

Políticas habitacionais
e a produção da cidade

Edson Leite Ribeiro (Org.)

Políticas habitacionais
e a produção da cidade

LETRAPITAL

Copyright © Edson Leite Ribeiro, 2021 (Organizador)

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

REVISÃO Edson Leite Ribeiro

PROJETO GRÁFICO Jenyfer Bonfim

Ilustração da capa: *macrovector*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P829

Políticas habitacionais e a produção da cidade / organização Edson Leite Ribeiro. - 1.
ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.
290 p. ; 15,5x23 cm.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-89925-41-5

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Habitação. 4. Política habitacional. I.
Ribeiro, Edson Leite.

21-74560

CDD: 363.5

CDU: 351.778.532

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels: (21) 3553-2236 / 2215-3781
vendas@letracapital.com.br
www.letracapital.com.br

À memória de meus pais Anna e José.
Ao Deus da vida e da saúde

Agradecimentos

Aos meus pais, aos quais eu devo tudo que recebi, bases para tudo o que eu conquistei na minha vida;

À minha família, minha esposa Fátima e minhas filhas Marianna, Gabriella e Carollina, que me serviram como fonte de motivação, inspiração e incentivo;

Aos caros genros, que eu considero novos filhos: Caio, Alban e Kelton;

Aos meus netos, ainda pequenos seres que são verdadeiras fontes de alegria, felicidade, estímulo e inspiração: João, Theo, Lia, e ao novo netinho que ainda está chegando, aos quais eu agradeço tanto incentivo e estímulo espiritual; A todos os amigos, irmãos e alunos que, em algum momento da vida, compartilharam um pouco de si e participaram da construção do meu aprendizado e da minha própria maneira de ser.

Aos professores e amigos Jean-Yves Toussaint – Université de Lyon e INSA-Lyon pelo apoio e colaboração dados ao desenvolvimento da pesquisa e José Augusto Silveira – Laurbe/DA/CT/UFPB pela coautoria em alguns dos capítulos;

Aos funcionários das diversas Instituições que me forneceram dados e informações para o desenvolvimento das pesquisas;

Ao Ministério do Desenvolvimento Regional (à época Ministério das Cidades), pela autorização de afastamento, com ônus parcial, para o desenvolvimento da pesquisa pos-doutoral, junto ao LabEx – IMU – Intelligences du Monde Urbain - Université de Lyon, viabilizando a maior parte das pesquisas apresentadas neste trabalho.

Edson Leite Ribeiro

Sumário

Capítulo 1 - Algumas reflexões teóricas introdutórias à questão habitacional no contexto urbano.....	9
Capítulo 2 - Evolução histórica das políticas habitacionais no Brasil, na Itália e na França.....	60
Capítulo 3 - Impactos da produção habitacional social estatal e de mercado sobre a estrutura urbana e sustentabilidade de Campinas – SP.....	98
<i>Edson Leite Ribeiro (SNH/MDR)</i>	
<i>José Augusto R. Silveira (UFPB)</i>	
Capítulo 4 - O uso habitacional e a habitação social na requalificação da cidade sobre seu próprio espaço urbano: o caso de Turim-Itália.....	117
<i>Edson Leite Ribeiro (SNH/MDR)</i>	
<i>Jean-Yves Toussaint (INSA – Lyon)</i>	
Capítulo 5 - A questão urbana e a produção de habitação social na Região Metropolitana de Lyon.....	135
<i>Edson Leite Ribeiro (SNH/MDR)</i>	
<i>Jean-Yves Toussaint (INSA-Lyon)</i>	
Capítulo 6 - Impactos de grandes programas de habitação de interesse social na estrutura das cidades: o caso de João Pessoa - PB.....	171
<i>Edson Leite Ribeiro (SNH/MDR)</i>	
<i>José Augusto R. da Silveira (UFPB)</i>	

