



# Conjuntura Social e Documentação Eclesial

ENCARTE DO BOLETIM DA CNBB -30/05/96  
Tel.: (061) 225-2955 - Fax: (061) 225-4361  
Caixa Postal 02067 - (70259-970) Brasília - DF  
STM-400: 30525/CNBB - IMPRENSA

316

## DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO URBANA, FUNDIÁRIA E HABITACIONAL

*De 03 a 14 de junho de 1996, a ONU realizará em Istambul (Turquia), a Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos Habitat 2, com os temas: habitação adequada para todos e desenvolvimento sustentável num mundo urbanizado.*

*O Brasil enviou um Relatório Nacional de 159 páginas sobre a situação urbana e habitacional.*

*O texto deste encarte foi tirado do relatório, páginas 29 a 35.*

As desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira vêm sendo agravadas pela crescente concentração de renda dos últimos 30 anos: o país alcançou grande crescimento industrial convivendo com uma das maiores concentrações de renda do mundo. Enquanto os 10% mais ricos apropriam-se de quase metade da renda total (48,1%), aos 10% mais pobres cabem apenas 0,8% do total de rendimentos. O intenso crescimento do PIB (7% ao ano entre 1940 e 1979), apesar de acompanhado pela exclusão social, contribuiu paradoxalmente para o surgimento de um mercado interno considerável, para o qual é dado acesso ao consumo de bens duráveis - geladeira, televisão, automóvel -, antes que as necessidades básicas (alimentação, saúde, higiene, educação, habitação) da maioria da população estejam adequadamente atendidas.

Assim, enquanto o consumo de vários produtos industriais modernos é estimulado pela mídia e facilitado pelo crédito, tornando-os acessíveis mesmo para as camadas de baixa renda, não ocorre o mesmo com a habitação. O alto custo dos fatores de produção, o uso de processos construtivos inadequados, o custo da intermediação financeira e as condições oferecidas pelos sistemas de crédito resultam em produtos inacessíveis para a maior parte da população brasileira, a qual não participa do mercado imobiliário formal.

Os dados mostram que nem os salários industriais permitem a compra da moradia no mercado formal, nem as políticas públicas são eficientes em assegurar o acesso à moradia. Mais da metade (57%) dos chefes de família ativos, moradores das favelas de São Paulo, trabalhava no secundário em 1980. Instala-se um processo no qual a modernização de alguns segmentos da produção habitacional se combina a uma extensa e fantástica produção doméstica e ilegal de moradias: 51% do mercado consumidor de cimento de todo o país estão na produção informal, doméstica e ilegal da moradia popular, segundo a ABCP - Associação Brasileira de Cimento Portland.

A evolução da provisão da habitação popular mostra a tendência de eliminar dos salários a parcela referente ao pagamento da moradia. A construção da casa nos fins

de semana, durante horário de descanso, o longo tempo despendido nos transportes deficientes (relacionado à ocupação precária da periferia) e a ausência de serviços urbanos fundamentais contribuem para desgastar uma força de trabalho submetida a extensas jornadas. Nos expedientes utilizados pela população trabalhadora, com baixos salários, para se prover de moradia, ficam nítidas as contradições entre crescimento e pobreza e modernidade e exclusão da sociedade urbano-industrial moderna.

A gravidade dos problemas urbanos, fundiários e habitacionais que afetam o cotidiano de milhões de pessoas em todo o território nacional, fazem com que a questão urbana e habitacional requeira maior adesão da sociedade, bem como seja considerada prioritária na formulação de políticas públicas. Assinale-se, nesse contexto, que a produção doméstica ilegal forneceu uma válvula de escape, equacionando, ainda que precariamente, a produção de moradia para os mais pobres.

A superação de um quadro urbano marcado por conflitos sobre modernização, exclusão e desigualdade requer continuidade da ação governamental, aumento dos investimentos habitacionais, formulação de políticas urbana, fundiária e habitacional mais consistentes e aceleração do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana.

### **Estruturação urbana e mercado fundiário**

A desequilibrada ocupação do espaço urbano é um problema que salta aos olhos do observador das cidades brasileiras, onde comportamentos especulativos prevalecem sobre a função social do solo urbano. Predomina nas cidades brasileiras um padrão de ocupação onde convivem: um grande número de lotes vagos e de enormes glebas ainda não urbanizadas, áreas densamente edificadas por arranha-céus ou intensamente ocupadas por favelas e um crescimento horizontal excessivo da mancha urbana. Esse processo desordenado gera uma demanda desmedida por serviços e infra-estrutura urbana, requerendo intenso fluxo de investimentos.

