



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA BAIXADA FLUMINENSE**

MOISÉS VERISSIMO DE LIMA

**POLÍTICA HABITACIONAL: A QUESTÃO DA MORADIA URBANA
EM DUQUE DE CAXIAS**

**DUQUE DE CAXIAS
DEZEMBRO, 2007**

MOISÉS VERÍSSIMO DE LIMA

**POLÍTICA HABITACIONAL: A QUESTÃO DA MORADIA URBANA
EM DUQUE DE CAXIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para conclusão do curso de Licenciatura em Geografia com ênfase em Meio Ambiente.

Orientador: Alvaro Ferreira

**DUQUE DE CAXIAS
2007**

MOISÉS VERISSIMO DE LIMA

**POLÍTICA HABITACIONAL: A QUESTÃO DA MORADIA URBANA
EM DUQUE DE CAXIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para conclusão do curso de Licenciatura em Geografia co ênfase em Meio Ambiente.

Aprovado em ____ / ____ / ____

Comissão Examinadora

Prof. Doutor: Alvaro Ferreira (Orientador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof^a Mestre: Roselaine Oliveira dos Santos (Avaliadora)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Dedicatória

Dedico esse trabalho a todos que se recusam fazer de sua casa uma “*máquina de morar*”.

Agradecimentos

A Deus por que é senhor e criador da minha vida. A minha mulher Dalva Maria pelo fundamental apoio e companheirismo e aos meus filhos Marlon e Rebeca.

Ao meu orientador por tamanha generosidade e paciência aos demais professores desta faculdade que muito contribuíram para a minha formação e a todos os amigos e irmãos da nossa comunidade cristã que torceram e oraram por mim.

RESUMO

O presente trabalho trata dos impactos que as políticas habitacionais produziram no espaço urbano em Duque de Caxias. O Estado ao longo dos anos mudou várias vezes suas ações práticas sobre o tema habitacional, mas em todo tempo está presente o modelo de soluções paliativas uma vez que o custo da habitação nunca fez parte do cálculo para reprodução do trabalhador. O governo federal manteve prerrogativa sobre o tema habitacional dos anos 1930 até a extinção do BNH em 1986 quando os municípios e alguns estados passam a tomar medidas efetivas na tentativa de soluções reais para os problemas da moradia. Duque de Caxias, localidade central nesse estudo, infelizmente apesar do peso econômico que tem no estado e no país se manteve de largo na questão habitacional, sempre muito dependente das ações estaduais ou federais nessa área.

Palavras-chave: função residencial do espaço, habitação, políticas habitacionais.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Cap. 1- As políticas habitacionais no Brasil.....	13
1.1- Período pós-BNH; a descentralização da política habitacional.....	19
Cap. 2- Repercussões das políticas habitacionais em Duque de Caxias.....	23
2.1- Produção do espaço para uso residencial.....	26
Cap. 3- A questão habitacional no município hoje.....	29
Considerações Finais.....	33
Referências Bibliográficas.....	36

INTRODUÇÃO

De todos os temas possíveis escolhemos um especialmente difícil. Difícil por várias razões: primeiro porque a casa e sua conseqüente função de moradia para uma pessoa é mais do que um objeto que o abriga. É parte integrante de sua história, de seu habitat e condição desejável para sua reprodução. Segundo porque o déficit habitacional em nosso país é crônico e histórico. E as gestões urbanas, sejam municipais ou estaduais, têm uma tradição de investimentos regressivos (Maricato, 2000), especialmente na área habitacional. E em terceiro porque a produção bibliográfica sobre a área geográfica que escolhemos neste estudo é insipiente, o que torna a investigação um desafio.

A política habitacional e as conseqüentes transformações nas formas residenciais estão inseridas no novo quadro de vida urbana que se define através de novas configurações de habitat urbano. Incluem-se nesse contexto diferentes formas de assentamento humano (Sposito, 2003), ressaltando aí os conjuntos habitacionais, uma forma residencial importante para esse estudo, e que muitas vezes compõe um bairro dentro do bairro, acentuando seu caráter segregacional. Aqui entendemos como segregação a definição do conceito dado por Villaça (1991, p. 142): *“a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole”*. Mas para seguirmos em nossa investigação acreditamos fundamental enunciarmos alguns outros pressupostos teóricos que nos nortearão em nossa pesquisa e para esse embasamento citaremos Harvey *apud* Corrêa (1989) que nos diz:

- *“as áreas residenciais fornecem meios distintos para a interação social, a partir da qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, hábitos de consumo, capacidade de se fazer valer (market capacity) e estado de consciência”;*

- *“a diferenciação residencial deve ser interpretada em termos de reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista”;*

- *“diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos necessários para adquirir oportunidades de ascensão social. As oportunidades, como educação, podem estar estruturadas de modo que um bairro de classe operária seja “reproduzido” em outro bairro ou no mesmo bairro na próxima geração. A diferenciação social produz comunidades distintas com valores próprios do grupo, valores estes profundamente ligados aos códigos moral, lingüístico, cognitivo, e que fazem parte do equipamento conceitual com o qual o indivíduo “enfrenta” o mundo. A estabilidade de um bairro e de seus sistemas de valores leva à reprodução e permanência de grupos sociais dentro de estruturas residenciais;”*

- *“segregação significa diferencial de renda real (...) se já há diferença de renda monetária, a localização residencial pode implicar diferença ainda maior no que diz respeito à renda real”.*

Em resumo podemos dizer que a questão habitacional vai muito além do fato puro e simplesmente imobiliário, pois é meio indispensável de reprodução e perpetuação de relações sociais, e como diziam os antigos gregos: *“o homem faz a casa e a casa faz o homem”*.

Como já expusemos inicialmente nesse trabalho, nosso tema, ou seja, as políticas habitacionais que promoveram, induziram ou permitiram a configuração residencial atual no município, é especialmente difícil nem tanto pela complexidade do tema, mas muito mais pela ausência de bibliografia consistente sobre a área geográfica que pretendemos estudar.

Desse modo, nosso objetivo impõe-se por si mesmo, ou seja, o objetivo maior do presente trabalho é efetivamente e quase evidentemente discutir as políticas habitacionais e seus reflexos sobre o habitat humano, por questão de objetividade no que diz respeito apenas à habitação, no município de Duque de Caxias.

Embora reconheça de pronto que exista uma farta literatura sobre o tema, tanto pela perspectiva teórica quanto empírica (veja Harvey,1980; Calvino, 1986; Azevedo, 1988; Corrêa,1989; Martins, 1993; Carlos, 1999 e 2000; Maricato, 2000 e 2001; Sposito, 2003, entre muitos outros), a aplicabilidade de tais estudos nunca foi averiguada (até onde sabemos) no município em questão. Daí a necessidade de uma investigação apurada que possa por à prova as teorias existentes a fim de confrontar a generalidade teórica com a especificidade empírica, esperando que do resultado desse confronto emerja um conhecimento mais amplo da questão da habitação urbana da área estudada.

