

## QUESTÃO HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Marina Barbosa Pinto \*

### RESUMO

Neste artigo tratamos do estudo da questão habitacional no Brasil, percorrendo a trajetória da urbanização brasileira, a partir da problematização da questão social no Brasil. Desse modo, identificamos a determinação da configuração capitalista brasileira na conformação das cidades, revelando o caráter de classe e de exclusão inerente ao ordenamento das relações sociais, expresso de modo claro nas políticas sociais relativas à questão. Neste contexto, a questão habitacional, portanto, é uma expressão das contradições inerentes à relação capital x trabalho no mundo urbano, no qual a cidade é uma expressão da luta de classes. Com tal compreensão, a reconstituição das lutas por moradia evidencia a ação dos sujeitos políticos, imprimindo sua marca no enfrentamento cotidiano contra o capital.  
Palavras-chave: questão social, questão habitacional, urbanização

### ABSTRACT

In this article we deal with the study of the housing question in Brazil, covering the trajectory of Brazilian urbanization, from the analysis of the social problems in Brazil. In this manner, we clearly identify the determination of the Brazilian capitalist configuration in the layout of the cities, disclosing the characteristics of class and exclusion inherent to the order of the social relations, also expressed in social policies regarding this theme. In this context, the housing question, therefore, is an expression of the inherent contradictions between capital and work in the urban world, in which the city is an expression of the struggle between classes. With this understanding, the reconstitution of the conflicts over housing emphasizes the action of political individuals leaving their mark in their daily confrontation against capital.  
Key words: social problems, housing issue, urbanization.

Neste artigo, discutiremos a questão social, destacando a questão habitacional como um componente revelador do ordenamento das relações sociais capitalistas, dedicando-nos a indicar sua conformação na sociedade brasileira. Assumimos a concepção que compreende a habitação não apenas em seu valor de uso, como também no valor de troca, o que a caracteriza como uma mercadoria. Nesse sentido, estabelece-se uma estreita relação entre o acesso à habitação e o nível de renda da população. Sendo um objeto de consumo, uma mercadoria, a

---

\* Doutora na Escola de Serviço Social da UFF; pesquisadora do Núcleo Trabalho, Política e Movimentos Sociais (ESS-UFF) [marinabp@flordelotus.net](mailto:marinabp@flordelotus.net).

habitação – que é culturalmente definida como o lugar onde se desenvolvem as atividades cotidianas necessárias à sobrevivência de cada um e também à reprodução da força de trabalho<sup>1</sup> – é constituída por um sentido amplo que considera o seu entorno físico, como a paisagem, o caminho e também a convivência coletiva e de vizinhança. Ao estudar a questão habitacional, entendemos que ela se constitui como parte do complexo e contraditório processo de estruturação urbana da sociedade capitalista.

### ESPAÇO URBANO E CAPITALISMO

O debate sobre questão habitacional remete ao debate sobre as cidades. Consideramos que a análise de Engels<sup>2</sup> a respeito da destruição da manufatura e do surgimento da grande indústria nos fornece subsídios importantes para entender a conformação das cidades, partindo de uma compreensão básica de que estas são constituídas a partir de determinações históricas.

Destacamos como determinante para a conformação do espaço urbano o desenvolvimento da grande indústria e, por conseguinte, o surgimento de um montante grande de capital a ela vinculado. Originam-se daí dois movimentos: um, o fluxo migratório (a população se dirige às cidades em busca de oportunidades – emprego em especial); outro, a adaptação do espaço à produção de mercadorias. Nesse processo se mesclam as ações das empresas e do Estado.

Entretanto, as condições habitacionais não atendiam às demandas e propiciaram o aparecimento de surtos endêmicos pelas condições miseráveis e anti-higiênicas em que os proletários foram obrigados a se alojar. Paralelamente, a concentração de trabalhadores favorecia o processo de politização.

A burguesia, sentindo-se ameaçada tanto pelas doenças que podiam afetar o chamado “exército industrial de reserva”, como pela disseminação de idéias revolucionárias, reage demolindo imóveis em nome de uma renovação urbana, o que provocou a criação de

---

<sup>1</sup> FERRAZ, S.M.T. Espaço e tempo: moradia e cotidiano. *Textos para Leitura*, Niterói, FF/FAU/Departamento de Arquitetura, 2000 [mimeo.].

<sup>2</sup> Encontramos uma importante e complexa descrição das condições habitacionais da classe operária inglesa no período da Revolução Industrial em: ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Porto: Afrontamento, 1975.

condições para a especulação imobiliária (altos aluguéis) e o deslocamento dos alojamentos precários dos trabalhadores. Ficava claro, segundo Engels<sup>3</sup>, que a intenção da classe dominante não era resolver o problema habitacional e, sim, pressionar a classe trabalhadora para seguir vendendo sua força de trabalho, no caso para poder ter acesso à moradia, e também ter controle dessa força de trabalho, submetendo-a a moradias construídas pelo patronato.

A cidade constituiu-se, então, como um lugar importante para a materialização do capital e decisivo para as metamorfoses necessárias à consolidação e expansão do sistema capitalista; como também se tornou o lugar onde a habitação se transformava em uma mercadoria produzida sob as relações capitalistas e, portanto, destinada ao lucro. A reorganização interna das cidades é resultado da ação de diferentes agentes que têm interesses diversos e, por vezes, antagônicos. Concorrem para a definição do perfil da cidade o Estado, as empresas, as imobiliárias, os donos da terra urbana e a população trabalhadora. Pode-se afirmar que:

[...] o solo urbano [...] traduz a existência de uma luta social por usos diferenciados, que ganha contornos mais claros quando se considera que, possa ser também esse solo terra de habitação, os mecanismos econômicos e jurídicos que geram remoção, localização diferencial e controle implicam a segregação social e espacial de amplos segmentos da população metropolitana.<sup>4</sup>

Seria simplificar o tema ao explicar sua configuração na contemporaneidade apenas pela relação desequilibrada entre oferta de imóveis e demanda populacional, o que é apresentado pela concepção dominante. Seus contornos atuais se devem à relação investimento  $\times$  rentabilidade. Apesar de ser um equipamento imprescindível ao processo de produção e acumulação de capital, ele tem um custo alto e não é rentável em tempo e quantidades semelhantes a outras opções facilmente ao alcance dos capitalistas.

O fluxo contraditório dessa mercadoria é determinado pela propriedade privada do solo urbano, que exige renda monetária para que se possa ocupá-lo. Entretanto, essa renda não

---

<sup>3</sup> ENGELS, op. cit.

<sup>4</sup> RIBEIRO, A.C.T. Cidade, reivindicações e equipamentos coletivos. In: O desenvolvimento urbano em questão. *Textos Didáticos*. Rio de Janeiro, IPPUR/UF RJ, 2001. p. 46.

é provida, minimamente, a todos. Agrega-se a isso a necessidade de manter uma parcela da população em condição de “reserva” para controle dos gastos do capital com a força de trabalho, parcela esta que não possui nenhuma condição de pagar pelo uso do solo urbano.<sup>5</sup>

Depreende-se daí que há uma inter-relação estreita entre dois componentes da configuração capitalista que explica a inacessibilidade da maioria da classe trabalhadora à habitação urbana: a apropriação monopólica da terra e a superexploração da classe trabalhadora. Cabe tecer algumas considerações sobre esses dois componentes, a fim de termos a real dimensão da inter-relação entre os dois processos.

