

DA CRISE DO PADRÃO HABITACIONAL DE GRANDE ESCALA À EXPANSÃO DAS PERIFERIAS URBANAS: OS SEM-TETO COMO A "PONTA DO ICEBERG" DO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO E EXCLUSÃO SÓCIO-ESPACIAL

Lino Fernando Bragança Peres

Introdução

Sendo parte de um dos aspectos dissertativos centrais da Tese Doutoral desenvolvida na UNAM, México (1991-1994),⁷¹ o presente texto trata do aprofundamento da crise do "padrão ou modelo de desenvolvimento habitacional" de grande escala e sua articulação com a expansão do processo de periferização do trabalho no Brasil, com ênfase principalmente na década de 80 e início dos 90, entendendo que suas origens se remetem particularmente ao período militar. Tendo como base a extensa pesquisa que realizamos sobre a problemática urbano-habitacional brasileira e especificamente em Santa Catarina e na região urbana de Florianópolis, além da revisão bibliográfica dos principais pensadores do tema no Brasil e na América Latina, procuramos demonstrar como a habitação coletiva foi se tornando em um elemento de reprodução de segregação e periferização urbanas, em quanto processo econômico, social e territorial resultante de uma modernização excludente no plano da espacialidade do trabalho. Examinamos duas formas aparentemente contraditórias de assentamento do trabalho e que tem na área "Pasto do Gado", na região conurbada dos municípios de Florianópolis e São José (SC), sua expressão exemplar: a "convivência" entre o maior conjunto habitacional construído em Santa Catarina, o "Panorama", e as cinco comunidades sem-teto que o cercam, mostrando as duas faces antitéticas de uma política urbana e habitacional segregadora na região. Compõem este quadro outros conjuntos vizinhos que foram empreendimentos de diferentes épocas da COHAB-SC e da Prefeitura local e que foram deteriorando-se com o tempo, por contínuas omissões do poder público.

A presente dissertação parte de um processo de investigação que teve como premissas de pesquisa a natureza antitética dos fenômenos estudados, o cenário de tendência à queda da taxa de ganância a nível mundial e as crises cíclicas do movimento da acumulação, e o movimento contraditório entre as "necessidades imediatas" e as "necessidades radicais", e a concepção do território como suporte e elemento ativo do processo de acumulação.⁷²

⁷⁰ Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC.

⁷¹ Tese Doutoral defendida em outubro de 1994 na División de Estudios de Posgrado (Unidad de Investigación y Docencia), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF, sob o título *"Crisis de un Patrón de Desarrollo Territorial y su Impacto Urbano-Habitacional en Brasil (1964-1992). La Punta del Iceberg: Los 'Sin-Techo' en la Región de Florianópolis"*.

⁷² Entendemos a natureza antitética dos fenômenos estudados, como a luta entre o capital e o trabalho, o movimento do capital enquanto sujeito e relação social, onde o trabalho é um predicado (em tensão), tendo como pano de fundo a história da tensão entre o capital e o trabalho (poder do trabalho). Por outro lado, enfocamos o cenário conformado pela tendência à baixa da ganância a nível mundial e as crises cíclicas no âmbito do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo; a problemática da expansão (pós 2ª guerra) e a

Breve análise sobre os elementos estruturadores da política habitacional brasileira à luz da crise do padrão ou modelo de desenvolvimento territorial e urbano

A abordagem do presente tema parte da hipótese central desenvolvida na Tese Doutoral que a partir de finais dos anos 70 desenvolveu-se a *crise do padrão de desenvolvimento territorial, o qual tem gerado impactos urbano-habitacionais na região conurbada de Florianópolis, reproduzindo e ampliando a existente problemática habitacional, e criando novas, como tem sido o surgimento dos sem-teto, principalmente na segunda metade da década de 80, os quais são a "ponta do iceberg" do processo de pauperização, espoliação, periferização e segregação do trabalho. Este quadro tem se desenvolvido nos marcos de uma modernização desigual e antitética do país.*⁷³ Este processo caracteriza-se pelo seguinte:

contração (anos 70 e 80) do crédito e a sobre acumulação; a crise petroleira; as políticas monetaristas e de austeridade dos anos 80; e a desregulação como forma de reestruturação capitalista da acumulação mundial. O movimento contraditório entre as "necessidades radicais" (A. Heller) e as "necessidades imediatas" (biológicas, sociais, territoriais, etc.) do trabalho são entendidas como opera Agnes Heller (1986). Os sem-teto são um exemplo ilustrativo: a contradição entre a satisfação de suas necessidades mais imediatas e a ampliação de suas demandas a nível político e o estabelecimento de uma nova territorialidade e uma nova política urbano-habitacional. Por último, o território como ambiente construído e âmbito da reprodução das relações de produção e reprodução; como elemento constitutivo da acumulação. No Brasil, o processo de urbanização extensivo-intensiva tem sido um instrumento da integração da sociedade ao sistema capitalista; tem sido uma estratégia da modernização, onde o Estado e o capital tem sido os atores principais.

⁷³ Considerando que a crise do "PDT" teve seu duplo sentido (como reestruturação e como colapso e reestruturação de um sistema ou processo), manifestou-se como: 1ª) crise de natureza econômico-territorial, enquanto crise da política distributiva, crise do conjunto dos suportes materiais, particularmente do trabalho e crise da política agrária e agrícola; 2ª) crise político-institucional do regime militar e dos governos civis posteriores; e 3ª) crise do "PDT" urbano e rural propriamente dito, especificamente crise do padrão habitacional de grande escala (c.h.), face ao colapso da política urbano-habitacional.

A partir de segunda metade da década dos anos 70, surgiram profundas contradições entre o PDT como crise do projeto geopolítico modernizador implementado pelo regime militar, tendo em vista que a tentativa de homogeneização e de controle do território nacional não ocorreu da forma projetada pelo governo: foi imposto de maneira desigual. A infra-estrutura urbana foi superada pelas necessidades da acumulação e pelas necessidades de reprodução da força de trabalho (r.f.t.), ocorrendo um explosivo crescimento demográfico, carências urbanas, etc. A urbanização foi altamente segregadora. A centralização administrativa e financeira autoritária freou o crescimento, considerando o conflito entre as malhas "programada" e a "geopolítica" do "PDT" impulsado. Soma-se a este processo, e como seu resultado, a exclusão de grande parte da população do projeto modernizador: a periferização. Como reação política a este processo, enquanto crise do PDT, o ressurgiram os movimentos sociais no final da década de 70, inicialmente expressando-se como resistência social.

No âmbito da região de Santa Catarina, à luz da crise do PDT a nível nacional, constatamos que houve uma reestruturação oligopólica do setor agro-industrial e industrial como forma de sair da crise da segunda metade dos 80. O trinômio "PDT" regional/rede viária, energética e de telecomunicações/la red urbana entrou em crise. Na região, também reproduziu-se uma modernização antitética, nos marcos da concentração da riqueza e consumo de produtos industrializados (bens eletrodomésticos, p.ex. vs insuficiência e deficiência dos serviços. A nível territorial e social, e como consequência de um desenvolvimento econômico oligopólico

a) Estruturação e consolidação do PDT a partir do regime militar, com base na internacionalização da economia e sob a reitoria do Estado, nos marcos da crise da acumulação mundial (crise do crédito, petróleo, escalada inflacionária, etc.), processo que se refletiu no Brasil através da adoção das políticas de austeridade de natureza monetarista, e posteriormente, início da política neoliberal da "desregulação".

b) Desenvolvimento econômico-territorial baseado na alta concentração tecnológica e de capital, intensificação da sociedade urbano-industrial, agro-industrialização monopólica e de exportação, expansão da rede viária, energética e de telecomunicações. SC passa a ser uma zona estratégica deste modelo.

c) O setor público mais afetado foi o ligado às políticas sociais (particularmente a política habitacional). As causas internas foram o déficit público, a calda dos gastos estatais, as privatizações, a inflação, etc.).

d) Uma política urbano-habitacional rentabilista e discriminatória: causa da periferização do trabalho, à luz da pauperização da população.

e) Os impactos urbano-habitacionais no "Agglomerado Urbano de Florianópolis", com a reestruturação do capital imobiliário e turístico e a agudização do padrão periférico do trabalho com o surgimento dos sem-teto nos anos 80.

