

A produção de habitação popular no Brasil e a lógica da casa própria

Sarah de Andrade e Andrade
andradesarah22@gmail.com

Linha de pesquisa: Política e Projeto da Habitação Social

INTRODUÇÃO

Este trabalho é produto da disciplina História da Habitação Social no Brasil, conduzida pela professora Dulce Bentes durante o segundo semestre letivo de 2014 neste Programa de Pós – Graduação e integra a dissertação em desenvolvimento pela autora, até aqui intitulada: **Habitação e locação - estudo das possibilidades de apropriação**, sob orientação da professora Amadja Henrique Borges.

A dissertação discute a apropriação dos *habitats* concebidos pelo Programa Municipal de Locação Social na cidade de São Paulo por seus moradores, que há 10 anos vivenciam uma das únicas experiências habitacionais, praticadas pelo poder público no Brasil, dissonantes do privilégio à propriedade privada.

OBJETIVOS

Este texto faz um breve resgate histórico da produção da moradia popular no Brasil, enfatizando os períodos e aspectos que contribuíram para o predomínio da lógica da casa própria no desenho das políticas habitacionais do país de forma a subsidiar a análise proposta na dissertação e contribuir para os estudos que visam à diversificação desse modelo de provisão habitacional, especificamente na modalidade locação.

MÉTODO

Para tratar do tema introduzido, procedemos ao levantamento e análise da produção bibliográfica sobre o tema, seguindo a consolidada periodização utilizada por Bonduki (1998; 2014), a saber: A produção rentista da habitação (1850 – 1930²); As origens da habitação social (1930 – 1964); A política habitacional do regime militar (1964 – 1986); Décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança? (1986 – 2002); A política nacional de habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna? (2002-2010).

DESENVOLVIMENTO

Segundo a ótica capitalista é fato que para habitar, os indivíduos devem pagar pela utilização de fração do espaço, seja ele urbano ou rural (Singer, 1978) e o pagamento é obtido através de modalidades como aluguel ou compra, por exemplo. Esse sistema é estabelecido a partir do momento em que a terra onde a habitação está ou estará construída, se torna propriedade.

No Brasil esse marco é definido através da Lei de Terras, de 1850. O “sentimento” de propriedade da terra e as iniciativas para acumular – lá, no entanto, são anteriores. Observamos a concessão de glebas pela Coroa, a senhores que não hesitavam em expulsar colonos e imigrantes a fim de incorporar, mesmo as pequenas frações, ao seu domínio.

Estabelece-se então um cenário de transformações dos valores da sociedade da época, evidenciando que a Lei de Terras contribuiu para transferir o indicativo de poder das elites, antes medido pela posse de escravos e a partir de então, pela posse da terra.

Ao meio urbano brasileiro, o trabalho livre e a Primeira República trazem consigo o primeiro impulso de crescimento urbano, antes mesmo da industrialização. Esta, mesmo incipiente, subsidiou uma das primeiras modalidades de moradia trabalhadora: vilas operárias, empreendidas por patrões que, apesar de praticarem aluguéis menores do que os do mercado obtinham com vantagens como:

controle ideológico dos funcionários e sua família [...] pagamento de aluguel garantido, pois era descontado na própria folha; salários menores; trabalho de vários membros da família; fidelidade do trabalhador, pois a demissão implicaria perda da casa, inibindo a procura por outro emprego de melhor remuneração. (BONDUKI, 2014, P. 20-21).



As vilas operárias se constituem, portanto, em um modelo arquitetônico, higienista, político, econômico e social, incentivando a construção das vilas particulares. De maneira geral, o agenciamento de imóveis para locação conforma-se em um campo investimentos sólido, captando o capital nem sempre absorvido pela produção cafeeira ou pela indústria, ainda frágil e ameaçada pela ausência de um mercado nacional e pela concorrência estrangeira (BONDUKI, 1998).

Nesse contexto, o Estado atua no abrandamento das legislações urbanísticas e na “distribuição” de subsídios e isenções fiscais aos investidores que ofereçam moradias dinas. A falta de controle e fiscalização sobre o valor dos aluguéis, no entanto, privilegia os proprietários já que o “[...] mercado continua a ser o único elemento definidor do aluguel. E a relação oferta/procura, nas condições que prevalecem nas cidades brasileiras [...], é desfavorável aos inquilinos” (BONDUKI, 2014, P.27).

