

Aluguel social em área central da cidade como política de habitação pública

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo fazer uma explanação do histórico de políticas habitacionais no Brasil e uma revisão bibliográfica sobre a questão do aluguel social e da habitação na área central da cidade, bem como elencá-los como alternativas de políticas públicas habitacionais, com a possibilidade de serem aplicadas concomitantemente. O texto subdivide-se em três partes. A primeira, introdução, com o tema, o contexto, a importância, o objetivo e a metodologia do artigo. A segunda parte configura-se como o marco teórico, que aborda alguns apontamentos da história do planejamento urbano no Brasil e os temas do aluguel social e da habitação na área central da cidade. A terceira parte é a conclusão, onde correlaciona-se o tema do aluguel social e o da habitação em área central, como alternativa para políticas públicas de provisão de habitação digna para a população de baixa renda. A metodologia usada neste estudo é a da pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação; habitação em área central; aluguel social.

Sylvia Bitencourt Valle Marques

sylvia@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Isaura Alberton de Lima

alberton@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Habitação é direito fundamental inerente a todos os seres humanos. Tanto é assim que é assegurada pelo artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No Brasil, o direito à moradia é garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 6°. Ressalte-se que tal direito não deve estar dissociado de um dos fundamentos da nossa República que é o da dignidade da pessoa humana.

Pode-se concluir que o direito não é apenas a uma moradia, mas a uma moradia digna, isto é, como “moradia” é necessário entender a possibilidade de acesso a todo o arcabouço da vida urbana.

Desta forma, o direito à habitação é muito mais amplo que o direito a uma casa, mas envolve também o direito a toda a infraestrutura urbana. Neste sentido aponta Lefebvre (2001, p. 117-118) que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.”

Denizo (2013, p. 1), a respeito do direito à moradia, entende que o “interesse social se concebe a partir de valores abrangentes, como o da dignidade da pessoa humana, das condições para a sustentabilidade de sua existência”.

A mazela de moradias precárias ou em área de risco, as pessoas que nem mesmo tem onde morar e o fazem na rua, não é uma realidade desconhecida de todos. Porém, foi ainda mais evidenciada com o advento da pandemia da COVID-19.

Portanto, temos que as políticas públicas acerca da habitação não conseguem assegurar moradia digna a uma parcela da população, motivo pelo qual este assunto é de importância incontroversa, principalmente no bojo do planejamento urbano e regional, o que justifica o seu estudo e discussão dos tópicos que permeiam tal matéria.

Muitas vezes as políticas habitacionais não têm foco específico em proporcionar habitação digna, de qualidade, mas têm outras finalidades como alavancar a economia ou criar empregos; ou são definidas de forma desvinculada daqueles que deveriam ser seus beneficiários, favorecendo uma camada da população com maior poder aquisitivo ou o setor da construção civil.

Dos diversos aspectos deste tema, este artigo destaca dois, quais sejam o aluguel social e a habitação em área central, como instrumentos alternativos para as políticas públicas de fornecimento de moradia digna para a população de baixa renda.

O objetivo deste artigo é fazer uma explanação do histórico de políticas habitacionais no Brasil e uma revisão bibliográfica sobre a questão do aluguel social e da habitação na área central da cidade, bem como elencá-los como alternativas de políticas públicas habitacionais, com a possibilidade de serem aplicadas concomitantemente.

Para tanto, foi realizada uma revisão de textos correlatos ao assunto. A metodologia, assim, configura-se como pesquisa bibliográfica, apresentando estudos sobre os temas e organizando a opinião de diversos autores que versam sobre a matéria objeto deste artigo. Para Oliveira (1997, p. 119), a pesquisa

bibliográfica “tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizam sobre determinado assunto ou fenômeno”. No complemento de Gil (2002, p. 44), ela “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está organizado em três partes. A primeira abordará, como introdução ao assunto, apontamentos da história do planejamento urbano no Brasil; a segunda o tema do aluguel social; e a terceira, a questão da habitação em área central da cidade.

2.1 Apontamentos da história do planejamento urbano no Brasil

Villaça, em sua obra “O que todo cidadão precisa saber sobre habitação”, de 1986, descreve a história do planejamento urbano no Brasil, conforme se relata nos próximos parágrafos.

O autor aponta o cortiço como a principal forma de abrigo que no Brasil se desenvolveu para alojar a população que inundou as cidades, a partir da segunda metade do século XIX. Logo depois vieram as vilas operárias, modalidades que por décadas conviveram juntas. Villaça (1986, p. 16) aponta que os cortiços “pretendiam ser a resposta do capitalismo ao problema da habitação, embora sua origem estivesse nos socialistas utópicos.”

A partir da década de 20, as casas e apartamentos vêm sendo produzidos de maneira crescente como mercadorias e a ideia da “casa própria” como habitação é necessidade histórica do capitalismo. O período entre 1920 e 1950 marca a transição para o modelo da casa própria como forma de moradia da maioria da população urbana do Brasil; tal período é caracterizado pelo desenvolvimento simultâneo de processos que conduziam para a casa própria, seja comprada ou autoconstruída, decorrente da ideia de que “só a casa própria dava segurança econômica e social, representando uma espécie de seguro face as incertezas do futuro.” (VILLAÇA, 1986, p. 23)

Segundo ele, na década de 40 supera-se o modelo “casa de aluguel”, época em que foi promulgada a Lei de Inquilinato. Tal intervenção do Estado objetivava destruir o modelo da casa alugada para implantar o da casa própria.

Ainda de acordo com Villaça (1986, p. 25), em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular para “proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria em zona urbana ou rural”. Foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Extinta em 1964, não produziu mais que 16.100 unidades.

Aponta o autor:

A periferia ou a área suburbana, subequipada – e por isso com terrenos baratos – formada a partir de loteamentos ilegais e casas construídas por ajuda mútua já é, nos anos 50, a forma predominante de moradia das camadas populares na maioria das grandes cidades do

Brasil. A partir dos anos 70 ela predomina na maioria das cidades do país, inclusive em muitas cidades pequenas. A outra forma de sub-habitação que começa a crescer como nunca é a favela. (VILLAÇA, 1986, p. 26)

Conclui Villaça (1986, p. 28) que para este fenômeno o Estado fechou os olhos, “permitindo que se alastrassem por todas as cidades do país. Só os loteamentos para as classes média e alta são aprovados ou sequer submetidos a aprovação.” Assim que a favela se torna o expediente daqueles não podem nem mesmo comprar um lote a prestação na periferia.

Ressalta o autor que o BNH, criado cinco meses após o golpe de 64, gerindo recursos do FGTS a partir de 1966, torna-se o segundo maior banco do país, superado apenas pelo Banco do Brasil e marca o início de uma nova etapa na história da habitação no Brasil. Porém, como ressalta Villaça (1986, p. 34), “no final dos anos 60 já estava claro que o BNH não poderia financiar casas para a população com menos de três salários mínimos e havia dificuldades para o atendimento mesmo da população com renda mensal entre três e cinco salários mínimos.”

Bolaffi (1979), em seu texto “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”, trata de ideologia e realidade e do falso problema da habitação popular, para explicar como a aquisição de um imóvel se constitui como a principal evidência de sucesso e conquista para as classes de renda média e baixa. Relata os reais objetivos da criação do BNH e de como ele desempenhou funções alheias a seus objetivos manifestos. Também fala de como os resultados do Plano de Habitação Popular, criado pelo regime militar, não estavam dando conta da questão da habitação, porque ela foi formulada como um falso problema. Para o autor, O BNH contribui para agravar os problemas urbanos.

Bolaffi (1979) também ressalta que a falsa formulação dos problemas habitacionais não significa que eles não existam. Que as formas atuais de ocupação do solo tornam mais graves os problemas urbanos, empobrecendo economicamente a sociedade e os indivíduos e gerando um aumento dos custos e pela queda da produtividade, como um endividamento contra as gerações futuras.

