

MOVIMENTOS SOCIAIS E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL^{1*} SOCIAL MOVEMENT AND POLITICAL HABITATION

Ana Carolina Souza Bion^{**}

Valéria Rubim Pinheiro^{***}

Orientador (a): Roseline de Sousa Cardoso^{****}

INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR FRANCISCANO

RESUMO: O crescimento no processo urbano no país teve consequências significativas se tratando de urbanização, com a concentração populacional nas grandes cidades devido à procura de emprego nas indústrias em relação às pessoas que vinham do campo para as metrópoles, o chamado êxodo rural. Isso gerou uma série de demandas que fragilizam a qualidade de vida da classe trabalhadora, visto que o grande capital os explorava sem proporcionar seus direitos básicos sociais: saúde, habitação, saneamento, educação, transporte, lazer etc. O presente artigo trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa de caráter explicativo, com o objetivo de apontar aspectos necessários ao debate da Questão urbana, que ganha ênfase com o advento da crise urbanística pela falta de planejamento das moradias. Sendo assim, é necessário destacar o papel das políticas públicas como forma de instrumento do Estado para combater as questões sociais, a fim de atender à necessidade dos sujeitos que através de suas lutas sociais constante, buscam ter suas vozes e almejos atendidos por aquele que detêm o poder interventor para assegurar a qualidade de vida digna.

Palavras-chave: Movimentos Sociais; Política; Política De Habitação.

ABSTRACT: The growth in the urban process in the country had significant consequences when it comes to urbanization, with population concentration in large cities due to the search for employment in industries in relation to people who came from the countryside to the metropolis, the so-called rural exodus. This generated a series of demands that weaken the quality of life of the working class, since big capital exploited them without providing their basic social rights: health, housing, sanitation, education, transport, leisure and so on. This article is qualitative research with an explanatory character, with the objective of pointing out aspects necessary for the debate on the urban question, which gains emphasis with the advent of the urban crisis due to the lack of housing planning. Therefore, it is necessary to highlight the role of public policies as a form of State instrument to combat social issues, to meet the needs of subjects who, through their constant social struggles, seek to have their voices and desires met by those who hold them. The intervening power to ensure a decent quality of life.

Key words: Social Movements; Policy; Housing Policy.

1.

* Artigo científico apresentado ao curso de Serviço Social do Instituto de Ensino Superior Franciscano para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

** Graduanda do 8º período do curso de Serviço Social do Instituto de Ensino Superior Franciscano. E-mail: carolbion.2001@gmail.com

*** Graduanda do 8º período do curso de Serviço Social do Instituto de Ensino Superior Franciscano. E-mail: valeriamendes43@outlook.com

**** Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Gestão Pública pelo Instituto de Ensino Superior Franciscano. Mestranda em História, Ensino e Narrativa pela Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: roseline.cardoso@yahoo.com

1. INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais urbanos abrem espaço para inúmeros debates teóricos que envolvem temas relevantes. A questão da política de habitação precarizada tanto historicamente como atualmente é um tema que chama atenção principalmente devido ao contexto político neoliberal que não tem como foco o bem-estar da classe trabalhadora, mas apenas a exploração e a geração de mais-valia. No entanto, a ênfase dada a precarização das habitações provém dos inúmeros acontecimentos e tragédias de desmoronamento de casas que geraram a morte e a perda de bens de várias famílias, devido à má infraestrutura de suas moradias ou em locais inapropriados para se fazer construções. A escolha do tema foi pensada com base em todas as problemáticas habitacionais vindas de conjunturas passadas, com o enfoque principal a desigualdade social e através das lutas sociais buscaram uma solução durante todo um período histórico, reconhecendo a grande falta de suporte das esferas estatais.

Fomentamos assim discussões que abordam assuntos de grande relevância para o debate: a contextualização histórica da questão habitacional que irá falar de toda conjuntura histórica desde a época da escravidão, a chegada dos imigrantes e os reflexos históricos no desafio da qualidade habitacional para os indivíduos de classe baixa frente aos governos que se passaram; destaques para os programas habitacionais que tiveram como objetivo de minimizar o problema social; a questão urbana no âmbito habitacional e as ações dos movimentos sociais que trazem importantes aspectos da necessidade das lutas sociais como forma de manifestar a participação social diante das demandas negativas que só crescem no país, além dos avanços e retrocessos das políticas públicas na questão habitacional das lutas sociais, ou seja, uma discussão das ações do atual governo frente ao combate ao déficit habitacional.

O presente artigo, traz como objetivo apontar aspectos necessários ao debate da questão urbana, que ganha ênfase com o advento da crise urbanística pela falta de planejamento das moradias e o crescente déficit habitacional. Analisando o cenário atual, percebe-se que o problema não é só o local onde são construídas as casas, mas a quantidade de investimento necessário a isso, pois existem muitos empreendimentos da área urbana que são localizadas em morros, por exemplo, e não se veem à mercê de infraestruturas deploráveis. Sendo assim, a desigualdade social ganha destaque, visto que a classe mais afetada é a de baixa renda em relação às suas condições de vida e de trabalho, visto que sem um bom lugar para viver e um planejamento de uma qualidade de vida digna irá interferir não só na vida de muitos cidadãos, mas também no desenvolvimento econômico e social do país. Logo, cabe perceber os avanços das políticas públicas na questão habitacional a partir das lutas sociais.