Apoiando-nos nas elaborações de Marx sobre renda fundiária, compreendemos que a terra, originalmente um bem natural não-mercantil, adquire valor de troca na medida em que incorpora trabalho social existente nos investimentos públicos. A contradição do uso da terra é a contradição do sistema que organiza as relações de produção dos bens materiais e as relações sociais nesse tempo presente: ainda que a terra incorpore trabalho social e seja em potencial um bem a ser usufruído por todos; ela se constitui em um bem apropriado privadamente determinado pelo seu valor de troca no mercado.<sup>6</sup> Nesse quadro, a terra é ao mesmo tempo condição de produção do capital e condição de vida da classe trabalhadora. No sistema capitalista, o problema fundiário reside na apropriação monopolizada de alguns sobre a terra, ao mesmo tempo em que ela é necessária à produção de moradia da classe trabalhadora. A especificidade do monopólio da terra urbana está no fato de que, apesar de não poder ser reproduzida no e pelo processo de produção e circulação de mercadoria, ela permite “ao dono da propriedade tributar a produção e circulação de mercadoria, concorrendo para a distribuição da mais-valia sem concorrer para sua geração e realização”<sup>7</sup>.

A terra perdeu poder de interferir, como elemento decisivo, no processo de produção da ordem capitalista visto que, a partir do desenvolvimento dessa ordem, a relação que

---

<sup>5</sup> A relação entre renda monetária e ocupação do solo urbano está bem desenvolvida em: SINGER, P. 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-Omega, 1982. p. 11-13.

<sup>6</sup> Autores como Lefebvre e Harvey atualizam esse debate. HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980; LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

<sup>7</sup> LIMA, S.L.R. *A questão social, questão habitacional e sua especificidade na realidade brasileira*. Rio de Janeiro: IPPUR/UF RJ, 2003. p. 19 [mimeo.].

determina sua especificidade nesse contexto passa a ficar subordinada às leis de produção e distribuição de mais-valia. Isso altera a origem do rendimento do proprietário de terra, que passa a obtê-lo quando o uso da terra possibilita um lucro acima do lucro médio.<sup>8</sup> Cabe considerar que a terra e suas benfeitorias são mercadorias diferenciadas de outras pelo fato de não poderem ser deslocadas com liberdade, o que acarreta especialidade de significação do valor de uso e troca dessas mercadorias. O dono da terra, que tem localização absoluta, tem o poder de determinar seu uso. O solo e as benfeitorias não podem ser dispensados na organização da vida da sociedade.<sup>9</sup>

Ainda que a terra tenda a assumir um lugar menos influente na definição do processo de produção social da ordem do capital, ela segue sendo necessária à expansão do ciclo do capital. No outro extremo, temos a superexploração da classe trabalhadora como uma expressão intrínseca da nova configuração capitalista, revelada de modo mais cruel na privação econômica, social, política e cultural a que está submetida a maioria da população, enquanto o desenvolvimento econômico, tecnológico e científico proporciona condições excelentes de bem-estar a poucos indivíduos.

Em sua corrida desenfreada pela acumulação e expansão do capital, o sistema capitalista é refratário a qualquer tipo de controle social<sup>10</sup> e, ao contrário, concentra suas ações no controle do trabalho e da força de trabalho. Com o objetivo de obter maior rentabilidade na relação custo x benefício, o sistema organiza ações e relações que propiciam uma maior exploração da classe trabalhadora, aproximando o custo de zero e elevando o benefício ao máximo.

Nos momentos de crise do sistema<sup>11</sup>, há uma reorganização das relações que, na atualidade, têm como eixo a integração monopolística global. Nesse contexto, a mundialização, a reconversão produtiva e o neoliberalismo são reações da classe dominante – a burguesia – à crise de acumulação e expansão do capital. Nessa conjuntura, acirra-se a

<sup>8</sup> RIBEIRO, L.R. e PECHMAN, R.M. *O que é questão de moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

<sup>9</sup> Para aprofundar o tema: HARVEY, op. cit.

<sup>10</sup> M/ SZĚ ROS, I. *A ordem de reprodução social metabólica do capital*. Londres: Merlin Press, 1995. p. 6.

<sup>11</sup> Compartilhamos das idéias que afirmam ser as crises fases de recessão e depressão do capitalismo, correspondentes à lógica do sistema e não a elementos casuais e/ou acidentais. Apoiamo-nos nos estudos de MANDEL, E. *A crise do capital*. Campinas: EdUNICAMP/Ensaio, 1990.

disputa e a concorrência intercapitalista e a busca de superação da crise geram a perseguição incessante da redução de custos e aumento de lucratividade no processo de produção.

↯ classe trabalhadora é reservado um recrudescimento da exploração por meio de novas configurações nas relações de compra e venda da sua força de trabalho, bem como uma destruição permanente do arcabouço jurídico-social de reconhecimento e efetivação de direitos concernentes à sua reprodução. Profundas mudanças ocorrem e desnudam o grau de exploração da força de trabalho: restrição de postos de trabalho, diversificação de atividades, fim de atividades laboriais, desemprego estrutural, precarização de contratos de trabalho, perda de direitos sociais e trabalhistas.

A inter-relação entre os dois componentes estudados – a apropriação monopólica da terra e a superexploração da força de trabalho – ganha sentido no contexto mais geral das relações sociais que, na atualidade, são determinadas pela dissociação crescente entre necessidades humanas e as necessidades da acumulação. ↯ essa crescente dissociação que produz a escassez.<sup>12</sup> Cabe destacar que esse quadro, por não se circunscrever somente à economia e à política, invade a totalidade da vida social, acarretando a conformação de uma nova sociabilidade.

Uma racionalidade de cariz pragmático e produtivista alça a competitividade, a eficácia e a rentabilidade ao patamar de únicos critérios válidos para orientar as análises e decisões sobre a vida em sociedade, contribuindo para acarretar forte dessolidarização, expressa no culto ao individualismo, no cultivo da concepção fragmentária do social, na desqualificação da coisa pública, na descrença no potencial emancipatório das classes trabalhadoras.<sup>13</sup>

Nesse contexto, o papel do Estado ganha destaque, visto sua relação com a promoção e garantia das condições para a efetivação das novas modalidades de acumulação capitalista. Portanto, é imprescindível ressaltar, com o objetivo de elucidar melhor o tema em discussão, o papel do Estado na reprodução das relações sociais, envolvendo-se diretamente na expansão da economia, favorecendo e subsidiando sua expansão, bem como retirando os empecilhos à acumulação e ao empreendimento capitalista. Nessa fase, o Estado assume as funções de

---

<sup>12</sup> Ver: NETTO, J.P. Cinco notas a propósito da questão social. *Temporalis*, ano II, n. 3, Brasília, ABEPSS, 2001.

regulação e ainda que na atualidade o discurso seja contrário a isso, a efetividade da ação do Estado em prol da reprodução das relações sociais capitalista é facilmente comprovada.

