

## Cidade e Direito à Moradia: Apontamentos sobre um campo de debate

---

*Lucas Eduardo Gaspar<sup>1</sup>*

**Resumo:** A temática das diversas questões relacionadas à cidade, caracterização do espaço urbano e também a histórica luta por moradia, bem como a atuação dos sujeitos envolvidos nestes processos já foram temas bastante explorados pelo meio acadêmico e intelectual. Num esforço de refletir não sobre todas as produções sobre tais temas, mas algumas obras essenciais que tive contato durante minha formação acadêmica é que proponho este trabalho. O contato com esta temática permitiu a minha percepção de que este campo de produções está em constante reformulação e debate. Ao analisar estas obras abre-se o espaço para o diálogo entre os diversos campos do conhecimento das ciências humanas, atuais e passadas e como estes preocupam-se e dedicam-se a analisar as diversas questões acerca das cidades, contribuindo assim para a ampliação tanto dos campos teórico e prático ligado as pesquisas.

**Palavras-chave:** Cidade, Direito à Moradia, História, Debates Acadêmicos

### **City and Right to Housing: Notes on a field debates.**

**Abstract:** The theme of the various issues related to the city, characterization of urban space and also the historical struggle for housing, as well as the actions of the subjects involved in these processes are already quite themes explored by the academic and intellectual circles. In an effort to reflect not on all productions on these issues, but some essential works that had contact during depart to mine own academic background is that I propose this work. The contact with this theme allowed my perception that this production field is constantly reformulation and debate. In analyzing these works opens up the space for dialogue between the various fields of knowledge of human, current and past sciences and how they are concerned about and dedicated to analyzing the various issues about cities, thus contributing to the expansion both of theoretical and practical courses linked research.

**Keywords:** City, Housing Rights, History, Academic Debates

Artigo recebido em 20/07/2015 e aceito em 02/10/2015

# CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

## A Cidade como campo de debate

Os espaços das cidades em toda sua história foram sempre um campo onde se encontravam, e por vezes se enfrentavam diferentes pensamentos e atitudes. No meio acadêmico, é extensa a produção sobre as cidades, devido à pluralidade de características e sujeitos. Desta forma, esta parte do trabalho não tem a intenção de esgotar o tema sobre as análises e discussões realizadas a respeito das cidades, mas sim, de maneira breve, expor e analisar algumas obras que reflitam acerca do tema, percebendo seus limites, diálogos e contribuições para a pesquisa esta pesquisa.

Raquel Rolnik é uma Arquiteta e Urbanista brasileira que elaborou importante produção a respeito da estrutura das cidades do Brasil e da legislação urbana no país. Sua formação ocorreu no período ditatorial brasileiro e diversos de seus textos criticam a atuação do Estado nas políticas urbanas brasileiras e o período posterior à ditadura, o chamado período neo-liberal do país. Recentemente, foi Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2008-2014), Rolnik ainda é bastante atuante no meio acadêmico e intelectual, possui um blog<sup>II</sup> em que realiza uma série de análises de acontecimentos contemporâneos. Além disso, contribui com textos sobre a temática cidade para diversas revistas e recentemente escreveu textos para 2 livros lançados há pouco, nos quais analisa movimentos sociais contemporâneos e as consequências do evento da Copa do Mundo FIFA de 2014.<sup>III</sup>

Em 1988, na Coleção Primeiros passos da Editora Brasiliense, foi lançado o livro *O que é Cidade*, escrito por Raquel Rolnik. Por se tratar de uma coleção que visa atingir um público abrangente, o livro foi escrito em linguagem acessível e didática. Em poucas páginas a autora realiza um apanhado geral, e de certa forma histórico, sobre as características gerais que constituem uma cidade, ressaltando elementos desde a antiguidade até a contemporaneidade, o que as cidades têm de essencial e em comum, buscado “refletir a respeito de sua natureza, origem e transformação.”<sup>IV</sup>

Inicia sua obra então ressaltando que a cidade, em seus primórdios, nasce com o processo de sedentarização humana, constituindo uma obra coletiva que desafia a natureza e a transforma, sendo fundamental garantir o domínio permanente de um território, o que é indissociável da produção material humana, da organização social e da gestão da produção. Ademais, Rolnik considera a cidade como um registro importantíssimo para a história humana, pois se caracteriza como a própria materialização desta história.

Rolnik caracteriza o que é uma cidade sob diversas perspectivas, considerando a pluralidade deste espaço, que assume formas distintas ao mesmo tempo. A primeira imagem elaborada de cidade pela autora é a de um imã, no sentido de que ela reúne e concentra os homens. Para a autora, a cidade pode ser considerada também como uma escrita, pois um texto agrupa palavras e frases para formar uma ideia, na cidade suas ideias são expressadas pelas construções urbanas e seu agrupamento.

A autora destaca que deve-se pensar a cidade intimamente ligada à política, devido a convivência coletiva do homem, que mesmo só em sua residência é um fragmento que constitui um conjunto. Devido a isso, emerge a necessidade de gestão desta vida coletiva, gerando, por consequência, o poder urbano, ou seja, uma autoridade político-administrativa que fica encarregada de sua gestão. Por fim, Rolnik avalia a cidade sendo ainda um mercado, que ao aglomerar uma população acaba por criar um mercado interno, estabelecendo assim tanto uma divisão entre campo e cidade como também a especialização do trabalho no interior desta cidade. Esta característica é tão

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

marcante que nos dias de hoje não há praticamente nenhum espaço que não seja investido pelo mercado, sendo assim, o elemento que atualmente domina a cidade.