A crise do padrão de desenvolvimento territorial e seus impactos sociais, econômicos, políticos, institucionais e territoriais tem sido uma problemática sentida por toda a sociedade civil em suas mais diversas formas, com uma significativa concentração da renda, acelerado incremento do custo de vida, topos salariais, inaudito e persistente processo inflacionário por mais de uma década, crescimento urbano periférico com a enorme deterioração da infra-estrutura e dos serviços urbanos para a grande parte da população, pauperização sem precedentes do trabalho, inclusive dos segmentos de ingressos médios, crescente inacessibilidade aos programas habitacionais e a diminuição dos financiamentos, etc. A partir de finais da década de 70, tornou-se quotidiana a crise econômica do

e urbano, tivemos a combinação do processo migratório, a pauperização, a periferização e a deterioração dos suportes materiais do trabalho. Nesta região, isto deveu-se à: reestruturação agrícola baseada na agro-industrialização monopólica e de exportação; à ausência de apoio ao pequeno produtor; à oligopolização do mercado de matérias primas e dos preços de produção; à estrutura viária e energética voltada à exportação aos principais portos da região, em detrimento de uma adequada rede regional que beneficiasse a pequena produção; à erradicação do pequeno agricultor de suas terras, e surgimento de trabalhadores assalariados temporais; à baixa absorção da mão-de-obra na agro-indústria e indústria, gerando o crescimento da população e rural; e à valorização imobiliária e urbana, devido ao crescimento da demanda por terras (fator de agudização dos impactos da crise d "PDT"). As consequências sociais desse processo foram: a periferização do trabalho; a destruição do meio ambiente; o agravamento sem precedentes do déficit habitacional; a deterioração urbana; a queda generalizada da qualidade de vida.

Particularmente, na região conurbada de Florianópolis (que abrange os municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu), verificamos as seguintes determinações: a) do crescimento "acumulativo" à reestruturação econômico-territorial baseada em um turismo intensivo e segregador e impulso aos megaprojetos; b) expansão de obras públicas e investimentos imobiliários como elementos de valorização urbana; c) privatização das terras públicas; d) legislação urbana como elemento de impulso à expansão imobiliária e omissão no que se refere à problemática habitacional. Este processo gerou as seguintes consequências sociais e ambientais: a) contradições entre o padrão territorial e habitacional de "luxo" e o periférico; b) processo de periferização habitacional e urbana; c) destruição ambiental e esgotamento dos recursos naturais; f) crescimento vertiginoso das áreas carentes e o surgimento dos sem-teto; g) deterioração dos suportes materiais do trabalho.

país, com base queda dos preços do petróleo, aumento da dívida externa e carência crescente de créditos. Este quadro foi revelando a verdadeira cara do modelo econômico implementado pelo regime militar: a contradição entre desenvolvimento modernizador e crescimento; i.é., a natureza "antitética" da modernização que carrega a renovação das condições e meios de produção em determinados setores da tecnologia de ponta, assim como o surgimento de um setor de trabalhadores de alta qualificação (metalúrgicos, principalmente) e de uma "classe média" que cresceu com a concentração da renda, e por outro lado, a expansão de contingentes populacionais sem emprego, sub-empregados na cidade e no campo. A dramática urbanização do país que inverteu a relação entre a população rural e urbana em duas décadas, a partir dos anos 50, mostra-nos a dicotomia entre um crescimento altamente concentrador e uma modernização desigual e seletiva. A não-distribuição da riqueza, reclamada pela maioria dos segmentos sociais, gerou o seu resultado mais evidente: a pobreza. Como reação a esta situação e aos anos de repressão política e imposição de um "Estado de Exceção", ressurgem os movimentos sociais, sindicais e políticos a finais da década de 70. A luta pelas "liberdades democráticas" e regresso ao "Estado de Direito", assim como a extinção da censura, e outras demandas, aumentavam sem cessar; as manifestações operárias começavam a generalizar-se a partir da histórica greve dos metalúrgicos da Mercedes Benz em 1977. Através do que se chamou de "distensão lenta e gradual", o regime militar teve que iniciar a democratização e reestruturação das instituições do Estado e começar a eliminar a institucionalidade imposta. Estes movimentos sociais influíram na revisão pelo regime à sua política social, urbana e habitacional, cedendo aos poucos em favor da política que havia combatido: a urbanização de favelas e a suspensão gradual da repressão aos favelados e suas organizações, o aumento dos financiamentos à habitação popular (com o governo do último gal. J. B. Figueiredo, o montante dos programas habitacionais aumentou).

A questão urbano-habitacional foi tornando-se uma problemática social cuja solução era inadiável. O fracasso das políticas urbano-habitacionais do ponto de vista de seus objetivos iniciais e de seus "desdobramentos" foi generalizando-se: o padrão de construção habitacional de escala contribuía com a periferização do trabalho, com base na auto-construção. A "casa própria" que foi nos anos 70 elemento de promoção propagandística do governo, de legitimação político-ideológica (distração do conjunto da problemática vivida no país), e fator anti-crisis, passa a invibilizar-se como projeto de integração à modernização capitalista nos "moldes civilizadores" pretendidos: foi tornando-se no seu oposto, como natureza antitética. De valor de uso, como área de interesse social, segundo os documentos de fundação do BNH, a habitação transformou-se em valor de cambio em si, como meio de garantia da rentabilidade financeira. A forma institucional e tecnocrática de resolver o déficit habitacional e a redução dos parâmetros projectuais a variáveis quantitativas e financeiras, contrapunha-se à crescente e generalizada carência urbana e habitacional. O resultado desta conjuntura foi a agudização da problemática urbana ao longo da década de 80 e o acúmulo de velhas e novas necessidades, gerando-se enormes áreas periféricas, onde se encontravam conjuntos habitacionais construídos no auge do regime militar, com deficiências construtivas e de serviços de todo tipo, com loteamentos legais e ilegais promovidos pelo capital imobiliário especulativo e, mais recentemente, nos anos 80, o surgimento dos sem-teto na maioria das cidades brasileiras.

Em Santa Catarina, a especificidade do modelo de acumulação configurou-se como resultado das políticas governamentais, mas foi ganhando

certa autonomia de crescimento, e tornando-se em uma área de desenvolvimento econômico muito além do crescimento periférico e dependente anterior. O desenvolvimento agro-industrial e industrial desta região e seu impacto sobre o pequeno agricultor e sobre o trabalho assalariado agrícola gerou um movimento migratório sem precedentes. O modelo concentrador e territorial-urbano gerou também diferentes formas de migração, que vão desde o êxodo rural até as migrações intra-urbanas, e da área litoral e pesqueira até a periferia urbana, em face à expansão territorial ocasionada pelo processo de valorização imobiliária e especulativa, à expansão da infra-estrutura urbana, à pauperização crescente, ao constante aumento dos aluguéis, à falta de vivienda definitiva, etc. Enfim, um processo deterioração generalizada do conjunto dos meios de subsistência do trabalho, conforme examinamos a nível nacional e em Santa Catarina na Tese supracitada. Muitos dos sem-terra passam a sem-teto nas cidades, cuja história de vida tem sido marcada pela falta ou insuficiência de serviços adequados no campo, ou porque se encontravam desempregados.

Estas migrações deram como resultado uma superposição de formas territoriais diversas com diferentes níveis de implantação e necessidade, o que tem conformado um panorama complexo de assentamentos com diferenciadas carências e demandas. A população migrante do campo, que diariamente se soma à população urbana de baixos recursos, enfrenta a uma realidade para a qual não está preparada; ainda mantém esperanças de melhoria de suas condições de vida, pelo menos melhores das que tinha antes. Na cidade, pelo menos encontra um acesso maior as serviços urbanos pela sua magnitude, concentração e qualidade, apesar de que o acesso precário a eles é uma problemática que não imagina. devido sua não inserção dentro de sistema de previdência social e de serviços em geral. A falta de áreas adequadas e acessíveis à habitação, a ausência de atendimento por parte do Estado a este quadro sócio-habitacional deficitário e carente, o elevado preço da terra urbana devido à sua concentração monopólica e privada, o desemprego ou sub-emprego, com conseqüente queda dos salários, que impede o trabalhador ter acesso aos programas habitacionais financiados, enfim fatores estes que conformam um conjunto de obstáculos que obrigam a população sem-teto a utilizar a ocupação irregular ou a "invasão", como último recurso para ter acesso à terra e à habitação, em terrenos públicos ou privados, sendo na maioria dos casos, em condições precárias de saneamento e localização.