Já sinalizamos a importância de não considerarmos o Estado como um ente desconectado das relações sociais, ao contrário, ele é a expressão destas; bem como de que priorizar a dimensão política da realidade reduz a uma compreensão dicotomizada da relação produção/distribuição, não dimensionando a determinação da primeira sobre a segunda, reforçando assim a visão de cidadania dominante, diluindo a própria ação do Estado nesse contexto.

Retomando o tema da habitação, o papel do Estado vai ser facilmente visualizado na seletividade do investimento público (infra-estrutura, equipamento coletivo, normatização e fiscalização do uso do solo) que encobre o “segredo” da valorização da terra. A intervenção do Estado acaba por estruturar a cidade e ordenar a questão habitacional em favor dos lucros da iniciativa privada. Partimos da constatação de que a questão habitacional, para ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor. Isso nos leva a concluir que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo.

A habitação guarda particularidades que a diferencia das outras mercadorias de consumo privado. Ela envolve produção e circulação e requer um investimento de capital e tempo que acaba por distanciar em muito o custo do valor dos salários de boa parte dos trabalhadores. Ela exige financiamento prévio, a produção e a comercialização, o que, para o capitalista, pode significar perda de capital ou, no mínimo, não-retorno em tempo hábil. Por conseguinte, há determinantes macroeconômicos – como o perfil de geração e distribuição de renda da sociedade e as relações de associação entre as instituições reguladoras do solo urbano e a produção de moradia – que delineiam a questão habitacional em um dado tempo e espaço. Na ordem estabelecida, a questão habitacional funde propriedade e capital, configurando uma expressão da seletividade e segregação social que se ampliam na organização da cidade.

Aqui cabe um parêntese sobre a luta por moradia. O risco é tratar a questão dissociada das relações sociais de produção, transferindo o conflito para a esfera da reprodução/consumo,

---

<sup>13</sup> LIMA, op. cit., p. 21.

deixando sua resolução à “sorte” da negociação dos trabalhadores com o Estado, o que dilui a compreensão do capital como um dos adversários reais da classe trabalhadora em sua luta pela sobrevivência. Despreza-se, assim, a totalidade das relações sociais e que a reprodução destas é, de fato, a reprodução da totalidade do processo social que envolve todo o modo de viver dos indivíduos em sociedade.<sup>14</sup>

Por tal caminho, absorve-se, em tese, que as contradições urbanas são oriundas das desigualdades no acesso aos serviços e bens de consumo coletivos; mas se dão na prática como componente restrito à luta democrática, desembocando o debate “[...] na questão da cidadania, que, sem os devidos cuidados, pode tornar-se [...] um culto à chamada sociedade democrática”<sup>15</sup>.

Concordamos com Ikuta<sup>16</sup>, que destaca dois processos que se interligam: o primeiro é a desresponsabilização do capitalista sobre o custeio de um item necessário à reprodução da força de trabalho – a habitação –, sobrecarregando o trabalhador. O segundo é o deslocamento do conflito por moradia para o mercado. Para superação dessas dicotomias, é necessário conceber a questão da habitação como um fenômeno radicado na produção e reprodução da totalidade social e não como uma carência explicada pela relação oferta  $x$  demanda restrita a ser atendida pela mediatização do Estado.

Retomamos nossa afirmação de que a questão da habitação não é decorrência da relação oferta  $x$  demanda, mas sim de múltiplas determinações que caracterizam sua complexidade. Ela é determinada pelo desenvolvimento do capitalismo no urbano como parte de suas contradições sociais.<sup>17</sup> Essas contradições se constituem da propriedade privada e do aparato jurídico que a garante e da divisão social e técnica do trabalho que coloca os trabalhadores dependentes do consumo de bens coletivos. A atualidade agrava essas contradições na medida em que, para subsidiar a superação da crise de acumulação do capital, o Estado deixa de formular e executar políticas públicas universalizantes. Esse quadro

<sup>14</sup> Para aprofundar o debate entre esfera de produção e reprodução, ver: IAMAMOTO, M. e CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1983. p. 70-74.

<sup>15</sup> IKUTA, F.K. A luta pela moradia e o mundo do trabalho: unificando o “caracol e sua concha”. *Pegada*, Presidente Prudente CEG e TIFCT/UNESP, v. 2, n. 2, p. 3, out. 2001.

<sup>16</sup> IKUTA, op. cit.

<sup>17</sup> Ver: GOHN, M.G.M. *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Cortez, 1982.

exacerba a exploração da classe daqueles que vivem do seu próprio trabalho, reforçando a seletividade e a segregação social.

### TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E QUADRO ATUAL

Do nosso ponto de vista, não é interesse levantar as minúcias, mas sim, a lógica que presidiu a urbanização na relação Estado-capital-trabalhadores. / nessa relação que se materializa a ação dos sujeitos que têm suas ações enredadas pelo processo de criação e expansão do capital, no qual o Estado tem papel preponderante como indutor, que subordina as necessidades humanas. Essa trajetória desnuda os mecanismos de controle social que buscam difundir e consolidar as ações de dominação capitalista que inova nas formas de exploração da classe trabalhadora e avança em uma contra-ofensiva ideológica de supremacia do pragmatismo, influenciando decisivamente os contornos da constituição do espaço urbano no país.

São muitas as lutas nesse processo de urbanização que objetivaram reduzir as desigualdades sociais no espaço urbano, mas, na trajetória da urbanização brasileira, ficam evidente os limites do projeto burguês de modernidade, que propunha igualdade de oportunidade de inserção política e social para todos. Ao contrário, confirma-se a determinação da irrestrita liberdade econômica, que confere ao mercado a condição de relação social não-superável e que, para o desenvolvimento do capitalismo e organização das cidades a seu serviço, não deve sequer ser controlada.

Controlar o mercado, afirma Duayer:

[...] é, quando menos, um indício explícito de que o controle consciente da produção é possível e desejável. E controlar a produção social nada mais significa do que subordiná-la a finalidades humano-sociais.<sup>18</sup>

Podemos afirmar que a urbanização contribui para uma redução dos custos dos processos de produção, circulação e consumo de diferentes mercadorias. / de interesse do sistema capitalista estimular o crescimento dos aglomerados urbanos, viabilizando, assim,

---

<sup>18</sup> DUAYER, M. *Dinossauros, micos-leão e teoria econômica*. Instituto de Economia/UFF, Niterói, 1996 [mimeo.].

uma diminuição no tempo de produção, uma rapidez na circulação do capital, bem como uma maior integração entre os agentes do processo produtivo.

Entender a urbanização brasileira pressupõe conhecer algumas particularidades da industrialização do país. A principal característica desta é que ela se processou posteriormente à fase do capitalismo concorrencial, o que a qualifica como uma industrialização tardia. A inserção do país no circuito de valorização do capital, priorizando a economia industrial em detrimento da agroexportadora, dá-se já na fase monopólica<sup>19</sup> e sob a hegemonia do capital financeiro.

Aqui destacamos que a trajetória das cidades no Brasil inicia-se antes do processo de industrialização. Quando a economia era baseada na monocultura voltada para a exportação, constituiu-se uma rede de cidades que sediavam o capital comercial; aí se localizaram os aparelhos burocráticos do Estado e os que se destinavam à ligação entre a produção brasileira e o circuito internacional de mercadorias.