A relevância do assunto é de fundamental importância para constantes debates, pois é notório que a política habitacional ainda se vê enfraquecida mesmo diante de várias tentativas de investimentos através de programas habitacionais, as bases para adentrar mais profundamente nessas pautas foram os quatro tópicos que enriquecem o fundamento da pesquisa, trazendo uma contextualização histórica do que significa a questão habitacional e de como a importância dela foi se desenvolvendo ao longo dos anos, dando abertura para a enfatizar os programas habitacionais criados em prol de solucionar o déficit habitacional presente no Brasil, com o intuito de perceber a importância deles para as políticas públicas de habitação.

Ao adentrarmos aos tópicos que se interligam quando abordam a relevância dos movimentos sociais em prol da questão urbana no âmbito habitacional destacamos o resultado das ações de todos os movimentos sociais que intervêm sobre o papel do Estado frente às questões de instabilidade nas políticas de habitação mal planejadas. Logo, entra-se então na discussão do processo de avanços e retrocessos dessas políticas no âmbito habitacional frente a questão urbana e as impressões existentes nos dias atuais.

Para perceber tais aspectos, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa e explicativa através de atores renomados como Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Manuel Castells que discutem o tema relacionado a questão urbana e movimentos sociais, além de utilizar de bibliografias teóricas e conceituais de artigos científicos, livros, sites e pesquisas científicas para melhorar e concretizar argumentos sobre fatos históricos que marcaram e continuam marcando a história da política habitacional no Brasil.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO HABITACIONAL: Uma expressão da questão social urbana

No fim do século XIX, a campanha abolicionista mobilizou diversos setores brasileiros. A Lei Aurea foi sancionada pela Princesa Isabel, concedendo a liberdade permanente aos escravizados, porém não houve orientação de integração social adequada das regras de uma sociedade baseada no trabalho assalariado para os negros surgindo neste âmbito diversas questões intrigantes na vida dos “novos libertos” que se viam sempre à mercê da exclusão, do preconceito e do uso de termos que os menosprezavam, Barreto (2010). O uso do termo “desqualificado social”, conforme Souza (2004), é classificado como aquele que nada tem e nada vale, termo esse destinado na época para os homens livres e pobres.

Como forma de continuidade relacionada a essa exploração aflorada no Brasil, foram incentivados a vir, com a política de embranquecimento do país, os imigrantes que foram imprescindíveis nesse processo já que eles estavam em busca de novas oportunidades de empregos, pois a indústria na Europa estava passando por um desenvolvimento tecnológico e dispensando a mão de obra humana, utilizando apenas tecnologias para o manuseio dos serviços. Os imigrantes, portanto, foram uma grande “solução” para os cafeicultores de São Paulo. Esses produtores tinham como ideia continuar com o fornecimento da mão de obra, pois com a abolição da escravidão já não mais se poderia ter escravos para subordinar eles aos trabalhos nas lavouras. Para conseguir isso pensavam em formas de atrair esses estrangeiros para o país como forma de prosseguir com a produtividade, alcançar os lucros devidos e em troca esses imigrantes seriam super bem beneficiados através da obtenção de 50% desses lucros obtidos e assim, se inseriram nos cafezais e indústrias (DOLHNIKOFF, 2018).

A liberdade dos negros foi motivo para serem taxados de “vadios” por estarem ausentes do sistema produtivo e de qualquer forma de trabalho explorador. Para Kowarick (1994, p.31) “não passam de enorme massa de pessoas destituídas de propriedade e de instrumentos produtivos”. Em 1920 a população estava repleta de imigrantes e trabalhadores livres que para se manterem nas cidades, saindo do campo, tiveram que se instalar em locais sem urbanização e infraestrutura. (BARRETO, 2010)

Muitos desses eventos históricos da época da escravidão e da posterior liberdade desses refletem hoje no Brasil. O lugar de habitação em que grande parte

da população negra e pobre vive são considerados de grande risco físico, isso reflete nas marcas deixadas pela escravidão: os piores locais para morar (favelas, ocupações irregulares, palafitas, casas localizadas em morros sem uma boa infraestrutura etc.), a inserção precarizada no mercado de trabalho, as desigualdades, altos índices de violência, etc. Segundo dados de 2019 da Fundação João Pinheiro, cerca de 8% das casas do país são precarizadas ou têm um valor de aluguel inacessível para a população mais pobre, logo percebe-se o agravo da situação dos trabalhadores visto que esses dados correspondem a 3 milhões de pessoas que se encontram nessas condições.

Seguindo a linha do panorama histórico, em meados dos anos 30, há o crescimento da atividade industrial em diversas regiões do Brasil e um quadro de crescimento social ainda mais amplo, já que com base no avanço da economia, diversos trabalhadores industriais precisavam de alojamento o mais próximo possível das empresas e fábricas em que exerciam suas funções, com isso, em prol da facilidade de acesso, surgiram as tão conhecidas “vilas-operárias”, que eram moradias construídas, disponíveis para aluguel ou venda. As grandes indústrias passariam a exercer um papel fundamental nas cidades devido ao seu grande desenvolvimento e o aumento do número de trabalhadores para tais serviços (KOWARICK, 1979).