Rolnik analisa então características deste tipo de cidade, marcada pela influência do capital e da mercadoria, o que acaba por gerar sérias consequências nas cidades, como por exemplo, a segregação urbana. Esta afasta e diferencia os sujeitos e grupos da cidade conforme seu status social, a cidade torna-se então dividida, “como se a cidade fosse demarcada por cercas, fronteiras imaginárias, que definem o lugar de cada coisa e de cada um dos moradores.”<sup>V</sup> Tal segregação, diferença e desigualdade do espaço físico da cidade, gera também a desigualdade de tratamento por parte das administrações públicas.

Portanto, a intervenção do Estado na cidade é bastante contraditória, pois pode favorecer certos segmentos da sociedade urbana, em maiores ou menores medidas, mas nunca pode favorecê-los definitivamente. O que há de permanente e definitivo na cidade do capital, segundo Rolnik, é a luta pela apropriação do espaço urbano, composta pelos diversos grupos e sujeitos que habitam a cidade, onde alguns destes grupos tem o Estado como uma arma nesta luta e outros não.

A utilização do Estado, especificamente da legislação urbana para os projetos de cidade, é retratada de maneira mais aprofundada por Raquel Rolnik em sua obra *A Cidade e a Lei Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, publicada em 1997. A obra tem como objetivo recuperar a trajetória da legislação urbana na cidade de São Paulo, enfatizando a historicidade deste período, bem como o papel político que este possui. Concentra suas reflexões no recorte temporal de 1886 a 1936, e identifica a formação e ampliação da legislação urbana e da cidade de São Paulo.

Rolnik ressalta um elemento que permeia todos os meandros do urbano, a legislação, que segundo a autora, se constitui numa “teia poderosa” que seja em forma de leis, decretos ou normas urbanísticas, regulam a produção do espaço da cidade e mais do que isso, agem principalmente como um marco delimitador de fronteiras de poder. A lei então, funciona como um molde da cidade ideal. Novamente Rolnik analisa a cidade sob diferentes perspectivas, observando até mesmo uma distinção dentro da própria cidade, onde existe uma “cidade dura” feita de materiais caros e duráveis, que efetivamente tem diversos privilégios e a “cidade móvel” marcada não só pelos materiais mais baratos ou a precariedade, mas também a negligência de direitos.

Desta maneira, ao mesmo tempo em que a lei alinhou os territórios da riqueza, delimitou também onde deveria se instalar a pobreza. Numa lógica de afastamento dos pobres e proteção dos ricos, definindo assim os “muros” da cidade, que separavam grupos geográfica e socialmente, revelando “como o direito urbanístico, enquanto discurso e processo funciona como mecanismo de criação de um espaço definidor de limites, domínios e hierarquias, condenando singularidades divergentes.”<sup>VI</sup>

Concluindo sua obra, Rolnik enfatiza qual seu esforço, que foi o de sintetizar a organização espacial da cidade em uma imagem de contraposição entre um pequeno espaço contido na pequena moldura da legislação urbanística e outro maior situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal. Rolnik evidencia que este quadro não é absoluto, pois assim como existem as transgressões dentro da formulação e aplicação das regulamentações urbanísticas, mesmo no mais ilícito dos espaços a ordem jurídica formal ou estatal aparece de alguma maneira.

Há então uma história própria da cidade informal, história dos quintais coletivos, dos cômodos mínimos da progressão dos pequenos investimentos familiares, que se

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

constitui também numa lógica comercial, espacial e financeira, ausente das normas urbanísticas, que se distanciam dos investimentos massivos da cidade formal.

Outra autora brasileira de importante produção para a temática cidade no Brasil, é Erminia Maricato, que atua como professora titular de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, crítica aos governos militares e neoliberais brasileiros. Maricato, em 2002, participou do governo de transição FHC/Lula e formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades na qual permaneceu como ministra-adjunta de 2003 a 2005, possui reconhecido trabalho e publicações na área de urbanismo e políticas urbanas.

Em 1997, a autora publicou a obra *Habitação e Cidade*, obra esta que faz parte de uma coleção de livros da Editora Atual chamado “Espaço e Debate”, tal coleção tem por objetivo abordar problemas nacionais que estavam no centro de debates políticos, econômicos e sociais. A produção é voltada para um público diverso da academia, por isso tem estrutura diferenciada, com a escrita dinâmica e didática, tendo assim um “caráter introdutório” sobre os assuntos, mas que, num panorama geral, aborda questões essenciais para o entendimento de cada temática.

Sobre o objetivo do livro, Erminia Maricato aborda a preocupação em ampliar a consciência sobre o processo de crescimento urbano brasileiro, tal como se constituiu a luta pelo espaço urbano e as relações entre interesses conflitantes. Além disso, Maricato objetiva mostrar o quadro de exclusão social e negligência dos direitos à cidade e à moradia.

Na primeira parte de sua obra, a autora realiza um estudo histórico sobre a constituição do espaço urbano no Brasil desde seu período colonial, focando suas análises na caracterização das habitações e das transformações das cidades brasileiras, desde o período colonial até a República.