Essa urbanização sofre profundas alterações quando a cidade assume também a função de aparelho produtivo industrial. A nova urbanização ocorre tendo dois processos combinados como seus determinantes: um, a atração que os capitais, agora desenvolvidos nas cidades, exercem sobre a população do campo; outro, a inexistência de uma divisão social do trabalho entre o campo e a cidade.<sup>20</sup>

A industrialização no Brasil é basicamente urbana, com um abundante exército industrial de reserva, o que gera um perfil de cidade com crescimento do setor terciário e da economia informal, visto que a taxa de urbanização era superior ao que o processo de industrialização podia absorver. Nesse quadro, o papel do Estado não pode ser secundarizado, pois se configurou como articulador central do novo modelo de acumulação. Concentrou seus esforços e ações em regulamentar leis trabalhistas, favorecendo as relações entre capital e trabalho e a organização do mercado de trabalho. Atuou também como facilitador de transações comerciais e financeiras entre frações da burguesia, solapando a economia

---

<sup>19</sup> Netto analisa com propriedade essa fase do capitalismo, em que grupos de monopólios controlam a produção, já internacionalizada, por cima de povos e Estados. NETTO, J.P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1982.

<sup>20</sup> Para aprofundar o tema: OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 6, p.

agroexportadora., bem como passou a agir diretamente em setores produtivos, assumindo um papel de indutor do processo de acumulação do capital.

O fato de que tenha havido, no segundo pós-guerra, uma ampliação dos países socialistas, gerou uma restrição de espaço para exportação de capital e mercadoria e, também, de abastecimento de matéria-prima por parte do capital. Acrescente-se a ampliação de conquistas democráticas nos países centrais que, originárias da pressão dos trabalhadores, impõem ao Estado uma nova postura frente à reprodução da força de trabalho, fazendo-o assumir parte de seus custos.

As demandas geradas pelo movimento de internacionalização do capital produzirão impactos importantes no Brasil. O avanço da industrialização nos circuitos periféricos processa novos patamares de definição do papel do Estado e uma alteração na composição da estrutura de classes. A complexificação da divisão social do trabalho faz crescer o número de trabalhadores improdutivos e dos absorvidos pelas grandes empresas, o que resulta no surgimento de uma camada média de trabalhadores e o crescimento de exército industrial de reserva.

O quadro brasileiro reserva particularidades determinadas não só pela conformação das contradições geradas diretamente pelo processo de produção social da riqueza, como também pelo papel do Estado na urbanização, como agente potencializador do capital privado e árbitro da distribuição de excedente social entre os oligopólios. A urbanização é, portanto, constitutiva do processo de desenvolvimento capitalista, visto que é subordinada aos padrões de acumulação.<sup>21</sup>

Por conseguinte, ela tem a marca das classes sociais e se realiza por meio do favorecimento das demandas da burguesia e das classes médias em detrimento dos interesses da grande maioria da população: os trabalhadores. A urbanização brasileira baseia-se na racionalidade da modernização excludente. Os investimentos que conformam o cenário da cidade revelam a segregação social e as diferenças em especial na ocupação do solo e na distribuição dos agrupamentos, que é diferentemente apropriada pelos distintos grupos ou

---

35-54, 1982.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, op. cit.

classes sociais.<sup>22</sup>

A drástica redução da intervenção dos Estados na área social, redefinindo seu papel, determinado pelo reordenamento da ação da burguesia, para a superação da crise de acumulação, nos últimos 30 anos, reforça a submissão da economia (e do social) ao mercado financeiro e sua lógica. A consequência mais catastrófica é o crescimento brutal de pessoas que são postas para fora do mercado de trabalho. Nesse contexto, é gestada a chamada exclusão social, originária do processo de superexploração do capital sobre o trabalho. Há bastante controvérsia em torno do tema ‘exclusão social’, mas nos atemos à construção de Martins, que a considera de fato uma “inclusão perversa”.<sup>23</sup> A nova ordem mundial, baseada na mundialização do capital, atinge as três formas institucionais de regulação social exercida, até então, pelo Estado:

[...] o trabalho assalariado enquanto forma predominante de inserção social e de acesso à renda, um sistema monetário internacional fundado sobre taxas fixas de câmbio, a existência de instituições nacionais suficientemente fortes para impor uma disciplina ao capital privado.<sup>24</sup>

Ao se processar uma erosão das regulações estatais, as corporações transacionais objetivam não só a “[...] liquidação dos direitos sociais, como o assalto ao patrimônio e ao fundo público”.<sup>25</sup> Afirmamos que o redimensionamento do papel do Estado não altera o seu caráter de classe, antes o evidencia. Nesse quadro se acirra a luta pela destinação dos recursos públicos, delineada pela ampliação de demandas e escassez de recursos. A crise fiscal do Estado é em essência a disputa de prioridade política de investimento a serviço de um projeto estratégico, no caso projeto de reprodução do capital, e financiamento de bens e serviços que viabilizam a reprodução da força de trabalho. A consequência é o aumento da mão-de-obra excedente e da pauperização, que, combinadas, podem gerar uma reação dos “sem-parcela”.

<sup>22</sup> BIENSTEIN, R. *Desenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. p. 19.

<sup>23</sup> MARTINS, J.S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 23. O autor analisa as “formas de inclusão” propostas pelo capitalismo aos trabalhadores que, em sua opinião, têm como lixo “a degradação do trabalho como meio de inserção digna da sociedade”.

<sup>24</sup> CHESNAIS, op. cit., p. 144.

<sup>25</sup> NETTO, J.P. Transformações societárias e serviço social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n.

A mediação da luta de classes é fato e o conflito se desloca para o campo das políticas sociais. O que está em jogo é a “luta por condições de existência diante de desoneração do Estado do custo da reprodução social”.<sup>26</sup> Todos esses condicionantes concorrem para o processo de territorialização da nova dinâmica socioeconômica. Logo, a distribuição e o uso do espaço vinculam-se, cada vez mais, à reprodução ampliada do capital e se dão de modo desigual, combinando o moderno e o atrasado como expressões de uma unidade que é contraditória e tem por base a racionalidade da busca do lucro.

A materialização dessa racionalidade conforma, por conseguinte, não um espaço dual, mas a expressão no território das contradições e antagonismos entre as classes sociais que compõem a sociedade, contradições estas resultantes da apropriação desigual da riqueza produzida socialmente.

As cidades se organizam de modo a favorecer a nova ordem, respondendo aos movimentos de reprodução do capital e da reestruturação do mercado de trabalho. Assumimos aqui, portanto, a definição da cidade como espaço que se organiza exprimindo estruturas societárias mais amplas, com papéis vinculados ao contexto histórico-social. Nesse sentido, concordamos com Cassab, que concebe a cidade como:

[...] o lócus mais complexo, onde se desenvolvem ao máximo a produção e a circulação de bens. Ela é, por excelência, o espaço da circulação, no qual os acontecimentos do cotidiano dos seus habitantes se passam no ritmo das necessidades da produção e do consumo das mercadorias e bens simbólicos.<sup>27</sup>

Nas duas situações históricas, busca-se instaurar uma nova ordem espacial como meio e resultado de uma nova ordem societária<sup>28</sup>, produzindo uma reestruturação na configuração e no papel das cidades.

Há uma priorização das áreas metropolitanas como centro da territorialização da nova dinâmica de acumulação. Isso se explica por ser um lugar que concentra as condições para tal,

---

50, p. 100, abr. 1996.