O texto de Villaça, que é de 1986, não trata, nem poderia, de outras políticas públicas no âmbito da habitação, como aquelas do PAC e Minha Casa Minha Vida. Mas traz o panorama onde se formou a conjuntura atual em que a moradia traduz-se em ter sua casa própria e aqueles que não têm condições econômicas de adquiri-la pelos meios legais, submetem-se a condições que ferem a dignidade humana para poder morar. Mesmo que este “morar” não se traduza em habitar, em ter seu direito a usufruir da cidade em todas as suas condições e estruturas.

Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), no artigo “Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise”, fazem uma revisão histórica da política habitacional no Brasil no período que compreendendo os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os dois governos de Lula (2003-2010) e os dois períodos de governo de Dilma Rousseff (2011-2016).

De acordo com os autores, houve uma retomada dos financiamentos habitacionais em 1995, com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), as linhas gerais a política habitacional desenhada eram compostas por estas linhas: saneamento e reestruturação do FGTS; continuidade à tendência de municipalização da política

habitacional que se desenvolve a partir da extinção do BNH, utilizando recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU); e a criação dos Programas Carta de Crédito FGTS e Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Porém, com a crise econômica de 1998 e 1999 deixou ainda mais agressivo o ajuste neoliberal elaborado desde o primeiro período de governo de FHC. A partir de 1999 implementa-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que se constitui num mix de recursos do FGTS e OGU agregados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que admitia subsídio direto ao financiamento habitacional. Tal programa vigorou pela década de 2000 e serviu de base para as iniciativas que foram implementadas posteriormente pelos governos dos presidentes Lula e Dilma. (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017)

Complementam os autores que houve a criação do Programa de Subsídio Habitacional em 2001 e do Programa Habitar-Brasil BID, em 1999. O programa Habitar objetivava:

Aportar recursos para o apoio a ações de urbanização de favelas em municípios selecionados. O programa apresentou como novidade o fato de que, para acessar os recursos, as administrações deveriam elaborar um componente de desenvolvimento institucional que implicasse em montagem de bases de dados, elaboração de diagnósticos e planos de intervenção no campo dos assentamentos precários. (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017, p. 20)

Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017, p. 20) ressaltam que “com a limitação ao endividamento público e com a elevação das taxas de juros, reduziu-se significativamente o volume de recursos do FGTS aplicados em habitação e saneamento.”

Ainda no governo de FHC foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que não logrou gerar impacto importante sobre o setor de moradia, pois restringiu-se quase totalmente ao mercado cooperativo de alto padrão da região sudeste do país. (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017)

A respeito deste período, concluem os autores:

Todas essas iniciativas apresentaram avanços e expressaram uma renovação em relação à forma como a habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo com as concepções rígidas e tecnocráticas que estavam presentes nos tempos do BNH. Mas eles avançaram pouco no sentido de alavancar uma política sólida e consistente, não tendo conseguido enfrentar de forma satisfatória o déficit habitacional acumulado, principalmente dentre as famílias de baixa renda concentradas nas grandes cidades. (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017, p. 22)

Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) relatam que as propostas habitacionais de Lula constituíam o Projeto Moradia, elaborado sob a coordenação de Clara Ant, com a colaboração de intelectuais do porte de Emília Maricato e Nabil Bonduki. Para Ministro das Cidades foi escolhido Olívio Dutra, que em Porto Alegre realizou políticas urbanas bem sucedidas.

Porém, sua implementação encontrou resistência da equipe econômica do governo, de forma que o Projeto Moradia ficou no papel até 2005, quando foi

aprovado o projeto de lei de criação de um fundo específico para financiar a produção de moradias, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017)

Para Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017, p. 25), “uma inovação importante introduzida nesse momento disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando, assim, o atendimento à população de baixa renda.”

Em 2009 é anunciado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) objetivando, conforme apontam os autores:

Criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Estabelecendo um patamar de subsídio direto proporcional à renda das famílias, o Programa buscava claramente aquecer o mercado imobiliário de unidades novas e, assim, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil. (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017, p. 29)

Mas o MCMV também tinha outros objetivos, como bem ressaltam os autores:

Além dos subsídios, buscou-se também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias e, ao mesmo tempo, reduzir os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportava recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, intentava-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo com os impactos da crise econômica. Curiosamente, retoma-se, nesse momento, argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado com o objetivo de impulsionar a economia através de efeitos multiplicadores e de ampliar o emprego para a população com baixa qualificação profissional. (CARDOSO, ARAGÃO E JAENISCH, 2017, p. 29)

Bonduki (2014, p. 122), para quem “é indiscutível que o Programa Minha Casa Minha Vida foi um marco da incorporação do subsídio como um elemento indispensável de uma política habitacional inclusiva e da retomada de uma produção massiva de moradias”, tece críticas ao Programa.

Para Bonduki (2014), o PMCMV concedeu subsídios exagerados a quem poderia pagar um financiamento, de modo que a meta quantitativa voltada para a baixa renda foi acanhada diante das necessidades; a distribuição das unidades por faixa de renda adotada pelo Programa ficou longe de ser proporcional ao perfil do déficit habitacional.

Ainda segundo Bonduki (2014), assim como o BNH durante o regime militar, o PMCMV fixou-se na produção de unidades prontas, de modo a atender as demandas do setor da construção civil, além de que priorizou-se resultados quantitativos, impactos diretos na economia, na geração de empregos e nos ganhos políticos imediatos que o Programa podia oferecer, em detrimento do projeto de cidade e aos seus aspectos qualitativos.

O autor ressalta que a maioria dos empreendimentos do Programa se localiza na periferia das cidades, longe dos empregos, desarticulada da malha urbana, sem qualidade arquitetônica, sem identidade com as comunidades locais. O Programa não assumiu uma abordagem sólida no enfrentamento da questão urbana. (BONDUKI, 2014)

No entender de Bonduki (2014, p. 123), ao não enfrentar as questões urbanas e fundiárias, encarou o problema habitacional predominantemente “com a construção de casinhas e predinhos nas periferias urbanas, com projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística”.

Assim que, mesmo num governo de esquerda, não foi possível alcançar uma política pública que de fato priorize o direito fundamental a uma habitação realmente digna para as pessoas de baixa renda, de modo a oferecer unidades habitacionais de qualidade e com acesso efetivo a toda a infraestrutura urbana.

Sobre a disparidade entre aqueles que moram dignamente e os que precisam se submeter a viver da forma que conseguirem, versa Maricato no texto a seguir analisado.

O texto “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, de Maricato (2012), trata da história do planejamento urbano no Brasil, em sua matriz do urbanismo modernista/funcionalista e suas características, bem como da questão da cidade que se desenvolveu independentemente das leis e dos planos.

O título do texto de Maricato refere-se ao fato de que as políticas públicas são desenhadas para a cidade oficial, ignorando a cidade que se forma ao largo dos planos e leis e ao fato de que esta última fica órfã de planejamento e políticas públicas; daí a expressão “um lugar fora das ideias”. Assim que, para Maricato (2012), o urbanismo brasileiro não tem comprometimento com a realidade, ou melhor, aplica-se apenas a uma parcela da sociedade, reafirmando desigualdades.