Sendo a segregação residencial uma expressão das classes sociais, imaginamos que uma contribuição secundária da pesquisa, mas também de grande valor justamente pela ausência de estudos anteriores, será poder apontar as áreas que têm sido destinadas à construção de moradias populares no município e tentar compreender a lógica por trás disso e se possível identificar os atores envolvidos.

A questão das diversas funcionalidades do espaço urbano, incluindo aí a função residencial, desde muito faz parte das teorias clássicas sobre a organização interna das cidades (Corrêa, 1989; Zárate,1991), mas entendemos que grande parte dessas teorias foram desenvolvidas para explicar a organização interna das cidades centrais, não necessariamente capitais políticas ou mesmo metrópoles, mas cidades que de alguma forma exercem uma espécie de força “gravitacional” sobre a área onde estão localizadas e não de cidades “agregadas”. A diferença de qualidade nas atividades dos dois tipos urbanos já foi mostrada (Santos; Silveira, 2001), mas nesse estudo em particular, a cidade menor teria uma atividade agrícola razoavelmente importante, o que não é verdade no nosso caso. A nossa questão, norteadora de certa forma, é saber como se comporta uma cidade periférica, como Duque de Caxias, que está “presa” a força gravitacional de uma cidade central como a cidade do Rio de Janeiro, em relação à questão residencial.

A grande cidade capitalista é o local privilegiado de vários processos sociais, mas e a cidade capitalista periférica é apenas caixa de ressonância do que acontece nas cidades-centrais do capitalismo? Segue o padrão de distribuição espacial das áreas residenciais em relação ao centro da cidade observado na cidade-central, por exemplo? Empiricamente diríamos que não, já que grande parte da elite local mora muito próxima do centro do município. Mas isso não teria a ver com a proximidade do centro da cidade periférica com o centro da cidade-central, uma vez que de qualquer outro ponto do município seria mais distante chegar à cidade-central?

São questões como estas que, nos parece, foram negligenciadas ou mal resolvidas pelas teorias clássicas sobre a organização interna das cidades, sempre ou quase sempre voltadas para a grande cidade capitalista, e nem sempre de aplicação automática em relação às cidades capitalistas periféricas, em nosso caso Duque de Caxias. Essas são questões teóricas que nosso estudo vai abordar, tendo sempre como pano de fundo as transformações que o habitat urbano, principalmente no que diz respeito a habitação, sofreu nessa cidade.

Apesar das poucas informações disponíveis, observamos que nos últimos anos tem havido um incremento da oferta de habitações populares no município. Segundo o site da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias foram entregues 590 unidades habitacionais no segundo e terceiro distrito, como parte do Programa de Arrendamento Residencial (PAC) do governo federal em convênio com a Secretaria Municipal de Habitação no ano de 2005. Para nossa pesquisa, interessa-nos saber de quanto foi essa oferta exatamente e para isso encaminhamos mensagem eletrônica para a Controladoria Geral da União (CGU) – uma vez que nossa tentativa de obter todas as informações na prefeitura municipal se mostrou infrutífera. Procuraremos então saber que agentes e atores sociais estão diretamente envolvidos; qual a política municipal para a habitação, se existir uma; e quais os impactos socioespaciais nas áreas onde são instalados esses conjuntos habitacionais.

Acreditamos, junto com Rousseau, que “*casas formam burgos e cidadãos uma cidade*” (citado por Marshall Berman, 2000 p.175), mas não negamos, também, que a casa de um homem é o seu castelo. Não vamos encarar a casa como uma forma vazia que se explica por si mesma ou ainda que a política habitacional de um município que permitiu a

sua construção é um voluntarismo político que não faça parte de uma estrutura, seja política, social ou econômica. Mas mesmo analisando a forma construída e a estrutura que permitiu sua construção não seria possível apreendermos a realidade espacial sem utilizarmos duas outras categorias: função e processo.

E aqui talvez caiba uma pequena pausa para definições conceituais: forma é o aspecto visível de uma coisa qualquer; função é uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa; estrutura implica a inter-relação de todas as partes de um todo, o modo como se organizou; processo é a ação contínua em uma direção qualquer abrangendo tempo e mudança. A separação aqui enunciada é apenas didática porque esses conceitos não existem separadamente (Santos, 1982, p. 50).

Por isso, será a tomada em conjunto da forma, da função, da estrutura e do movimento produzido por essa interação, ou seja, o processo que nos permitirá a compreensão desse espaço social. Interessa-nos aqui também descobrir o homem. Não o homem social, e nem o homem antropológico, mas o homem geográfico: produto e produtor do seu espaço. O homem que faz a casa e também é feito por ela. Uma análise que não inclua o homem não deve ser considerada como tal. Até porque será esse homem particular e universal, que mediará à tensão dialética entre universalidade e particularidade e tentará de todas as formas possíveis fazer do lugar igual (o conjunto habitacional) um lugar diferente (sua casa). Não ignoramos a ação do Estado como agente privilegiado que muitas vezes é dono de espaços urbanos, outras vezes agente imobiliário. Quase sempre produtor de espaços, através de obras de infra-estrutura de todo tipo. Mas mesmo aí vemos a tensão dialética entre produtor e consumidor do espaço urbano, uma vez que esse espaço terá que ser aceito e então recondicionado pelo seu efetivo ocupante: o *Homo Geographicus*.

Para melhor realizarmos este trabalho o dividimos além da introdução em quatro capítulos, a saber: as políticas habitacionais no Brasil; repercussões das políticas habitacionais em Duque de Caxias; a questão habitacional no município hoje; e as considerações finais.

No primeiro capítulo, baseados em uma sólida bibliografia traçaremos um breve histórico do Sistema Financeiro da Habitação, “*marco fundamental na política habitacional*

no país”, do seu surgimento ao ocaso. E as políticas desenvolvidas dentro desse sistema. O capítulo segundo tem por objetivo mostrar como as políticas habitacionais implementadas pelos governos federal e estadual se refletiram na formação do espaço urbano no período assinalado. Essas mesmas políticas serão analisadas sob as perspectivas da moradia e as repercussões que trouxeram ao município. Já no terceiro pretendemos elaborar um panorama, não exaustivo, da situação da habitação no município hoje. Para isso recorreremos aos documentos disponíveis, que são poucos, e uma audiência com a autoridade responsável pelo setor no município, quando sugerimos um questionário com as principais questões que envolvem o tema da habitação no município. De forma que nesses capítulos então, procuraremos aprofundar as questões propostas nessa introdução. Não pretendemos com isso seguir uma linearidade temporal na suposição que esta traz consigo uma evolução inerente, mas nos interessa também as rupturas e descontinuidades e que nos parece neste caso, são muitas.

Neste primeiro capítulo abordaremos de forma breve a evolução das políticas habitacionais a partir de 1964 e que têm implicações que vão muito além do fato imobiliário, ou seja, a construção de moradias em si, porque traz no seu bojo repercussões importantes na área econômica, social e até geopolítica. Um relatório do Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais (IBMEC) *apud* Santos (1999, p. 6) destaca esse caráter quando diz que a política habitacional e seus agentes, principalmente BNH, são fundamentais para *“a promoção da melhor distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desníveis regionais, o ímpeto migratório para as metrópoles, a eliminação da promiscuidade das favelas e o aumento do investimento nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis”*. Como parte de nossas recomendações iniciais devemos dizer que não pretendemos adentrar em minúcias excessivamente econômicas ou políticas, mas o faremos sempre que necessário para a compreensão geral do tema. Nestes casos seguiremos o conselho de Oliveira (2003, p. 30) para quem *“a análise que isola as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia”*.