<sup>26</sup> LIMA, op. cit., p. 25.

<sup>27</sup> CASSAB, M.A.T. Jovens pobres e o futuro: a construção da subjetividade na instabilidade e incerteza. *Intertexto*, Niterói, p. 130, 2001.

<sup>28</sup> TOPALOV, C. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 34, 1991.

como: presença de grandes empresas e instituições, serviços especializados na área de comunicação e de finanças, grandes aglomerados de força de trabalho, equipamentos e infraestrutura coletivos, instâncias decisórias da política etc. A metrópole, conforme caracterização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não se resume a um aglomerado urbano com população superior a um milhão de habitantes, mas à

[...] expressão materializada de novas formas econômicas (oligomonopolistas) e dos novos patamares financeiros e técnicos do processo de acumulação de capital. Expressa, dessa maneira, o espaço urbano-metropolitano poder e expropriação e, também, domínio e alienação [...] Metrópole e acumulação configuram, teoricamente, duas faces da mesma moeda.<sup>29</sup>

A metrópole configura-se como centro articulador da economia em âmbito mundial. Nos estudos sobre a reestruturação do espaço urbano com destaque para a(s) metrópole(s), há acordo de que o papel assumido por esta na atualidade vincula-se às mudanças no regime de acumulação capitalista. Mas há uma divergência no que se refere à relação entre capital financeiro e capital produtivo na dinâmica da economia e na reestruturação dessas megacidades. A polêmica centra-se na dúvida sobre o fato de que a industrialização continue ou não a ser a força propulsora da economia. Em nossa opinião, o comando da economia segue sendo a extração da mais-valia oriunda da exploração da força de trabalho no âmbito da produção.<sup>30</sup>

Características marcantes das metrópoles são a brutal concentração de renda e a segregação social, representadas pela espacialização das classes sociais na cidade. Elas são explicadas pela contradição entre aumento do desemprego e da informalidade e subcontratação no uso da mão-de-obra (força de trabalho), com redução salarial e queda vertiginosa da qualidade de vida, e o surgimento de um segmento de classe, uma elite transacional, que possui acesso ilimitado ao consumo e demanda um novo modo de vida, que inclui oferta de bens vinculados à indústria de turismo, às artes, a *shopping centers* etc. Nesse

<sup>29</sup> RIBEIRO, A.C.T. O fato metropolitano: enigma e poder. *Cadernos IPPUR/UF RJ*, 1(1), p. 110-125, 1986.

<sup>30</sup> SOYE, E.W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

contexto socioespacial, surgem novas configurações habitacionais no território da metrópole, em geral em sua periferia, tais como:

- a) a instalação de conjuntos habitacionais (muitas vezes construídos com financiamentos do poder público) que, por sua vez, acabam por estimular o surgimento de serviços e comércio para o consumo (farmácia, salões de beleza, açougues, pequenos mercados, oficinas etc.);
- b) instalação em cidades na periferia das áreas metropolitanas, objetivando a desconcentração urbana e preços fundiários mais baixos;
- c) implementação de novos loteamentos para as classes média e alta (não raro em condomínios fechados e chácaras para moradia ou lazer), vendendo idéias como: “viver bem”, “segurança”, “verde”, “tranquilidade”;
- d) especialmente para as metrópoles dos países considerados em desenvolvimento [...] acrescentaríamos a proliferação de favelas e loteamentos irregulares (moradia daqueles que atualmente, além de negado o “direito à cidade”, também sofrem com a negação do “direito ao trabalho”, lugares onde equipamentos, serviços, infra-estrutura e lazer estão ausentes ou são precários).<sup>31</sup>

Visível, também, nas grandes cidades, o crescimento de um contingente de habitantes que não moram: vivem nas praças e viadutos sujeitos à “sorte” da fome e das doenças, imersos em condições subumanas de vida. Nas primeiras cidades industriais, as cidades modernas se constituem em um novo modo de vida e de moradia, onde a aglomeração é a marca, gestando-se um novo mundo carregado de promessas de progresso e integração. Já nas cidades contemporâneas, presencia-se a construção/reconstrução do aglomerado urbano buscando viabilizar a articulação da economia globalmente, o que gera aumento da polarização social, verificando-se uma tendência à perda de sentido e de significados humanos da vida em sociedade.

### LUTA PELA REGULARIZAÇÃO DA POSSE E CONTRA A REMOÇÃO

A complexidade dessa temática reside no seu vínculo estreito com a base de sustentação do sistema capitalista: a propriedade privada e a valorização do capital. Em tempos de inserção do país na era da industrialização, tornava-se fundamental a estruturação do espaço das cidades para a viabilização do processo, preocupação central do Estado, que

---

<sup>31</sup> BERNADELLI, M.L.F.H.; LOCATEL, R.; RAMALHO, B. *Reestruturação sócio-espacial e a segregação da vivienda: os casos de Santiago do Chile, Mendoza e Buenos Aires*. V COLÉQUIO INTERNACIONAL DE GEOCIÊNCIAS, Barcelona, maio 2003.

desde meados dos anos de 1940 desenvolve medidas nesse sentido, consolidando as atividades produtivas e viabilizando a expansão do capital.

Esse processo de industrialização e urbanização gera um deslocamento das camadas populares para a periferia, seja por ação autoritária e repressiva oficial do Estado, seja por medida de sobrevivência, devido à impossibilidade de se viver nos grandes centros. Isso agravado pelo crescimento demográfico das cidades e pela política de valorização da terra urbana. O processo de urbanização ocorre com o crivo da segregação social, imprimindo à cidade a marca da divisão de classes.

Os desempregados, os pauperizados, os que não conseguem consumir, os que não têm renda familiar aceitável, os que não participam da esfera política, os desassistidos pelo Estado tornam-se os migrantes na vida urbana. Peregrinam pelos espaços urbanos, constroem comunidades, resistem, reivindicam, são removidos, reconstróem formas de resistência, reivindicam mais uma vez o direito à cidade e, nesse processo, desnudam a relação entre o Estado e o capital e fazem da luta coletiva a forma de interferência e alteração daquela relação.

Nas cidades, o lugar dos migrantes da vida urbana é prioritariamente as favelas e a periferia, locais em que se criam os redutos habitacionais da pobreza urbana e que até a década de 1960 eram tidos como problemática a ser erradicada. No Rio de Janeiro, em 1948, existiam 105 favelas; em 1950, abrangiam 6.7% do total da população; em 1960, o percentual sobe para 9.3%; em 1970, alcança 13%. Os números do final dos anos de 1970 nos dão uma monta de, no mínimo, 1 milhão e 500 mil moradores localizados em 375 favelas.<sup>32</sup> A erradicação ordenou a política governamental frente à problemática das favelas até os anos de 1960, materializando-se em operações de remoção. Era um operativo que exigia um grande e complexo aparato governamental e institucional, envolvendo a opinião pública, ocupando a imprensa, atingindo com a alocação de recursos públicos o setor da construção civil, incrementando o mercado imobiliário e modificando a estrutura urbana e o cenário da cidade. A esse operativo, a favela reagiu. Valladares nos dá pistas importantes para uma compreensão

---

<sup>32</sup> VALLADARES, L.P. e FIGUEIREDO, A. Habitação no Brasil: uma introdução à literatura recente. In. *O que se deve ler em ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez, ANPOCS, 1986/1987.

mais profunda do processo.