Com a chegada de Getúlio Vargas à presidência em 1930, o Estado passa a intervir em diversas esferas da sociedade brasileira, marcadamente na habitação – assumindo-a pela primeira vez como uma questão social – buscando ampliar suas bases de apoio popular (BONDUKI, 1998).

Segundo Bonduki (2014), sua primeira medida de destaque foi à criação de condições adequadas à atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) no ramo imobiliário, com a instituição das carteiras prediais que destinam até metade de seus rendimentos ao financiamento e construção de habitação para seus associados. Essas obras, no entanto, não ampliam o atendimento da demanda populacional por habitação digna, mas potencializam a rentabilidade das reservas de capital dos Institutos, que usufruem do bom retorno mensal dos aluguéis, até o momento da instituição da “segunda edição”¹ Lei do Inquilinato, agora de abrangência nacional.

Em 1942, sob a luz da propaganda do Estado, a Lei que congela os valores dos aluguéis surge como um alívio para o bolso do trabalhador, mas para os proprietários, se torna sinônimo de prejuízo e fuga para investimentos mais rentáveis, na tentativa de reaver o capital desvalorizado pelos aluguéis desatualizados somados à inflação.

Enquanto isso, os trabalhadores despejados – apesar dos mecanismos de proibição da legislação – somam-se aos migrantes que chegam às cidades para ocupar os cargos que a indústria começa a disponibilizar. Esse “boom” populacional, aliado à escassez de moradias de aluguel compatíveis com os baixos rendimentos dos operários, os expulsa das áreas centrais cidade, conformando o processo “[...] periférico de crescimento urbano, baseado na formação de assentamentos precários e no auto-emprego da casa própria, alternativa que proliferou no período.” (BONDUKI, 2014, P.45).

Este cenário impulsiona já no governo Dutra (1946), a instituição da Fundação da Casa Popular, que nasce com grandes ambições e um desenho de política habitacional, considerando não só a construção da moradia, mas a multidisciplinaridade que o atendimento à “questão habitacional” requer.

Ao contrário da estratégia rentista adotada pelos IAP a FCP idealiza o acesso à moradia apenas através da aquisição da casa própria, considerada um elemento de estabilidade social e política, estratégia que contribui para a conformação de um modelo ideal de habitação centrado na propriedade de edificações térreas, isoladas ou geminadas com pouca interação entre as famílias vizinhas.

Do ponto de vista operacional, a FCP já nasce comprometida, sua proposta de concentrar os recursos dos IAP destinados à habitação atuando no tema de maneira universal, sofre oposição de vários segmentos da sociedade “negativamente afetados”,

[...] evidenciando a disputa em torno do uso dos abundantes recursos previdenciários, instrumento central do padrão de financiamento da economia brasileira e [...] (BONDUKI, 2014, P. 48).

Ao final desse segundo período, cresce percentual de brasileiros morando em casas próprias, em detrimento dos domicílios alugados, conformando o processo de “destruição do modelo da casa alugada” (VILLAÇA, 1986) e os primeiros passos da construção do que mais tarde será chamado de ideologia da casa própria.

O segundo e definitivo passo para a consolidação do modelo da casa própria, se dá em 1964 com o golpe que institui um regime ditatorial no Brasil e adota a produção da habitação popular como instrumento de alienação da população como vemos no célebre



3º SIMPÓSIO DE PESQUISA DO PPGAU-UFRN – DOUTORADO, MESTRADO ACADÊMICO e MESTRADO PROFISSIONAL

fragmento da carta proposta de criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), escrita pela então deputada Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco:

[...] achamos que a revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas [...] (apud VILLAÇA, 1986, p. 30-31)

É consenso, no entanto, que o “verdadeiro” objetivo do BNH é a dinamização da economia e a escolha pelo setor da construção civil como locomotiva justifica-se, nas palavras de Flôres, pela

[...] vantagem de ser a atividade que utiliza maior quantidade de mão-de-obra não qualificada, movimenta um grande número de outras indústrias subsidiárias, desde as extrativas [...] até às mais sofisticadas de revestimentos especiais, luminárias e telecomunicações, o que a coloca, do ponto de vista econômico, em segundo lugar entre as indústrias, logo após a indústria automobilística. (FLÔRES, 1993, P.11).