Desenvolvimento e crise do padrão habitacional de grande escala a nível nacional e regional

O "padrão de desenvolvimento habitacional" em grande escala, como "habitação socialmente adequada"⁷⁴ desenvolveu-se e teve seu auge entre os anos

⁷⁴ Adotamos o conceito de Emilio Pradilla Cobos (1982: 284) que o descreve como: "a) *Tam as condições mínimas de habitabilidade: solidez estrutural, área construída às condições adequadas de uma família média, serviços de água, drenagem e energia elétrica; insolação e ventilação adequados; seus ocupantes podem ter acesso às áreas livres e recreativas e aos serviços de educação, saúde e cultura correspondentes;* b) *Sua produção é possível considerando o nível de desenvolvimento das forças produtivas alcançado pela sociedade no setor da construção;* c) *É reconhecida como 'padrão' de habitação aceitável pelo conjunto da sociedade, como por suas instituições, e, particularmente, pelo Estado, o qual o consagra no discurso oficial e na aplicação de suas políticas e programas;* d) *A classe operária e demais trabalhadores assumem-no como 'padrão' de suas reivindicações e*

de 1968 e 1979, quando os ramos industriais de bens de consumo duráveis e da construção tornaram-se setores líderes da economia brasileira.

A política habitacional brasileira foi uma estratégia econômica que, em princípio, esteve voltada à acumulação e ao desenvolvimento da indústria da construção e à concentração do capital financeiro.

O modelo de gestão habitacional apoiou-se em uma significativa intervenção do Estado no mercado financeiro, através do controle da intermediação financeira. Ademais, baseou-se em uma inaudita ampliação da estrutura produtiva industrial, e particularmente do setor da construção, como condição para o desenvolvimento e implementação da construção habitacional massiva voltada a um setor emergente da força de trabalho, a classe média. Portanto, apesar de que os documentos de fundação do BNH assinalavam a necessidade de cobrir o enorme déficit habitacional, a promoção estatal de habitações foi seletiva e dirigida aos segmentos de maior poder aquisitivo da população, exatamente aquele sujeito de crédito, fazendo-o proprietário no circuito de reprodução do capital.

A crise da política habitacional brasileira acompanhou e foi resultado das crises das políticas vinculadas à gestão habitacional nos países centrais, onde houve uma redefinição do padrão de provisão habitacional, antes baseado em um "modo de produção fordista" que tinha sustentação em um Estado do Bem-Estar, em um processo de "desregulação" do modo de produção e gestão urbano-habitacionais destinado à promoção da habitação individualizada com acesso através do mercado. Apesar da particularidade do processo de realização

aspirações". As características concretas da habitação adequada variam de país para país, de região para região, e, sobretudo, no tempo. Poderíamos dizer que na América Latina, o "padrão" da habitação adequada tem correspondido à habitação promovida pelo Estado segundo seus programas de "interesse social" destinados aos trabalhadores de renda média e baixa. Considerando que o objetivo do capital e do Estado é diminuir ao mínimo o custo de reprodução da força de trabalho, a adequação da habitação dos trabalhadores dar-se-á em termos técnico-normativos mínimos. A habitação adequada tende assim a ser sinônimo de habitação mínima a ser promovida pelo Estado. Os exemplos dos programas do antigo BNH, hoje CEF, são típicos desta situação. No Brasil, os programas habitacionais particularmente do regime militar buscavam, antes que satisfazer as necessidades da população carente de habitações nos anos 60, inserir a população inscrita no circuito de crédito e de consumo de um emergente segmento de trabalhadores vindo do desenvolvimento industrial monopólico, tornando-os proprietários, por um lado (palavras da Deputada Sandra Cavalcanti e do então Ministro Roberto Campos), e por outro, serem suporte à busca de legitimidade política e ideológica de um governo imposto pela força. Entre as carências enormes que a população sofria na época, a habitação, reduzida à casa própria, foi propagandeada como o ingresso do trabalhador na modernidade prometida. Em termos econômicos, a habitação era uma estratégia de desenvolvimento produtivo e política de ampliação de empregos. De aí que G. Bolaffi (1976) denominava o chamado problema habitacional no Brasil como um "falso problema". A contraparte estrutural da habitação socialmente adequada é a "habitação socialmente necessária" que seria o produto real resultante do nível de desenvolvimento das forças produtivas alcançado em termos de tempo socialmente necessário para produzi-la; da correlação de forças entre o capital e o trabalho; da relação de classe e de exploração; e do grau de desenvolvimento do Estado como mediador destas relações, enquanto "capitalista ideal" que busca garantir tanto a acumulação capitalista como as condições materiais no caso da reprodução da força de trabalho (PRADILLA, 1977 e 1982: 285). A favela, o cortiço, os loteamentos sem ou com insuficiência de infra-estrutura, e em grande parte clandestinos, assim como as ocupações, todos construídos em sistema de auto-construção, configuram a "habitação socialmente necessária" no Brasil. Sua existência vai desde a incapacidade do Estado para promover a habitação de massa em forma industrializada, até as derrotas dos trabalhadores em impor suas demandas.

habitacional brasileira não percorrer as etapas produtivas dos países centrais, sofreu os ecos e a crise financeira e de crédito daqueles países, considerando o movimento interno de crise também institucional e política do regime governamental.⁷⁵

O impacto da crise econômica do país sobre o Sistema Financeiro da Habitação (SFH/BNH) foi enorme e dramático, devido a: 1) defasagem que sofreram os salários com relação ao reajuste das prestações do imóvel financiado até 1984, o qual levou à permanente falta ou atraso nos pagamentos das mensalidades; 2) uma enorme regressão do volume de empréstimos contratados, cujas causas foram a queda acelerada da renda dos segmentos médios da população e dos trabalhadores, e o incremento do desemprego; 3) crescente estrangulamento da demanda da população carente, causado pelos constantes aumentos das taxas de juros bancários das prestações que se aceleraram a um ritmo maior que os salários.

Como resultado do esgotamento do padrão de financiamento da produção habitacional, o volume de empréstimos contratados no SFH reduziu-se cerca de 1000% entre 1980 e 1985,⁷⁶ ao mesmo tempo em que se verificou uma

⁷⁵ Tendo como referência não só nossos estudos senão também autores como Melo (1989-1990), Arretche (1990) e Ferreira Farah (1990), na Tese supracitada (nota 1) assinalamos elementos comuns entre o modo de produção e gestão habitacionais no Brasil ("fordista periférico" ou "incompleto", que estes autores se referem e que ponderamos) e a forma de realização habitacional nos países centrais. Estes elementos são: desenvolvimento de ramos industriais produtores de bens de consumo duráveis e particularmente do setor da construção; ampla base de créditos ativos (no caso brasileiro, a criação do SFH pela criação do FGTS e das cadernetas de poupança foram a base dos financiamentos); criação e ampliação de uma macro-complexa infra-estrutura industrial particularmente vinculada à construção como usinas siderúrgicas e metalúrgicas, a expansão dos ramos industriais dos não-metálicos, indústria química, de plásticos, etc.; existência de um segmento de trabalhadores assalariados emergente da industrialização intensiva e sujeito de crédito para a habitação financiada. Com estas condições, o regime militar decuplicou a produção habitacional entre 1964 e 1980, chegando a habitação financiada a representar 1 unidade a cada cinco unidades habitacionais existentes. No entanto, as diferenças do Brasil com os países centrais não são poucas e que não nos permite caracterizar o modo de produção habitacional no país na ocasião como "fordista" pela seguinte razão: não houve uma generalização do contrato coletivo no Brasil nos moldes dos países principalmente europeus do Estado do Bem-Estar; apesar da ampliação sem precedentes do sistema de crédito, com os anos ele ficou restringido por mercado muito estreito, devido ao baixo poder aquisitivo da população demandante (o desvio dos programas do BNH para a classe média buscando demanda solvável foi um problema constante). O modelo de banco do BNH apoiou-se nos "Federal Home Loan Bank" norte-americano, como banco central e regulador e o SFH nos "Savings and Loans" e os "Mutual Savings" respectivamente. É importante lembrar que o modelo tipológico foi copiado e mal dos padrões habitacionais principalmente europeus. Mas pelas restrições financeiras e por uma lógica rentabilista do sistema BNH-SFH, tornou-se não só um simulacro daqueles modelos, como quase uma descaracterização, quando inexistia nos conjuntos habitacionais serviços adequados, uma qualidade construtiva que garantia habitabilidade, linguagem arquitetônica realmente um elemento constituinte dos projetos, etc.