Nosso marco temporal inicia-se em 1964 basicamente por duas razões: a) pela quase absoluta ausência de literatura que trate da temática habitacional do período anterior a 64; b) é o ano da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), “marco fundamental da intervenção do governo brasileiro no setor habitacional” (Santos, 1999). E que surge na esteira de uma estratégia macro política do governo militar que tinha alguns objetivos bem definidos em vista com esta medida, entre os quais utilizar a construção civil – que absorve muita mão-de-obra e não requer importações significativas – como elemento da reativação econômica e alívio das pressões sociais (Becker; Egler, 1996). E esta de fato não é única justificativa para a atuação governamental no setor. Para Santos (1999) o fato de a habitação ser um bem caro (em média, quatro vezes superior à renda de seu proprietário) e uma *“necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial”* completam o quadro. Harvey (1980, p.136), no entanto, analisando a questão da habitação por outra perspectiva, afirma que uma casa pode ter muitos usos diferentes

(abrigo; privacidade; um meio de aumentar riquezas, etc.) e *“quando tomados juntos, constituem o valor de uso da casa para seus ocupantes”*.

A rapidez com que se deu a urbanização do país nos anos 1950/1960 acabou por intensificar o déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações à época imediatamente anterior a criação do SFH (IBMEC *apud* Santos, 1999, p. 5). Nesse mesmo relatório é apontada a causa (passível de refutação) para que a situação habitacional tivesse chegado a esse ponto. Na visão de seus elaboradores o sistema de concessão de empréstimos a valores nominais distorcia o mercado em três pontos: *“primeiro, premiava os mutuários, que pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados; segundo, afastava a poupança voluntária desse mercado; terceiro, minguava a capacidade de aplicação das poucas instituições existentes”*.

A resposta do recém-implantado governo militar foi à criação do SFH, que pode ser definido, grosso modo, como um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos no setor habitacional, cuja forma operacional, levando em conta a especificidade de uma economia cronicamente inflacionária, se daria pela aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais (Santos, 1999). Num primeiro momento a fonte de recursos do SFH vem da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ou seja, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança. Mas a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir das contribuições obrigatórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, passa a ser fonte financiadora do SFH também (Abdalla, 1996). Estas duas fontes de captação de recursos mais tarde irão determinar que tipo de empreendimento habitacional, ou melhor, a que classe social será destinada o empreendimento residencial construído como veremos a seguir.

Entretanto, para Maricato (2000, p.139), tanto a criação do SFH como de outros instrumentos de políticas urbanas fazem parte do que ela chama de *“plano discurso”* porque *“obedecem a um plano não explícito”*. Um plano de *“convicção positivista”* e então no cerne destas políticas, *“o planejamento foi tomado como solução para o caos urbano e o crescimento descontrolado”*, mas na verdade *“essas*

idéias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse caos". Para essa autora, historicamente no Brasil o custo da reprodução da força de trabalho jamais incluiu o custo da mercadoria habitação, e que a *"aplicação de vultosos investimentos do SFH/BNH não só não quebraram a dinâmica da ocupação ilegal de terras urbanas, mas, ao contrario, aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão"*. Ainda para esta para esta mesma autora (1987) a contradição básica do sistema estava na tentativa de conciliar os objetivos da política habitacional: deslanchar o crescimento econômico atrelado ao atendimento da demanda habitacional da população de baixa renda. O que definitivamente não foi feito porque se priorizou o financiamento para as camadas de renda mais alta. E o alto custo da moradia em relação aos rendimentos da camada da população de menor renda acabou por inviabilizar o pagamento das prestações o que produziu uma inadimplência crônica, sem contar que o aumento do preço da terra urbana, via especulação, dificultou os programas habitacionais produzindo como solução *ad hoc* loteamentos periféricos, em sua maior parte irregulares.

O órgão central do SFH era o Banco Nacional de Habitação (BNH), que a rigor era o responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança e pela definição das condições de financiamentos das moradias para os consumidores finais (Santos, 1999). Aqui talvez seja conveniente dividir o SFH em dois subsistemas para entender melhor seu funcionamento, tendo como critério básico suas principais fontes de recursos: o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso temos as instituições captadoras de recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários (também chamadas de agentes financeiros do SFH) e que serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por construtoras privadas e que eram destinados basicamente às classes de renda média e alta. No segundo caso temos o subsistema BNH-FGTS, cuja arrecadação era destinada prioritariamente à construção de casas de interesse social, ou seja, conjuntos habitacionais e cooperativas de crédito para construção de moradias (Azevedo, 1995). Mais tarde parte desses recursos também foi destinada para setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

Para operacionalizar a construção dessas unidades habitacionais populares foram criadas as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, empresas de capital misto, mas cujo

controle acionário estava nas mãos dos governos estaduais e/ou municipais (Azevedo, 1988). Estas empresas obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos que teriam que estar dentro dos critérios técnicos estabelecidos pelo banco e então supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população (Santos, 1999). Como se pode notar, o BNH não só era o principal definidor da política habitacional urbana como exercia papel determinante junto ao setor da construção civil e que concentra a maior parte dos empregos formais do Brasil. Porém, ao que parece, os objetivos do SFH nunca foram plenamente alcançados, sobretudo no que diz respeito ao subsistema BNH-FGTS, uma vez que as carências das camadas populacionais de menor renda são enormes e com estimativas de um déficit habitacional da ordem de mais de cinco milhões de moradias já na década de 1990 (Fundação João Pinheiro, 1995). Segundo Santos (1999, p.9), citando esse mesmo relatório, aproximadamente 85% dessas carências se concentram nas famílias com renda inferior a cinco salários-mínimos mensais. E ainda uma grande parcela das moradias no país não conta com uma infra-estrutura adequada, sendo que a maior parte desse déficit habitacional qualitativo concentra-se, novamente, nas famílias de menor renda, e que teoricamente seriam as destinatárias preferenciais do SFH.