Para Gouvêa (2005), as políticas habitacionais são definidas de maneira desvinculada daqueles que deveriam ser seus beneficiários. Desta maneira, o autor entende que:

Os empresários da construção civil é que, na maior parte das vezes, se beneficiaram do processo, na medida em que puderam realizar grandes investimentos na construção de moradias financiadas pelo governo – moradias que, por estarem muito acima do poder aquisitivo dos setores menos favorecidos da população, foram adquiridas, em sua maioria, pelas camadas médias e altas da sociedade. (GOUVÊA, 2005, p. 36)

Para Maricato (2012), a cidade oficial ignora aquela configurada pela ocupação ilegal do solo, gerando exclusão urbanística. Esta ilegalidade é funcional para relações políticas arcaicas e mercado imobiliário especulativo. Por outro lado, é disfuncional, se considerarmos a sustentabilidade ambiental e as relações democráticas e de isonomia.

Maricato (2012, p. 147) ressalta “que não é por falta de legislação urbana, nem planos, que as cidades brasileiras crescem de modo predatório”. Isto porque a legislação acaba por se constituir como instrumento para o exercício arbitrário do poder, favorecendo interesses corporativos. Ao mesmo passo, a ilegalidade em

grande parte de moradias urbanas favorece o mercado imobiliário especulativo que se sustenta, segundo a autora, “sobre a estrutura fundiária arcaica”.

Para a autora, a invasão de terras urbanas no Brasil e de como o fato é estrutural, está intimamente ligado ao mercado imobiliário excludente e à ausência de políticas sociais. A consequente exclusão territorial que isto acarreta gera efeitos como a predação ambiental e a escalada da violência. (MARICATO, 2012)

Maricato (2012, p. 168) ainda registra que “o espaço urbano, mais que o espaço para relações sociais, serve como lugar para a dominação econômica ou ideológica”. Para ela, “a disseminação da informação e do conhecimento sobre a cidade real ou sobre a realidade urbana tem a importante função de afastar a bruma que encobre a realidade e desvendar a dimensão da exclusão.”

Conclui a autora:

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil...através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. (MARICATO, 2012, p. 188)

Monte-Mór (2006) ressalta que as relações metrópole-satélites têm hoje uma grande complexidade por sua dimensão multe escalar, sob o comando do capital financeiro.

De acordo com o autor, as teorias que elucidam a transformação e o crescimento das cidades foram de grande importância nas intervenções feitas pelo Estado e pela sociedade, porém, como foram concebidas em países do centro capitalista e acomodadas nos países periféricos, muitas vezes foram aplicadas em áreas seletivas, deixando grande parte das cidades ao largo do planejamento urbano.

Segundo o autor:

É nas cidades (e no campo, com articulação nas cidades) que se construíram as forças socioculturais, econômicas e políticas que formaram o Brasil, produziram seu espaço urbano-regional e ainda o fazem. Das cidades coloniais às metrópoles atuais, os referenciais teóricos foram sendo redefinidos, adaptados, recriados para explicar processos sócio espaciais e informar projetos políticos de classes e grupos de interesse, dentro e fora do Estado. De outra parte, os “lugares fora das ideias”, nas suas diversas escalas das cidades ao espaço (incompletamente) urbanizado dos nossos dias, realimentam também os modos de ver a produção do espaço urbano e regional no Brasil e forjando assim nosso planejamento urbano e regional, na relação dialética entre as teorias advindas do capitalismo avançado e sua releitura entre nós. (MONTE-MÓR, 2006, p. 1)

Para o autor interessa, sobretudo, identificar como as tendências mundiais sobre o tema se dão mundialmente e como se manifestam e podem se adaptar para um país periférico como o nosso. Tal adaptação parece necessária, sobretudo, para que o Brasil não fique sendo um lugar fora das ideias.

Para Monte-Mór (2006, p. 23), “a compreensão do processo de produção do espaço urbano no qual virtualmente todos vivemos é um dos primeiros passos mais importantes para a emancipação do homem-cidadão contemporâneo.”

Em relação ao papel do Estado como regulador e articulador de políticas voltadas ao enfrentamento das necessidades habitacionais, Denizo (2013) entende que firmam-se renovadas expectativas para as relações entre o Estado e a sociedade, onde as políticas se voltam ao incentivo da produção, inovação tecnológica e aperfeiçoamento institucional, visando garantir maior eficácia a partir de processos democráticos, participativos e com controle social.

Denizo (2013), além de conceituar princípios como governança, eficiência e participação, dentre outros, ressalta que noção de democracia apresentada vincula-se à crença de que a coesão, o consenso e a prática política possam atuar como força motriz de mudanças sociais e que a busca pelos direitos sociais, pela liberdade e pela realização das necessidades humanas, entre elas a de ter acesso a uma moradia provida de urbanidade, qualidade e sustentabilidade, coloca-se atualmente como baliza para a proposição e avaliação da intervenção do Estado nas questões da moradia.

Bonduki (2014) enfatiza que o desafio atual é ultrapassar uma visão limitada e desarticulada de política habitacional, onde a meta é alcançar resultados quantitativos, sem observar os aspectos qualitativos. O autor complementa:

A política de habitação deve ser pensada como um instrumento para mudar o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras, baseado na segregação social, especulação imobiliária e propriedade para os interesses econômicos vinculados à oferta de bens e serviços urbanos. (BONDUKI, 2014, p. 129)

Em seu estudo sobre a relação entre o funcionamento do mercado de solo e a produção e reprodução da estrutura do uso do solo, Abramo (2007) conclui que:

Não temos dúvidas de que numa cidade com uma forma COM-FUSA do uso do solo as exigências de coordenação e de controle público da liberdade de mercado são imprescindíveis para torná-la mais igualitária e mais justa do ponto de vista do acesso e da distribuição da riqueza urbana. Contra o retorno da mão inoxidável do mercado, procuramos demonstrar a imperiosa necessidade de lutar pelo retorno da ação pública de coordenação do uso do solo urbano. Uma ação pública renovada pela ampla participação popular em suas decisões e que supere a fórmula do planejamento urbano modernista em que o princípio da racionalidade instrumental delegue a poucos as decisões sobre a vida urbana de todos. (ABRAMO, 2007, p. 51)

Na questão do planejamento urbano, Limonad (2015) esclarece:

Para avançar para um outro planejamento, para ir além dos planos e projetos, faz-se mister uma compreensão mais ampla do planejamento e, em particular, do planejamento urbano, enquanto parte da produção social pública do espaço, que permita apreender a natureza política das práticas espaciais do Estado, o seu papel na modernização dos estados nacionais e a suas inseparabilidades dos processos espaciais concretos.

Cabe entender o planejamento enquanto uma mediação, uma prática espacial voltada para a produção e organização social do espaço, por parte Estado, em uma sociedade determinada. Isso permite compreendê-lo dialeticamente como um poderoso instrumento, produto de uma representação do espaço (Lefebvre, 1991) voltada para satisfazer os interesses hegemônicos do bloco no poder de uma sociedade, em nome de atender as necessidades dos grupos sociais subordinados. Essa capacidade do planejamento além de contribuir para a produção de um espaço abstrato do capital e para subordinar as possibilidades de apropriação social do espaço social à sua mercantilização, contraditoriamente contribui para a legitimação política dos governantes e para a distribuição de recursos e poder em um jogo in-transparente de alianças políticas. (LIMONAD, 2015, p. 97-98)

À essa compreensão do espaço urbano não basta o papel do Estado, é preciso que as cidades sejam apropriadas pela coletividade. Harvey (2012) acrescenta que há que se juntar dois esforços, o do Estado que deve oferecer cada vez mais bens públicos com finalidades públicas; e a população que deve se organizar para se apropriar e usar esses bens.