⁷⁶ O regime militar até o seu último governo (gal. João B. Figueiredo) chegou a produzir 4,5 milhões de unidades, montante significativo em termos absolutos com relação aos governos civis anteriores ao golpe militar. No entanto, no início da década de 80, o regime militar já reconhecia sua incapacidade de dar conta do enorme déficit que se acumulava então (cerca de 7 milhões de unidades). Inclusive passava a promover a auto-construção, o lote urbanizado e a reurbanização de favelas, estratégia esta combatida até então pelos programas de erradicação de este tipo de assentamento.

enorme diminuição no nível de intermediação financeira da produção habitacional: a participação dos financiamentos no total de habitações de qualquer natureza baixou de 47,8% no período 1979-1980 a apenas 8% entre os anos de 1984-1986. Este índice diminuiu ainda mais na gestão-Collor (1990-1992), chegando a quase zero, pela suspensão dos financiamentos impostos pelos Planos Collor I e II. As 70 mil unidades financiadas entre 1990-1992 foram menores que em 1964 ou iguais à produção do BNH em 1984, além do fato de que naquela época o déficit era muito menor (7 milhões contra os cerca de 15 milhões em 1992). Com relação aos financiamentos, também houve uma distribuição desigual dos recursos ao longo do tempo, considerando o conjunto do orçamento do BNH, ocorrendo uma inversão dos objetivos iniciais do Banco, que priorizaram a população de até 3 salários mínimos.

Os recursos dos programas concentraram-se nos setores médios da população (acima de 5 s.m.), principalmente nas regiões sudeste e sul do país. O sistema SFH sempre baseou-se na lógica da rentabilidade dos programas financiados, abandonando o atendimento prioritário à habitação de "interesse social", conforme estabeleciam os objetivos de fundação deste Banco.

Em resumo, a relação dos objetivos globais e as metas alcançadas pelo BNH ao longo dos anos indica que somente 11% dos objetivos declarados pelo Banco foram atingidos depois dos 10 anos de sua fundação. Este aspecto foi central em toda a trajetória da política habitacional brasileira, assim como sua reprodução em Santa Catarina e na região conurbada de Florianópolis.

Também foi significativa a articulação entre a queda dos financiamentos e a crise da construção, a qual foi efeito e causa da falta de recursos para o setor. Por outro lado, a crise do sistema financeiro foi e é, ao mesmo tempo, uma crise do padrão de estruturação intra-urbana. O impacto territorial mais destacado da crise fiscal do Estado foi a tendência ao reforço de segmentação dos espaços intra-urbanos, definido por uma concentração espacial dos investimentos imobiliários nas áreas centrais ou de alta valorização fundiária dos grandes centros urbanos.

Portanto, o padrão ou modelo de desenvolvimento territorial habitacional, particularmente de grande escala (os conjuntos habitacionais), entrou em crise no Brasil a partir da segunda metade da década de 70, tendo como pano de fundo um quadro que ia desde a crise financeira do sistema SFH, até os aspectos especificamente territoriais, urbanos e arquitetônicos (problemas projectuais e de programa).

A partir do processo descrito, abriram-se as possibilidades de resolução da problemática urbano-habitacional, via movimentos urbano-populares, ou através de experiências institucionais que permitiam a participação da população demandante. No entanto, o que tem predominado é a tendência crescente ao aprofundamento da crise urbano-habitacional, através do processo já assinalado, de incremento da segmentação, fragmentação e segregação urbanas.

Chegamos a estas formulações conclusivas, considerando o seguinte:⁷⁷

1ª) Um fator que definiu o padrão de acesso à habitação popular no Brasil foi a tipificação dos programas habitacionais a partir da segmentação sócio-econômica da população demandante e inscrita no sistema SFH-COHAB, com

⁷⁷ Entre diversos autores e nossos próprios estudos, para estas conclusões, apoiamos-nos em Blank, Gilda e Valladares, Lícia do Prado in: *Habitação em Questão* (2a. ed., RJ, Zahar Editores, 1981); Carvalho, Thereza C., *As Dimensões da Habitação* in: *Revista Projeto*, SP, Projeto Editores, Nº 77, junho/85; e muitos outros. A respeito, ver bibliografia de Tese supracitada.

base no nível de "solvência" dos salários da família a ser atendida, segundo o múltiplo do salário mínimo. O resultado deste procedimento técnico-financeiro foi a padronização sócio-cultural dos futuros usuários dos conjuntos habitacionais; a uniformização das unidades habitacionais não só nas cidades em que se assentariam os CH, senão também nas diversas regiões do país; a simplificação da diversidade das atividades previstas em termos de habitabilidade, circulação, infra-estrutura e serviços; etc.

2ª) Vinculado à crise do padrão financeiro, adotou-se o critério econômico-financeiro de elaborar, questionar e implementar os programas urbano-habitacionais quase sempre orientados pela lógica do mercado;

3ª) Um aspecto que foi identificado e criticado pelas populações demandantes e pelos pesquisadores e estudiosos do tema, refere-se à localização geralmente periférica dos conjuntos habitacionais de promoção estatal. Perseguindo preços e custos de implantação e de urbanização mais baixos possíveis, e operando pelas leis do mercado imobiliário e da terra privada urbana, o regime militar, e os dois governos civis posteriores, orientaram os programas habitacionais em áreas localizadas na periferia das cidades, normalmente em condições ambientais inadequadas como morros, terrenos inundáveis, ou sem infra-estrutura. No caso da região conurbada de Florianópolis, a localização de assentamentos habitacionais na bacia hidrográfica de Forquilha é o caso mais patético.

4ª) Gerou-se uma forma de operação especulativa e viciada com relação às empresas contratadas para a construção dos CH, como a especificação de materiais de baixa qualidade, localização inadequada dos terrenos, diminuição do orçamento da obra, etc.

5ª) Há uma crise do padrão de construção e uso dos CH pela dicotomia cada vez mais acentuada entre os objetivos dos programas habitacionais e seus resultados.

6ª) Geraram-se problemas sociais das mais diversas formas, devido à inadaptabilidade dos residentes aos novos conjuntos habitacionais.

7ª) A construção de conjuntos de alta densidade populacional sem a previsão de serviços adequados para a esta escala, gerou a reprodução ampliada de carências de todo tipo, considerando-se a rigidez projetual na maioria dos casos em que se projetava a partir da edificação isolada enfocar a problemática da interdependência das atividades urbanas, a necessidade da auto-suficiência de serviços para assentamentos de grande escala. Enfocou-se a habitação somente como lugar de consumo, excluindo as possibilidades de criação de fontes de emprego, etc.

8ª) Outra problemática característica dos CH tem sido a gradativa deterioração construtiva e ambiental, devido à precariedade dos materiais e processos construtivos utilizados, à carência de recursos por parte da população residente para uma adequada manutenção, etc. Excetuando-se o conjunto habitacional Tlatelolco no México,⁷⁸ tem sido muito comum nos assentamentos de

⁷⁸ Em nossa dissertação de tese defendida no México em dezembro de 1985 intitulada "Vivienda y Reproducción de la Fuerza de Trabajo: Consumo de los Objetos Arquitectónicos en Tlatelolco, México-DF (1964-1985)", analisamos exaustivamente este conjunto que um pouco posterior a Brasília (1964) foi o primeiro e acreditamos que o único na América Latina que foi construído como um programa urbano e habitacional em uma concepção de um elemento integrante na malha urbana e que supria a maior parte dos serviços. Chegou a ter para uma alta densidade populacional (70.000 hab nos anos 70) e em uma área 1 Km por 0,5

promoção estatal na maioria dos países latino-americanos, a manutenção é sob responsabilidade do residente, havendo total ausência do Estado em qualquer nível da pós-construção.

9º) Um fator que tem contribuído à rigidez dos CH é sua forma construtiva acabada que não permite interferências e modificações por parte do usuário, pois o projeto não é entendido como um processo. O que se busca é a simplificação tanto do usuário como do processo operacional do ciclo de realização habitacional, onde o objetivo é a redução obsessiva dos tempos de construção, serialização dos processos, etc.