A partir da segunda metade da década de 1970, já por conta dessa dificuldade de atendimento da camada de menor renda da população, de sorte que ao longo da existência do BNH somente 35% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH foram destinadas à habitação de interesse popular (Santos, 1999), foram adotados os chamados “programas alternativos”. Baseados na autoconstrução permitiriam acompanhar, ao longo do tempo, as mudanças e os ciclos familiares além de serem considerados mais realistas em termos de eficácia (Cardoso, 2002). Um artigo da Fundação Cide (2007) aponta esta mudança de estratégia do BNH como parte da

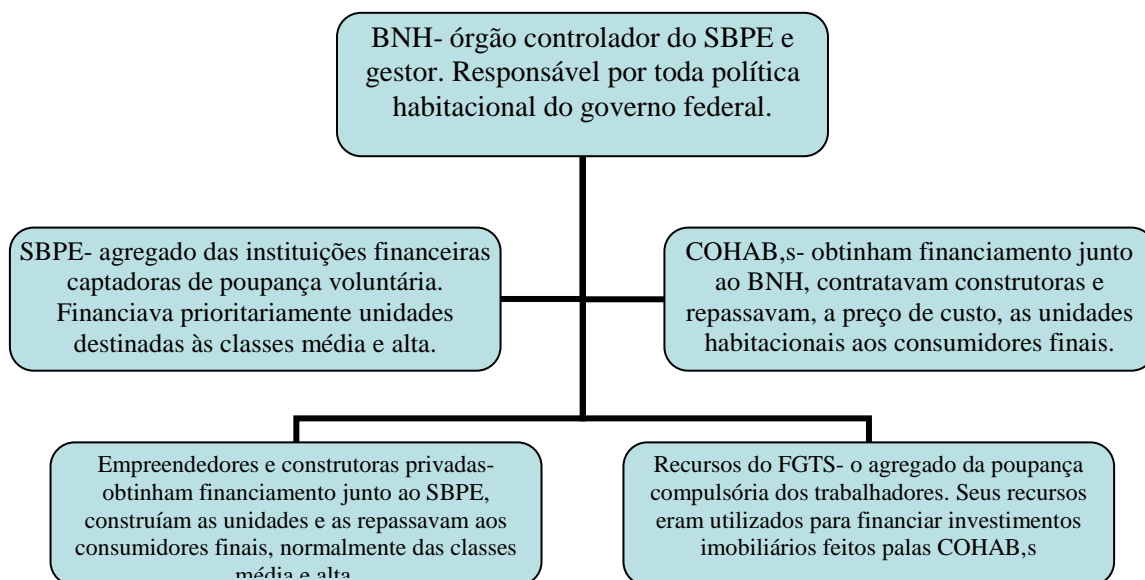
“revisão que buscava se antecipar a uma crítica contundente da sociedade brasileira com relação à política habitacional vigente, crítica que, por sua vez, acompanhava o rumo dos debates internacionais, disseminados pelos organismos multilaterais de financiamento, que propunham a inversão da lógica adotada pelas mega-estruturas governamentais do setor, apontando a solução como problema e o problema como solução”.

Para Oliveira (2003, p.59), entretanto, esta mudança tem outros objetivos também:

“uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana. (...) a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, super-trabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado - a casa - reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho - de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim (...) casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista”.

É um tema que continuará produzindo debates no meio acadêmico brasileiro, tanto pela importância econômica e social quanto pela diversidade de visões a seu respeito. A seguir, o desenho institucional do Sistema Financeiro da Habitação nos ajudará a entender melhor seu funcionamento prático.

Desenho institucional do SFH



Fonte: Cláudio Hamilton M. Santos, 1999.

Os tecnocratas elaboradores do SFH nutriam a expectativa de que o sistema seria auto-sustentável, capaz de gerar recursos permanentes e em grande escala para financiamentos do setor habitacional. Para tanto elaboraram uma engenharia financeira que dependeria basicamente de dois fatores: a capacidade de arrecadação do subsistema FGTS/SBPE e da taxa de inadimplência dos mutuários (Santos, 1999). Para Abdalla (1996), o calcanhar de Aquiles do sistema estava no fato de que flutuações macroeconômicas provavelmente afetariam essas variáveis: no caso do FGTS o volume de recursos dependerá do nível de emprego e do salário médio da mão-de-obra; e no caso das instituições participantes do SBPE, a arrecadação de poupança voluntária dependerá da renda e da taxa de juros real pagas aos aplicadores do sistema. Para Santos (1999), porém, a maior vulnerabilidade do SFH estava na conjugação das duas variáveis uma vez que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, o que aumentaria a inadimplência formando um círculo vicioso e colocando em xeque o equilíbrio atuarial de todo sistema. E isso de fato aconteceu nos primeiros anos do SFH, segundo esse autor. A resposta do governo a esse entrave no sistema foi a criação do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

O Plano de Equivalência Salarial estabelecia o reajuste anual das prestações cujo parâmetro para correção era o aumento médio dos salários (Azevedo, 1995), embora os saldos devedores continuassem sendo reajustados trimestralmente. A solução encontrada para esse problema foi a cobrança, nos novos contratos, de uma sobreprestação mensal utilizada pra financiar o FCVS. Para Santos (1999) num contexto de inflação moderada esse descompasso entre os reajustes das prestações e dos saldos devedores não seria tão grave, o que de fato aconteceu até 1979 quando a taxa anual de inflação não passou de 45%. Mas a disparada da inflação (taxa de 100% em 1980 e de 200% a partir 1983) significou a inviabilidade do sistema como tal. Para Simonsen (1991), no entanto, o começo do fim se deu em 1979 quando o intervalo dos reajustes salariais passa a ser semestral e os reajustes das prestações continuam anuais, mesmo para os novos contratos já que a mudança para os contratos antigos era juridicamente inviável. O período 1983/84 é caracterizado ainda por um fato inédito desde a criação do SFH: os reajustes das prestações dos mutuários das classes média e alta foram maiores do que seus reajustes salariais, o que produziu um aumento significativo na taxa de inadimplência nas prestações

dos financiamentos destinados a essas classes. E que já era bastante elevada nos financiamentos destinados aos mutuários com renda de até três salários mínimos (Tabela 01), agravando ainda mais o funcionamento do sistema já combalido pela inflação galopante (Santos, 1999).

Tabela 01: Evolução da taxa de inadimplência do SFH no período 1980/84*

Ano	Até três prestações em atraso	Mais de três prestações em atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: Gonçalves *apud* Santos (1999)

*Em porcentagem dos financiamentos

1.1 Período pós-BNH: a descentralização da política habitacional

Após o regime militar, o SFH tem sua crise intensificada e em 1986 é decretada a extinção do BNH. Para Azevedo (1995, p.297), *“a forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contraproposta (...) a pura desarticulação institucional do banco, sem enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes”*.

O vácuo deixado pela extinção do BNH, inclusive como ato institucional, cuja prática provocava o debate, teve efeito devastador tanto no financiamento de programas e projetos quanto na construção de referências, que só foram sendo substituídas de forma pontual no final da década de 1980 e ao longo da década de 1990, por iniciativas de programas habitacionais e de urbanização de favelas por parte das administrações municipais. Um fato novo na política habitacional do

país até então. Estes programas se constituíam como um novo padrão de política, partindo de outros pressupostos ancorados principalmente na necessidade de construção de um pacto social com a comunidade, pois até então a linha de atuação do BNH era inspirada nas concepções do modelo central-desenvolvimentista e amparada por uma burocracia técnica alheia e protegida das influências externas, (Fundação Cide, 2007).