Um conjunto diversificado de questões gera esta situação urbana. Por um lado, problemas estruturais do país, não superáveis no nível de políticas setoriais, como a concentração de renda, a migração do campo para as cidades, a inflação historicamente alta e a pouca atratividade dos setores produtivos por investimentos imobiliários que se caracterizam como reservas patrimoniais. Por outro lado, problemas que poderiam ser enfrentados por uma política fundiária competente, tais como a primazia do direito de propriedade sobre o bem-estar social, a baixa taxa sobre a propriedade imobiliária ociosa e as dificuldades para incrementar o investimento público na provisão de infra-estrutura, continuam a estrangular o desenvolvimento urbano e a produção habitacional.

Peculiaridade do mercado fundiário, como a segmentação da demanda e da oferta em submercados locais, a inexistência de um processo racionalmente planejado de produção de lotes - implantado de acordo com as necessidades de crescimento urbano - e os diferenciais de preços dos imóveis gerados pela escassez ou oferta insuficiente de infra-estrutura e serviços urbanos, agravam o problema, gerando expectativas de rápida valorização imobiliária. Neste quadro, comportamentos especulativos tendem a prevalecer, provocando retenção prolongada de glebas e terrenos vagos e a demanda por terra para entesouramento como reserva de valor ou patrimonial.

A dificuldade ou mesmo impossibilidade de acesso à terra urbana por intermédio dos mecanismos de mercado por uma parcela majoritária da população, numa sociedade com um intenso processo de urbanização, gera formas ilegais de assentamentos humanos

como as favelas, mocambos, alagados ou loteamentos clandestinos ou irregulares. Nestes locais, o auto-emprego da moradia popular, garantido pelo esforço da população, sem assistência técnica e financiamento oficial, tem possibilitado precariamente o alojamento popular, não sem prejuízo para as condições de habilidade da população nem para as condições gerais de urbanização.

Durante as décadas de 70 e 80 e metade da de 90, marcadas pela crise econômica e empobrecimento da população, os assentamentos ilegais cresceram muito mais do que as cidades. Em São Paulo, onde, desde a década de 40, os loteamentos periféricos clandestinos e a autoconstrução da casa própria predominavam, a população favelada passou de 1,2% da população total em 1973 para 8,9% em 1987 e 19,8% em 1993, tornando-se a alternativa habitacional que mais cresce. No Rio de Janeiro, cidade em que o processo de favelização é mais antigo, verifica-se o mesmo: entre 1980 e 1991, a população total cresceu 17,7% contra 32,0% de crescimento da população favelada.

Ao lado de favelas e loteamentos irregulares já consolidados e invasões ou ocupações clandestinas recentes, surge também, na cidade dos anos 90, um novo tipo de alojamento precário sugestivo destes tempos de agudização da polarização entre modernização e exclusão: a "moradia" na rua. Ao contrário dos tradicionais sem-teto, estes habitantes trabalham com regularidade e têm necessidade de estar próximos ao seu local de trabalho, mas já não encontram vagas a custo compatível em locais próximos. Essas famílias ocupam as calçadas e praças públicas ou vivem embaixo dos viadutos. Não é apenas a falta de moradia que provoca tais situações agudas de miséria habitacional; ela é resultado de um processo urbano mais complexo: o custo e o tempo necessário para o deslocamento entre os locais de trabalho e as áreas periféricas onde a moradia pode ser possível a baixíssimo custo.

O conhecimento disponível sobre as invasões no Rio de Janeiro, aponta a existência de um processo organizado de assentamento em terras alheias, que coloca em xeque o direito absoluto da propriedade urbana. Em todas essas formas de manifestação do conflito urbano presentes nas grandes cidades brasileiras, evidencia-se uma oposição entre a ordem legal - permanentemente desafiada pelo estado de necessidade - e a justiça social, como consequência de uma lógica de assentamento urbano que implica a ilegalidade da moradia popular.