10º) A problemática até aqui levantada conduz a dois aspectos que tem sido criticados principalmente por pesquisadores como Couto Carvalho (1977), Montesano (1985) e outros, e polemizados por outros como Bolaffi (1979/1981): a "homogeneidade" tipológica e construtiva, por um lado, e a "monosemanticidade" ou "artificialidade" dos CH, por outro, aspectos constatados nas unidades habitacionais dos CH. Em grande parte, os CH no Brasil reproduziram as problemáticas já ocorridas nos países centrais. A implosão do conjunto Pruitt Goe em Sanit Louis, EUA, no início dos anos 70 chegou a ser caracterizada por Venturi como o fim do modernismo na arquitetura.⁷⁹

11º) Como resultado dos processos descritos, assistimos posteriormente à generalização primeiramente dos loteamentos clandestinos e ilegais na década de 70, promovidos pelo capital imobiliário, contando com o incentivo direto ou indireto do Estado, e depois, nos anos 80 e até o presente momento, das ocupações, articuladas ao sistema de auto-construção, constituindo-se na única alternativa para a população de poucos recursos. Generalizaram-se os loteamentos e, posteriormente, as ocupações na periferia e em terrenos desocupados em diferentes áreas urbanas, revelando como a "ponta do iceberg" a crise econômica generalizada na década de 80.

Consideramos que a problemática examinada é de natureza estrutural, ou seja, na medida em que o Estado não pode influir nos interesses do capital (porque este mesmo Estado é parte do processo de acumulação capitalista), acaba implementando medidas de curto prazo de efeito paliativo que, em vez de freiar o processo especulativo, o reforça. O baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na construção, o monopólio da atividade construtiva e da terra urbana, combinados à dispersão das pequenas unidades produtivas, são fatores que impediram, e ainda impedem, a solução do problema habitacional. A política habitacional brasileira, assim como as políticas oficiais adotadas nos demais países latino-americanos, supõe a forma capitalista de produção habitacional; supõe o fator intrínseco do valor de troca da habitação; e implica na manutenção e o impulso da ganância dos diferentes agentes participantes no processo, os quais,

Km, escolas de primeiro e segundo grau e escola técnica, creches, hospital, dois centros poli-esportivos, além de ser gerenciado por um órgão estatal encarregado da manutenção, iniciativa inédita. Nossa pesquisa foi de verificar que com os anos, o nível e qualidade dos equipamentos, infra-estrutura e serviços em geral foram decaindo e sendo superados pelas crescentes demandas da população local e pela sua favelização nos anos 80. Os problemas de manutenção do conjunto foram tão graves que não garantiu a recuperação das fundações dos edifícios, o que resultou na derrubada de uma unidade com a morte de mais de mil pessoas no terremoto de 1985. Por outro lado, chamamos a atenção para o fato de que apesar de que o conjunto 24 de julho, na Guaira, Caracas, Venezuela, construído entre os anos de 1954 e 1958, este não dispunha de um sistema de serviços e um sistema de manutenção ao nível de Tlatelolco.

⁷⁹ Desenvolvemos a análise destes aspectos em Peres: 312-316, op. cit., nota 1.

por sua natureza, não podem resolver o problema habitacional do ponto de vista do valor de uso como suporte da reprodução da força de trabalho. Os obstáculos estruturais à solução do problema habitacional são próprios da natureza capitalista da produção no setor, processo este baseado na propriedade privada do solo e dos meios de produção e na exploração da força de trabalho no setor, através da extração tanto da mais valia absoluta e relativa, como pela via da apropriação da ganância por parte dos diversos agentes capitalistas.

Apesar de que muitos dos pontos até aqui assinalados já terem sido estudados e denunciados por diversos pesquisadores, o conjunto destas problemáticas continua persistindo, além de tomar novas formas nos últimos anos, quando o problema habitacional no Brasil tem-se agravado assustadoramente principalmente pela diminuição drástica dos recursos e pelo processo de "desregulação" da gestão habitacional. O resultado de anos de carências acumuladas tanto no campo como na cidade, tem sido o fenômeno das ocupações de terras, situação social e territorial que tem questionado os limites da propriedade; tem reatualizado, desde o aparecimento das favelas no final do século passado, a problemática do binômio legalidade/legitimidade da terra urbana e rural. Na região conurbada de Florianópolis, dois territórios do trabalho aparentemente contraditórios e opostos tocaram-se: o c.h. Panorama, como "habitação socialmente adequada" e as cinco comunidades do "Pasto do Gado", como "habitação socialmente necessária", sendo que esta última denuncia a existência da outra. Esta questão é que analisaremos a seguir.

A outra cara e resposta territorial do trabalho à crise do PDH de grande escala: a problemática dos sem-teto na região conurbada de Florianópolis

Particularmente com relação à região de Florianópolis (Aglomerado Urbano de Florianópolis - AUF), os assentamentos dos sem-teto tem sido essenciais e indispensáveis no processo de reprodução da força de trabalho, visto que estes assentamentos, e o restante das 40 áreas carentes da região conurbada de Florianópolis,⁸⁰ compõem a outra cara do trabalho enquanto a sua pobreza, carência e deterioração das condições de vida urbano-habitacionais. Hoje, as áreas carentes representam 30% ou mais (carecemos de dados precisos) da força de trabalho da região. Isto é, parte significativa do trabalho vive de forma precária, e deste contingente, a maioria em tugúrios.

Devido à diminuição dos financiamentos na segunda metade do último governo militar de Figueiredo (1980-1984), que com o ambicioso programa "Promorar", aumentou significativamente o montante de financiamentos com relação à gestão-Geisel, e devido à crise da dívida externa e à escalada inflacionária, a COHAB-SC não deu continuidade à construção da segunda etapa do c.h. Panorama, deixando abandonado nos anos seguintes o terreno contíguo aos blocos construídos. Na medida em que crescia o número de inscritos para aquisição da casa própria, também aumentava o processo de migração intra-urbano e extra-urbano,⁸¹ surgindo na área ocupações de crescentes

⁸⁰ Segundo levantamento do IPUF (Instituto do Planejamento Urbano de Florianópolis), em 1986 havia 40 áreas carentes. 9 anos depois, considerando o acelerado movimento migratório na região, estas áreas aumentaram significativamente não só em número como em magnitude populacional por assentamento.

⁸¹ A migração intra-urbana originou-se pelo processo de pauperização e incapacidade da população de arcar com os altos aluguéis principalmente na Ilha, e também pela expulsão de

assentamentos, sendo que o primeiro foi a "Chico Mendes", processo que verificamos em campo através de um exaustivo levantamento sócio-econômico. Apesar dos constantes ataques por parte da Prefeitura e da sistemática repressão policial-militar, as cinco comunidades do "Pasto do Gado" (Chico Mendes, Novo Horizonte, Santa Terezinha I e II, Nova União e Nova Esperança) tem resistido através de mobilizações e pressões ao poder público, transcendendo a luta pela urbanização da área, ampliando seu movimento tanto pela articulação como os sem-terra (marcha vitoriosa dos 400 Km em direção à capital em julho de 1991) como com o Movimento Nacional pela Moradia e a nível de pressão eleitoral nas campanhas de 1989 para Presidente e governador de estado, e municipal em 1992.⁸² Ainda que o processo de ocupação e urbanização tem sido desenvolvido pela auto-construção, cujos limites e contradições estudamos (PERES, 1994: XCV-CXV), este movimento reatualiza a questão da cidadania (se é que no país alguma vez existiu), quando exige dos técnicos, pesquisadores e do poder público a implantação imediata de uma nova política urbana e habitacional para a região. Pelas suas características emergenciais, acabou conquistando serviços que outras comunidades, como a Coloninha, surgida no século passado, até hoje ainda não obtiveram, considerando os tempos de ocupação respectivos. Por outro lado, o c.h. Panorama, ao lado, lembra a necessidade da industrialização habitacional, uma política massiva, mas democrática de dar conta do enorme déficit e carência habitacionais da região. Acreditamos que estes dois processos e os vizinhos, como as unidades horizontais Procasa e Sapé, mostram as diferentes soluções possíveis de resolução habitacional. As recentes experiências desenvolvidas na gestão Erundina em São Paulo, na Prefeitura de Porto Alegre (Olívio Dutra), ou a experiência com o c.h. Itaquera em São Paulo (ver as análises de G. Bolaffi, 1977), dão-nos a pauta para pensar a questão habitacional não em termos de polarização entre a habitação coletiva ou a auto-construída, mas sua combinação, e pensar a auto-gestão articulada com a gestão racionalizada; elevar os patamares econômicos e sociais da "habitação socialmente necessária" à "habitação socialmente adequada", inclusive superando os limites institucionais desta última, ampliando o imaginário das populações carentes e do conjunto dos trabalhadores, para além das necessidades imediatas, indo em direção ao que Agnes Heller (1986) chamava de "necessidades radicais" (diríamos "históricas").