Inicia-se então um período que Cardoso (2002) chama de “dança das cadeiras”, isto porque num período de apenas quatro anos a política habitacional do governo federal migrou por pelo menos quatro ministérios diferentes e no final desse período acabou sendo pulverizada entre vários órgãos; e porque também a partir daí as ações na área de moradia popular, que era uma prerrogativa do governo federal desde os anos de 1930, passa a ser compartilhada com os municípios e alguns poucos estados. Esta descentralização que o mesmo autor chama de “perversa” traz no seu bojo repercussões espaciais bastante significantes. A Constituição de 1988, a preocupação em dar respostas aos munícipes por parte dos governos eleitos na década de 1980 e a fragilidade das políticas federais aceleram a descentralização e a municipalização das políticas habitacionais a partir dessa década (Cardoso, 2002). Para Maricato (2001, p.129), esse esforço de prefeituras e governos estaduais, apesar de todas as ressalvas, contribuiu para diminuir a precariedade das condições da habitação nas cidades brasileiras.

Depois de um longo período de reorganização do setor foram oferecidas novas linhas de financiamento aos governos estaduais e municipais, cuja aprovação dependeria do atendimento de um conjunto de critérios técnicos. Mas normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco central baseadas na capacidade de endividamento de estados e municípios acabaram por inviabilizar o acesso dos municípios mais pobres a esses financiamentos. O que efetivamente não é o caso de Duque de Caxias, que já estava entre os dez maiores PIB's do país no início dos anos 2000 (IBGE, 2002). Mas para Cardoso (2002 p.78), Duque de Caxias juntamente com São Gonçalo e Nova Iguaçu faz parte de um grupo de municípios do sudeste rico que apesar do potencial de

recursos financeiros, técnicos e administrativos não desenvolveram qualquer política habitacional no período assinalado.

O governo federal, por sua vez, a partir da segunda metade da década de 1990 ofereceu financiamento a estados e municípios para serem aplicados na melhoria de áreas degradadas e habitadas por populações com renda mensal inferior a três salários-mínimos e para isso criou dois programas habitacionais: Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, nos quais investiu cerca de dois bilhões de dólares entre 1995-1998(Santos, 1999) como mostra a tabela dois. Eram programas de caráter assistencialista porque na maioria dos casos não era cobrada nenhuma contrapartida dos beneficiários.

Tabela 02: Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Síntese da execução dos programas (1995-1998)

Programas	Investimentos (R\$ milhões)	Famílias	Empregos Gerados	Municípios atendidos	Obras realizadas
Pró-Moradia	1 072	285 000	102 235	630	1 175
Habitar-Brasil	1 090	437 524	103 314	2 546	4 241

Fonte: SEPURB in Santos, 1999.

Podemos notar pela Tabela 02 que tanto em recursos financeiros investidos quanto em alcance territorial os programas foram de grande extensão, apesar de serem programas habitacionais que priorizaram o combate ao déficit qualitativo e não quantitativo, uma vez que visavam mais à melhoria de moradias já existentes e menos a construção de novas unidades, como mostra a Tabela 03:

Tabela 03: Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Percentual de famílias beneficiadas por Forma de Intervenção (1995/1997)

Famílias Beneficiadas	Percentual
Produção de Moradias	24,2
Urbanização	54,2
Melhoria habitacional e infra-estrutura	5,0
Urbanização de Favelas	16,3

Fonte: SEPURB in Santos, 1999.

Outra iniciativa importante do governo federal na área habitacional no final da década de 1990 foi o programa Carta de Crédito. Tratava-se da concessão de um financiamento de longo prazo com recursos do FGTS a pessoas físicas com renda mensal de até doze salários-mínimos. Foi aplicado neste programa cerca de US\$ 5 bilhões (mais que o dobro investido no Pró-Moradia e no Habitar-Brasil) em três anos (Santos, 1999). Apesar do aparente caráter elitista do programa, Maricato (2001) afirma que programas como estes são muito importantes porque quando a classe média não tem acesso pelo mercado formal privado à moradia, com financiamento público ou não, acaba adquirindo a moradia da população de menor renda que se vê obrigada a retornar aos antigos locais insalubres de moradia.

Assim chegamos aos dias atuais que são marcados por uma forte descentralização na política habitacional e nos quais os municípios desempenham papel fundamental como ator social na questão da moradia, mas que também, como diz Cardoso (2002), traz no seu bojo um modelo perverso de descentralização, pois tende a privilegiar as administrações municipais que acumulam maiores recursos financeiros, técnicos e administrativos, e talvez justamente por conta disso sejam as localidades de menores demandas habitacionais em comparação com a média nacional. A criação do Ministério das Cidades no atual governo, outorgando poder e prestígio político ao tema, representa talvez uma mudança neste recente histórico de enfraquecimento do poder central enquanto ente regulador e definidor da política para o setor. Constituindo-se aparentemente como um novo marco deste processo de legitimação e reconhecimento da questão urbana, sobretudo habitacional no cenário jurídico-institucional (Fundação Cide, 2007).

Todo o percurso até aqui nos preparou para a análise da especificidade caxiense que faremos a seguir.

CAPÍTULO 2 REPERCUSSÕES DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM DUQUE DE CAXIAS

Duque de Caxias faz parte de um grupo bastante elevado de municípios de tamanho médio que experimentaram um forte crescimento populacional na década de 1970 (Santos, 1980), como mostra a Tabela 04:

Tabela 04: População residente em Duque de Caxias

1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
29313	92459	243 619	431 397	575 814	667 821	775 456

Fonte: IBGE, Censos Demográficos (1) população residente

A análise da Tabela 04 mostra um acréscimo populacional excepcional de quase 78% entre as décadas de 1960 e 1970. Entre várias razões para este enorme aporte populacional certamente está à inauguração da Refinaria de Duque de Caxias (Reduc) em 1961, marco do processo de industrialização do país com todas as suas contradições e repercussões. Um empreendimento de grande porte e que trouxe em sua órbita empresas com a promessa de emprego de um lado e a real necessidade, dentro do regime capitalista, da formação do exército industrial de reserva do outro. Este fluxo populacional, em tão pouco tempo, seria um problema sério para qualquer cidade do mundo e ao que parece Duque de Caxias nunca conseguiu se recuperar.

Esse enorme contingente de pessoas teve de alguma forma que se adaptar para conseguir moradia. E foi exatamente o que fez, criando soluções *ad hoc*, entre as quais a principal foi, e ainda é, o loteamento irregular, uma vez que a taxa de domicílios em favelas no município é relativamente baixa ficando em torno de 7,4% (Souza, 1996, p.121).

Temos num primeiro momento do processo de industrialização do município uma grande concentração da população no primeiro distrito (Simões, 2004). As razões são várias:

- é a área do município mais próxima do município-central (Rio de Janeiro). O fator econômico aí é que isso barateia o preço da passagem. Mas há também um fator cultural, pois até hoje as pessoas do município dizem que vão à “cidade” quando se dirigem ao Rio de Janeiro;
- concentra a quase totalidade dos serviços públicos e privados do município; por exemplo, não há salas de cinema e nem teatro fora do primeiro distrito; concentra mais de 60% de todas as agências bancárias do município;
- e nessa época também é de onde partiam os trens elétricos, o meio de transporte público mais barato para se chegar ao centro de Rio de Janeiro.