Costa (2015), ao encontro dessa ideia, assim entende:

Penso que prevalece a ideia de apropriação social como um processo, um termo que é capaz de se referir às resistências e às práticas pró-ativas que se contrapõem à expropriação, enfim, uma ideia que caminha em paralelo com o direito à cidade com a (re) conquista do comum (commons), com a luta pelo e no espaço diferencial, com a busca do urbano ou da sociedade urbana e, por que não, com a construção contínua e permanente da revolução urbana. (COSTA, 2015, p. 38)

Holston (2016) discute a noção de planejamento insurgente, isto é, aquele que tem como fundação e que se endereça, em suas práticas, a movimentos que tomaram forma nas rebeliões que fizeram das cidades, durante os últimos séculos, local de novas formas de cidadania, contestando as formas nacionais de associação. Assim que para ele “desenvolver um planejamento urbano insurgente significa engajar-se nos movimentos de cidadania insurgentes contemporâneos em que nos encontramos” (Holston, 2016, p. 192).

Considerando que pela insurgência muitas cidades ao redor do mundo rebelaram-se, rejeitando as políticas existentes, Holston (2016) examina se essas rebeliões metropolitanas constituem um novo tipo de cidadania urbana que demandaria novas formas de democracia direta e como elas podem inspirar um planejamento urbano insurgente.

Conclui o autor que:

As recentes revoltas sugerem, por um lado, que as novas formas de cidadania insurgente são, realmente, eficazes na mobilização de massa e na definição de temáticas, algo que uma democracia direta em escala urbana requereria. Por outro, elas também demonstram as limitações da atual safra de aplicativos sociais, os quais são usados para formar assembleias ao redor de temas específicos, mas não para

estruturar a própria deliberação democrática. (HOLSTON, 2016, p. 202).

Nesse sentido Mirafteb (2016, p. 367), quando afirma que o planejamento está em crise de legitimidade, manifestando-se em crescentes desigualdades, mas que é possível mudar; “o planejamento insurgente pode ser a estrutura que pavimenta a estrada rumo a um urbanismo humano”.

A seguir serão tratados os temas do aluguel social e da habitação na área central da cidade, que podem se configurar como alternativas de políticas públicas habitacionais, inclusive com a possibilidade de serem aplicadas concomitantemente.

2.2 Habitação em área central

Villaça (2011, p. 69), analisando a relação entre a produção social do espaço e a produção social do tempo, afirma que “o controle do tempo de deslocamento é a força mais poderosa que atua sobre a produção do espaço urbano como um todo”.

Para ele, como não é possível agir em relação ao tempo, as pessoas o fazem sobre o espaço, de maneira a atingir atuação sobre o tempo. Conclui o autor que “daí decorre a grande disputa social em torno da produção do espaço urbano e a importância do sistema de transporte como elemento de estrutura urbana.” (VILLAÇA, 2011, p. 69)

São inúmeras as reportagens que mostram as horas excessivas que a população mais carente, moradora em regiões mais afastadas do centro da cidade, gasta no transporte de casa-trabalho-casa. Os meios de transporte ineficientes e a preferência de políticas públicas que privilegiam o transporte individual (normalmente utilizado pelos mais ricos), tiram horas que os mais pobres poderiam utilizar para a educação, o esporte ou o lazer.

As desigualdades sociais se evidenciam na segregação social entre aqueles mais abastados, que têm mais facilidade de se locomover na cidade e aqueles mais pobres, que sofrem para se deslocar por ela (Villaça, 2011).

Uma alternativa de política pública que pode minorar esta segregação é a habitação social no centro da cidade.

A respeito do tema da habitação em área central, Vargas e Castilho (2015) apontam que o centro das cidades são seu referencial histórico, sendo o lugar com mais dinamismo na cidade. Porém, esta noção dilui-se com a expansão, planejada ou não, das áreas urbanas, que criam uma rede de sub-centros. Para as autoras, ideia de intervenção está intimamente ligada ao processo de deterioração urbana. Assim, a intervenção em centros urbanos deve avaliar, em primeiro lugar, o motivo de se fazer a intervenção.

Complementam as autoras que a recuperação do centro das cidades, atualmente, significa “implementar ações em busca da atração de investimentos, de moradores, de usuários e de turistas que dinamizem a economia urbana e contribuam para a melhoria da qualidade de vida.” (VARGAS E CASTILHO, 2015, p. 4)

Apesar do consenso da necessidade de intervenção nos centros urbanos, Vargas e Castilho (2015, p. 46) apontam que há “deficiências na compreensão da situação estratégica, no desenvolvimento de alternativas viáveis e no cálculo do valor do potencial criado por vários desenvolvimentos alternativos que ocorrem nos centros urbanos.”

Tsukumo (2007) se propõe a pontuar os motivos pelos quais a habitação social no Centro de São Paulo se tornou uma questão teórica e um embate político-ideológico. A autora parte do pressuposto de que a produção teórica de esquerda acerca da questão intra-urbana caminhou para a defesa da habitação social no Centro no contexto da questão da reabilitação/revitalização dessa área da cidade; as ideias de degradação das áreas centrais e a necessidade de intervenções públicas são preponderantes, sendo que as divergências ocorrem em como fazê-la.

A autora explicita o modelo Centro-Periferia, seus pressupostos e referências, analisando as principais decorrências do modelo para o entendimento da cidade e da questão habitacional, identificando suas influências em importantes produções das décadas seguintes.

Para Tsukumo (2007), primeiramente a questão habitacional da classe trabalhadora foi identificada apenas com a periferia; o centro foi identificado como local das moradias de classes alta e média e local de atuação da indústria civil e do mercado imobiliário, como se fosse impensável a habitação social na área central. A divisão Centro-Periferia dificultou a identificação do Centro com a questão da moradia da classe trabalhadora; a habitação social só foi associada às áreas centrais quando as mesmas foram entendidas como vazias e degradadas, questão que vem à tona apenas a partir de 2000; atualmente, com toda a produção em defesa da habitação social no Centro de São Paulo, fala-se em produzir somente em áreas que necessitam de reabilitação, não sendo mencionados bairros tidos como melhores ou mais valorizados, mesmo que dentro do Centro.

Dos motivos pelos quais o Centro tornou-se foco de discussões e produções, bem como alvo de projetos de revitalização, Tsukumo (2007) destaca a importância da popularização incômoda para as classes médias e altas, que desencadeou a retomada das atenções ao Centro, na academia e nas políticas públicas; também analisa a formação das ideias de degradação e esvaziamento, contrapondo-as à questão da popularização da área. Para a autora, é preciso cautela nos discursos e propostas, se se deseja realmente produzir habitação social no Centro e manter a população pobre que ali habita, melhorando suas condições de vida.

Tsukumo (2007) trata do papel dos movimentos de moradia do Centro e do ideário da Reforma Urbana, bem como de uma série de produções e debates em defesa da habitação social no Centro. A autora, que pretendeu pontuar e reconhecer essas relações, na questão da habitação social no centro da cidade guiando-se pela necessidade de compreender como o tema do presente trabalho tornou-se uma questão teórica e uma disputa política e ideológica amplamente debatida atualmente, conclui que um conjunto de fatores de ordem teórica, política e social levaram à construção da questão da habitação social no Centro de São Paulo, tal como conhecida hoje.

Em outro estudo sobre habitação em área central, Martins e Polli (2018) analisam a incongruência entre as políticas públicas habitacionais e a disponibilidade de imóveis subutilizados no centro da cidade de Ponta Grossa.

Ressaltam Martins e Polli (2018) que a produção centrífuga da urbanização brasileira, provocada pelos grandes programas habitacionais, bem como a depreciação dos centros urbanos, marcaram sobremaneira os tecidos urbanos nacionais.

