ou familiares, as ocupações passam a coletivas e organizadas. A partir desse momento o Estado passa a reagir de forma violenta e direcionada a negar as ocupações como instrumento válido de luta e reivindicação. Bava afirma: “associada à reivindicação material, está presente uma contestação mais abertamente política que, explícita ou implicitamente, denuncia as desigualdades sociais e o caráter classista das políticas públicas” (BAVA, 1988, p. 25). Se para o Estado as ocupações significavam uma afronta ou colocavam em xeque o direito a propriedade, para os trabalhadores representavam um ato legítimo de acesso à moradia.

As reivindicações desses movimentos de ocupação poderiam ser sintetizadas em quatro bandeiras: 1) não desapropriação do loteamento; 2) reconhecimento da ocupação; 3) regularização fundiária e 4) direito à moradia. As ocupações urbanas e suas formas de organização se tornaram uma realidade na cidade, inaugurando uma nova forma de mobilização, organização e pressão, dando maior impacto político aos movimentos.

### *Considerações finais*

Em 2000, o IBGE estimava em 5,1 milhões de moradias o total do déficit habitacional no país, sendo que só o município de São Paulo possui um déficit de 380 mil moradias. Estudo do

Ministério da Cidade de 2004 aponta que o déficit se amplia nas faixas de renda até dois salários mínimos, o que significa mais de quatro milhões de moradia. Já na faixa acima de cinco salários mínimos o que tem se observado é uma redução de 15,7%, em 1991, para 9,5% em 2000. O número de domicílios com alguma deficiência urbana, sanitária ou de infra-estrutura era de 10,2 milhões de moradias. Por sua vez, os domicílios com problemas de inadequação fundiária são da ordem de 1,5 milhão. Paralelo ao déficit observa-se um incremento do número de domicílios vagos (aumento de 55% em nove anos), bem como um aumento significativo de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e cortiços. O que assinala para o fato de que ainda hoje a produção informal compõe parte importante da estratégia de acesso à moradia para maioria da população pobre.

Atuais mudanças e avanços na política nacional de habitação mostraram-se incapazes de atender a grande demanda existente. O contínuo aumento do déficit e a precarização das condições de habitação apontam para o enorme fracasso e incapacidade das políticas públicas de moradia. A faixa mais pobre da população tem, historicamente, se manifestado (seja em ações organizadas ou não) no sentido de reivindicar não apenas o acesso à moradia como também a melhoria das condições dos domicílios e de sua própria reprodução. Entende-se que, em alguma medida, antigos movimentos por moradia, colaboraram na construção e debate sobre a questão da habitação no Brasil. A herança, ou contribuição, desses movimentos deve ser tomada como ponto de partida para a elaboração de uma política nacional de habitação que seja pensada em um contexto mais amplo de política urbana. Uma política que contemple as inúmeras e diferentes dimensões do ato de habitar considerando-o como elemento essencial na reprodução do trabalhador.

#### *Referências bibliográficas*

AFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. de Q. ; AZEVEDO, S. de (Org). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.



BAVA, Silvio Caccia. **As ocupações de terra e a igreja em São Paulo: 1981-1985**. São Paulo: CEDEC, 1988 (Coleção Cadernos CEDEC, n 13).

BUENO, Antonio de Padua Fernandes. **Loteamentos urbanos e assentamentos informais: legislação urbanística e produção ilegal da moradia**. Disponível em: <[www2.uerf.br/~direito/publicacoes/mais\\_artigos.html](http://www2.uerf.br/~direito/publicacoes/mais_artigos.html) > Acesso em: 26 mai. 2003.

EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 11-23, 1984.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidade. Uma Trajetória Incompleta.

ROLNIK, Raquel. Morar, Atuar e Viver. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 9, 1990.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Edusp, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.