O Brasil passou por um processo desenvolvimentista no seu âmbito econômico no período de grandes influências da urbanização e industrialização. Na década de 1940 se destaca o êxodo rural de pessoas saindo do campo para as cidades em busca de empregos e a procura de melhores condições de vida. Por consequência, houve um adensamento populacional devido a uma urbanização acelerada nas grandes cidades e por conta disso houve a ausência de moradias favoráveis para toda essa nova população, havendo como “solução” empurrar esses indivíduos para as favelas que eram consideradas moradias insalubres e sem boas infraestruturas (NUNES, 2021).

A ilegalidade e irregularidade para se conseguir a posse de terras para morar e a precária condição dessas casas que muitas vezes estão localizadas em áreas de grande perigo, reforça a constante exclusão territorial e desigualdades, segundo Gomes (2017), visto que a classe média e a classe alta se localizam em ótimos acessos a diversos aspectos de qualidade de vida digna e, por que não compartilhar essa igualdade de condições de habitação para todos?!

Trazendo um recorte a partir da década de 60, foi um período de grandes mobilizações da parte dos arquitetos quanto a uma política nacional de planejamento devido a uma urbanização exacerbada. Nessa época a questão da falta de habitação já era considerada algo sério e acabou sendo enquadrada em algo mais amplo quando inserido no âmbito da cidade, pois isso refletiria no país de forma que gerou atraso em seu desenvolvimento e foi um período de reforma urbana marcada por intensos conflitos. Porém, toda essa inquietação devida às problemáticas da cidade foram silenciadas quando se instaurou a ditadura em 1964 gerando novamente o retrocesso e repressão, pois se manifestar passaria a ser um problema de polícia, (RIBEIRO E PONTUAL, 2009).

3. PROGRAMAS HABITACIONAIS

A década de 70 é marcada pela crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instaurada ainda no período da ditadura, devido, inclusive, pela crise das COHAB's (companhia de habitação popular), conforme Motta (2011), ela foi se

tornando fragilizada devido a diminuição do poder de compra do salário-mínimo. A consequência disso foram as famílias se direcionarem para as favelas ou loteamentos clandestinos como uma forma de ali viver já que não teriam condições suficientes para financiar essas moradias. Sendo assim, 1970 marca essa situação de crescimento de loteamentos clandestinos nas periferias pelo fato de o custo ser mais acessível para a classe trabalhadora, porém no final da década de 70 haveria uma nova crise que resultaria em inflação crescente e a queda da compra desses lotes, aumentando, conseqüentemente, o número de existência das favelas (MOTTA, 2011).

É indubitável que sempre deve existir o papel fundamental do Estado na provisão de moradias para as pessoas menos favorecidas. Sendo assim, diversos foram os programas habitacionais que passaram a focalizar nos indivíduos de baixa renda e que priorizasse, inclusive, locais adequados para essas moradias. Um dos grandes dilemas da questão habitacional segundo Santos (1999, p. 9) é “saber onde atuar é uma questão muito menos complexa do que saber como atuar.” Alguns desses programas vão seguir duas vertentes de apoios para essas construções: a primeira, contando com o setor público no desenvolvimento dos empreendimentos e a outra dirigida para atendimentos dos direitos a essa população. (MELLO, 1989)

A atuação por parte do setor público foi pensada em dois programas governamentais de financiamento: PRÓ-MORADIA, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e o HABITAR-BRASIL, com recursos do orçamento da União. Programas esses que foram gerenciados pelos governos estaduais e municipais e se destinam na melhoria das condições habitacionais que se localizavam em áreas degradadas, de risco ou de proteção ambiental (IPEA, 2007). Não somente esses programas, mas também contou com diversos outros que marcaram a história do Brasil na tentativa de haver a melhoria dessa questão, que foram: PROFILURB, PROMORAR e o JOÃO DE BARRO, que para Santos (1999, p. 16), “visavam auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na urbanização de áreas habitacionais degradadas”.

Primeiramente, vale destacar os programas históricos que mais marcaram a história do Brasil. O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) foi um programa instituído em 1975 e que tinha como objetivo ampliar os clientes, antes atendidas pelo Plano Nacional de Habitação Popular, com a instauração de famílias que estavam inseridas no mercado de trabalho, mas de forma precarizada com renda de 1 a 3 salários-mínimos. Foi inclusive um programa que trouxe como centralidade a questão da terra urbana no âmbito da questão habitacional, porém não vingou de forma eficiente, dando lugar a novos programas, (HECK, 1983).

O Programa de Erradicação da Subabitação (habitação precária, construída com resto de materiais, carente de infraestruturas e serviços públicos), mais conhecido como PROMORAR, foi instaurado em 1979 e teve em vista essa demanda crítica em relação a Subabitação que vinha sendo um verdadeiro desafio para a ação dos poderes públicos. Ele foi um divisor de águas na questão habitacional por ter como premissas: promover a melhoria de vida da população de baixa renda; promover a geração de empregos; intervir na problemática relativo à posse de terras; promover a participação ampla e ativa nos programas da população de baixa renda etc. Uma de suas prioridades era rever aquelas habitações em situações mais insalubres como palafitas em áreas alagáveis ou inundáveis. Sendo assim, o PROMORAR foi desenvolvido sob uma meta de grande inspiração em projetos de grande porte e investimentos, contando com um arsenal de agentes e investimentos de acordo com HECK (1983).