No caso estudado de Ponta Grossa, as autoras perceberam que “com impulsão do mercado imobiliário, expansão desenfreada da área urbana fez com que novas “centralidades” fossem surgindo, em claro detrimento do centro urbano.” (MARTINS E POLLI, 2018, p. 109)

Concluem as autoras:

Percebeu-se também a existência de uma lacuna entre o planejamento urbano e as políticas habitacionais, que permanecem altamente excludentes e atreladas ao mercado imobiliário. De certa forma, comprovou-se que a produção habitacional não contribui para a renovação da área central, pelo contrário, reproduz a segregação sócio espacial através da expansão urbana, processo iniciado décadas atrás e que, aparentemente, ainda vai perdurar por muitos anos. A contínua expansão do perímetro urbano parece ignorar o alto número de vazios urbanos na cidade como um todo, e em especial na área central. (MARTINS e POLLI, 2018, p. 109)

Para Martins e Polli (2018, p. 109) “a utilização dos vazios urbanos do Centro para implantação de empreendimentos de habitação de interesse social significaria um importante passo dado no caminho pela busca por uma Ponta Grossa mais dinâmica, justa, igualitária e sustentável.”

Arantes (2007) trata das falas e das justificativas para as ações dos agentes públicos no processo de renovação da área central de São Paulo. Isto, porque o discurso e o poder de quem o enuncia revelam intenções que precisam ser interpretadas, a eficácia do discurso político está em seu poder mobilizador, no sentido de tornar-se uma espécie de “profecia auto realizada”.

O objetivo do autor é verificar como esse discurso é construído para justificar a ação pública. Para Arantes (2007, p. 18), “as palavras de ordem e a prática discursiva dos gestores públicos procuram construir consensos para legitimar as intervenções urbanas. Muitas vezes, tornam-se indissociáveis da própria ideologia dominante, ou seja, das classes dominantes e do mercado.”

A respeito deste tema da habitação em área central, o artigo de Comaru, Ferrara e Gonsales (2019) objetiva refletir sobre conflitos e contradições relativos à propriedade privada imobiliária (fundiária e edificação) bem como as possibilidades de insurgência ou superação desse imperativo, tendo como base aferições empíricas de duas ocupações urbanas contemporâneas no município de São Paulo (uma refere-se à uma ocupação recente situada no Distrito Grajaú, extremo sul do município, em área de proteção dos mananciais muito próximo à Represa Billings, a Ocupação Gaivotas; a outra, refere-se a um prédio ocupado há mais de oito anos na Rua São João, 588, distrito da Sé, centro de São Paulo, próximo às estações de metrô Anhangabaú e República)

Os autores versam sobre a abordagem teórica sobre os fundamentos da propriedade privada da terra articulando-a à questão da moradia no atual contexto da urbanização, mobilizando também, conceitos de justiça social e produção do espaço.

Destacam, Comaru, Ferrara e Gonsales (2019), situações que iluminam e exemplificam aspectos contraditórios em relação à propriedade privada que derivam da luta moradia, ao mesmo tempo em que se busca identificar “brechas” e movimentos insurgentes nessas ocupações, que são contestatórios e indicam caminhos para novas práticas urbanas. A primeira situação tratada é a da ocupação de um edifício no centro de São Paulo, na rua São João 588. A segunda, a ocupação Chácara Gaivotas, no distrito de Grajaú, área de proteção aos mananciais.

Concluem os autores que:

As diferentes formas de resistências e lutas expressas nas favelas, cortiços, loteamentos irregulares, clandestinos e periféricos e, mais recentemente, nas ocupações organizadas dos diferentes grupos de sem-teto emergem como possibilidades e manifestações da necessidade humana que precisará ser reconhecida e atendida pela sociedade e pelo Estado por meio das políticas públicas. (COMARU, FERRARA e GONSALES, 2019, p. 16)

Raquel Rolnik, que faz a Introdução do projeto Reabilitação de centros urbanos (Brasil, 2005, p. 8), coloca que o desafio do plano era “implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social existentes nas cidades do País.”

Ainda em projeto Reabilitação de centros urbanos (Brasil, 2005), dados de imóveis urbanos desocupados e as vantagens de habitação social em área central:

Enquanto o déficit de habitações é calculado em 7,2 milhões de novas unidades, existem hoje quase 5 milhões de domicílios urbanos vagos. Em Recife e no Rio de Janeiro os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Só na cidade de São Paulo são 400 mil domicílios urbanos vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais.

O déficit habitacional é formado principalmente por famílias de renda inferior a cinco salários mínimos. Ao promover a reforma de parte desses imóveis centrais destinando-os a estas pessoas, a política pública cuida de incluir uma parcela desta população na cidade formal, levando-a a habitar uma região consolidada, provida de toda infra-estrutura e mais próxima de locais de trabalho. Com isso pretende-se também que exista uma diminuição da pressão pela expansão das fronteiras urbanas.

Para as famílias que vão morar nas áreas mais centrais, essa mudança também é transformadora. Afinal, as famílias economizarão recursos no transporte, terão maior acesso a serviços (escolas, postos médicos, creches, etc.). E ganharão tempo para outras atividades, antes perdido nas longas viagens de ônibus até as periferias. (BRASIL, 2005, p. 9)

Uma política pública que se incline para a habitação em área central, pode se aliar a outra, qual seja a do aluguel social, como medida para diminuir a segregação de classe social ao mesmo tempo que propicia, aos mais carentes, uma moradia digna e mais condições para viver seu direito a todo a estrutura do espaço urbano.

2.3 Aluguel social

Segundo Bertol (2013), a habitação de interesse social não é um problema sem solução, apesar de ser considerado como problema fundamental no Brasil desde a criação do BNH, na década de 1960, até o programa Minha Casa Minha Vida. Para ela a questão é que o preço da terra é um preço político e de modo político deve ser questionado.

Bertol (2013) alerta ainda que:

O preço da terra é um preço político e seu questionamento deve, portanto, ser feito de modo político.... Políticas que não obscurecem somente a terra como um preço político, mas também obscurecem o “problema habitacional” como um problema essencialmente político. A especulação imobiliária, a escassez de terra e a ausência lógica nos preços da terra são os argumentos mais utilizados para isso. São explicações que naturalizam o preço da terra e o tornam um elemento reificado, sempiterno e imutável. Imutável não no sentido que este não varie, mas no sentido de que este varia sem qualquer relação com os processos de produção e reprodução do capital. (BERTOL, 2013, p. 150)

Conclui Bertol (2013, p. 151) que “a habitação é um problema que possui solução, mas essa não pode se dar por uma via institucional meramente econômica e industrial, ela precisa ser democraticamente construída como uma solução política e urbana”.

Um desdobramento da questão habitacional é o aluguel social, tema tratado por Milano em “Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria”, de 2013, com o objetivo de contribuir com reflexões sobre a problemática da ideologia da casa própria como fator determinante à da provisão de moradias para população de baixa renda no Brasil, visando subsidiar o debate sobre o aluguel como política alternativa de provisão de moradias. Também compreender de que modo se consolidou a ideologia da casa própria no país.

A autora busca compreender como se consolidou a ideologia da casa própria no Brasil, por meio de um resgate histórico desde a Primeira República até o programa MCMV, bem como questiona o motivo do aluguel social não ser implantado no Brasil, uma vez que existe em outros países.

Segundo Milano (2013), o Brasil é um país heterogêneo, mas sua política habitacional é homogênea.

Milano (2013, p. 1) assinala que por se tratar de uma necessidade básica da população, “a habitação é um dos indicadores mais completos da condição de vida de uma sociedade.” Assim, as políticas habitacionais são fundamentais no campo do planejamento urbano e regional.

Um dos tópicos importantes do artigo de Milano (2013) diz respeito à moradia digna e o ideal de acesso à propriedade. De acordo com a autora, “moradia digna é aquela com padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais.” (MILANO, 2013, p. 1).

Porém, no Brasil, vincula-se a ideia de moradia digna ao ideal de acesso à propriedade. Daí o questionamento da autora: “Não há no país políticas de aluguel social porque a ideologia da casa própria é dominante? Ou, ao contrário, a ideologia da casa própria é dominante porque não existem políticas de locação social?” (MILANO, 2013, p. 1). Supõe a autora que é um círculo vicioso.