Na verdade, a política de erradicação de favelas fazia parte de um processo geral de renovação urbana da metrópole, de reorganização do uso do solo, enfim, de desenvolvimento urbano, ou do próprio quadro geral de transformações porque passava a sociedade brasileira.<sup>33</sup>

A reação da favela ocorre por meio de duas principais estratégias: criação de meios por dentro da estrutura para valorizar a saída e assegurar condições melhores de “transferência” e pelo enfrentamento direto, como o que ocorreu durante a remoção das favelas do Pasmado, em 1964, e da Ilha das Dragas, em 1969.

Quando do processo de remoção, visto estar associado ao acesso a programas de aquisição de casa própria, a favela que estaria para ser removida crescia em número de moradores: os parentes que não residiam no local construíam às pressas os famosos “puxados” para serem considerados moradores do local. Construíam-se novos barracos em locais vagos para abrigar novos moradores para, do mesmo modo, serem incluídos no programa. Com isso, tinha-se uma renovação dos moradores e muitos dos antigos vendiam seus barracos e se deslocavam para outra favela, pois não queriam “morar longe”.

Como a definição da nova unidade habitacional a ser destinada ao morador se vinculava ao critério de renda familiar, os moradores declaravam renda superior a que percebiam mensalmente, com o intuito de conseguir uma moradia em melhor condição. Diante da inevitável remoção, os moradores se viram enredados em um processo burocrático-administrativo longo e complexo, que envolvia prazos, documentações, pagamentos mensais de prestações que aumentavam muito e constantemente. A resistência mais uma vez veio por dentro do sistema: adiando assinaturas, atrasando pagamento e fazendo acordos sobre a dívida, sublocando o imóvel, ocupando temporariamente sem chegar a oficializar a moradia, ou venda do imóvel (cediam os direitos). Foram aproveitadas as “brechas” no sistema, seja ainda na favela ou já inserido no sistema de financiamento.

Assim, pela correlação direta entre as condições de vida e as possibilidades de viabilizar o acesso à casa própria pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), começa a ser

---

<sup>33</sup> VALLADARES, L.P. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. 2.

criado um círculo desenhado pela seguinte ordenação: saída da favela – ida para o conjunto habitacional – volta à favela. A saída do conjunto se dava por vontade própria (sublocação ou cessão de direito do imóvel) ou obrigatória (falta de pagamento que gerava o despejo), recuava ou acrescia as favelas e também gerava migração para a periferia do Grande Rio em pequenos lotes ou áreas semi-urbanizadas, o que fazia crescer o entorno da metrópole onde a infra-estrutura urbana era precária, imprimindo a esses locais as características da favela.

A política governamental não assegurou os seus objetivos antifavela<sup>34</sup>, na medida em que:

[...] realimentou o crescimento do próprio elemento que pretendia eliminar do espaço: a favela. Gerou, também, uma série de mecanismos informais, verdadeiras práticas de distorção do sistema habitacional, que por si só colocam em questão seu planejamento racional e técnico. Provocou a mobilidade geográfica de parte da população atingida pelo programa, que não conseguiu fixar. Ocasinou, ainda, uma nova distorção, verificada na alteração da clientela dos conjuntos habitacionais, que passaram a abrigar uma população bastante heterogênea e não mais marcada pela origem favelada.<sup>35</sup>

Se a política ditada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro era única no sentido de exterminar as favelas, as complexidades do processo social que envolvia essa política geravam algumas contradições e, em diversas ocasiões, em especial até 1960, apresentavam-se políticas de recuperação para manutenção das favelas oferecendo serviços sociais à população que não se viabilizaram. Um exemplo foi a ação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, como nos relata Valladares:

Em 1941-1943, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, então entregue a

---

ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 14.

<sup>34</sup> Essa operação antifavela no Rio de Janeiro foi liderada pela Coordenação de Habitação de Interesse Social da Prefeitura Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), que atuou de 1968 até 1973, encarregada de coordenar os programas de remoção. Atuavam ainda: o BNH, como financiador; a COHAB-GB, que era responsável pela construção e comercialização das unidades habitacionais, e a Secretaria de Serviços Sociais, responsável pelo acompanhamento social da população envolvida. Com a fusão dos estados, a COHAB-GB se transforma em COHAB-RJ e a Secretaria de Serviços Sociais, em Coordenadoria de Bem-Estar Social. A Fundação Leão XIII, fundada em 1946, encarrega-se das remoções após a extinção da CHISAM. / importante registrar que as instituições e/ou órgãos criados dão consequência à política governamental oficial.

<sup>35</sup> VALLADARES, op. cit., p. 18.

Henrique Dodsworth, elaborou um projeto de higienização das favelas. O objetivo era transferir suas populações para alojamentos temporários, enquanto se construíam nos locais das favelas as casas definitivas, de alvenaria. Foram então destruídas quatro favelas, sendo 8.000 pessoas transferidas para os Parques Proletários, em número de três (da Gávea, do Caju e da Praia do Pinto). O mesmo programa não ultrapassou a construção dos três parques, e assim mesmo a idéia original de volta ao terreno anteriormente ocupado pela favela não chegou a se concretizar. Anos mais tarde, esses Parques Proletários passaram a ser considerados favelas.<sup>36</sup>

Na prática, entretanto, as condições de existência das favelas foram ressuscitadas e soterradas as perspectivas de sua urbanização. O elemento mais claro para explicar o fenômeno é o fato de que todas as áreas de favela são consideradas ocupação ilegal de solo urbano e atingem a questão da propriedade privada. Em 1964, por exemplo, ano marcante da história política brasileira, as favelas ocuparam 23% de terrenos do governo federal, 27% dos estaduais e 44% de privados, além de 6% de desconhecidos.<sup>37</sup>

No Rio de Janeiro, agrava-se a ocupação ilegal, na medida em que essa ocupação atingia a propriedade privada em zonas de alta especulação imobiliária e urbanizadas, o que faz os moradores das favelas disputarem espaço com a classe média no geral e com o passar dos anos se deslocarem para localidades até então reservadas, pela divisão social do espaço urbano, à classe média alta identificada como “ricos”. Liberar tais áreas da metrópole era disponibilizar áreas para a especulação imobiliária. Além do interesse dos especuladores imobiliários, estava a disposição geográfica da cidade que devia ser preservada para assegurar seu perfil de classe, tornando a problemática da favela invisível aos olhos de quem vive na urbe e não é “favelado”. Some-se a isso o interesse da indústria da construção civil, que teve suas atividades incrementadas.

Instalados nos conjuntos, a realidade de uma nova moradia ia desfazendo os sonhos, pois as condições não correspondiam às necessidades e a sobrevivência não foi facilitada por esse acesso. O trajeto planejado e prometido pelos órgãos públicos de sair da favela e chegar à casa própria não era seguro, nem linear. Tal acesso abriga uma condição que por vezes não lhes era possível cumprir.

<sup>36</sup> VALLADARES, op. cit., p. 22.