Capítulo 7 - A produção habitacional do programa MCMV no município de São Paulo - SP: critérios de localização dos empreendedores e impactos na estrutura urbana e na qualidade de vida dos moradores.....	191
<i>Edson Leite Ribeiro (SNH/MDR)</i>	
<i>José Augusto R. da Silveira (UFPB)</i>	
Capítulo 8 - Avaliação da eficácia da Lei SRU - Solidariedade e Renovação Urbana para a política integrada de habitação social e o urbanismo na França e algumas reflexões sobre a viabilidade de sua aplicação no Brasil	208
<i>Edson Leite Ribeiro (SNH/MDR)</i>	
<i>José Augusto Ribeiro da Silveira (DA/CT/UFPB)</i>	
Capítulo 9 - A alternativa da Locação social como política pública adequada à qualidade de vida e à sustentabilidade urbana.....	232
Capítulo 10 - Brasília: da utopia modernista de setorização funcional urbana à dura realidade da segregação humana uma reflexão sobre as possibilidades de humanização urbana e a coesão social.....	249
Capítulo 11 - Considerações finais a respeito das políticas habitacionais e a produção do espaço urbano.....	266
Bibliografia	275
Lista de siglas utilizadas	286

Algumas reflexões teóricas introdutórias à questão habitacional no contexto urbano

1.1 Introdução à reflexão sobre a problemática urbana e habitacional

EMBORA TENHAMOS QUE CONSIDERAR muitos fatores e processos pré-existentes, para analisarmos a problemática urbana e habitacional, não há dúvida que, o ponto de partida normalmente considerado é o momento da industrialização, considerado um momento de grande inflexão na história urbana.

Ainda que possamos considerar que em momentos históricos anteriores, como a Roma Imperial, havia uma pressão demográfica concentrada em algumas cidades, em virtude da concentração de poder e cristalização local de riquezas produzidas em uma vasta *hinterland* e os setores habitacionais urbanos, também extensos e nitidamente segregados em setores de *domus, insulae e os barrache*, podemos considerar que foram traços de um momento histórico importante, mas que somente foram generalizados em termos mundiais no processo de industrialização. Portanto, é sobre essa fase e processo que se deve buscar sua compreensão, ainda que tenhamos que sempre considerar fatores e períodos pré-existentes, como o capitalismo pré-industrial e mercantilista, como o formador das condições gerais para que a industrialização ocorresse.

A apropriação dos meios de produção pelo capital e sua separação dos trabalhadores e, portanto, desses de sua moradia, bem como a intensificação sem precedentes da migração campocidade e o aumento da desigualdade social e dos que não teriam acesso à moradia por seus próprios recursos, são alguns dos motivos do agravamento do problema.

Nessa abordagem, uma das referências iniciais mais significativas foi o trabalho de Engels (1975) “A situação da classe operária na Inglaterra”, onde o mesmo analisa a Inglaterra no início do processo de industrialização e sua transformação em potência

econômica industrial, mas também analisa, de forma especial, o lado dramático e negativo desse crescimento econômico¹.

Embora se tenha que considerar o claro conteúdo ideológico, existente na análise de Engels, sua importância reside em apresentar uma outra visão, em relação ao positivismo econômico que não permitiam ter uma visão real dos problemas e sobre suas causas principais.² Nessa demonstração, o autor também coloca algumas diferenças entre o caso da Inglaterra (onde a sociedade já se havia mudado para o modo industrial) e os da França e Alemanha, onde novas teorias surgidas também produzem um impacto político-cultural e a apatia das classes trabalhadoras.

Em sua análise, Engels demonstra claramente a relação existente entre a concentração urbana e a concentração de capital. Em seu capítulo I afirma que: “Em torno de um fábrica de porte médio, o vilarejo se reconstitui e engendra tal população que faz com que, inevitavelmente, outras indústrias também cheguem para utilizar esse “insumo” importante (mão de obra explorada). Na visão dos industriais, “quanto maior a cidade maior seriam as vantagens de aglomeração.”. Portanto, a concentração populacional e a concentração de capitais são integradas e, engendradas por interesses predominantemente do capital. Neste contexto, ou seja, na cidade industrial, existe o conflito, a guerra. As pessoas passam a se considerar predominantemente sob a ótica da utilidade: cada um explora o outro e os mais fortes se apropriam das maiores vantagens.