Outro aspecto de relevância no texto é a abordagem do conceito de ideologia.

Milano (2013) ressalta duas intenções para este conceito; um no significado fraco e outro para o significado forte. No fraco, é um conceito neutro, indicando ideias e valores concernentes à ordem pública com o fim de guiar comportamentos políticos coletivos. No significado forte, tem origem na ideologia marxista, onde há uma “falsa consciência das relações de dominação entre as classes; ou seja, trata-se de um conceito negativo, que denota precisamente o caráter mistificante de uma crença política” (MILANO, 2013, p. 2). Assim que as ideias da classe dominante acabam por se tornar as ideias de todas as classes sociais e são consideradas, apenas elas, válidas e verdadeiras.

Milano (2013, p. 4), e seu artigo, trata o sonho da casa própria como ideologia em seu significado forte, já que há uma “ampla aceitação da ideia de que ‘todos querem a casa própria’, difundida pela mídia, por governantes e pela população em geral.”

A autora faz um resgate histórico da propriedade como acesso de moradia para que se perceba que esta ideologia nem sempre foi predominante. Assim, em 1940, quando a população urbana era bem menor que a rural, o percentual de domicílios próprios era inferior ao de domicílios alugados; em 1950, o percentual de domicílios urbanos ocupados por proprietários era equivalente ao percentual de domicílios alugados e, a partir daí, há uma inversão na condição de ocupação dos imóveis urbanos; de 1960 a 1970, a população passa a ser majoritariamente urbana e há um considerável declínio de domicílios alugados, enquanto aumenta o percentual de domicílios próprios, improvisados, cedidos; em 2000, 74,7% dos domicílios são próprios e apenas 16,78% são alugados; em 2010, de acordo com o censo demográfico, houve um aumento cerca de 4% no percentual de moradores que pagam aluguel e uma redução no número de imóveis próprios, cedidos, improvisados e sem declaração.

Sobre a produção rentista de moradia, Milano (2013) revela que do final do século XIX até os anos 1930, existiam várias modalidades de oferta de moradia destinadas a alojar a população de baixa e média renda, construídas exclusivamente pela iniciativa privada, onde o aluguel era o modelo de moradia dominante em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico. O negócio das casas de aluguel era lucrativo e carecia de regulamentação estatal. Neste período surgiram as vilas operárias e cortiços.

No que tange à habitação como pano de fundo da reprodução ideológica dos valores burgueses, Milano (2013) esclarece que em 1930, com a chegada de Vargas ao poder, iniciou-se uma fase de reflexão sobre a questão da moradia, sendo que

havia uma crise habitacional. Por meio dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões), houve atuação direta do Estado na produção de moradias populares. Como a maioria dos conjuntos produzidos pelos IAPs foi destinada ao aluguel e a trabalhadores vinculados aos institutos, e o patrimônio gerava renda de aluguel, os IAPs se transformam em “rentistas-estatais”. Em contrapartida havia uma difusão dos benefícios da obtenção da casa-própria pelos formadores de opinião, com o intuito de atender a objetivos de natureza econômica. Também havia uma ideologia embutida neste ponto: a da “casa-própria como instrumento capaz de transformar os trabalhadores em defensores da ordem e do conservadorismo.” (MILANO, 2013, p. 6-7)

Continua a autora que em 1942, o governo interferiu no mercado de locação através da Lei do Inquilinato (que vigorou até 1964). Tal lei congelou os aluguéis, de forma que o investimento em casas de aluguel, ao deixar de ser rentável, liberava capitais para aplicação na indústria. Desta forma, a Lei do Inquilinato constituiu uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil. A defesa da casa própria, criava a ilusão do progresso econômico e tornou-se o símbolo da valorização do trabalhador e um importante fundamento da constituição moral da sociedade. A ideia de que as habitações coletivas, tais como os cortiços, inviabilizavam a vida familiar decente, promovia os maus-hábitos e, conseqüentemente, ia contra a moral cristã; somente a casa própria ofereceria segurança econômica e social difundidas pela classe dominante constituem a ideologia da casa própria. A consequência foi a consolidação de grande número de favelas. (MILANO, 2013).

Sob o título de “BNH: a casa própria como plano de governo”, Milano (2013) pontua que foi com o golpe militar, em 1964, que consolidou-se a política nacional baseada na casa própria. O objetivo do BNH era promover a construção e aquisição da habitação, especialmente pelas classes de menor renda. Mas, se o verdadeiro objetivo do Plano de Habitação Popular tivesse sido a solução do problema da moradia, é muito provável que o caminho adotado teria sido a construção de casas populares para aluguel a baixo preço, o que propiciaria assegurar um controle mais eficiente do uso do solo ao poder público. O BNH foi extinto em 1986.

A respeito da ideologia da casa própria reconstruída no PMCMV, entende Milano (2013) que o programa Minha Casa Minha Vida se assemelhou à política habitacional do BNH, pois foi ancorado na participação do setor privado, de forma que a provisão habitacional para a população de menor renda ficou nas mãos do mercado; as regras de mercado sugerem a maior taxa de lucro possível, atendendo apenas as mínimas exigências técnicas.

Após esse resgate histórico sobre habitação e políticas públicas de provisão de moradia, Milano (2013) propõe o aluguel social com alternativa à ideologia da casa própria.

Na concepção da autora:

O aluguel social (ou locação social) é um modelo de provisão habitacional destinado à população de baixa renda que pode ser praticado de diferentes maneiras. O proprietário original do imóvel pode ser tanto o setor público, quanto o setor privado. No caso do proprietário ser do setor público, tanto o proprietário do imóvel receberá incentivos fiscais, como o poder público não precisará

adquirir terras para construção de novas moradias. (MILANO, 2013, p. 9)

No episódio 13 da série Habitação Social – projetos de um Brasil (2019), o arquiteto e urbanista João Whitaker fala sobre aluguel social e ressalta sua importância, no sentido de que ele pode impedir que aquela propriedade, construída às expensas de dinheiro público para um programa social, possa ser transmitida a um particular no futuro. O bem imóvel fica de propriedade da Prefeitura e continuará sempre a ser. Se uma família, primeiramente alocada, sair de lá, coloca-se outra, e o imóvel continua a ter sua função social.

Sobre a vantagem de cada tipo de política habitacional, Milano (2013) concorda que existem vantagens em ser proprietário do imóvel que se habita, como a segurança, mormente em países onde não há estabilidade econômica. Porém, alugar também oferece vantagens, como mobilidade e redução de comprometimento com a renda.

Nesse sentido, Balbim (2016) entende que política de aluguel social permite que as pessoas morem mais perto de seus trabalhos, ou que durante sua vida, mudem de moradia de acordo com seu estágio de vida, o que pode, inclusive, facilitar sua mobilidade.

Segundo Balbim (2016), deve-se abrir mão de enxergar de forma obsoleta a cidade, passando a considerar a mobilidade como uma condição fundamental para a compreensão das cidades do mundo atual, a fim de que o dia-a-dia das pessoas possa ser mais organizado de acordo com sua mobilidade.

Porém, para Milano (2013, p. 11), “a ideologia da casa própria se apresenta como um grande obstáculo a superar visando a própria compreensão da problemática habitacional brasileira no século XXI.”

Como a autora relatou no início de seu artigo que o aluguel social era aplicado em outros países, ela traz no texto alguns exemplos desta modalidade pelo mundo.

Primeiramente a autora mostra dados de 2003 sobre o percentual de domicílios alugados e próprios em grandes cidades, segundo os quais em Berlim, Roterdão e Nova Iorque, os domicílios alugados superam os próprios.