O programa JOÃO DE BARRO foi um programa de autoconstrução, instaurado em 1984, pela construção em larga escala de habitações e se destinava aos núcleos urbanos de pequeno e médio portes. Porém, também não foi um programa muito bem desenvolvido. Vale ressaltar que apesar de tantos programas existentes no Brasil em relação à questão habitacional, ainda se encontra tudo muito precarizado devido a todo arsenal de má gestão e/ou investimento nas políticas públicas que garantam de fato o avanço para o desenvolvimento do país e a diminuição da pobreza, isso se percebe tanto no passado como atualmente (MELO, 1989). Assim, conforme frisa Santos (1999, p. 22): “reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.”

Em 1990 até 2000, pode-se dizer que houve uma grande mudança na perspectiva habitacional e na forma dos Governos atenderem a população de baixa renda. No governo de Itamar Franco, os programas HABITAR BRASIL e MORAR MUNICÍPIO tinham em vista financiar a construção de moradias para essa população de baixa renda. O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) contribuiu no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, em maior participação do povo nas decisões e de uma visão conjunta sobre a questão habitacional. Foi pensado no Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais que tinha como objetivo concluir obras que começaram e não foram terminadas. A utilização de recursos do FGTS para a concretização das obras se fez presente, mas não foi gerenciado da maneira adequada, o que demonstra a falta de gestão de recursos públicos.

No ano de 2000 (ainda nesse governo) quem ganha bastante destaque é o Estatuto das Cidades cujo objetivo foi fixar uma série de instrumentos urbanísticos com o propósito de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais, bem como instrumentos da participação, controle e gestão democrática da cidade, assim como o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana (MOTTA, 2011). Além disso, o Estatuto também buscava atender as necessidades dos moradores e melhor condição de vida nas cidades. Cada município deve ter seu próprio plano diretor devido aos diferentes números de habitantes em cada região.

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) está inserido nas ações políticas do governo Lula, se estendendo para o governo Dilma. Foi um dos governos que mais priorizou a população de baixa renda e abriu oportunidades para mais igualdade e acesso a diversos benefícios. O programa tinha como meta a construção de um milhão de moradias para a população de baixa renda, além de pensar em uma forma de estimular a criação de empregos e participação social dos cidadãos. Ele foi estabelecido através do PAC que tinha importantes eixos para uma construção de vida urbana melhor. Em 2011, o MCMV passa a incluir as áreas rurais nas políticas de intervenção habitacional. Entretanto, apesar do programa ter metas bem estabelecidas e ser um dos programas instalados em um governo que mais focalizou nas políticas públicas e nas famílias de baixa renda, percebe-se que ele não atingiu suas propostas de forma efetiva, pois constatou-se que não houve a diminuição do déficit habitacional e pior, os recursos financeiros disponibilizados não foram utilizados da maneira correta para que trouxesse a melhoria de vida para a classe trabalhadora, porque eles ainda se viam à mercê de casas localizadas em lugares inadequados, sem infraestrutura e sem saneamento (LUCIANO E MELLO, 2019).

Portanto, nota-se que a trajetória do Brasil a respeito da questão urbana e todo o seu aspecto habitacional é repleto de lutas, desenvolvimento, investimento,

mas, inclusive, na busca constante por uma inserção da classe trabalhadora para uma vivência mais igualitária, em que o simples fato de ter casas para se viver é repleto de dilemas e crises da parte de quem mais deveria ajudar: o Estado.

O programa habitacional que marca o atual Governo é Casa Verde e Amarela que a princípio decorreu do Minha Casa Minha Vida, mantendo os mesmos objetivos: garantir o acesso à moradia digna para pessoas com baixa renda. A principal diferença entre esses dois programas é o grupo da faixa de renda, sendo que o atual programa tem 3 grupos sendo a primeira com o mínimo de salário de até 2 mil reais e o máximo com 7 mil reais, enquanto o Minha Casa Minha vida mantinha 4 faixas com mínimo de até 1,8 mil reais e o máximo 7 mil reais (LUCIANO E MELLO, 2019). Portanto, a análise da renda desses grupos é importante de ser percebido para que haja uma percepção entre esses dois programas sobre as pessoas com renda mais baixa que assim terão acesso a esse direito.

4. QUESTÃO URBANA NO ÂMBITO HABITACIONAL E AS AÇÕES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os movimentos sociais urbanos começaram a surgir em meados da década de 70, após o regime militar, como forma de resistência e manter a luta coletiva pela liberdade de expressão e se manifestar sobre seus direitos. Seu eixo principal era trazer à tona a participação social no campo político de habitação e para que essa causa ganhasse visibilidade e intervenção do Estado para solucionar as problemáticas reivindicadas (FONSECA, 2012). A ação dos movimentos sociais frente a temática da questão urbana não visava somente direito à moradia, mas sim garantia frisar a busca por condições de vida de qualidade, incluindo todos os direitos dos cidadãos, indo além de um espaço digno, mas também lutava pela conquista de direitos básicos como; saneamento, água potável, saúde, educação, transporte, infraestrutura das ruas, entre outros. O papel das lutas sociais era também reforçar a importância dos sujeitos sociais nas esferas de organização política da época.

Na década de 60, com o novo regime político instaurado os danos históricos causados pelo regime militar deram origem a uma forma de inserção da classe trabalhadora oprimida nos grandes movimentos sociais da questão urbana, dando abertura para o debate sobre as condições dos espaços urbanos da época, e suas configurações nesse percurso histórico que nos acompanha até os dias atuais (Carvalho, 2002). Os movimentos nesse período em oposição ao regime instalado tinham suas contestações claras: a defesa de valores do Estado democrático e repúdio a essa forma de autoritarismo e opressão instalada pela ditadura.