Em outro livro de Engels, intitulado “As grandes cidades”, o autor descortina a realidade urbana, particularmente a realidade social (na qual a questão habitacional é crucial), demonstrando-a em todo o seu horror. Henri Lefebvre, citando Engels na avaliação da cidade de Londres, afirma que: “os londrinos tiveram que sacrificar a melhor parte de sua qualidade de homens, para realizar os milagres da civilização, dos quais a cidade transborda”. Lefebvre (2001, p.14).

Mas, além de Londres, Engels também estuda outras cidades, particularmente cidades da Inglaterra e Reino Unido:

¹ Engels, F. “*A situação da classe operária na Inglaterra*” Porto: Afrontamento, 1975 (Tradução portuguesa).

² Nessa abordagem, embora a parte consistente da teoria seja de Marx, considera-se que, no tratamento da produção da cidade e do espaço urbano, a visão e o enfoque dado por Engels são muito mais amplos e significativos que o dado por Marx.

Manchester, Liverpool, Sheffield, Brumminghan, Dublin, Edimburg etc.). Mas é sobre Manchester que o autor se detém mais profundamente e longamente, por razões de ordem teórica e pessoal. Manchester é o tipo clássico da cidade industrial: segundo o autor, a ordem capitalista gera um caos urbano.

Os traços que Engels identifica principalmente são: a segregação e a decomposição da área central. Nessa mesma análise, avalia que, caso não venham a surgir novas ações, o caos aumentaria e dominaria totalmente a cidade. Dessa reflexão surge a ideia do urbanismo. Nessa reflexão, ainda, o conjunto de reflexões que ele considera mais significativo em relação à cidade é a questão da habitação.

Engels considera que as cidades são habitadas, sobretudo por operários que não possuem nada. Vivem de seu salário (quando os têm) no seu dia a dia e a sociedade não lhes fornece os meios de fazê-los de forma mais eficaz e durável. O autor coloca esse inferno social como origem ou motivo do aumento da violência urbana (roubos, furtos, crimes etc.).

Segundo Lefèbvre, na visão de Engels, aqui compartilhada também por Marx, a cidade, apesar de ser um produto social, também incorpora algumas funções de “sujeito” na história, usando os seguintes argumentos:

- a) A cidade passa a concentrar não apenas a população, mas os instrumentos de produção, o capital, as necessidades e os suprimidos e ainda os lazeres. O campo, ao contrário, passa a ser a dispersão e o isolamento. A existência urbana se confunde com a existência política;
- b) A separação entre cidade e campo mutila e bloqueia a totalidade social, ela depende da divisão do trabalho material e intelectual que encarna. A cidade agrega mais as formas de trabalhos intelectuais, de administração e comando;
- c) A separação campo-cidade deve ser superada. Essa superação é uma das primeiras condições da comunidade. Lefebvre (1968, pp.49-50).

A crescente divisão social do trabalho, diria Durkheim, substituiria uma sociedade mais simples por uma sociedade mais complexa e, dentro de um princípio de equilíbrio dinâmico natural, tenderia a ser mais harmoniosa e orgânica. No entanto, Marx

nega, afirmando que os produtos se completam, mas a forma com que as atividades foram divididas (segundo interesses específicos e particulares) são injustas e geram desigualdades e confrontos.

No que concerne à cidade, para Marx e Engels, ela desempenhou um papel histórico importante (por essa razão a função de “sujeito” é, por vezes, considerada). Suas capacidades associativas e sua capacidade de universalizar a concorrência transformam o capital e a centralização deste. A concorrência universal e perene obriga os indivíduos a uma tensão máxima de sua energia. Lefebvre (1968, p.61).

No entanto, Marx e Engels admitem que, com o surgimento da grande-indústria, a cidade (com suas capacidades intrínsecas), deixa de aparecer como “sujeito” do processo histórico. O próprio “Capitalismo”, do qual a cidade é o suporte social e veículo, vai apresentar uma nova visão do “sujeito”. Segundo eles, a grande indústria institui a economia separada. A predominância do econômico caracteriza o capitalismo. Com ele, a divisão do trabalho, a concorrência, as exigências do mercado e a produtividade se tornam absolutamente compulsórias.