O urbanismo dominante durante todo o século XX está pautado justamente na segregação, a chamada “modernização excludente” que se caracteriza pelos altos investimentos na cidade “hegemônica” ou “oficial” e pela negligência e afastamento das classes populares desta cidade. Em relação à habitação, neste novo período, a construção informal supera as empresas e construtoras, devido ao baixo poder aquisitivo da população. A partir disto, a autoconstrução passa a ser alvo de preocupações do Poder Público, que institui plantas-padrões para a construção de casas por este grupo.

Segundo Maricato, foi a partir da década de 1940, que se constatou que o mercado privado não tinha condições de resolver o problema da moradia e que era responsabilidade do Estado fazê-lo. Foi promovida então, pela primeira vez, uma política social de habitação no país. O ideário urbanístico modernista passou a ser incorporado ao urbanismo brasileiro por intermédio das leis de zoneamento e planos diretores, o que caracterizou uma enorme contradição, pois, enquanto uma realidade era organizada no papel, outra era observada e sentida nas ocupações ilegais e na exclusão do mercado imobiliário.

No final da década de 1950, com o esgotamento das ideias desenvolvimentistas, afluíam as massas rurais e urbanas mobilizadas pelas realizações das reformas de base. O golpe de 1964, acabou por fechar qualquer possibilidade de participação política destes sujeitos e aprofundar os problemas das cidades brasileiras.

Na segunda parte de sua composição, Maricato concentra suas discussões nas disputas pelo espaço urbano e os diversos sujeitos que estão envolvidos nela. A cidade, segundo Maricato, não se trata apenas de um “reflexo” do que acontece na sociedade,

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

elas são um produto delas, “a cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais. A dominação social se dá também através do espaço urbano.”<sup>VII</sup>

Por fim, Maricato chama atenção para a tendência neo-liberal pós-ditatorial brasileira, e algumas iniciativas que vão contra esta tendência e tentam retomar as gestões que priorizam a cidadania, que não devem ser ignoradas pois fortalecem a democracia participativa. Estas iniciativas explicitadas por Maricato, referem-se principalmente aos novos governos municipais e Estaduais de São Paulo, principalmente na figura de Luiza Erundina e posteriormente ao governo federal com a eleição de Lula. Apesar desta perspectiva positiva para o futuro das cidades brasileiras, de abertura de espaço e da participação democrática, a experiência destes governos não demonstrou muitos avanços, a limitação do governo Lula é percebida por Maricato em sua outra obra, *O Impasse da Política Urbana no Brasil*, escrita em 2011.

Esta última obra conta com a republicação de uma série de textos escritos por Erminia Maricato, que apesar dos temas variados, convergem em suas formulações e proposições, reflete acerca do impasse da política urbana brasileira atual e no futuro das cidades, partindo então da análise das transformações estruturais do capitalismo brasileiro no fim da primeira década do século XXI.

A presente obra aparece em meio a várias inquietudes, tanto a crise econômica do ano de 2008 que teve início no setor imobiliário estadunidense e atingiu o mundo inteiro, na presente obra observo este problema quando Maricato reflete a respeito dos problemas globais do capitalismo e como estes atingem o Brasil e a questão urbana.

Outro elemento que preocupa a autora é justamente a transição entre os governos FHC e Lula, na qual participou ativamente. Em toda a obra, ela destaca as transformações do governo Lula, de como este retomou uma série de investimentos em relação ao saneamento e habitação, por exemplo, e como a agenda governamental sofre profundas transformações, dando ênfase maior à participação popular e ao investimento na camada mais pobre da população. Este posicionamento sofre grande influência de sua participação e ajuda a este governo, apesar disto, Maricato realiza uma leitura bastante crítica do governo Lula e de suas limitações, que, por exemplo, não tem a reforma urbana ou transformação da situação fundiária excludente como propostas.

Na apresentação de sua obra, a autora declara os períodos vivenciados por ela, que também são os alvos principais de suas formulações, como o “fim de um ciclo”, ciclo esse que se inicia com o fim do período ditatorial brasileiro, onde a redemocratização e as reformas fundiária, imobiliária e urbana ganham voz novamente, mas que atualmente estão estagnadas, as prefeituras democráticas e populares chegaram em seu limite e até mesmo a produção acadêmica está em um impasse.

Atingiu-se então um “teto”, que a política Brasileira chegou no tratamento e resolução dos problemas urbanos e que, apesar dos avanços, a situação das cidades brasileiras somente piora, apesar do fim do regime militar e da ampliação dos programas e espaços de participação; constatando que nas últimas três décadas “não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles.”<sup>VIII</sup>

Apesar da função social da propriedade e do direito à moradia estarem previstos na Constituição Federal, há um abismo entre a efetivação real destes elementos e a retórica governamental, havendo até mesmo uma inversão de papéis ideológica relacionada a estas leis, nas quais são criminalizados movimentos e sujeitos que ocupam terras ou residências tentando fazer valer na prática a função social da terra e o direito à moradia. Sendo assim “a criminalidade está, definitivamente, associada à pobreza no

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

Brasil. Mas como a ilegalidade e a violência dos poderosos não têm a ‘aparência’ de crime, ela continua vergonhosamente impune.”<sup>IX</sup>

Em suma, a obra de Maricato traz grandes contribuições aos pesquisadores, das mais diversas áreas, que trabalham com elementos relacionados às questões das cidades brasileiras, de sua organização, política, gestão e participação popular. O balanço crítico traçado pela autora, de parte da história da política urbana brasileira até a chegada e os limites – ou o “fim de um ciclo” – atuais desta questão, são deveras esclarecedores e ampliam a visão em relação à complexidade das cidades brasileiras, de como as transformações ocorreram e também elementos estruturais permaneceram, mas, o mais importante é o de evidenciar o quanto esta questão, ainda hoje, é problemática e está longe de ser resolvida.