<sup>37</sup> Dados obtidos em: CHISAM. *Metas alcançadas e novos objetivos do programa*. Brasília: Ministério do

A posse da promessa de compra e venda do imóvel, ou, depois de 1971, do termo de ocupação com opção de compra, ocorria depois de cumpridas duas etapas administrativo-burocráticas: a) verificar e resolver problemas de natureza técnica nas unidades; b) pagamento da taxa de ocupação. Ter a posse da promessa conferia ao morador a condição de promitente-comprador. Essa assinatura gerava obrigações, como o pagamento regular das prestações. O nível de absenteísmo para assinatura era grande, o que levou a Companhia de Habitação (COHAB) a introduzir o “termo de ocupação com opção de compra”. Apesar de opcional, a condição de regularização de posse da habitação pressupunha ter condições de pagar o preço, de ser consumidor no mercado de habitação.

A resistência a esse termo foi viabilizada por meio da possibilidade de burlar o sistema até o limite do despejo ou a cessão de direito e a retomada da vida na favela. Esses fatos nos indicam que, nas grandes metrópoles, a favela é de fato a possibilidade mais viável e econômica para as camadas de baixa renda.<sup>38</sup>

Em sete anos (1968-1975) ininterruptos de política oficial de remoção de favelas, foram deslocadas 100 mil pessoas e aproximadamente 60 favelas foram destruídas. Mas isso não significou a erradicação dessas áreas. Na década de 1970, 13.2% da população da cidade estavam em favelas; na década de 1980, 12.3%.<sup>39</sup>

No processo de luta por moradia, muitos trabalhadores optaram por resistir à imposição de deslocamento para a periferia da cidade, buscando se manterem próximos a locais onde havia maiores possibilidades e alternativas de sobrevivência e, ainda, que lhes permitissem fugir do caos que impera nos transportes coletivos. As encostas dos morros se apresentavam como uma alternativa.

Exemplo dessa resistência é a favela do Vidigal: por quase três décadas, resistiu à remoção exigida pela especulação imobiliária por sua localização privilegiada na Zona Sul do Rio de Janeiro. Depois de vencerem a investida da proprietária original do terreno nos anos de 1950, os moradores organizam-se em uma associação. Por mais de dez anos lutam contra a

---

Interior/BNH, 1971. p.14.

<sup>38</sup> VALLADARES, op. cit., p. 80-81.

<sup>39</sup> VALLADARES, L.P. e RIBEIRO, R. The return of the favela: recent changes in intra metropolitan Rio. *Revista Instituto de Urbanismo*, Universidad Central de Venezuela, 1995.

reintegração de posse na Justiça e se mobilizam frente ao governo, que acenou com garantias de permanência dos moradores no local. Entretanto, o terreno é vendido e a especulação imobiliária age para assegurar seus empreendimentos. Em 1977, a remoção é novamente uma ameaça.

Os moradores se organizaram e mostraram que o argumento do poder público e do empresariado de que a área oferecia risco por estar ameaçada de deslizamento era falso, apoiados em um laudo técnico de um professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A luta foi ampla e envolveu igreja, políticos, profissionais ligados à temática de moradia e ganhou a mídia.

Os moradores, por meio da resistência física, de ações na Justiça, de estratégias de visibilidade da luta e apoio de outros setores da sociedade venceram a remoção. A vitória fortaleceu a organização e levou a comunidade a lutar por melhoria das condições de vida no local, como, por exemplo: instalação de posto de saúde, medidas de saneamento básico, coleta de lixo contando com mutirão dos moradores.<sup>40</sup>

Em final dos anos de 1970 e durante a década de 1980, o eixo de atuação do poder público passa a ser como integrar a favela à cidade. Até então, a luta pelo direito de morar deu-se por meio da resistência por dentro do sistema, que não assegurou seu plano de moradia, e o caráter da ilegalidade permanece majoritariamente para as famílias de baixa renda que vivem na cidade.

Durante esse período, a porcentagem de população favelada no Rio de Janeiro passou de 18% para 32%. Se em 1970 essa população significava um total de 75.770 habitantes, em 1980 o número alcança 1.740.800, configurando um aumento expressivo no número de favelas: de 230 favelas em 1970 para 309 favelas em 1980.<sup>41</sup>

Na esteira da luta pela redemocratização, o voto no candidato de oposição Leonel Brizola, em 1982, caracterizava-se como um voto de negação ao processo em curso até o momento. No Rio de Janeiro, no início de 1980, um levantamento da prefeitura aponta:

Segundo levantamento realizado pela prefeitura no início dos anos 80,

<sup>40</sup> MATTOS, op. cit., p. 101-109.

<sup>41</sup> Dados obtidos da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FFEMA), 1980.

apenas 1% das 364 favelas cadastradas era servido por rede oficial de esgoto sanitário completa (6% dispunham parcialmente do serviço); 6% possuíam rede de água total, e 13%, rede parcial com caráter oficial; e em 92% das localidades, a única forma de esgotamento pluvial era a drenagem natural do terreno. A coleta de lixo só foi considerada suficiente em cerca de 17% das áreas faveladas.<sup>42</sup>

Brizola age com a astúcia de sua trajetória de político populista e apresenta uma agenda positiva para as favelas, incluindo coleta de lixo, saneamento e iluminação pública. Institui o programa Cada Família um Lote, que visa à regularização da propriedade em áreas faveladas: “[...] o programa repassa a preços simbólicos os lotes a seus moradores, que se tornarão seus proprietários definitivos, com todos os direitos legais deste fato”.<sup>43</sup>

Extingue-se a política de remoção, inicia-se uma nova etapa na relação do poder público com as áreas de favelas que, na prática, fortalece os laços da comunidade com o Estado, fortalecendo também a figura do governador, mas não significou a retomada da participação autônoma e organizada do movimento.

O Rio de Janeiro, com suas particularidades que foram determinadas pelo processo que aqui resgatamos no que se refere à configuração espacial, é composto por uma proximidade entre os pobres e os não-pobres que vivem na cidade, em cada bairro, mas cada um desses grupos vive muito distante dos grupos da periferia.

A questão da moradia e do acesso a serviços urbanos (em que pesem as lutas para a ampliação do acesso) manteve o padrão dos anos anteriores, ou seja, a ampliação foi limitada e acompanhada de concentração de emprego, de moradia das classes média e alta e dos agrupamentos urbanos nas áreas centrais, com carências tanto na periferia quanto em áreas de concentração de moradia dos pobres que se constituíram com favelas. A luta pela condição de proprietário dos terrenos e por condição de vida e moradia nesses terrenos foi o que delineou os traços da cidade do Rio de Janeiro.

No Rio, como no restante do Brasil, a omissão do poder público para viabilizar a regularização do uso do solo, de modo a garantir as demandas dos atores da cidade, e a

<sup>42</sup> ZALNAR, A. e ALVITO, M. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: EdFGV, 1998. p. 41.

<sup>43</sup> CAVALLIERI, P.F. Favelas cariocas: mudanças na infra-estrutura. In: *Estudos IPLANRIO*, 4. Rio de Janeiro:

política restritiva quanto ao investimento nos equipamentos de consumo coletivo, para estruturar os serviços necessários à vida urbana, promoveram a valorização seletiva das terras urbanas, fortalecendo a segregação social no/do espaço urbano, com bolsões desvalorizados dentro de ou próximo a áreas valorizadas para o mercado imobiliário.