Segundo pesquisas e entrevistas aos líderes locais, os moradores do conjunto Panorama também reclamam a melhoria das instalações e áreas comuns. A COHAB abandonou o projeto, deixando incompleta a instalação de equipamentos comunitários. Outro problema que é identificado é a manutenção das unidades. Acusam a baixa qualidade dos materiais e instalações e as dificuldades no início do conjunto como o transporte, hoje em parte resolvido (pois não permite o acesso a todas áreas circundantes). Outro problema é que o conjunto ainda é só tratado como lugar-dormitório, não se prevendo atividades que gerem empregos. Por outro

crescentes contingentes da população nativa da orla pela implantação de mega-projetos imobiliários. Quanto à migração extra-urbana, sua origem tem raízes no processo de desestruturação da economia camponesa (falta de créditos agrícolas, intempéries, monopolização da terra e produtiva, etc.), no desemprego agrícola, e na falta, insuficiência e deficiência dos serviços como saúde e educação na maioria das cidades do interior.

⁸² Temos que ponderar esta análise para os últimos dois anos, em que o movimento dos sem-terra arrefeceu tanto por divisões internas e desativação do CAPROM, como pelas expectativas criadas com a gestão municipal da Frente Popular (coligação do PT, PSB e outras organizações).

lado, é constante o problema sentido pelos líderes comunitários e a falta de participação dos moradores, que explicam em parte pela excessiva individualização dos apartamentos. Este fato contrasta com o nível de solidariedade e mobilização alcançadas pelos vizinhos sem-teto. A construção periférica e concentrada deste assentamento contribuiu à sua "ghetização", apesar de estar cercado por outros conjuntos habitacionais e pelas ocupações dos sem-teto. Plasma territorialmente a segregação programada do trabalho. Considerando que a quase totalidade de seus moradores são assalariados, que a habitação ficou desvinculada dos locais de trabalho e da malha urbana, o Panorama acabou transformando-se em lugar de consumo (cidade-dormitório). Nas suas mobilizações, os sem-teto questionam estes limites e respectiva configuração territorial, quando ocupam áreas centrais ou inseridas na malha urbana (próximo aos serviços centrais), apropriando-se das vantagens de localização, que geralmente é monopolizada pelos agentes urbanos privados, que também invadem como ocorreu na Beira Mar Norte em Florianópolis, por exemplo, questionam a natureza legal da propriedade, imprimindo a legitimidade das ocupações; etc.

Neste sentido, os assentamentos "carentes" já são a "resolução", sob o signo da carência, da problemática da reprodução da força de trabalho, abaixo do seu nível mínimo de reprodução ou, como os especialistas chamam eufemisticamente de "pobreza absoluta". As ocupações não são um fenômeno atual; no entanto, com os sem-teto dos anos 80, generalizou-se a dramática situação em que vivem os trabalhadores, e o papel protagônico que passaram a exercer as ocupações organizadas de terra, e da respectiva organização política e social dos ocupantes.

A pobreza não é resolvida estruturalmente, mas sim deslocada e reorientada no período mais recente. Os impactos urbano-habitacionais sobre o trabalho foram enormes já que reproduziram e perpetuaram as condições de carência e déficits dos antigos assentamentos da região (aumentando suas defasagens históricas), e agravaram a situação de pobreza e espolição dos migrantes extra e intra-urbanos. Isto representa a outra cara da modernização desigual e antitética da rede urbana de Florianópolis. Os velhos problemas não são resolvidos definitivamente; vão criando-se novas situações de pobreza, espolição e segregação, fruto de novos processos até então inexistentes. O novo crescimento urbano gera seus próprios "filhos" e carrega ou adota os "filhos" da velha estrutura econômica.

Os impactos da articulação das crises econômica, territorial-urbana e habitacional ocasionaram a generalização das ocupações de terras na região conurbada de Florianópolis, transformando-se em um movimento territorial e social que sintetiza e é resultado de determinações econômicas e sociais de longos anos. Surgindo na mesma época que o movimento dos sem-terra, os sem-teto são integrantes do mesmo quadro de deterioração das condições de vida. Como os demais contingentes populacionais que mais se pauperizaram nas décadas de 70 e 80, como a grande maioria da classe média, nas diversas áreas carentes da região conurbada de Florianópolis, os sem-teto tem sua especificidade territorial e social;⁸³

⁸³ Os sem-teto nos tem mostrado uma articulação complexa de problemáticas acumuladas tanto deste segmento como de outros setores sociais do trabalho. Mostra-nos a história de necessidades insatisfeitas em diversos setores das políticas sociais, particularmente a econômica e urbano-habitacional. É uma particularidade que contém os elementos estruturais e conjunturais da sociedade brasileira: uma radiografia micro e macroscópica. Este fenômeno concentra uma história de necessidades acumuladas do processo de

sua situação é dramaticamente precária com carências em quase a totalidade de suas vidas, cuja situação social tem sido muito semelhante às 40 áreas carentes de Florianópolis. Este quadro revela e desmascara o limitado crédito e/ou ausência de financiamento dos programas habitacionais; sintetiza o panorama de carências acumuladas dos 40 assentamentos. Questiona os limites entre a legalidade e a legitimidade da propriedade territorial, as formas tradicionais de política e gestão habitacionais, a capacidade do Estado para responder às demandas, e os limites entre a situação jurídica e ambiental das ocupações. Reproduzem a contradição entre a tendência à consolidação dos assentamentos e a pressão da expansão urbana em face às melhorias que implementam. Fazem reavaliar as análises tradicionais sobre os movimentos sociais na medida em que conseguem, pela pressão política, respostas às suas demandas de regularização das ocupações, ainda que parcialmente, contraste com outros assentamentos mais antigos; mantêm um grau de autonomia com relação ao Estado, mas estão sujeitos aos riscos da desagregação comunitária, conforme vão consolidando os assentamentos, estando sujeitos às mediações políticas tradicionais; sugerem novas formas de auto-gestão habitacional, mas reproduzem o sistema de auto-construção.⁸⁴ No entanto, ampliam sua base de luta e organização a nível nacional, e estendem sua influência a nível eleitoral.

Podemos afirmar que as formas organizativas desenvolvidas pelos sem-teto em boa parte nasceram da própria necessidade de sobrevivência de garantir seu território, sendo que os assentamentos surgiram no desespero por encontrar um teto onde viver. As formas organizativas mais estruturadas e amplas foram

reprodução da força de trabalho no Brasil, no qual também podemos ler, pela face aparental, a profundidade de suas determinações e causas que o originaram. Neste sentido, os sem-teto não são nem "marginais", e nem uma "anomalia social", senão um elemento integrante de uma realidade mais complexa que os outros não alcançam ver.

⁸⁴ Na investigação que realizamos (PERES, 1994: XCV-CXV), examinamos as principais correntes de pensamento sobre a auto-construção na América Latina e particularmente no Brasil. Polemizamos particularmente com três teses: a) a de Pradilla (1977-1984) que enfoca a auto-construção do ponto de vista da super-exploração da força de trabalho, não vendo praticamente nenhum elemento progressivo neste sistema, criticando sua natureza reformista. Este autor propõe a industrialização massiva da habitação e a total responsabilidade da promoção habitacional pelo Estado. Propõe a organização sindical e política dos trabalhadores contra o capital para elevar o nível da habitação socialmente necessária à socialmente adequada; b) a tese de Nabil Bonduki (1986) que vê avanços organizativos e políticos no movimento dos sem-teto, propondo o aperfeiçoamento da auto-gestão. As experiências deste contingente social na sua luta pela ocupação de terras e pela melhoria de suas habitações ensinam o processo de democratização da gestão habitacional; c) e a tese de Carlos Nelson F. dos Santos, que enfoca a habitação do ponto de vista antropológico, cultural e social. Entende que o movimento de apropriação do território pelas populações carentes tem sua particularidade que escapa aos técnicos e intelectuais. Não pode ser reduzido a modelos de análises dissociados de sua realidade. Aproxima-se das teses de Bonduki só que do ponto de vista dos micro-processos quotidianos de apropriação territorial. Portanto, vê avanços também nas múltiplas formas de organização social dos sem-teto, mas também eleva axiomáticamente, as ações quotidianas dos indivíduos que permanentemente recodificam as regras do poder. Este processo assemelha a um jogo de cartas próximo ao tarot. De nossa parte, articulando como diversas correntes sociológicas que estudam os movimentos sociais, entendemos a importância conjuntural dos movimentos sem-teto, apesar de que possam ser efêmeros ou acidentais. Por outro lado, é necessário elevar o nível de reivindicações à conquista da habitação socialmente adequada, onde o Estado assuma o seu papel de gestor e financiador dos programas habitacionais, apesar de que o processo de gestão deve estar a cargo das populações interessadas.