A Tabela 05 mostra a concentração da população, num primeiro momento, no centro da cidade e a tendência, confirmada pela Secretaria Municipal de Habitação, de transferência de contingente populacional do primeiro distrito para os demais distritos, principalmente para o terceiro. Isso pode não resolver o problema habitacional no primeiro distrito, mas certamente criará um sério problema para o terceiro. E isto porque não há nenhum tipo de estudo do impacto sobre o entorno e nem a adequação da infra-estrutura para a chegada desse contingente nada desprezível

Tabela 05: População Residente total e por distrito. E relação entre a população do distrito e a população total (%)

Década	1960	1970	1980	1991	2000
Duque de Caxias	241.026	431.397	575.830	667.821	775.456
1º distrito- Centro	-	256.723 (59,5 %)	306.243 (53,18%)	326.976 (48,96%)	338.542 (43,65%)
2º distrito- Campos Elíseos	-	104.620 (24,25%)	163.093 (28,32%)	198.523 (29,72%)	243.767 (31,43%)

3º distrito- Imbariê	-	42. 360 (9,8%)	72. 000 (12,5%)	101. 725 (15,23%)	140. 246 (18,08%)
4º distrito- Xerém	-	27. 694 (6,4%)	34. 478 (5,9%)	40. 597 (6%)	52. 901 (6%)

Fonte: Baseado na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Populacional 1960,1970,1980,1991,2000.

Isto não é novo nem exclusividade de Duque de Caxias. Para Villaça (2001, p.143):

“o mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como um mecanismo de exclusão”.

A peculiaridade de Duque de Caxias é que não temos aqui o que é chamado nas teorias clássicas sobre a organização interna das cidades de subcentro. Temos o centro do primeiro distrito onde se concentra quase todos os serviços, comércio e equipamentos urbanos de um modo geral e o restante; que é basicamente uma enorme área residencial para a população de menor renda, embora nos “centros” dos outros três distritos tenhamos uma reprodução em menor escala do que acontece no centro da cidade, mas qualitativamente diferente. Nos centros distritais o contraste entre os dois circuitos da economia (Santos, 2004) fica mais marcante pois temos lado a lado serviços modernos da economia (serviços bancários *on line* por exemplo) e serviços tipicamente do setor tradicional como o sapateiro ou o amolador de tesouras. No entanto, de fato, a população de maior renda do município mora próxima do centro da cidade; o que é também um padrão residencial qualitativamente diferente do observado no município-central, onde a elite procura morar mais distante do centro à busca de amenidades. Temos, é verdade, a especificidade da produção do espaço para uso residencial que não difere muito de outros lugares, mas com uma

peculiaridade por ser Duque de Caxias um dos poucos municípios com elevado potencial de recursos que não adotou efetivamente nenhuma política habitacional depois do desmanche do SFH-BNH.

2.1- PRODUÇÃO DO ESPAÇO PARA O USO RESIDENCIAL

Numa análise sobre o crescimento urbano da Baixada Fluminense e em especial do município de Nova Iguaçu, Simões (2004) faz algumas considerações que servem perfeitamente também em relação à Duque de Caxias, justamente por ser Nova Iguaçu também um desses poucos municípios do sudeste com potencial de recursos que se eximiu de adotar uma política habitacional efetiva.

Em sua análise esse autor constatou que há dois padrões distintos de produção do espaço destinado a usos residenciais. O primeiro ocorre normalmente no centro da cidade e dos distritos e baseia-se na pequena produção capitalista da casa, onde pequenas empresas construtoras produzem casas e sobrados para serem vendidos. No caso específico de Duque de Caxias esse padrão só não ocorre no terceiro distrito com sede em Imbariê, que se encontra em franca decadência e cujas causas não foram alvo de estudos mais elaborados ainda. Mas, de fato, observa-se esse mesmo padrão em Santa Cruz da Serra, outro bairro do terceiro distrito e que parece ter substituído a sede distrital em importância econômica e social.

Com o crescimento populacional e econômico desses núcleos tem início então a construção de edifícios residenciais e comerciais para atender as camadas de maior renda. No centro da cidade alguns edifícios são inclusive de elevado padrão. Nestas áreas, ou seja, no centro da cidade e dos distritos ou ainda como no caso de Santa Cruz da Serra, que é uma exceção ao padrão, o poder público chama para si à responsabilidade de instalar a infra-estrutura e os equipamentos urbanos de uso coletivo. Aí se inclui o esgotamento sanitário e pluvial, pavimentação, iluminação pública, coleta de lixo regular, escolas e postos de saúde. Este padrão, no entanto só é verificável em Duque de Caxias a partir

da década de 1990 e, ao contrário de Nova Iguaçu, em nenhum local do município temos uma oferta de equipamentos urbanos, serviços ou qualidade de vida que possa ser comparado com a metrópole carioca.

O segundo padrão, que é predominante na maior parte do município, se baseia na autoconstrução da moradia em loteamentos populares. Não raras vezes irregulares ou mesmo clandestinos. O loteamento popular, ao contrário do conjunto habitacional, nunca é precedido da instalação de infra-estrutura básica. A intervenção pública limita-se a delimitação da largura das ruas e ao tamanho dos lotes que é uma tentativa de aplicação da legislação anti-favelização em vigor. Não há nesses loteamentos rede de drenagem, esgoto ou mesmo água encanada. Esses loteamentos normalmente vão se espraiando ao longo das rodovias federais (BR 040, BR 116) ou avenidas estaduais (Presidente Kennedy, Automóvel Clube, etc.) que atravessam o município ou mesmo ainda ao longo da rede ferroviária. Nestes casos, a acessibilidade é o fator determinante para a “instalação” dos loteamentos e isso pode ser explicado, segundo Harvey (1980), pela oportunidade de emprego que essa localização permite. Esse padrão de produção precário do espaço para o uso residencial pode ser explicado também, como vimos no capítulo anterior, pela incapacidade do SFH, em todos os seus anos de existência, de financiar a habitação de interesse popular (apenas 35% de todo o montante dos financiamentos); e ao mesmo tempo pela ausência de políticas municipais efetivas para o setor da habitação, já que as várias administrações que se sucederam se eximiram dessa responsabilidade. Então as soluções *ad hoc* encontradas por essa parcela da população com renda até três salários-mínimos, entre elas a autoconstrução – que é como já vimos também uma estratégia de barateamento da reprodução da força de trabalho – tornam-se praticamente o único caminho possível para a realização do proverbial “sonho da casa própria”.

Já se tentou explicar esses padrões de usos residenciais como sendo a manifestação da renda fundiária urbana, que seria um fenômeno “*produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes por sua vez, determinados (...) pela nova divisão social e espacial do trabalho*”. (Lojkin citado por Villaça, 2001 p.121). Por essa teoria, as classes de mais alta renda ficariam com a terra

mais cara e as de mais baixa renda, com a mais barata. Mas para o próprio Villaça essa tese já foi derrubada com vários casos empíricos, desde o chamado “paradoxo de Alonso”, embora reconheça que na maior parte dos casos isso seja verdadeiro. Para Harvey (1980) a questão da moradia tem numerosos e diversos atores sociais envolvidos (os usuários da moradia, corretores de imóveis, os incorporadores, instituições financeiras, instituições governamentais) e cada grupo tem um modo de determinar o valor de uso e o valor de troca. Para esse autor uma teoria adequada do uso do solo urbano requer uma síntese desses dois aspectos, mas é forçado a concluir que de fato o *“rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está preso nele”* (p.146).