Estas obras, destas duas autoras brasileiras, apesar de representarem uma parte mínima da produção acadêmica acerca das questões relacionadas às cidades, permitem pensar em diversos elementos sobre o assunto, questões como a historicidade das cidades brasileiras, a “cidade informal”, a legislação urbana e políticas públicas para as cidades, a segregação social e a negligência do direito à moradia, são elementos que passaram por todo este trabalho.

### Direito à Moradia e a Questão da Habitação

Como vimos anteriormente, as cidades acompanham o desenvolvimento da humanidade quase que em sua totalidade, sua história assume diversos aspectos comuns ou contrários, é moldada pela sociedade em que nela habita e atua no molde social. A moradia então se torna um dos principais elementos de constituição das cidades, conforme seu crescimento e desenvolvimento, seus problemas também aumentaram e se complexificaram. A proposta deste trabalho passa então por analisar profundamente algumas formulações a respeito dos problemas relacionados à moradia, como a questão da habitação e o direito à moradia. O que é discutido neste texto como questão da habitação foi observado por Friedrich Engels na Europa já no século XIX, é partindo deste autor e de suas formulações que prossegurei a reflexão.

Friedrich Engels foi um intelectual alemão, bastante conhecido por sua parceria com Karl Marx, que fez parte de uma tradição socialista revolucionária. Filho de um burguês alemão, Engels não optou pelo comodismo, ao observar a realidade da crescente industrialização europeia, tornou-se um dos maiores analistas e críticos da Revolução Industrial e do Sistema Capitalista.

Uma de suas maiores obras, foi *A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*<sup>X</sup>, publicada pela primeira vez em 1845; trata-se do estudo das condições de vida dos trabalhadores no período em que vivia. Naquela época, com a crescente industrialização, principalmente da Inglaterra, o tema era recorrente entre os intelectuais e pesquisadores, apesar disto a obra de Engels traz uma série de inovações ao pensar o tema, utilizando-se da “observação participante”, inovou ao centrar as discussões no fenômeno industrial e de poder do capital na produção, e desconstruir as soluções filantrópicas apontadas para a “questão social”. Engels revolucionou, principalmente, ao caracterizar o proletário não mais como uma massa indiferenciada, passiva ou sofredora, mas de afirmar o seu papel e poder na sociedade.

Porém, a obra de Engels que trago para a análise, é o seu livro chamado *A Questão da Habitação* publicado pela primeira vez em 1872, é composto pela

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

reimpressão de três artigos publicados na revista do Partido Social-democrata Alemão, Volksstaat. O livro possui como elemento principal a crítica a algumas interpretações e soluções apontadas para o problema da habitação que vinham ocorrendo na Alemanha, no período de industrialização. Engels destaca o fato de que a crise da habitação<sup>XI</sup> não reside no mal alojamento da classe operária e da vida em moradias superlotadas e insalubres, que também não é um problema próprio do proletariado moderno, a solução dessa crise só ocorreria, segundo Engels, com a eliminação da exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante.

Engels evidencia como a grande burguesia, assim como a pequena, está interessada no problema da habitação. Ressalta, inicialmente, o “nobre” estímulo dos burgueses-filantropos em favor das epidemias que proliferavam de maneira abrupta nos “bairros insalubres”, que visavam não permitir a proliferação dessas epidemias na classe operária, pois seriam eles que sofreriam as consequências. Mas, mesmo com diversas ações das classes dominantes contra esse problema das epidemias a situação não melhorou. Vendo isso, torna-se interessante uma passagem de Engels que enfatiza “a característica essencial do socialismo burguês é procurar conservar a base de todos os males da sociedade atual e querer, ao mesmo tempo, aboli-los.”<sup>XII</sup>

Em si, o livro de Engels aparece como um grande debate entre intelectuais e projetos, está centrado na crítica tanto das formulações burguesas a respeito do problema da moradia como também às formulações “socialistas utópicas” representadas na obra por Proudhon e seus seguidores. Engels, afirma que esse indivíduo tenta se evadir da realidade econômica, refugiando-se na “fraseologia jurídica”, apelando sempre para a “justiça eterna”. Engels critica a visão nostálgica de Mülberger - seguidor de Proudhon - em relação a períodos anteriores ao da industrialização, dos benefícios desse período anterior e das lamentações em relação à expulsão dos trabalhadores de seus lares. Engels ressalta que foi a grande indústria moderna que tornou o operário liberto de todas as cadeias tradicionais, sendo emancipados moralmente e é somente esse proletário, criado pela grande indústria, que tem as condições de realizar uma transformação social que colocará fim a exploração e dominação de classe.