Os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar e ganharam mais força na década de 70, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento. No período de redemocratização, os movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade. Gohn (2011, p.23) analisa toda essa conjuntura social quando afirma “que os movimentos sociais dos anos 1970/1980, no Brasil, contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais [...]”, pois a Constituição Federal viria anos depois para reformular diversos direitos sociais básicos importantes para a vida de todo ser humano inserido em uma sociedade. Segundo Avritzer (2009) a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para práticas

participativas do povo na área de políticas públicas e políticas urbanas para promover a democracia não só no aspecto político, mas no aspecto de ser um cidadão ativo nas questões que afetam a qualidade de vida para todos.

Ao adentrarmos a década de 80, especialmente em 1980, quando iniciou-se uma grande estabilidade desses movimentos sociais, ocorreu a visibilidade frente às questões problemáticas geradas pelo capitalismo, entrando assim em discussão a voz dessas classes na política. Período de grande marco, já que se dava início a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), e o resultado desse relevante período histórico deu início a criação de dois grandes movimentos sociais urbanos no Brasil, como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), que surgiram pela grande necessidade da busca por melhoria das estruturas de vida impostas para as classes subalternas, (Carvalho, 2002). A autora Ivo (2010, p.18) reforça a necessidade de sujeitos políticos prontos para lutarem a favor de uma realidade digna, onde:

[...]as políticas e os direitos sociais constituem-se em mediações institucionais que visam assegurar a cada um as condições materiais de vida, permitindo a cada cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos no âmbito do Estado-nação.

Ainda na década de 80, tem-se a criação do MST, que teve sua importância histórica por conseguir reunir centenas de trabalhadores rurais, que migraram para as grandes cidades, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo, uns por vontade própria e outros por apenas serem “jogados” a essas condições, a procura de uma melhor condição de vida, e acabavam sentindo o forte impacto da vida precária nas cidades. Seu objetivo, além da reforma agrária, era a transformação social no âmbito de mais inclusão (Nunes, 2021).

Já o MTST, que é uma vertente urbana do MST, traz consigo seu principal foco de luta, a questão da ocupação de espaços vazios nas áreas urbanas como prédios, que são construídos precariamente e abandonados à mercê da desestrutura. Grande parte dos componentes desse movimento eram pessoas em situação de rua, pessoas que foram despejadas, que não tinham condições de pagar por aluguéis altos, e até mesmo pessoas que moravam em áreas de risco e devastação. Ao contrário do que muitos pregam, essas pessoas buscavam não apenas por território, mas sim um lugar no campo político que visasse as problemáticas vivenciadas nos espaços urbanos construídos a partir de qualidades. Trazendo assim o enfoque à consciência de classe e desigualdade social presentes no debate sobre questão urbana no Brasil, (Nunes, 2021).

O MST e o MTST alertaram em 2019, áreas que não cumprem sua função social, pois denunciam a existência de vasto terrenos vazios há um bom tempo e que não são aproveitados pelo Governo para investimentos em habitações para diversas famílias necessitadas (REDAÇÃO PLURAL, 2022). Portanto, esses movimentos também alertam a sociedade sobre a falta de intervenção do poder público sobre questões que demandam sua atuação para melhoria do quadro social e a falta de administração dos recursos e dos espaços vagos para construção de empreendimentos que são profundamente necessários.

Ao analisar o contexto histórico e atual dos movimentos sociais, percebe-se que eles decorrem das desigualdades de classes ao longo da história. A falta de um bem indispensável à vida humana resulta na organização sociopolítica pela luta de direitos sociais. Em torno de lutas pela habitação, constituíram-se sujeitos políticos. Segundo Castells (1983, p. 387):

Um movimento social nasce do encontro de uma dada combinação estrutural, que acumula várias contradições, com um certo tipo de organização. Todo movimento social provoca, por parte do sistema, um contramovimento que nada mais é do que a expressão de uma intervenção do aparelho político (integração repressão) visando à manutenção da ordem.

Nas últimas décadas houve um intenso crescimento no processo de urbanização, devido às demandas de emprego nas grandes cidades. Ocorre que essa concentração populacional no território urbano trouxe transtornos habitacionais, como a fixação de moradias em locais inapropriados, com déficit de infraestrutura e sem fiscalização regulamentada.

Qualquer instalação de assentamento humano, construído onde podem estar sujeitos a riscos naturais, como desabamentos, deslizamentos e outros incidentes, são considerados áreas de riscos.

São áreas passíveis de serem atingidas por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários) (IPT, 2007, p. 26).

Para Alfonsín e Fernandes (2006, p. 281-282), “a cidade resultante do processo de ocupação dessas áreas é marcada pela “urbanização de risco”, perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não têm “direito à cidade”, mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura.”