Sobre a habitação social na Europa, com dados de 2001 a 2006, Milano (2013, p. 11) expõe que “na Europa como um todo, em especial em países cujo Estado é forte, como na França, por exemplo, o percentual de domicílios próprios quase que se equipara ao de domicílios alugados.”

Milano também relata o caso da Companhia de Habitação de Johannesburgo – (JHC):

Em 1994, na tentativa de contornar a situação de exclusão social e territorial em Johannesburgo, que se evidenciou na fase de transição democrática, o governo criou a JHC. O objetivo principal da Companhia era adquirir imóveis abandonados, reabilitá-los e prover habitação através de locação social a milhares de famílias. Moradores de diferentes perfis socioeconômicos habitam hoje os edifícios, sendo que aproximadamente 50% são de baixa renda e têm direito a subsídio do governo. Uma das ações de resultado positivo e de maior impacto social dos projetos realizados pela JHC é a organização social fomentada pela instituição. Assim que os novos moradores chegam

aos apartamentos são convidados a formar “comitês representativos”, participando de reuniões comunitárias. Com isso adquiriu-se uma prática de participação entre os moradores graças a qual houve considerável redução de crimes e problemas sociais nas áreas em que a JHC atua. (MILANO, 2013, p. 13)

A respeito da implementação do aluguel social no Brasil, Milano (2013) considera que as tentativas não foram exitosas, pois não ocorreram tentativas reais de implantar um programa de aluguel social, pois a maioria dos programas de aluguel social do país são de cunho emergencial.

A exceção à regra aconteceu na cidade de São Paulo, com o Programa Locação Social. Criado em 2002, regulamentado em 2003 e efetivado em 2004, o é vinculado ao programa “Morar no Centro” e teve apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Dos onze empreendimentos previstos, apenas três foram efetivamente implantados, totalizando 767 unidades habitacionais: Parque do Gato e Olarias com 486 e 136 unidades, respectivamente, viabilizados em 2004, e Vila dos Idosos, com 145 unidades, disponibilizado para locação em 2007.

Milano (2013, p. 15) ressalta que um descaso na gestão e a falta de trabalho social nos conjuntos habitacionais Gato e Olarias levou a uma grande degradação dos prédios, o que serviu de “apoio ao discurso de que a locação social para baixa renda não funciona.”

Milano (2013, p. 16) pontua em suas conclusões que “quando se vê o exemplo dos países europeus, presume-se que a ideologia da casa própria não se consolidou nessas nações como ocorreu no Brasil.”

Para a autora:

Para se implantar um programa de aluguel social efetivo, é necessário, antes de tudo, reconhecer que há uma parcela da população que atualmente paga aluguel e/ou reside em casas de pensão. Além disso, é importante destacar que a valorização do aluguel social não implica necessariamente no abandono de outras formas de provisão habitacional, mas o situa como importante alternativa para muitos segmentos populacionais. (MILANO, 2013, p. 16)

Reforça Milano (2013) que os programas habitacionais de governo alardeiam serem para o combate ao déficit habitacional, mas tem como objetivo principal alavancar a economia, ficando ao largo o problema da moradia no país. Para a autora, os programas habitacionais devem ser heterogêneos, tal qual o é a população brasileira.

3 CONCLUSÕES

Como visto, a moradia constitui-se como um dos direitos fundamentais das pessoas, devendo ser compatível com a dignidade humana; neste sentido, habitação deve abarcar toda a estrutura urbana.

Denizo (2013) compreende que a CF/88 orientou a implantação de modelos capazes de efetivar políticas públicas que possam atender às demandas sociais e destaca os princípios que foram adotados por esses modelos, porém ressalta que

nem sempre se alcançou os benefícios esperados e lista os principais resultados negativos, de forma que as intervenções do Estado a partir dos princípios citados não garantem a ausência de risco de ocorrer uma crise de legitimidade centrada no questionamento da relação entre poder público e a sociedade.

A autora ressalta que a noção de democracia apresentada na CF/88 vincula-se à crença de que a coesão, o consenso e a prática política possam atuar como força motriz de mudanças sociais e que a busca pelos direitos sociais, pela liberdade e pela realização das necessidades humanas, entre elas a de ter acesso a uma moradia provida de urbanidade, qualidade e sustentabilidade, coloca-se atualmente como baliza para a proposição e avaliação da intervenção do Estado nas questões da moradia. (DENIZO, 2013)

O arcabouço urbano compreende, dentre outros, de itens como acesso à educação, cultura, saúde, água, gás, energia elétrica, rede telefônica, internet, saneamento básico, coleta de resíduos, transporte público e lazer.

As políticas públicas são os instrumentos que os governantes têm para implementar projetos de provimento de habitação para todos, com especial atenção para pessoas de baixa renda, carecedoras de subsídios para garantir o acesso à habitação digna mediante seus próprios recursos financeiros.

À falta de políticas habitacionais exitosas nesse sentido, salvo exceções, as pessoas de baixa renda acabam por encontrar moradia precária e em áreas de risco.

Os que logram ingresso a unidades habitacionais de programas governamentais, em sua maioria, moram longe do centro da cidade e carecem de acesso à saúde, educação, transporte eficiente e todo o rol de serviços necessários para a caracterização de habitação digna.

Com o transporte público caro e muitas vezes caótico, nega-se à parcela da população que vive em áreas segregadas, que tenha acesso a todo o arcabouço de infraestrutura que lhe garanta o real direito à cidade.

Se por um lado isto ocorre devido à ideologia vigente da casa própria, o que afasta a possibilidade de provisão de moradia de outras modalidades, também advém do fato de que os programas habitacionais oferecidos à parcela de baixa renda da sociedade são construídos com objetivos distintos da finalidade de prover habitações de qualidade.

O primeiro aspecto desta afirmação – a ideologia da casa própria – nubla o horizonte para novas possibilidades de oferecimento de habitação, como a do aluguel social.

Num país em que a economia é instável, não se nega a segurança proporcionada pela casa própria. Porém, outras modalidades podem e devem ser ofertadas. Além de vantagens como mobilidade, o aluguel social pode garantir que o investimento em habitação continue nas mãos do Estado, pois se uma pessoa ou uma família de baixa renda que se beneficia dele, por qualquer motivo resolve sair daquela moradia, tal habitação pode ser destinada a outra que esteja inscrita no programa do aluguel social.

É de se perguntar: por que não uma política habitacional com foco no aluguel social? A que não interessa o aluguel social?

Singer (1979, p. 31) já questionava “por que as edificações abandonadas pela camada rica e pelas empresas que as servem não são aproveitadas por grupos de menor renda, em geral carentes de moradias adequadas e de serviços.”

Já quanto ao segundo, tanto governos de direita, como os governos militares, quanto os de esquerda, da era PT, usaram as políticas de moradia com outras finalidades, como por exemplo propulsionar a economia, deixando a construção das unidades habitacionais na mão da iniciativa privada, do setor da construção civil.

Como o que rege o setor privado é a busca por lucros, as habitações para a baixa renda acabam por se localizar em áreas mais baratas, distantes do centro da cidade e com qualidade de construção que escasseia em qualidade.

Ademais, pela questão fundiária mal resolvida em nosso país, onde o preço da terra é mais valorizado, há uma pressão e uma atuação capitalista para afastar as pessoas de menor renda e trabalhadores menos qualificados para mais longe, gerando necessidade de investimentos públicos em transporte. Nos locais onde predomina maior renda, dá-se prioridade ao transporte individual motorizado, em detrimento de um transporte coletivo mais eficiente. Sabe-se que, em sua grande maioria, nos locais mais afastados dos centros não existem todas as condições necessárias para que a pessoa que lá habita tenha acesso à escola, à saúde, ao lazer e à cultura.

Porém, pode-se suplantar o problema de moradias desprovidos de acesso ao arcabouço urbano com programas de habitação em área central.