desenvolvendo-se a partir da própria necessidade de garantir as demandas mais imediatas. Isto torna mais complexa a problemática deste segmento social, o que a torna irredutível a simplificações ou a modelos de análises que o enquadrem como um movimento social avançado que pode realizar grandes transformações na cidade em articulação com outras formas políticas, ou que os enquadrem como um movimento social efêmero e conjuntural limitado a suas demandas e necessidades imediatas. São as duas coisas, e ao mesmo tempo dão-lhes outra natureza. Mostram o caráter social diverso, plural e contraditório, mas que carrega a luta do trabalho em garantir suas mínimas condições de sobrevivência e reprodução.

As formas de solidariedade e vinculação do movimento dos sem-teto com o dos sem-terra, e o trabalho assalariado em geral da região (como as relações políticas com CUT e os partidos de oposição), revelam a indissociabilidade das formas de luta do trabalho em suas diversas expressões, em sua luta contra o Estado e o capital. Mostram a unidade, ainda que complexa, do trabalho em seu movimento de garantia do salário (agrícola ou urbano), até sua luta pela melhoria das condições urbanas de vida (habitação, transporte, educação, etc.). Revelam-nos e ilustram as contradições próprias das relações entre o trabalho e o Estado, a problemática da carência e segregação urbanas da população trabalhadora, e as pressões sobre a propriedade por parte dos sem-teto, segundo o quadro de determinações assinalados na nota 3, no que se refere particularmente ao poder do trabalho. Este aparece aqui sob a forma de "crise urbana" do processo de acumulação, aparentemente em sua "disfuncionalidade", mas que em realidade, é sua "outra cara", sua contraparte, sua "antitecidade". Neste sentido, os sem-teto são a "ponta do iceberg" de uma profunda pauperização do trabalho, onde a população residente na periferia das cidades empenham quase sua vida na luta pela sobrevivência, mas já perderam quase tudo. De aí que sua luta tem sido a mais visível e contundente, e que tem questionado mais frontalmente as instituições estatais vinculadas aos meios territoriais de reprodução da força de trabalho, como as Prefeituras, as secretarias de Estado, etc. Os impactos sociais e urbanos do padrão econômico e territorial, a nível nacional e regional, foram recriados e reinterpretados na particularidade da realidade dramática vivida por esta população, que, a partir da emergência de sua situação, buscou formas de organização e de luta que impulsaram suas demandas e reivindicações, ampliando suas ações e território político. Hoje, não só reivindicam a regularização das terras assentadas e melhoria das habitações e serviços; demandam também uma nova política habitacional e urbana; reivindicam a participação e controle da gestão habitacional. Com isso, tem ampliado sua influência a nível do poder decisório e político-eleitoral.

Perspectivas Possíveis do Processo de Territorialização do Trabalho

O conjunto de contribuições formulado no Relatório do Debate Nacional em maio de 1986, no "I ENM" e nos posteriores, o documento da COHAB-UNIPLAN (1992), que faz uma auto-crítica e incorpora muitas das análises críticas ao sistema SFH, as recentes experiências nas prefeituras progressistas apontam para um processo de descentralização da atual política urbana e habitacional, mas não nos moldes neoliberais iniciados no final do governo Sarney, Collor-Itamar e pelo atual de Fernando Henrique Cardoso, e de diversos autores, como a nossa Tese (1994). Apesar de diversos pontos concordantes e discordantes que detectamos, levantam questões como: eliminar a intermediação privada dos financiamentos;

avancar na construção da habitação de aluguel com subsídio estatal articulado com o desenvolvimento da construção como elemento coadjuvante (mas não eixo) da política de emprego; superar as vicissitudes burocráticas e centralistas conduzindo a uma gestão realmente municipalizada e metropolitana do território; ampliação do sistema de crédito para habitação popular articulado com o sistema de auto-construção que suponha a geração de empregos e gestão democrática e não a super exploração da força de trabalho; criação de um banco de terras; adoção do imposto progressivo sobre a propriedade valorizada; implementação dos diversos instrumentos jurídico-urbanos aprovados ou não na Constituinte de 1988 (como o direito a usucapião, o direito de construir, o direito de preempção, o conceito de propriedade social, etc.); uma política de reapropriação da terra pública e de reservas de valor, que resgatem a apropriação da cidadania das centralidades urbanas, hoje monopolizadas pelo capital incorporador principalmente; a adoção de tecnologias alternativas articuladas com as tradicionais que signifiquem redução de custos operacionais e de construção (a atual implantação das "cidades tecnológicas" em discussão pelos grupos de trabalho da ANTAC devem ser pensadas), mas que se assentem em uma política de reutilização dos recursos naturais, e de preservação ambiental e cultural, etc.; o enfoque da habitação como habitat, e inclusive como territorialidade ampla do trabalho e da população em geral que subtenha o conjunto dos serviços e infra-estrutura urbanos que garantam a qualidade de vida, e indissociada da estrutura urbana como um todo; inserção da política urbano-habitacional na região urbana de Florianópolis que se insira em uma política de desenvolvimento global que inclua a ampliação do emprego, a distribuição da renda, a adoção de medidas compensatórias sobre o capital comercial e turístico que beneficie a qualidade de vida urbana, etc. No entanto, o conjunto destas medidas e outras não poderá viabilizar-se se não houver uma ampla mobilização nacional e local nos níveis semelhantes ou superiores ao movimento pela Constituinte de 1988, as diretas já, o movimento pelo impeachment de Collor, apesar de que todo esse processo deve assentar-se nas mobilizações locais, porque é aí que nascem, germinam e se implantam as experiências concretas.

O processo atual de urbanização continua perverso como antes e tem-se aprofundado o processo de segmentação territorial, principalmente pelas políticas desgulacionistas em voga. Na região de Florianópolis, este quadro é patético: o processo de privatização da terra pública é descarado e sem garantias legais ou sem uma fiscalização condizente. O processo de periferização já alcançou níveis que já se reclama a implantação de região metropolitana. A dicotomia entre a cidade dolarizada e a cidade do real é clara. A elitização da Ilha em Florianópolis está segmentando e segregando a população a níveis inimagináveis, onde a classe média já "populariza" o seu território com a população carente; etc.

No sentido acima, há duas tendências possíveis de territorialização do trabalho que tensionam permanentemente: o aprofundamento do processo atual de pauperização, espoliação, periferização carente e segregação de cada vez maiores contingentes populacionais como já ocorre a expansão urbana em direção às periferias dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu; ou a contraposição desta tendência com a adoção das ações sugeridas anteriormente. No entanto, como assinalamos anteriormente, estas duas tendências combinadas com outras não são duais ou excludentes. Inserem-se em um processo de urbanização capitalista desigual, cujo modelo de modernização é essencialmente antitético. A exclusão da cidadania tem impulsionado a reação de amplos setores da população que reclamam por moradia (os sem-teto) ou pela preservação do meio ambiente

por residentes como tem ocorrido no bairro Lagoa da Conceição (Florianópolis), ou pelos movimentos ecologistas e sociais (como a luta contra os mega-projetos na Ilha de Florianópolis, partir de 1990). Por outro lado, esses movimentos ou mobilizações setoriais sociais redesenham os projetos setoriais do capital imobiliário. A própria gestão popular municipal atual de Florianópolis (com todos os problemas e avanços que tem gerado) significa um avanço do trabalho no processo de reordenamento e configuração dos suportes materiais e territoriais de grande parte da população excluída.