Dessa forma, levando em consideração desastres ambientais que trazem risco principalmente para instalações construídas em locais inapropriados, tangenciam a realidade em questão, levando à perda de suas casas, riscos de vida e entre outros. Dito isso, a necessidade do Estado em intervir em investimentos e criação de programas sociais através da manifestação de movimentos sociais é imprescindível, pois segundo Vasconcelos e Cândido Júnior (1996), não tem como confundir o déficit habitacional com a necessidade de construção de novas moradias, pois a má qualidade e suas inadequações irá refletir na qualidade de vida dos cidadãos.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) implantado pelo Governo Federal (2007 a 2010), tinha como objetivo a intervenção necessária na habitabilidade da população inserida em locais inapropriados visando a realocação ou permanência no local com ações de saneamento, boa infraestrutura e inclusão social. O PAC era composto por importantes eixos que fomentaram um planejamento para uma cidade melhor. Seus eixos eram: cidade melhor, energia, o Minha Casa Minha Vida etc. O Governo, através de investimentos no PAC, concedeu planos municipais, projetos e execução de obras preventivas em áreas sujeitas a risco de deslizamentos, principalmente nas regiões como Sudeste, Nordeste e Sul - que são áreas que mais sofrem no sentido de índices pluviométricos. Conforme Carvalho e Galvão (2006, p. 181) relatam que:

A incorporação do gerenciamento de risco à agenda da política urbana, associada à efetiva implantação dos instrumentos de planejamento urbano que ampliem o acesso das camadas populares à terra urbanizada e a uma

política habitacional que responda à necessidade de moradia de interesse social, é condição essencial para a construção de cidades mais seguras ante os desastres naturais.

Vale destacar ainda que mesmo antes da implementação do Estatuto da Cidade, já haviam sido criadas diversas políticas habitacionais, inclusive sobre a urbanização de grandes favelas. Entretanto, essas políticas históricas e atuais não têm sido capazes de deter ou melhorar o crescimento de alocações informais com precárias condições de habitabilidade (GONDIM, 2012). Dessa forma, a necessidade de se fazer presente a visão crítica da realidade se torna fundamental para perceber os retrocessos e fracassos do Estado. Segundo Bonduki (2008, p. 82):

A permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal, evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema.

Sendo assim, a sociedade como sujeitos repletos de direitos políticos e sociais se veem à mercê de uma realidade que precisa de uma intervenção urgente do Estado para rever suas ações e intervenções diante da problemática que tem se tornado cada vez mais uma questão social e uma política social precarizada que afeta a dignidade dos indivíduos e conseqüentemente levando a sociedade a se organizar em grupos coletivos para manifestar suas inquietações, logo a ação dos movimentos sociais frente a discussão em torno da questão urbana no Brasil leva-nos a compreender o quanto o poder econômico propaga uma dominação social generalizada focada nas classes urbanas, abrindo visão a uma série de expressões de desigualdade.

4.1 AVANÇOS E RETROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA QUESTÃO HABITACIONAL A PARTIR DAS LUTAS SOCIAIS

O resultado da luta de todos os movimentos sociais que surgiram em prol de políticas voltadas para a questão social sobre moradia adequada no Brasil é de grande relevância histórica, levando em consideração que as lutas sociais existem na busca de solucionar um problema que é diretamente do Estado, que não encara esse papel fundamental prioritariamente. Um exemplo disso são os planos de políticas neoliberais implementados principalmente no Brasil nas últimas duas décadas até os dias atuais, que por parte ignoram totalmente essa deficiência de crise habitacional, já que subitamente são reduzidos gastos voltados para essas questões, incluindo muitos outros fatores condizentes nessas ausências de ação por parte do Estado. Fonseca (2012), afirma que todo esse avanço não foi suficiente para mudar a realidade de habitação existente nas cidades brasileiras, levando à luta contínua.

Só no ano de 2003 durante o governo Lula as lutas sociais começaram mesmo que lentamente a obter avanços, ocorrendo a criação do Ministério das Cidades, acoplado a participação social dentro das gestões políticas, com a inclusão dos representantes de lutas sociais (BONDUKI, 2003). O Ministério da Cidade tinha a Caixa Econômica Federal como principal financiadora dos programas habitacionais, que tinha como foco as famílias de baixa renda com renda mínima de 1,8 mil reais.

É inegável o adensamento das políticas habitacionais e seu progresso no início dos anos 2000, porque o balanceamento econômico foi bem planejado, já que uma parcela da população de baixa renda conseguiu financiar sua casa própria, e outra parte foi promovida pelo gerenciamento dessas políticas. Para Fonseca (2012, p.15) “a origem dos programas auto gerenciários na habitação está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade e à capacidade da população se organizar e construir soluções, apropriando-se do espaço urbano”.

Sendo assim, o déficit habitacional, e a maior parte da construção dessas habitações foi realizada em áreas distanciadas dos centros e locais de emprego desses moradores, já que os locais de empreendimentos ou maior parte deles se localizam longe das residências urbanas, isso faz com que esse seja um dos problemas habitacionais mais intensos que não foi solucionado no passado, e, no entanto, agora é existente ainda mais na realidade atual. Essa deficiência presente na habitação no Brasil é geral, porém, segundo uma pesquisa realizada em 2019 pela Fundação João Pinheiro, apontou que principalmente nas regiões Norte e Nordeste existe um grande índice de moradias precárias e famílias em situação de coabitação familiar em massa. Conforme Cortês (2020, p.118):

O espaço, como condição básica da existência do trabalhador, deve compreender não apenas a habitação, mas também o lazer, os equipamentos, o transporte e todo o conjunto de recursos que colaboram para a totalidade do ambiente de vida desses atores. É importante observar que os custos e a qualidade desse conjunto de recursos afetam diretamente o padrão de vida da classe trabalhadora.