Complementando sobre a questão específica da habitação, Engels cita que: “uma sociedade não pode existir sem crise da habitação quando a grande massa dos trabalhadores dispõe unicamente do seu salário... “Numa tal sociedade, a crise da habitação não é um acaso, é uma instituição” Engels (1975). Aqui cabe ainda uma observação, que tal salário normalmente é limitado ao mínimo essencial para a reprodução da força de trabalho, ou até menos que isso.

1.2 - A contribuição da Ecologia Humana e o Empirismo da Escola de Chicago para a compreensão do espaço urbano e dos setores habitacionais

A chamada Escola (Sociológica) de Chicago surgiu na década de 1910, na cidade de Chicago, no Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, a partir da preocupação com o processo intenso de industrialização, urbanização e metropolização ocorrido nos Estados Unidos. Em seus estudos iniciais, o foco principal era a própria metrópole de Chicago, mas expandindo-se para o estudo do fenômeno da metropolização notadamente no contexto americano.

O nascedouro da preocupação da Escola de Chicago foram os aspectos negativos surgidos nesse processo de franca metropolização, tais como o aumento da criminalidade e delinquência juvenil, a segregação social e o surgimento de “*guetos*” e o crime organizado, aos quais era atribuída a classificação de patologia social.

De forma positivista, concentravam o estudo sociológico em uma analogia aos ecossistemas naturais, onde os grupos e espécies utilizam suas próprias estratégias de localização e sobrevivência no contexto urbano-industrial. Também podemos citar algumas vertentes ou características bem claras na abordagem dos pesquisadores da Escola de Chicago: a) Metodologia empírica e trabalho de campo; b) Forma específica de psicologia social que veio a ser chamada de Interacionismo simbólico; c) Preocupações concentradas no estudo das mobilidades e migrações, segregação e problemas sociais, crimes e delinquências.

Em geral, utilizando-se a cidade como uma espécie de “grande laboratório”, empreendiam seus métodos empíricos na avaliação da condição e modo de vida urbana. De maneira geral, a Escola é dividida em duas gerações de pesquisadores. Na primeira geração, destacam-se Robert Ezra Park, Ernest Burgess, Roderick McKenzie e William Thomas, dos quais Park, Burgess e McKenzie se dedicaram muito no estudo também da estrutura e funcionamento da cidade. Na segunda geração, destacaram-se Frederic Trasher, Louis Wirth e Everett Hughes. Na sequência também outros deram suas contribuições, tais como Hommer-Hoyt, economista, que empreendeu a análise da formação das cidades e dos bairros a partir de uma lógica de mercado, também completaram a contribuição da Escola de Chicago para o tratamento da cidade e de seus setores habitacionais.

Segundo Park (1984), a cidade apresenta aspectos físico-espaciais e técnicos, bem como dimensões morais, que influenciam seus habitantes. A partir da Ecologia Humana, em estrita analogia com a Ecologia animal, mas incluindo aspectos sociais, o autor tenta compreender as relações entre os setores e espaços físicos urbanos (notadamente os setores habitacionais) e ainda as relações sociais e o *modus vivendi* de cada grupo.

Burgess (1984) traz como contribuição a Teoria das Zonas Concêntricas, explorando também claramente os conceitos e a

dinâmica da ecologia natural (simbiose, invasão, dominação e sucessão). Nessa teoria, o autor propõe a divisão de Chicago em cinco zonas concêntricas, cada uma com uma característica própria e constante mobilidade, avançando em outros territórios, por meios análogos aos processos naturais citados.

Tanto Burgess como Park centralizaram bastante seus estudos no setor concêntrico 2 (pericentral), onde processos intensos de conflitos, abandono e deterioração facilitaram a instalação de *ghettos*, aumentando o índice de criminalidade. Para Burgess, a aparente desorganização em um dado momento e até certo ponto, pode ser considerada normal, pela analogia ao “equilíbrio-dinâmico” dos sistemas naturais. No entanto, a gestão urbana deve trabalhar para harmonizar os conflitos e interesses, aproximando-os da zona de equilíbrio.