O estudo de Martins e Polli (2018) demonstra que:

As possibilidades de requalificação das áreas centrais a partir de políticas habitacionais podem significar o início de um novo processo, com a abertura de inúmeras oportunidades significativas tanto para o planejamento urbano como para a preservação do patrimônio histórico. (MARTINS e POLLI, 2018, p. 102)

O uso da área central das cidades para provisão de habitação para pessoas de baixa renda, aliado ao instrumento do aluguel social pode ser uma alternativa válida e proveitosa para políticas habitacionais.

Isto porque propiciaria a seus beneficiários uma habitação em local que já possui acesso a toda a estrutura urbana, bem como evita que o Estado invista recursos vultosos em unidades habitacionais que podem ter sua propriedade transferida, posteriormente, para uma camada social que prescinde de subsídios governamentais para morar bem.

Harvey (1996, p. 49) cita que já em 1985, num colóquio que ocorreu em Orleans, foi indicado o consenso de que “os governos urbanos tinham que ser muito mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações.”

Urge que as políticas habitacionais sejam pensadas e aplicadas de forma inteligente e inovadora, com o propósito de beneficiar quem realmente delas necessitam. Porque, numa paráfrase criativa à alusão de Darci Ribeiro, a crise da habitação no Brasil não pode ser projeto.

Melo (2015), sobre a luta pelo direito à cidade, observa:

O direito à cidade se revela como a demanda de uma produção do espaço que se dê em função dos homens reais e não a partir de subjetividades abstratas e pasteurizadas como no caso da subjetividade jurídica e política. Somente ali onde os diferentes se encontram em suas diferenças reais, sem que este processo ou seu resultado estejam previamente condicionados por determinadas formas sociais derivadas da necessidade justamente de domesticar essas diferenças, é que a sociedade urbana pode florescer. (MELO, 2015, p. 256)

Maricato (2012, p. 188) acredita que “trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio à tormenta... e por isso mesmo.”

Pelo exposto, considera-se alcançado o objetivo deste artigo de fazer uma breve explanação do histórico de políticas habitacionais no Brasil e uma revisão bibliográfica sobre a questão do aluguel social e da habitação na área central da cidade, como alternativas de políticas públicas habitacionais, as quais podem se correlacionar, com a finalidade de propiciar moradia digna à população de baixa renda.

Diante da importância do tema, pesquisas sobre aluguel social podem auxiliar na quebra do paradigma da ideologia da casa própria, bem como mais estudos sobre possibilidade de habitação em área central das cidades podem descortinar possibilidades sobre a aplicação desta modalidade de política pública.

Social rental in city central area as a public housing policy

ABSTRACT

This article aims to explain the history of housing policies in Brazil and a bibliographic review on the issue of social rent and housing in the central area of the city, as well as to list them as alternatives for public housing policies, with the possibility of to be applied concurrently. The text is divided into three parts. The first, introduction, with the theme, context, importance, objective and methodology of the article. The second part is configured as the theoretical framework, which addresses some notes from the history of urban planning in Brazil and the themes of social rent and housing in the central area of the city. The third part is the conclusion, where the theme of social rent and housing in the central area are correlated, as an alternative to public policies for the provision of decent housing for the low-income population. The methodology used in this study is the bibliographic research.

KEYWORDS: Housing; housing in central area; social rent.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 9, n. 2 / novembro 2007, p. 25-54.

ARANTES, Pedro Fiori. Interesse público, poderes privados e práticas discursivas na política de renovação do Centro de São Paulo. 2007. 21 f. Disponível em: <<https://sp.unmp.org.br/wp-content/uploads/2008/10/Interesse%20publico%20poderes%20privados%20e%20Opraticas%20discursivas%20na%20politica%20de%20renovacao%20do%20Centro%20de%20Sao%20Paulo.pdf>>

Assembleia Geral da ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 217 (III) A. Paris, 1948.

BALBIM, Renato. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: Balbim, et al. Cidade e Movimento: mobilidades e interações no Desenvolvimento Urbano. IPEA, ITDP, 2016. Capítulo 1.

BERTOL, Laura Esmanhoto. Terra e habitação - o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2013.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BONDUKI, N. G. Pioneiros da Habitação Social :cem anos de construção de política pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp e Edições SESC, 2014, volume 1, 387p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Reabilitação de Centros Urbanos. Brasília, 2005.

CARDOSO, A, L; ARAGÃO, T A; JAENISCH, S T. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. Introdução (p. 15-48).

COMARU, Francisco de Assis; FERRARA, Luciana Nicolau; GONSALES, Talita Anzei. Ocupações para moradia no centro e na periferia: repensando a espoliação urbana a partir das dinâmicas imobiliárias e insurgências em São Paulo. XVIII ENANPUR, Natal, 2019.

COSTA, Geraldo Magela. Construções teóricas da problemática urbana brasileira: rupturas, permanência, transcendências e convergências. In: COSTA, G; COSTA, H; MONTE-MOR, R (orgs.) Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Editora C/Arte Belo Horizonte, 2015.

DENIZO, V. Papéis do Estado na questão habitacional: reflexões conceituais. In. Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XV, 2013, Recife. Anais... Recife: ANPUR, MDU, UFPE, 2013.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf> Acesso em: jun. 2020

GOUVÊA, R. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

HABITAÇÃO SOCIAL – Projetos de um Brasil. Direção de André Manfrim. Produção de Pique-Bandeira Filmes e coprodução de A flor e a náusea, 2019. Episódio 13 (26 minutos). Acessível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/09/14/A-s%C3%A9rie-de-TV-que-counta-a-hist%C3%B3ria-da-habita%C3%A7%C3%A3o-social-no-Brasil>

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Editora Martins Fontes, 2012. Cap3. A Criação dos Bens Comuns Urbanos. P. 134 – 169.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e Debates, nº 39 – 1996.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, RECIFE, V.18, N.2, p.191-204, MAIO-AGO. 2016.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMONAD, Ester. Muito Além do Jardim: Planejamento ou Urbanismo, do que estamos falando? In: COSTA, G; COSTA, H; MONTE-MOR, R (orgs) Teorias e

Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Editora C/Arte Belo Horizonte, 2015.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília B. F.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 192 p.

MARTINS, Bianca; POLLI, Simone. Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente: O direito ao centro da cidade. Emancipação. V. 18. N. 1, 2018.

MELO, Marcos Gustavo Pires. Da crítica do direito ao direito à cidade uma primeira aproximação. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo (org.). Teorias e práticas urbanas condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 231-258, 2015.

MILANO, J. Z..Aluguel Social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013, Recife. Anais do XV Enanpur, 2013.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. (ONLINE), RECIFE, V.18, N.3, p.363-377, SET.-DEZ. 2016.

MONTE MÓR, R. L. M. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Org.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v, p. 61-85.

OLIVEIRA, S. L. de. Tratado de metodologia científica. Projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/Edinho/Downloads/Oliveira,%20Silvio%20de%20-%20Tratado%20de%20metodologia%20cientifica.pdf >. Acesso em: jul. 2020

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 21-36. (Capítulos 1).

TSUKUMO, I. T. L. Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. (Cap 1 - p.07- 60).

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard de. Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados. In: Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados, 2015.

VILLAÇA, F. J. M..O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo, SP.: Global Editora, 1986. 123p.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, 25(71), 37-58. 2011. Acessível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597>

Recebido: 06 abr. 2022.

Aprovado: 08 jun. 2022.

DOI: 10.3895/rbpd.v11n3 esp.14051

Como citar: MARQUES, S. B. V.; LIMA, I. A. Aluguel social em área central da cidade como política de habitação pública. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 11, n. 03, p. 601-627, set./dez. 2022.

Disponível em: <<https://periodicos.utfrpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Sylvia Bitencourt Valle Marques

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