A falta de investimento em políticas públicas atualmente reflete no quanto retrocedeu a base das lutas por direito à moradia, melhores condições de vida e até mesmo de trabalho para a população de baixa renda. Esse quadro se agravou ainda mais atualmente, com o surgimento da Covid-19, segundo uma pesquisa realizada pela Fiocruz (2021), após um ano da maior e mais triste pandemia sanitária anunciada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, apenas fortaleceu para que o Brasil ficasse ainda mais faminto, desigual e pobre. No final de 2019, o Brasil havia sido destaque no relatório de desenvolvimento humano divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). De acordo com o estudo, o país era o sétimo mais desigual do mundo, atrás apenas de nações africanas.

Consequentemente, não foram só a fome e desemprego os principais resultados vindos de um país que não estava devidamente preparado para uma onda de pandemia, e isso fez com que se tornasse mais notável a falta de interesse em políticas públicas desencadeada ao longo de gestões passadas. Como exemplo disso, um acontecimento que ocorreu em pleno a crise citada, quando houve um rush entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e o atual presidente da república Jair Bolsonaro, com relação aos despejos que estavam ocorrendo no Brasil, já que o presidente vetou a Lei nº 1179/2020 aprovada pelo Congresso Nacional que proíbe o despejo de famílias durante a pandemia. Segundo um mapeamento feito por entidades integrantes da Campanha Despejo Zero, cerca de 6.373 famílias foram expulsas de seus locais de moradia. Isso equivale a 34 famílias colocadas na rua diariamente sem a menor assistência do poder público (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022).

Neste caso, eleva-se a resistência popular e suas formas de colidir com um sistema político que deveria se tornar proativo com um todo, e não apenas com

setores econômicos, principalmente quando se trata de um país que encara todos os dias a desigualdade econômica e social sem unanimidade e interação popular, pois quanto maior o desinteresse público maior o índice de problemas e demandas não atendidas à essa população, e maior o agravamento de todos os âmbitos direcionados à questão social brasileira.

Sob essa perspectiva, nota-se que o capitalismo atua diretamente com o neoliberalismo tão exacerbado nos dias atuais, em que se nota a ausência do Estado em investimentos nas políticas públicas que se encontram tão precarizadas e pelo fato de ambos estarem ligados ao foco na exploração econômica e intervenções mínimas na busca de melhorar o quadro social da realidade. Como afirma Machado (1999, p. 43) “o objetivo é acumular capital e não garantir condições de vida para toda a população.” Consequentemente, isso vai dar lugar a questão social que se constitui da relação entre capital versus trabalho a partir do processo produtivo, das lutas de classes e na busca contínua de seus direitos sociais. Através da questão social se tem as expressões da questão social que é justamente toda a problemática que rodeia a sociedade: a pobreza, a violência, a desigualdade, a falta de habitação, entre outros. O grande perigo em uma sociedade democrática é justamente ter atos que contrariam esse termo. O Estado tendo atos de violência ou abusos de poder é uma séria questão que pode trazer retrocessos para a camada popular. Daí se pode falar em uma repressão que a justiça traz consigo quando toma essas atitudes antiéticas sobre pessoas que estão, na verdade, manifestando a democracia, a participação. Nas cidades, hoje, essas ações vão sendo tomadas por aqueles em situações de mais necessidade, com uma realidade precarizada, direitos violados e que se veem à mercê do crescimento constante de desigualdades e exclusão, portanto, não haverá democracia se não houver o devido cumprimento de leis e não haverá democracia sem a existência e convivência favorável com os movimentos sociais ativos e livres de todo e qualquer tipo de limitação ou censura, pois suas ações são imprescindíveis para uma sociedade mais justa e equilibrada na garantia de direitos e melhores condições de vida.

Dessa forma, vale ressaltar a importância da participação da sociedade civil nas esferas de planejamento de políticas públicas junto ao poder público, levando em consideração que não se faz os espaços urbanos sem a participação efetiva daqueles que convivem de perto com a desigualdade, ressaltando toda a questão histórica de que a participação coletiva é necessária para continuidade dessas lutas sociais e o resultado de suas conquistas. Nunes (2021, p. 12 e 13) reafirma que “a garantia de abertura desses espaços de participação e debate compreendem ações articuladas por movimentos sociais com uma dimensão política amadurecida.” Sendo assim, os movimentos sociais só reforçam o que a Constituição Federal assegura e o que os Direitos Humanos protegem, que é o direito de viver com dignidade, em prol de cidades modernas democráticas que visem a construção de uma urbanização com desenvolvimento igualitário e para emancipação dos sujeitos, a fim de que seus direitos possam ser garantidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escassez habitacional territorialmente em conjunto a pobreza e desigualdade social, promove as lutas sociais da população afetada pela precariedade de moradia, que fomenta a busca por melhoria perante o Estado através de programas

sociais. Os Movimentos Sociais entram em conformidade sobre o que se entende sobre democracia, pois requer a participação dos indivíduos nas decisões políticas e sociais, suas manifestações contra ou a favor, além de sempre buscar o melhor para todos de forma igualitária. Essas lutas sempre estiveram presente na sociedade brasileira quando se lembra de questões agravantes da qualidade de vida dos trabalhadores ao se organizarem em coletivo para manifestar suas inquietações contra o Estado, fato esse que acontece até os dias atuais devido à má gestão de políticas públicas enfraquecidas para atender as necessidades do povo.