Este quadro não será alterado enquanto não se democratizar o acesso à propriedade da terra e não se reconhecer a predominância do interesse coletivo sobre o individual, garantindo o respeito à função social da propriedade como dispõe a Constituição Federal. Ele representa, simbolicamente, o esgotamento de um processo de expansão urbana periférica e especulativa que desrespeita as funções sociais da cidade e coloca finalmente em pauta a necessidade de se viabilizar uma outra concepção de assentamento popular.

### **As condições habitacionais da população**

As condições de moradia da população rural - 36 milhões de pessoas - são muito precárias, sobretudo no que diz respeito às condições dos domicílios e ao saneamento: 1.645.775 dos domicílios são rústicos, improvisados ou coabitados por mais de uma família; 47% do total dos domicílios rurais não têm instalações sanitárias, 67% não têm canalização interna de água e 90,5% são abastecidos de água por poço, nascentes e outras fontes sem nenhum processo de tratamento.

É importante ressaltar, ainda, que essa situação tem sido agravada pela expulsão de trabalhadores que moravam em casas cedidas pelos empregadores (situação que representa 20% do total da população rural). Mesmo continuando a trabalhar no campo, esses trabalhadores são obrigados a viver na periferia e nas favelas das cidades próximas, agravando sua situação de moradia. Esse fenômeno, causado pelas mudanças das relações de trabalho no campo, tem contribuído para aumentar o déficit habitacional nas cidades.

Alguns indicadores disponíveis mostram uma aparente melhora nas condições habitacionais da população brasileira na década de 80, elevando o percentual de domicílios adequados em todas as regiões do país, dados que surpreendem, visto nesta década terem aumentado a miséria e a concentração de renda, num clima de forte recessão. O número de domicílios rústicos é de apenas 1.727.845 unidades (4,9%) em todo país, sendo que deste total 61,5% são localizados em áreas rurais. Os localizados em aglomerados subnormais - em comunidades com mais de 50 domicílios - são 1.575.766, sendo a maioria (92,3%) nas áreas urbanas. Além dos aspectos referentes à estrutura e à localização dos domicílios, são significativos os índices relacionados à infra-estrutura básica: 70,71% dos domicílios permanentes estão ligados à rede geral de água e 35,29% estão ligados à rede geral de esgoto sanitário; 80,05% dos domicílios urbanos estão servidos por coleta de lixo. A leitura destes dados deve ser feita, no entanto, com reservas, posto que o levantamento não mede a qualidade dos equipamentos e serviços mas apenas a melhoria de algumas características do domicílio, não revelando necessariamente a melhoria das condições de habitabilidade. O processo de produção doméstica da moradia (auto-emprego da casa própria) explica, em parte, esta aparente melhora. A substituição de casas de madeira por alvenaria em favelas e loteamentos clandestinos leva a uma redução das moradias classificadas como rústicas. No entanto, este processo de construção informal da cidade é mais adequado para pequenas localidades e não para aglomerações urbanas de grande porte e altos níveis de densidade. Assim, outros aspectos deste processo provocam efeitos negativos para a cidade, como a expansão desmesurada do perímetro urbano, a ocupação de áreas impróprias ao assentamento, a edificação excessiva dos terrenos, a destruição das redes de infra-estrutura, a ocorrência de desastres naturais e situações de calamidade pública.

Apesar da melhora relativa ou não das condições de habitabilidade da população brasileira, o certo é que o número absoluto das carências habitacionais é enorme: 10,17 milhões de domicílios não estão conectados à rede de água, 5,4 milhões dos domicílios urbanos não são atendidos por coleta de lixo urbano e 16,5 milhões não dispõem de instalações sanitárias adequadas. Nessas condições, se o quadro não se reverter, é inevitável uma progressiva deterioração das condições ambientais, que pode tornar-se dramática no futuro.

Em relação à questão ambiental, é nítida a relação entre a deterioração da habitação e a depredação do meio ambiente. Nas áreas onde o mercado imobiliário não pode produzir por restrições de ordem ambiental (áreas de preservação de mananciais, beiras de córregos, áreas de proteção florestal, mangues, etc.) surgem, preferencialmente, as favelas e invasões urbanas. Por outro lado, também loteamentos destinados à classe média desrespeitam os parâmetros ambientais. O fato é que o problema do meio ambiente não pode ser enfrentado nas cidades sem considerar a questão da habitação, vital para qualquer intervenção consistente de preservação ambiental dos assentamentos humanos nos países em desenvolvimento.