Uma das soluções para essa crise da habitação, que é apontada pelos proudhonianos, é a de retirar o lucro ou juros desses proprietários, mas Engels destaca a inaplicabilidade desta solução pois: “A massa de trabalhadora não paga, arrancada à classe operária, continuaria sendo exatamente a mesma se amanhã se retirasse dos proprietários de casas a possibilidade de obrigarem que lhes sejam pagas rendas da terra e juros.”<sup>XIII</sup> Sendo assim a solução apontada pelos Proudnonianos é a de compra da habitação pelo trabalhador. Mas a medida em que esta solução tem elementos racionais, aplicáveis na prática, ela, na verdade, está sendo reproduzida pela própria burguesia e não pela ideia revolucionária, ou seja, procurando sufocar o espírito de revolução dos trabalhadores através do título de propriedade. É exatamente por isso que Engels acha que Proudhon não traz alívio para a classe operária, e que aliás volta-se contra ela.

É possível perceber que tanto o problema da habitação quanto os debates em torno dele não são recentes, ambos são de alta complexidade e merecem os devidos cuidados ao serem analisados. Aproximando de nossa realidade temporal, no Brasil existem algumas formulações a respeito da questão da habitação que por vezes se contrapõem num campo de debates. Uma das formulações corriqueiras para a explicação dos problemas relacionados à moradia no Brasil era dada ao chamado “déficit habitacional” que enxergava uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população nas cidades e a construção de novas moradias, causando assim o surgimento

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

das moradias precárias, do aumento dos preços das habitações e da segregação social nas cidades.

No ano de 1983 é publicada a obra *O que é questão da moradia*, escrita pelo Historiador Robert Pechman e pelo Arquiteto e Urbanista Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, que nega completamente esta formulação do “déficit habitacional” como causador dos problemas habitacionais brasileiros. Esta concepção, para os autores, usualmente aparece em documentos oficiais e governamentais, e a solução seria simplesmente o aumento da construção de moradias, de forma a acompanhar o crescimento juntamente com as necessidades da população e caberia ao Estado criar programas que incentivassem a criação dessas residências.

Para os autores, tal argumentação não é convincente, pois seguindo esse prisma os pobres seriam responsáveis pela pobreza, quando na verdade o “déficit habitacional” não pode ser explicado pelo crescimento da população urbana, e sim: “Se existe ‘déficit habitacional’ é porque grande parte da população urbana brasileira está excluída do mercado da produção de moradias.”<sup>XIV</sup> São duas as razões dessa exclusão: a distribuição desigual da renda e o elevado preço ao direito de habitar na cidade, fruto das condições que regem a produção capitalista de moradias.

Os autores se esforçam em analisar a crise da moradia, desde o início do capitalismo, trazendo então a historicidade desse problema, se utilizam das já citadas obras de Engels, “A Questão da Moradia” e “A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, os autores adotam, para a realização desse quadro histórico, a obra de Karl Marx, “O Capital”, referências essas que servem de base para suas formulações de que a crise da moradia se estrutura ao modo de produção capitalista, sendo assim, ela é estrutural do capitalismo.

Para Ribeiro e Pechman, a questão da moradia emerge num contexto marcado por grandes transformações, de desenvolvimento da grande indústria e destruição da manufatura rural, que geram um intenso fluxo migratório e criação de empregos nas cidades. Em decorrência disso ocorre uma necessidade de remodelação do espaço urbano para que possa adaptar-se às novas exigências dessa produção capitalista. Transcorre dessa nova lógica, a concentração da miséria e das condições precárias de habitação, juntamente com uma “concentração de energia política”<sup>XV</sup>. Esses elementos são vistos pelas classes dominantes como perigosos, pois as condições além de ameaçarem o exército de mão-de-obra, ameaçavam também as próprias classes dominantes, a concentração dos operários significava a dificuldade de manutenção e repressão da classe trabalhadora.

Uma das primeiras causas da crise urbana é a combinação desse rápido aumento populacional das cidades com a destruição de imóveis, que cria uma escassez de habitações, que permitindo o aumento dos alugueis pelos proprietários. Além disso, ao destruir imóveis precários, são criados outros em condição igual ou pior em outras localidades, sendo assim, esses alojamentos precários não são eliminados, mas, simplesmente deslocados, o que acaba por se tornar um mecanismo de reprodução dessa crise de moradias.

Os autores, partilhando das ideias de Engels, sugerem que o desinteresse em resolver esse problema de moradias está ligado a uma estratégia de manter a classe operaria presa a necessidade de vender sua força de trabalho e também de depender de iniciativas patronais que “auxiliam” os trabalhadores em relação a habitação.

Além do debate travado e a negação de uma ideia generalizante sobre as diversas questões relacionadas à moradia, esta obra traz contribuições para a pesquisa que



## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

caminha no sentido de esclarecer alguns elementos da historicidade da questão da moradia, não só no Brasil quanto no Mundo, posso então visualizar com maior clareza o início desse processo e dos problemas ligados a questão da habitação.

No que diz respeito ao direito à moradia, são apresentadas duas obras, das várias existentes no campo do direito, que refletem acerca desta questão, estas duas obras são de pesquisadores da área e nelas são possíveis observar tanto contribuições como limites de suas formulações para uma acepção ampliada desta questão dentro das ciências sociais.

A primeira obra trata-se da dissertação de mestrado escrita por Carolina Caraíba Nazareth Alves no ano de 2010, intitulada *Direito à Moradia: Análise da situação do município de Curitiba à luz de indicadores sociais*, que tem como objetivo geral o monitoramento do direito à moradia nos municípios brasileiros, tendo como base para as análises dados de indicadores sociais. Uma das propostas de discussões feitas por Alves é a de análise das bases teóricas e legislativas que dão suporte ao direito à moradia, bem como as principais dificuldades para a efetivação destes elementos. Alves também realiza uma pesquisa de fôlego com dados de indicadores sociais, nacionais e internacionais, relacionando-os com a cidade de Curitiba.