O agravante que vem se tangenciando ao longo do tempo é a questão habitacional que desde o tempo da revolução industrial sempre foi precarizada para a classe trabalhadora se inserir de forma adequada na sociedade e no seu meio de vida. A classe alta visava apenas a exploração da força de trabalho, mas não pensava na qualidade de vida do trabalhador.

O intuito é analisar as causas e consequências da má gestão do poder público frente ao déficit habitacional, destacando o agravante na vida de cidadãos brasileiros em relação às habitações sem infraestrutura adequada, levando-os à perda de seus bens e da violação de direitos sociais básicos, como o direito à moradia. Isso revela que uma expressão da questão social tem aparecido com grande frequência na sociedade brasileira: a questão habitacional precarizada. Essa é, portanto, a política neoliberal que corta o direito à moradia, que diminui seu papel como Estado interventor na vida social em busca da vida digna para seus cidadãos e impulsiona as pessoas para situações de risco, visto que está profundamente atrelado a meras condições econômicas.

É necessário destacar o papel das políticas públicas como forma de instrumento do Estado para combater a questão social e desigualdade social, a fim de atender à necessidade dos sujeitos que através de lutas sociais constantes, buscam ter suas vozes e almejos atendidos por aqueles que detém do poder interventor, para assegurar a qualidade de vida digna para todos em prol de uma sociedade mais democrática e igualitária.

Logo, os objetivos colocados em pauta, como: identificar o contexto histórico e atual da questão urbana no âmbito habitacional, compreender as ações dos movimentos sociais relacionados à questão urbana no âmbito habitacional, perceber os avanços das políticas públicas na questão habitacional a partir das lutas sociais foram de fato elencados e bem discutidos no presente artigo, colocando-se por fim que se constata diante da pesquisa o fato de que a política habitacional ainda se vê enfraquecida e carente de políticas sociais que fortaleçam o seu papel importante e necessário diante da sociedade.

REFERÊNCIAS

Agência Câmara de Notícias. <https://www.camara.leg.br/noticias/692845-deputados-ressaltam-apoio-da-onu-a-projeto-que-suspende-despejos-na-pandemia>.

A pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil. <https://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>.

ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. In: ___. [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54. (Coleção Democracia Participativa).

BARRETO, Ana Claudia de Jesus. **O lugar dos negros pobres na cidade: estudo na área de risco do bairro dom Bosco**. Juiz de fora. 2010.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. São Paulo, 2008.

CARVALHO, C. S.; GALVÃO, T. **Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas em áreas urbanas**. Brasília, 2006.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983.

Campanha despejo zero. <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/campanha-despejo-zero-divulga-novos-dados-e-um-aumento-de-mais-de-400-em-familias-despejadas>

DE LIMA, R. M. C. **Questão urbana e serviço social: debates e disputas**. Recife: Ed. UFPE, 2020.

DOLHNIKOFF, M. **“Imigrantes para substituir escravos na cafeicultura”**. História no Brasil império. Editora Contexto. 2018, São Paulo.

FONSECA FERREIRA, R. F. C. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade**. Buenos Aires, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: FJP, 2021. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalNoBrasil20162019v1.0.pdf>

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. Revista Ciências Sociais Unisinos, Rio Grande do Sul, 2006.

GOMES, G. K. C. **Contribuição do serviço social à defesa do direito à moradia no Brasil contemporâneo**. 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br>. Acesso em: 08. jun. 2022.

GONDIM, L. M. P. **Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental**. Salvador, 2012.

HECK, G. A. T. **Habitação Para a População de Baixa Renda**. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, p. 45 - 52, 1983.

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>

IPT. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Celso Santos Carvalho, Eduardo Soares de Macedo e Agostinho Tadashi Ogura, (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007. 176 p. Disponível em: Acesso em: 28 abr. 2018.

IVO, A. B. I. **Questão social e questão urbana: laços imperfeitos**. Salvador, 2010.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LUCIANO, F.; MELLO, M. DE. **A questão da moradia na redemocratização do estado brasileiro**. Goiás, 2019.

MACHADO, E. M. **QUESTÃO SOCIAL: OBJETO DO SERVIÇO SOCIAL?** PARANÁ, 1999.

MELO, M. A. B. C. **Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988**. Revista De Arquitetura e Urbanismo, 1989.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: Políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2011. Disponível em:
<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf Acesso em: 08. jun. 2022.

NUNES, G. F. C. **Movimentos sociais e lutas urbanas no Brasil: reflexões sobre a construção da cidadania nas cidades contemporâneas**. Universidade Federal do Maranhão (UFMA)/Centro de Ciências Sociais/Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. São Luís/MA.

Plural Curitiba.

<https://www.plural.jor.br/noticias/dr-jacare/projeto-de-moradia-social-atribuido-a-lula-nao-existe-e-mst-e-mtst-nao-estao-invadindo-casas-no-pr/>

RIBEIRO, C; PONTUAL, V. **A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960**. Pernambuco, 2009.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, 1999.

SOUZA, L. M. **Desclassificados do Ouro: a pobreza mineira no século XVIII**. 4. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2004. p. 9-130.

VASCONCELOS, J. R. CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **O problema habitacional no brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Brasília, 1996.