Portanto, os termos tendências e perspectivas são mutuamente interdependentes. A tensão entre o capital e o trabalho continua, apesar dos ventos que ainda sopram do “fim da história”, da pressa pela “governabilidade” apesar de ser urgentemente necessária. Neste sentido, as ações gestivas do espaço urbano devem ser pensadas no interior do processo de urbanização, no interior da construção do território, nos marcos de que nos faz pensar Holloway (1992): o grito do trabalho emerge dentro do capital e em relação a ele. Dizemos nós que na própria territorialização do capital estão postas as sementes da sua contraparte, o trabalho. Não é por acaso que as promessas do capital de finalmente desvencilhar-se do trabalho continuamente são desmentidas. Vê-se a atual crise do neoliberalismo.

À guisa de conclusão

Assinalamos algumas questões nodais ainda não resolvidas até hoje tanto pelas instituições governamentais como pelo conjunto das forças progressistas (no poder ou não) e do movimento social. Apesar dos diversos estudos críticos e propostas de resolução da problemática urbana e habitacional do país por parte de pesquisadores no campo da arquitetura, do urbanismo, da geografia, ciências sociais, etc., e por parte do movimento urbano-popular, terem-se desenvolvido ao longo das décadas de 60, 70 e 80, culminando com o Debate Nacional sobre o “SFH e a Nova Política Urbana” em maio de 1986, o “I Encontro Nacional de Moradia” em julho de 1990 e outros mais recentes,⁸⁵ continuam ainda pendentes, ou que devem ser objeto de um maior estudo e balanço, as seguintes questões: os limites e contradições entre a “habitação socialmente necessária” e a “habitação socialmente adequada”; as relações entre a industrialização massiva da habitação e/ou a auto-construção; a operacionalização decisória de determinados âmbitos da gestão e/ou da autogestão habitacional; os limites estruturais e conjunturais dos mecanismos institucionais, políticos e legislativos que busquem evitar os processos segregadores e espoliadores do trabalho; os alcances políticos e sociais dos movimentos urbano-populares em um processo social transformador; os limites dos mecanismos compensadores no processo de conformação territorial do trabalho que não reproduza e amplie a segregação, etc.⁸⁶

⁸⁵ Realizado nos dias 10 e 11 de maio de 1986, este evento foi promovido pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU), posteriormente extinto, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - DN. O documento-síntese amplia com uma série de propostas e resoluções o Relatório do GTR-SFH publicado no mesmo ano pelo MDU com o título “Reformulação”, ratificando e retificando alguns itens propostos.

⁸⁶ Por outro lado, tentamos demonstrar que a formulação de uma nova política habitacional no país deve passar necessariamente por uma ampla democratização do processo de construção e gestão habitacional, onde os movimentos pela moradia e o conjunto da cidadania interfira no conjunto da realização urbano-habitacional. Os significativos avanços

Este artigo tentou responder parte destes temas, entendendo que estes aspectos deverão ser discutidos não só por pesquisadores e estudiosos no assunto, mas principalmente pelos que mais sofrem a segregação e carência urbano-habitacionais, assim como por legisladores, parlamentares e dirigentes políticos, sindicais e sociais. Pensar em tendências futuras e perspectivas de solução da problemática urbana e habitacional do país fundamentalmente passa pela reflexão destes e outros aspectos do presente tema. Retomar a historicidade do processo de territorialização do trabalho no Brasil e particularmente em Florianópolis, ainda que tenha sido estudada em diferentes momentos por diversos estudiosos no assunto a partir de diferentes abordagens, é um grito que deve ressoar na atual atmosfera de pragmatismo político em que a governabilidade se torna uma obsessão, ou que o "fim da história", apesar de ser desmentida como tese pela força dos acontecimentos, ainda paira nas mentes de muita gente que se pensava ou que se diz esclarecida. Recobrar antigas reflexões que foram em parte interrompidas pelas contínuas mudanças de estratégias e planos do poder público, ou pela "suspensão" temporária de importantes investigadores que se tornaram técnicos em gestões municipais e estatais, é uma tarefa urgente. Este trabalho tem cobrado uma atualização à luz de novos acontecimentos sociais que forçam a uma revisão de antigas formulações, e que tem apontado à criação de novas questões nascidas da conjuntura internacional nos marcos de uma suposta "nova ordem mundial".

Bibliografia

- ARRETCHE, Marta, "Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional"; em: Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos: *Estado, mercado e habitação*. São Paulo, NERU/Apoio Financeiro Programa de Apoio a Publicações Científicas do MCT/CNPq/FINE ano X, nº 31, 1990; pp. 21-36.
- BOLAFFI, Gabriel. *Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, 1972, 157 p. (Dissertação de Mestrado);
- _____. *A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo, Editora Brasiliense/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977 ("Cadernos CEBRAP", 27).
- _____. "Habitação e urbanismo": o problema e o falso problema"; in: Maricato, Ermínia (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, São Paulo, Alfa Ômega, 1979, pp. 37-70.

das experiências autogestivas de diversas municipalidades, onde principalmente os partidos de oposição (como o PT, PSB, PDT e outros) tem ocupado cargos executivos e legislativos, tem avançado no sentido apontado, mas carecem de um aprofundamento dos estudos e troca de experiências que tenham como meta o desenho e implantação de uma ampla política nacional urbana e habitacional articulada com um projeto de desenvolvimento do país que busque realmente a melhoria das condições de vida da maioria da população, apesar dos ventos neoliberais desfavoráveis a esta iniciativa. Estas ações reatualizam-se com o aprofundamento da crise urbana e habitacional de um projeto neo-conservador privatizante que não dá conta do processo de pauperização, espoliação e segregação do trabalho não só no país como nos diversos países vizinhos de América Latina.

- BONDUKI, Nabil Georges. *Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais*. São Paulo, Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo, dezembro/86, 320 p. (Dissertação de Mestrado).
- FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson, "Metrópoles e outras cidades brasileiras - bem antes de 60, muito depois de 80"; in: Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos: *Repensando o Brasil pós-60: as mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas*. São Paulo, NERU, nº 13, 1984, pp. 13-28.
- _____. "Cinco abordagens sobre a habitação dos mais pobres na América Latina"; in: Revista Projeto, São Paulo, Projeto Editores S.A., nº 117, dezembro/88, pp. 138-142.
- _____. *Formações metropolitanas no Brasil, mecanismos estruturantes*. Rio de Janeiro, maio/84, 2 v, 883 p. (Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, em maio/84, em el "Curso de Pós-Graduação Estruturas Ambientais Urbanas - Área de Concentração Planejamento Urbano e Regional").
- HELLER, Ágnes, 1974. *Teoría de las Necesidades en Marx*. 2ª ed. Barcelona, 1986 (Coleção Historia/Ciencia/Sociedad, 152).
- FERREIRA SANTOS FARAH, Marta, "Público e privado na provisão de habitações nos países centrais"; in: Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos: *Estado, mercado e habitação*. São Paulo, NERU/Apoio Financeiro Programa de Apoio a Publicações Científicas do MCT/CNPq/FINEP, ano X, nº 31, 1990, pp. 10-20.
- MELO, Marcus André B. C. de, "Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988"; em: Rua - Revista de Arquitetura e Urbanismo, Salvador, Bahia/Brasil, Faculdade de Arquitetura/Universidade da Bahia, ano 2, nº 2, 1989, pp. 37-59;
- _____. "Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada"; em: Espaço e Debates - *"Estado, mercado e habitação"*, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, NERU/Programa de Apoio a Publicações Científicas - MCT/CNPq/FINEP, ano X, nº 31, 1990, pp. 37-51;
- PRADILLA COBOS, Emilio, "Notas acerca del problema de la vivienda"; in: Revista de Arquitectura - Autogobierno (Revista de Material Didáctico), México, D.F., Facultad de Arquitectura - Autogobierno, UNAM, nº 7, julho-agosto/77.
- _____. *La lucha de clases y la cuestión urbana (a cerca de los llamados "movimientos sociales urbanos")*. México, DF, junho/81, mimeo.
- _____. "Autoconstrucción, explotación y políticas de la vivienda en América Latina". In: PRADILLA C., E. (comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM - Unidad Xochimilco, 1982.
- _____. *Crisis económica, política de austeridad y degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas*. México, DF, maio/85, mimeo (apresentado como parte da pesquisa "El proceso de urbanización en México - 1950-1980" na UAM-Xochimilco - División de Ciencias y Artes para el Diseño).
- PRADILLA COBOS, Emilio. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 1987 (Serie 27).

_____. (comp.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México, DF, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco/Departamento de Teoría y Análisis - Carrera de Diseño de Asentamientos Humanos, 2º trimestre de 1988.