O que mais chama atenção são as análises feitas por Alves em seu primeiro capítulo, onde inicia alertando para a questão de que apesar de sensos mundiais constatarem a diminuição da pobreza a nível mundial ela continua existindo e suas consequências, como a desigualdade. E esta desigualdade toca não só a questão da renda, mas também a saúde, educação trabalho e moradia. A autora utiliza do termo genérico “favela” para caracterizar de forma mais inteligível a variedade de assentamentos humanos de baixa renda, isto em minha visão é problemático, pois acaba por generalizar as peculiaridades e a heterogeneidade dos diversos tipos de ações e organizações da classe popular dentro das cidades. Apesar do esforço principal do trabalho de Alves não ser este, uma atenção e reflexão maior poderia ter sido feita em relação a esta questão.

Devido a capacidade pequena de renda e investimento da classe pobre, segundo a autora, a forma mais comum de acesso à moradia é a “construção progressiva de uma casa”, que se dá basicamente através da compra ou ocupação de um imóvel, com isto expandido cada vez mais o processo de favelização. A atuação do Poder Público nestes casos é bastante ambígua, pois, por vezes repreende duramente este tipo de ocupação, por ocorrer em terras valorizadas ou propriedades particulares, mas também por vezes estes atos são aceitos quase sem nenhuma preocupação do Poder Público. Segundo Alves, isto ocorre porque:

“A estratégia de permitir que os pobres construam suas próprias casas faz com que a questão seja vista de forma individualizada, ou seja, um problema que é coletivo, de todo um grupo populacional, passa a ser visto apenas como a dificuldade de cada família de construir sua casa própria. É mais fácil permitir que as pessoas construam em terrenos irregulares e desvalorizados do que realizar políticas habitacionais efetivas.”<sup>XVI</sup>

Analisando então o agravamento das questões relacionadas à moradia, a autora tece uma pergunta essencial para as reflexões sobre os problemas urbanos, por que é tão importante ter uma moradia digna? A primeira resposta é a de que a moradia é uma necessidade básica do ser humano, que deve ser satisfeita para sua sobrevivência, por outro lado, a moradia também exerce função central na vida do ser humano, que

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

consome grande parte de seu orçamento, acondiciona sua autoestima e bem-estar é por isso, segundo a autora, que este direito deve ser exigido pela população ao Poder Público. Apesar disto, Alves não sinaliza nenhuma possibilidade de como devem ser alcançadas estas exigências, se somente por vias “legais” ou se o próprio ato de ocupar uma terra se caracteriza como a ação das famílias pobres de exigirem este direito.

Posteriormente, Alves adentra a questão da legislação, nacional e internacional que caracterizam o direito à moradia, expõe que desde 1948 com a declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), coloca-se a habitação como um requisito necessário para um padrão de vida adequado. A partir daí, diversas outras normas internacionais passaram a prever e regular o direito à moradia, como é o caso do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 que dá um trato específico a cada direito mencionada nos Direitos Universais, além disso, foi a partir do PIDESC que houve um maior desenvolvimento do conteúdo do direito à moradia. O Brasil ratificou o PIDESC somente 26 anos após sua criação, em 1992, tornando-se assim “normas no âmbito interno e devem ser aplicados pelo Estado brasileiro para efetivação do direito à moradia nos termos acima mencionados.”<sup>XVII</sup>

No âmbito nacional o direito à moradia foi incluído formalmente no texto constitucional somente em 2000, através da Ementa Constitucional n.26 que adicionou este direito ao rol dos direitos sociais do Artigo 6º. Antes disso, em âmbito nacional a habitação aparece na constituição de 1988, mas como secundária dentro de outros artigos. Outro advento legislativo importante destacado por Alves foi a publicação do Estatuto das Cidades, Lei Federal n. 10.257/01, que regulamentou o planejamento das cidades instaurando diretrizes gerais para a política Urbana e no que se refere ao direito à moradia contribuiu introduzindo requisitos para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Apesar desta legislação, Alves ressalta que “a legislação brasileira não estabeleceu um conteúdo preciso para o direito à moradia, e tampouco indicou formas específicas de garantir sua proteção e efetivação direta.”<sup>XVIII</sup> Constituindo assim um tratamento “vago” em relação a este direito que possui uma legislação que o cite e o sustente mas não tem as ações efetivas para pô-los em prática. Isto, está imensamente influenciado pelo interesse dos proprietários e construtores, que tem ligação e influência direta nos poderes governamentais e que acabam por dificultar também a efetivação do direito à moradia.

Mesmo constatando isto, Alves trata que o direito à moradia deve ser visto tanto como um direito de defesa, onde o cidadão não pode ser privado do acesso à moradia e é tido como forma de proteção as violações deste direito pelo Poder Público, como também um direito prestacional, que exige do Estado o cumprimento das prestações normativas e materiais de proteção deste direito.