Para Bolaffi (1979), solucionar “o verdadeiro problema” seria investir no mercado de locação de baixo custo já que, por não comprovar rendimentos estáveis, os trabalhadores são impedidos de acessar os financiamentos do Banco, que acaba privilegiando as classes de renda média e média baixa, mesmo com 55% das moradias produzidas destinadas à população de baixa renda.

Com o fim do regime militar e a extinção do BNH em 1986, suas funções são automaticamente designadas à Caixa Econômica Federal. Do ponto de vista da gestão da política habitacional, vários órgãos a encabeçam, evidenciando a instabilidade política e institucional que durou até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidência no ano anterior alimenta as expectativas pela institucionalização da política habitacional segundo a concepção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, propondo novas diretrizes para redução do quadro histórico de desigualdades sociais, tendo como premissa a habitação como direito essencial e a regulamentação da função social da propriedade (CARDOSO, 2013).

A partir de 2002, coniventes com as premissas acima citadas, programas habitacionais, fundos de financiamentos, conferências de debates, medidas provisórias e fiscais inundam o cenário habitacional com estratégias concretas no combate a escassez de moradia popular no Brasil.

A crise econômica que se inicia nos Estados Unidos em 2008 e contamina a economia capitalista globalizada, se pronuncia sobre o Brasil e o governo inicia uma série de medidas de expansão de crédito pelos bancos públicos e mantém investimentos estatais que já estavam previstos, compensando a retração do setor privado.

Como parte das medidas de contenção da crise e fomento aos investimentos na economia, o governo lança no ano seguinte o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), mobilizando o setor imobiliário e da construção civil que, novamente, se torna protagonista da política habitacional brasileira.

Assim, o MCMV mina a tendência que se apresenta a partir de 2002, baseada na articulação das políticas habitacional e urbana, e o que se vê, ao contrário, é a manutenção da lógica de implantação de empreendimentos em áreas periféricas, onde a terra é mais barata, padronização de empreendimentos e utilização de apenas uma estratégia de acesso à moradia: a casa própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que se tem como senso comum, a casa própria nem sempre foi o sonho dos brasileiros. Este ideal, como vimos, começa a ser estabelecido na década de 1920, ganhando força em 1940 à medida que a elite encontra outros campos de investimento mais rentáveis, que não a casa de aluguel.

Bolaffi (1979) referencia uma pesquisa realizada no Brasil em 1960² pelo pesquisador Loyd A. Free, que observa a casa própria como principal aspiração das populações urbanas brasileiras e a correlação estatística entre a propriedade da habitação e atitudes políticas conservadoras. Quatro anos depois, o golpe militar e sua política econômica/habitacional consolida o resultado observado por Free.

Dos cortiços aos apartamentos do Programa Minha Casa Minha a moradia popular assume diversas tipologias, é



Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | PPGAU/UFRN

promovida pelo setor privado e público; o que não muda, no entanto, é a forma de encará-la: uma mercadoria à qual são atribuídas funções econômicas alheias ao seu valor de uso, à sua condição de direito social, conferindo um papel de espectador à população já ideologicamente investida da certeza de que a casa própria é, objetiva e subjetivamente, a melhor forma de morar.

No entanto, conforme VILLAÇA (1986) a casa própria como ideologia deixa de existir, uma vez que a elite transforma as relações sociais de maneira a correspondê-las às relações ideológicas, tornando-as reais, concretas.

A posse de uma casa não só confere mais status como facilita as relações econômicas, abre as portas aos empréstimos e aos crediários e constitui não só uma forma bastante segura de investimento como uma eficaz defesa contra a inflação. É claro que pode ser falsa a idéia de que para se ter segurança social e econômica é necessário ter casa própria, mas o mundo real construído pela burguesia tornou verdadeira essa idéia. (VILLAÇA, 1986, p.24).

FLÔRES, Jorge Oscar de Mello. Moradia própria e construção civil. **Conjuntura econômica**, abr. 1993. P.11-13. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=Conjun_D90&PagFis=6270&Pesq=>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

NOTAS

¹Originalmente Bonduki(1998) utiliza como marco inicial do primeiro período o ano de 1889.

²Entre 1921 e 1927, apenas no Rio de Janeiro, a “primeira edição” da Lei do Inquilinato congelou os valores dos aluguéis, mas não veio acompanhada da proibição de despejos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social 1: cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil, In: **Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**. UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 28 ago. 2005. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