A existência de favelas em áreas centrais respondia à mesma lógica segregadora, rompendo apenas com a distância física que separava os pobres dos demais residentes. A precariedade extrema das condições de reprodução do migrante que chegava na metrópole, sua incapacidade de endividamento e portanto de se tornar proprietário e a importância da proximidade do mercado de trabalho para atividades informais e rotativas explicava as particularidades desses espaços.<sup>44</sup>

Nos anos de 1980, crescem as favelas, expandem-se as fronteiras com ampliação dos espaços carentes de infra-estrutura, inicia-se um crescimento do setor empresarial e dos serviços para classe média.

A ação pública de regulação e regularização fundiária mantém-se “a reboque” do mercado empresarial e não como uma política *a priori* de inserção de novas terras ao mercado. A alteração mais significativa, pelo lado da oferta, foi a retração do financiamento público de longo prazo para moradia popular, com impacto significativo nas camadas sociais com alguma capacidade de endividamento.<sup>45</sup>

Se nos anos de 1970, por ocasião do processo de remoção e política de transferência para conjuntos habitacionais, da ampliação da moradia para a periferia e da diminuição do número da população das favelas, foi difundida a idéia de que as favelas seriam espaços residuais no espaço da ‘Cidade Maravilhosa’, a década de 1980 demonstra que as favelas seguiram compondo o cenário da vida como espaço substancial e abrigavam, em seus contornos, um número destacado e crescente de empregados em setores classificados como médios.<sup>46</sup> O fenômeno é revelador da ausência de uma política de regularização de posse da

---

IPLANRIO, 1986, p. 23-25/28-30.

<sup>44</sup> LAGO, L.C. *Estruturação sócio-espacial na metrópole do Rio de Janeiro: reprodução ou alteração nas condições de (não) acesso ao urbano?* Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br>>.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Estudos sobre divisão sócio espacial de cidades se apóiam em classificações sócio-ocupacionais para definição de seu perfil na relação moradia x trabalho, que tem por base as definições dos censos demográficos. Para aprofundar esse tema, consultar estados e produções do IPPUR/UFRJ.

terra e de acondicionamento democrático da vida na cidade, por parte do poder público. / a revelação cruel do aumento da instabilidade no emprego, da redução do poder aquisitivo, a caracterização mais evidente da recessão econômica do período.

Nesse contexto, setores da classe trabalhadora brasileira perdem o poder de compra e de contrair compromissos para o pagamento de aluguel e também para custear financiamento de longo prazo (única alternativa para ser proprietário de sua casa, na política oficial legalizada) e também a condição de pagar transporte para trabalhar quando a moradia é distante, item recorrente na justificativa para a moradia nas favelas – “proximidade com as possibilidades de sobrevivência”. O movimento ocorre também em relação à periferia, onde setores optam por morar perto do trabalho, buscando deslocar toda sua vida para as áreas de fronteira da cidade (Baixada Fluminense, São Gonçalo, por exemplo).

De fato, a dualidade centro-periferia como explicitadora de uma dicotomia espacial e social, no Rio de Janeiro nos anos de 1980, dilui-se no que se refere ao espaço e se agiliza no que se refere ao social. A proximidade físico-espacial dos pobres e ricos é enorme, tão grande quanto a distância nas condições urbanas de cada área. O mesmo espaço será compartilhado, mas será separado no que se refere às condições para usufruir esse espaço (acesso à moradia e equipamentos urbanos).

A ilegalidade da moradia era fato, não só quanto à propriedade do terreno/casa, mas também quanto ao padrão de urbanização. Com a crise econômica, que atinge os três setores envolvidos na produção/política de moradia, o empresarial, o popular e o estatal, ficam evidentes o crescimento e a prevalência do acesso à casa própria com legalidade restritos à condição de cada um, dependendo do recurso de cada comprador na voracidade do mercado imobiliário, em que a relação era direta com as empresas da área e com os bancos que financiavam o negócio.

A produção estará concentrada nas áreas nobres da cidade, com destaque especial para Barra da Tijuca (Zona Oeste do Rio de Janeiro), local que concentrou o crescimento do mercado de ponta da especulação imobiliária. Para os setores médios e populares, é reservada a retração na oferta de moradia pelo mercado e também por ação do poder público. Para os setores médios ainda houve algum investimento na área da periferia feito por construtores de

menor porte no mercado, oferecendo unidades mais adequadas ao padrão do local e do consumo do comprador. Para os setores populares foi um período de pouco investimento, com algumas políticas voltadas para a urbanização das áreas de favelas priorizando a autoconstrução e a atuação de mutirões que não foram massificadas nem acompanhadas das condições para moradia, e ainda, uma retração nas políticas de loteamentos na periferia que diminuem em oferta e procura pela crise. / nos anos de 1980, portanto, que crescem visivelmente as ocupações urbanas, iniciando uma nova etapa na construção da luta pela moradia e trazendo modificações para o espaço social da metrópole, conforme evidencia a Tabela 1.<sup>47</sup>

TABELA 1 - EVOLUÇÃO EM CINCO DÉCADAS

Anos	Favelados	População do Rio
1950	169.305	2.336.000
1960	335.063	3.307.167
1970	554.277	4.285.738
1980	731.490	5.180.413
1990	962.230*	6.200.470

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (a partir dos dados do IBGE).

(\*) Estimativa do IPLAN-Rio, considerando 480 favelas cadastradas. Com a descoberta de mais 85 favelas, a nova estimativa é de um milhão de habitantes .

No governo populista de Leonel Brizola, a política de reconhecimento de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e ocupações urbanas será apresentada como solução dos problemas urbanos: o governo propõe legalizar a posse e urbanizar. Investe nessa perspectiva sem resolver o problema estruturalmente, pois que estava subordinado à lógica populista, priorizando então a relação legitimidade x investimento, ou seja, o poder público viabiliza investimentos e projetos para aquelas comunidades que assegurassem a legitimidade política do governo, via votos e apoio durante o mandato. O resultado foi o crescimento das ocupações em função da perspectiva de melhoria de vida e de segurança na moradia.

Com essa política, o poder público não assegura a regularização do uso do solo e não

<sup>47</sup> LEAL, L.N. Número de favelas cresceu 60%. Levantamento feito pela prefeitura mostra que total passou de 340 para 545 entre 82 e 90. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 abr. 1991. Caderno Cidade, p. 6.

viabiliza políticas para a regularização fundiária, que será, historicamente, no Rio de Janeiro, subordinada ao mercado imobiliário e à produção empresarial, “[...] que, ao expandir suas fronteiras em direção à periferia, incorpora novas glebas à cidade”.<sup>48</sup>

A questão habitacional, portanto, é uma expressão das contradições inerentes à relação capital  $x$  trabalho. A cidade é uma expressão da luta de classes. Com essa compreensão, a reconstituição das lutas por moradia nos anos de 1980 evidencia a ação dos sujeitos políticos imprimindo sua marca no enfrentamento cotidiano contra o capital. O sentido da luta por moradia para os trabalhadores está na luta pelo seu lugar no mundo, que atua como sujeito histórico na conformação da cidade. A cidade é a cidade do capital, mas é também a cidade dos trabalhadores, que por meio de sua luta interferem no espaço urbano.

---

<sup>48</sup> LEAL, op. cit.