Dado este quadro legal, Alves ainda preocupa-se em refletir acerca das dificuldades de efetivação deste direito, pois ele está intimamente ligado a outras esferas da vida social. Distanciando-se das respostas comumente dadas as questões da moradia no Brasil como, por exemplo, o aumento demográfico, a insuficiência de terras, ou a incapacidade do mercado imobiliário de atender a toda população, Alves realiza uma série de análises destes pontos destacando principalmente elementos relacionados a primazia da propriedade individual, o mercado habitacional inacessível e as legislações urbanísticas falhas. Termina seu capítulo enfatizando diversos pontos que podem ser

## CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

seguidos pelo Estado e Poder Público para a efetivação do direito à moradia, apesar de por vezes serem negligenciados.

A participação da classe trabalhadora não aparece efetivamente no trabalho de Carolina Alves, em nenhum momento, a possibilidade de mudança poderia partir desta classe, somente do Estado. As famílias pobres não estão estáticas, se utilizam de ações para a garantia de seu direito, mas aparecem sem uma face política, de sujeitos sociais atuantes. Apesar disto o trabalho de Alves traz contribuições para o entendimento do processo histórico do aparecimento e reelaboração do direito à moradia nas legislações internacionais e nacionais, como este direito apesar de negligenciado é vigente e deve ser efetivado.

A segunda obra que aborda o tema, foi escrita em 2005 por Richard Pae Kim, intitulada *Responsabilidade do Estado nas Ocupações Ilícitas*. Kim tem uma grande carreira jurista no país, dentre suas atribuições já foi Juiz Auxiliar de Gabinete no Supremo Tribunal Federal, Juiz de Direito/SP, Membro da Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Vice-Presidente licenciado da ABMP (Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude) para o biênio 2012/2014.

Kim tem grande participação dentro das instituições do Estado, e sua obra fruto de seu doutorado, tem um caráter crítico em relação à atuação do Estado na garantia do direito à moradia. Possui como objetivo principal buscar a fundamentação jurídica para que seja fixada a responsabilidade do Estado pelo resultado das “invasões de imóveis particulares”, analisando assim uma série de elementos que entram nessa temática principal, como por exemplo, um estudo sobre o direito à propriedade, a função social da propriedade, as reformas urbanas e agrárias, as obrigações do Estado, o poder da polícia, entre outros.

Fazendo uma contextualização histórica do problema das invasões e favelização no Brasil até o encontro com a atualidade, Kim afirma que existe uma total desorganização dos entes públicos “que tratam cada invasão de terra de forma complacente e até displicente, gerando instabilidades jurídicas não só aos invasores mas também aos proprietários das terras.”<sup>XIX</sup> Kim alerta então para o reconhecimento de institutos jurídicos que respaldem os direitos daqueles que forem penalizados pelas ações dos sem-teto. Apesar de reconhecer a ilegalidade dos movimentos de invasões, Kim adverte para as razões de tais ações ocorrerem, e essa infração em relação não só a moradia, mas também ao trabalho, comida, água e etc., acontece como meio de garantia de elementos básicos de vida que não são conseguidos de forma legal.

Em seu quarto capítulo, Richard Pae Kim aborda a questão das políticas públicas e o direito à moradia. O autor sugere que em relação a aplicabilidade desses direitos fundamentais, devem ocorrer de imediato, e impõe uma obrigatoriedade voltada aos órgãos de direção política, seja ao legislativo ou ao executivo, “no sentido de que venham a ser desenvolvidas as atividades econômicas e sociais conformadoras, transformadoras e planificadoras das estruturas, a fim de possibilitar que a sociedade venha a alcançar o resultado democrático.”<sup>XX</sup> Não podendo haver também retrocesso no processo de construção e garantia desses direitos.

Nesse sentido, o Estado tem dever de criar um sistema e uma política habitacional que possibilitem setores públicos e privados a cumprirem com essas políticas, que possam também eliminar, ou ao menos minorar, medidas discriminatórias que impeçam o acesso a uma moradia digna. Os mecanismos que devem garantir o direito à moradia são tanto a União como os Estados e Municípios, sendo que cada um

# CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

tem deveres específicos em relação a esse direito e à possibilidade de efetivação do mesmo.

Em suma, Kim conclui que:

...o direito à moradia está constitucionalmente assegurado e o Estado brasileiro tem a imediata obrigação de cumprir as políticas públicas atinentes à questão habitacional. Diante das disposições normativas existentes e de eventuais dúvidas sobre a margem de discricionariedade, estas deverão ser dirimidas, em última instância, pelo Poder Judiciário; tudo para que seja cumprida a vontade da lei.<sup>XXI</sup>

O trabalho de Richar Pae Kim auxilia para ampliar minha visão em relação as medidas que devem ser tomadas pelo Estado em relação as ocupações, como esse estado e o Poder Público, seja ele Municipal, Estadual ou Federal tem deveres não só em relação a resolução do “problema das invasões”, mas também é seu dever garantir uma vida digna e o direito à moradia da população.

Nesse trabalho percebi também quais são os aparelhos utilizados pelo Estado na tentativa de garantia desse direito ou de solução desse problema de invasões ilícitas, bem como a omissão que vem ocorrendo desse mesmo Estado no não cumprimento dessas ações, por isso não se cessaram as invasões e a formação de favelas, a população pobre tem de recorrer as armas que estão ao seu alcance para garantir direitos básicos que são sonogados pelo Poder Público, e uma dessas armas são as ocupações.