De fato é o que temos visto no município. A oferta de moradias em Duque de Caxias tem apresentado um índice crescente de déficit, e como constatamos em recente entrevista junto a Secretaria Municipal de Habitação não há nenhuma política clara para o setor na atual administração o que de certa forma é uma espécie de tradição do município como já foi mostrado anteriormente. É sobre a situação atual da questão habitacional no município que nos debruçaremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 HOJE

A QUESTÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO

O déficit habitacional brasileiro foi estimado em 7, 903 milhões de novas moradias em 2005, com incidência notadamente urbana, correspondendo a 81,2% do montante brasileiro, ou seja, 6, 414 milhões de unidades (Fundação João Pinheiro, 2005). E como bem mencionou o IBGE (2002, p.93) em um documento recente tratando do tema:

“É preciso reconhecer, além disso, que o enfrentamento da questão habitacional implica envolver na discussão outros temas com ela entrelaçados - processos socioeconômicos e políticos mais amplos, serviços de infra-estrutura, transporte, regularização fundiária, lazer, convivência, etc. – nem sempre ao alcance dos recursos orçamentários disponíveis nas prefeituras”.

Mas a bem da verdade temos que reconhecer que de um modo geral os gastos públicos municipais com a função habitação são bastantes pequenos em relação ao montante orçamentário dos municípios. A média nacional de gastos com habitação chega apenas à ordem de 0,83% por parte da municipalidade (Bremaeker,2005). Isso de certa forma explica o aumento do déficit habitacional nas cidades brasileiras. E em Duque de Caxias não é diferente. O déficit tem se mantido em crescimento, quase 20% nos últimos quinze anos, como mostra a comparação entre a tabela 06 e a tabela 07.

Tabela 06: Déficit habitacional

Déficit hab. por Município segundo Tipo

Município: Duque de Caxias

Período: 1991

Tipo	Duque de Caxias
TOTAL	15.936
Domicílios improvisados	207
Domicílios rústicos	2.527
Famílias conviventes	12.559
Cômodos cedidos ou alugados	643

Fontes: Censo Demográfico IBGE, 1991 e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000. *In* Fundação CIDE.

Tabela 07: Déficit habitacional

Déficit hab. por Município segundo Tipo

Município: Duque de Caxias

Período: 2006

Tipo	Duque de Caxias
TOTAL	19.000
Domicílios improvisados	250
Domicílios rústicos	3.000
Famílias conviventes	14.945
Cômodos cedidos ou alugados	805

Fonte: Baseado na Secretaria Municipal de Habitação.

Além do enorme déficit quantitativo temos outro menos alardeado, mas não menos alarmante, que é o déficit qualitativo, ou inadequação, que chega a ordem de 45% do total de habitações no país; 29,7% de média no sudeste e 55% no município de Duque de Caxias segundo Cardoso; Ribeiro (2006, p.21). Cabe esclarecer aqui que o conceito de inadequação foi criado pela Fundação João Pinheiro devido à dificuldade de análise em relação à única variável para o tema usada no Censo: “*domicílios em aglomerados sub-normais*”. E que segundo esses autores traz imprecisões do “*ponto de vista de sua definição, ao ter como escala mínima o número de 50 moradias, deixando de fora parcela não desprezível das favelas, principalmente das novas*” (p. 19). Mas nesse nosso estudo o conceito “inadequação” vem sendo tratado de déficit qualitativo sem perdas conceituais. Tanto é assim que para Fundação FioCruz. (Ensp. FioCruz, 2002 p.3):

“são considerados domicílios inadequados aqueles que apresentam deficiência em um ou mais aspectos analisados a saber: Densidade excessiva de moradores; Inadequação fundiária urbana; Necessidade de cuidados especiais em função da idade da edificação; Carência de serviços de infra-estrutura básica e necessitam de ações específicas, tanto do setor público quanto do privado

O déficit habitacional em Duque de Caxias foi estimado entre 18 e 19 mil unidades pela secretária Municipal de Habitação, Edna Rodrigues, em entrevista que nos concedeu para a elaboração desse documento. Não há na Secretaria

Municipal de Habitação documentação suficiente que nos permita avaliar a evolução dos investimentos feitos nesta área, o que sem dúvida dificulta a nossa investigação. O que é também de certa forma um aspecto da tradição municipal, já denunciada aqui por Cardoso; Ribeiro (2006, p.27), de não haver no município qualquer política habitacional consistente e isso independente desta ou daquela administração.

Da documentação que tivemos acesso e também da entrevista supra mencionada pudemos constatar que nos últimos seis anos foram entregues 18 conjuntos habitacionais (*Chácaras Rio Petrópolis, Vila Maria Helena, Bosque de Santa Cruz, Araucária, Duque de Caxias, Automóvel Clube, Estádion, Capim Melado, Figueira, Calombé, Rosa das Chácaras, Arcampo, Lamartine Babo, América Futebol Clube, Canela, Gramado, São Lourenço, Veneto*) num total de 1882 unidades. O que representa apenas cerca de 10% de abatimento do déficit total. No entanto, não há no município também qualquer programa de regularização fundiária, compra de materiais de construção, mutirões populares, etc., ou seja, os chamados “*Programas Alternativos*” nos moldes dos que foram tentados pelo BNH quando convencido de sua incapacidade de financiar moradias para as classes de menor poder aquisitivo.

Todos os empreendimentos citados anteriormente foram construídos no segundo e terceiro distrito, bem como todos os que estão em fase de aprovação. O que o confirma nossa afirmação de que há uma intenção por parte do poder público de transferir população, o que não é um mal *per si*, mas pode se tornar (e já vem se tornando) se estudos de adequação da infra-estrutura instalada não forem feitos e os devidos redimensionamentos providenciados. A pura e simples mudança da Prefeitura municipal para o segundo distrito, como ocorreu, não resolve o problema.

Apesar da participação bastante considerável que o município tem no PIB do Estado (7,7% segundo a Fundação Cide, 2005), continua extremamente dependente de programas habitacionais estaduais e principalmente federais como o PAR (Programa de Arrendamento Residencial) da Caixa Econômica Federal com quem, segundo a secretária Municipal de Habitação, há um convênio sendo negociado para a construção de até 4400 unidades com recursos vindos do PAC

(Programa de Aceleração do Crescimento) e mais 400 unidades financiadas pela própria prefeitura. O Ministério das Cidades (2007) anunciou recentemente em seu endereço eletrônico a assinatura de um convênio com a prefeitura municipal para a construção de 980 unidades habitacionais na cidade com verba já liberada. Mas infelizmente ainda bem a baixo do previsto e menos ainda do necessário. Há ainda a previsão de dois empreendimentos da Cehab (Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro) e a oferta de 399 casas populares, construídas com recursos já concedidos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que serão erguidas na localidade de Santa Cruz da Serra. Segundo a Secretaria Municipal de Habitação a inadimplência de 13% dos mutuários nos conjuntos do PAR se não inviabilizam pelo menos reduz drasticamente a continuidade do programa no município por enquanto. Soluções a varejo e que nos parece não fazem parte de uma política pró-habitação contundente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independente das medidas práticas tomadas o município de Duque de Caxias carece efetivamente de uma política habitacional efetiva que dê lastro as ações práticas, não como um voluntarismo político que queremos tornar arcaico, e que sempre traz no seu gene o clientelismo disfarçado de compromisso social. O município não deixa de ser típico com sua economia e sociedade num entrelaçamento de impasses e combinações esdrúxulas como um ornitorrinco (Oliveira, 2003). E que reflete tão bem no micro o que é tão evidente no macro.