McKenzie (1984), em uma nova analogia com a ecologia natural, onde as espécies se distribuem e evoluem no tempo e no espaço, o autor avalia a sociedade humana, no contexto urbano, considerando que sua organização social são produtos naturais de uma competição, seleção e estão continuamente em processo de mudanças, através de novos elementos que afetem a concorrência, seleção e mobilidade. À medida que tais relacionamentos mudam, as bases físicas (urbanas) dessas relações sociais também mudam. O organismo vivo exerce uma luta por espaço, nutrientes e luz. A diferença entre o vegetal e o animal é a mobilidade desse último, que permite ajustamentos mais rápidos. A comunidade humana, segundo o autor, difere ainda de todos os outros pelo poder consciente de seleção e de controlar e modificar algumas condições ambientais.

Utilizando o exemplo da introdução de meios de comunicação e de transportes, como o rádio, o bonde, ou ônibus e (posteriormente e principalmente) o automóvel, mostrou que a sociedade humana tem uma capacidade grande de alterar significativamente o uso do espaço pela comunidade. Ainda nessa sequência, o autor fala do perigo do superdimensionamento urbano que, ultrapassando o ponto ideal, seria também uma fonte de fortes deseconomias. (Park, Burgess e McKenzie, 1984)³.

³ Park, R.E., Burgess, E.W. e McKenzie, R.D “The city” Chicago: The University of Chicago Press, 1984

Em sua análise, trata também dos processos migratórios gerados pela saturação ou estagnação de algumas cidades ou regiões e do acirramento da concorrência interna à comunidade, forçando os “mais fracos” a uma economia de nível inferior (circuito inferior) ou a retirar-se da comunidade.

Ainda segundo McKenzie (1984), as mudanças ou introduções de novos elementos podem alterar o bem-estar, mas não afetam significativamente os elementos básicos do desenvolvimento comunitário que se ajustam de forma dinâmica. Cita o exemplo a introdução da ferrovia, que flexibilizou as possibilidades migratórias e nas novas possibilidades criadas: alteraram as funções regionais da cidade, alteraram o desenvolvimento comunitário que vão dos elementos simples e complexos, determinado pela crescente divisão social do trabalho e dos serviços cada vez mais específicos (McKenzie, 1984-p.73).

O autor continua citando que comércio e negócios buscam áreas mais acessíveis e visíveis, que se valorizam. Cada ciclo é acompanhado por uma expansão da diversidade. A disputa pelos postos mais privilegiados vai definir o valor da terra. Vários tipos de “invasões” intraurbanas ou intracomunitárias ocorrem, mas dois tipos se definem muito bem: a) Mudança do uso da terra; b) Mudança dos usuários (gentrificação, pauperização, declínio do valor da terra. Segundo o autor, se as invasões forem positivas, a tendência é o aumento quantitativo e qualitativo do uso⁴. Se for negativa, a tendência é o declínio e o deterioro. Estes processos são geralmente marcados pela agudeza e pela competição manifestada até em conflitos externos. O ponto de maior valor da terra representa o centro, em seu aspecto econômico e cultural, não necessariamente o aspecto geográfico. O menor valor da terra representa a periferia, limite de formação entre duas formações subjacentes⁵.

Em sua explicação sobre a segregação social em um contexto urbano, McKenzie trata de vários tipos de segregação: algumas

⁴ Aqui, é necessário observar que o autor se referia sempre em aspectos positivos para a economia, não necessariamente para a harmonia ou justiça social.

⁵ O centro estruturante (econômico e cultural) sempre seria a área de maior valor. E sempre o é, de fato, na abordagem do valor de uso. Contudo, devido à própria segregação social e a mecanismos especulatórios mais recentes, houve uma clara separação do valor de uso e do valor de mercado, facilitando-se mecanismos artificiais de atribuição de valor ao solo urbano.