O que considero como problemático tanto no trabalho de Kim como no de Alves é justamente a pouca importância dada aos movimentos sociais e as classes populares diante da questão do direito à moradia. Logicamente que dentro de seus campos do conhecimento não poderia abordar todas as questões sobre qualquer assunto, mas, ao que me parece, acaba ocorrendo um aprisionamento das questões ao campo do direito, além de uma linguagem bastante particular e pouco acessível a população em geral, as questões abordadas, por mais que reconheçam a existência de outros sujeitos além dos que constituem o Estado não abrem espaço para a força de suas ações.

Em suma, o levantamento e diálogo entre todas essas obras, das mais diversas áreas, serve aqui para pensar de forma mais ampla como todas estas formulações, cada uma com suas contribuições, se relacionam com o objeto de estudo, pois são a partir destas formulações e diálogos que iniciei meu entendimento sobre cidade, luta por moradia, movimentos sociais e Poder Público, servindo principalmente de base para a análise do movimento de ocupações recentes na cidade de Foz do Iguaçu.

Sendo assim, o nosso trabalho que estão ligados à esta temática não acaba por aqui, as reflexões feitas neste trabalho objetivaram a ampliação da visão de um campo de debates. Tais análises não podem findar sobre si mesmas, os debates vistos aqui servem de base para as pesquisas empíricas sobre as relações de poder, as disputas e atuações dos diferentes sujeitos e classes sociais na construção do espaço das cidades. Parafraseando das preocupações e intenções de Friedrich Engels, são as minhas intenções para as reflexões feitas após a leitura deste texto:

Não me interessava um conhecimento apenas *abstrato* de meu tema – eu queria conhecer-vos em vossas casas, observar-vos em vossa vida cotidiana, debater convosco vossas condições de vida e vossos tormentos; eu queria ser uma testemunha de vossas lutas contra o poder social e político de vossos opressores.<sup>XXII</sup>

# CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE

LUCAS EDUARDO GASPAR

## Notas:

<sup>I</sup>Mestrando em História pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Faz parte da equipe do laboratório de Trabalho e Movimentos Sociais e do grupo História Social do Trabalho e da Cidade da UNIOESTE e membro do grupo de pesquisa Paisagens Periféricas: Poéticas e Conflitos, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA. Email: l.e.gaspar@hotmail.com

<sup>II</sup> O blog de Raquel Rolnik pode ser acessado pelo endereço eletrônico:

<http://raquelrolnik.wordpress.com/>

<sup>III</sup>Raquel Rolnik escreve a apresentação do livro “Cidades Rebeldes” lançado em 2013 e um capítulo intitulado Megaeventos: Direito à Moradia em cidades à venda, presente no livro “Brasil em jogo: O que fica da copa e das olimpíadas? Publicado em 2014.

<sup>IV</sup>ROLNIK, R...**O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. v. 1. p.9

<sup>V</sup> Ibidem. p.41

<sup>VI</sup>ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**.

São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997. v. 1. p.61

<sup>VII</sup>MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997. p.42.

<sup>VIII</sup>MARICATO, E.**O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. p.77

<sup>IX</sup> Ibidem. p191

<sup>X</sup>ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

<sup>XI</sup> Ao tratar de “crise da habitação” me refiro ao aglomerado de diferentes problemas sociais, como o inchaço populacional, a expansão da industrialização e do capitalismo, em conjunto com o aumento da segregação espacial e social, a falta de moradia, as ocupações de áreas periféricas ou ilegais pela classe trabalhadora, também a falta de infra-estrutura e investimento nestes locais. Estes elementos que caracterizam a crise da habitação podem ser observadas em diferentes períodos da humanidade, tanto no tratado por Engels, como também atualmente. Evidentemente que esta observação merece alguns cuidados, principalmente para as especificidades de cada temporalidade, de como estes diversos problemas se constituem e se relacionam.

<sup>XII</sup>ENGELS, Friederich. **A Questão da Habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora. 1979. p.23

<sup>XIII</sup>Ibidem. p.11

<sup>XIV</sup>RIBEIRO, Luiz César de Queirós, PECHMAN. Robert Moses. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense. 1985. p.09

<sup>XV</sup> Ibidem. p.20

<sup>XVI</sup> ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. **Direito à Moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais** Ano de obtenção: 2010. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) Curitiba: UFPR, 2010. p.19

<sup>XVII</sup> Ibidem. p.27

<sup>XVIII</sup> Ibidem. p.29

<sup>XIX</sup>KIM, Richard Pae. **Responsabilidade do Estado nas Ocupações Ilícitas**. 1º Ed. Campinas, SP: Edicamp, 2004. p.17

<sup>XX</sup> Ibidem. p.152

<sup>XXI</sup> Ibidem. p.170

<sup>XXII</sup>ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010. p.37

## Referências:

ALVES, C. C. N. **Direito à Moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais** Ano de obtenção: 2010. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) Curitiba: UFPR, 2010.

ENGELS, F. **A Questão da Habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora. 1979.

**CIDADE E DIREITO À MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE UM CAMPO DE DEBATE**

LUCAS EDUARDO GASPAR

---

\_\_\_\_\_. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Boitempo, 2010.

KIM, Richard Pae. **Responsabilidade do Estado nas Ocupações Ilícitas.** 1º Ed. Campinas, SP: Edicamp, 2004.

MARICATO, E. **Habitação e cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

RIBEIRO, L. C. Q, PECHMAN. R. M. **O que é questão da moradia.** São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense. 1985.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade.** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.