Não teria que ser assim, mas é assim que o é. E lembrando um poema de Vinícius de Moraes (1988 p.55) cujo um trecho destacamos:

“Mas o que via o operário	Uma esperança sincera
O patrão nunca veria	Cresceu no seu coração
O operário via as casas	E dentro da tarde mansa
E dentro das estruturas	Agiganto-se a razão
Via coisas, objetos	De um homem pobre e esquecido
Produtos, manufaturas.	Razão porém que fizera
Via tudo o que fazia	Em operário construído
O lucro do seu patrão	O operário em construção”
E em cada coisa que via	
Misteriosamente havia	
A marca da sua mão.	
E o operário disse: não! (...)	

Imaginamos ser perfeitamente aplicável à Duque de Caxias esta que não é uma cidade construída, mas uma cidade em construção. E onde o processo de construção é tão emblemático senão na casa que constrói o homem que a construiu. A função residencial do espaço não é mais uma função espacial. É talvez a incubadora de todas as funções. É a principal marca e metáfora do habitat. Porque como nos lembra e adverte Lefebvre (2004 p.55), a prática urbana ultrapassa conceitos parciais com seus signos e significações dos quais a retórica publicitária imobiliária é um ótimo exemplo e cuja produção se destina apenas para a venda e o consumo. A habitação vai muito além disso, pois traz no seu cerne o valor-de-uso. Ana Fani A. Carlos (2005) corroborando com isso nos diz que o ato de habitar não se restringe ao espaço privado; envolve uma relação com os espaços públicos, como lugares do encontro, reunião, reivindicação e sociabilidade. Esse caminho conceitual também é percorrido por Maricato (2002, p. 129) quando critica certas iniciativas que “*fazem de conta que resolvem o problema*”. Mas não o resolvem, e para essa autora entre as várias razões está o fato de tomar como referência o conceito de unidade habitacional e não do habitat.

A habitação digna não precisa ser um sonho inexecutável para tantos brasileiros especialmente caxienses como tem sido efetivamente. Em um importante estudo feito pela Fundação João Pinheiro *apud* FioCruz(2002 p.3) os pesquisadores dizem que as soluções:

Apontam tanto para a necessidade de aumento da oferta dos serviços de infra-estrutura básica quanto da definição de instrumentos que facilitem a legalização da posse da terra e da implantação de linhas de crédito, visando à reforma ou ampliação da casa própria. Assim, cada um dos componentes estudados define clientela potencial que devem acionar esferas distintas de competência na busca do equacionamento dos problemas apontados.

Maricato (2002, p.120) igualmente diz que “*não se trata de uma proposta distante ou utópica*”. E diz ainda que soluções criativas e efetivas já foram praticadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte nos anos 90 e tornaram os preços das moradias acessíveis a uma faixa da população que antes não era atendida. Existe um longo caminho pela frente a ser percorrido. E

esperamos e trabalhamos para que, como diz Harvey (2005 p.308), a casa possa ser *“um espaço em que as dúvidas, a raiva, a ansiedade e o desespero, assim como a certeza, o altruísmo, a esperança e o júbilo possam florescer”*.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, A. **SFH**: apogeu e declínio de um vigoroso modelo habitacional. *In*: SFI um novo modelo habitacional. São Paulo: ABCIP, 1996.

AZEVEDO, S. **O desempenho do poder público na área habitacional**: um breve retrospecto. *In*: Déficit habitacional no Brasil. Belo horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

_____. **Vinte e dois anos de política habitacional (1964/1986)**: criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v.22, nº4, Out./Dez.1988.

BECKER, Bertha K. ; EGLER A.G. Cláudio. **Brasil**: uma nova potência regional na economia mundo. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. Trad. Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia da Letras, 1986.

BREMAEKER, François E.J de. **Os municípios e a política habitacional de interesse social** (série Estudos especiais nº 116). Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

CALVINO, Ítalo. **Especulação imobiliária**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

CARDOSO, Adauto L. **Política habitacional**: a descentralização perversa. et al: Planejamento e território – Ensaio sobre a desigualdade, Cadernos IPPUR anoXV, n 2, ago-dez 2001/Ano XVI, n 1, Jan-Jul 2002.

_____. **Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos**: uma avaliação. *In*: ABIKO,Alex Kenya ; ORNSTEIN,Sheila Walbe(editores). Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, Vol.1)

CARDOSO, Adauto Lucio& RIBEIRO, L.C.Queiroz. **Os municípios e as políticas habitacionais**. *In*: ABIKO, Alex Kenya ; CARDOSO, Adauto Lucio (editores). Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda. Porto Alegre: ANTAC, 2006. (Coleção Habitare, Vol. 5)

CARLOS, Ana Fani Alessandri; DAMIANI, Amélia Luisa; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **O espaço no fim do século**: a nova raridade. São Paulo; Contexto, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço- Tempo na metrópole**; a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; DAMIANI, Amélia Luisa; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **O espaço no fim do século**: a nova raridade. São Paulo; Contexto, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1988.

FUNDAÇÃO CIDE. **Anuário Estatístico**. Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Necessidades Habitacionais II**. Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro, 2007.

FUNDAÇÃO FIOCRUZ. **I Seminário Internacional de Engenharia de Saúde Pública Oficina de Trabalho: Moradia e Saúde**. Recife, 2002.
www.ensp.fiocruz.br/rbhs/Docs/docbase.rtf. Acessado em 020/11/2007

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. **Censos Demográficos**. 1960, 1970, 1980, 1991, 2000.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros Gestão Pública 2001**. Rio de Janeiro, 2003

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas**. Belo Horizonte, 2ª ed., 2005.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**; tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

MARICATO, Ermínia ARANTES, Otília; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**, 2ªed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, José de Souza. **Subúrbio**. São Paulo: Hucitec, 1993

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PAC garante moradia para 144 famílias da Cidade dos Meninos, em Duque de Caxias**.

Disponível <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=2881&Itemid=0>. Acessado em 10/12/2007

MORAES, Vinicius de. **O operário em construção**. In: Antologia poética. 29ª Ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. Rio de Janeiro: Nobel, 1982.

_____. **O Espaço Dividido**. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **Urbanização Brasileira**. São Pulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton, SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Editora Record, 2001.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de habitação: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SIMÕES, Manuel Ricardo. **Da Grande Iguaçu a Baixada Fluminense: emancipação política e reestruturação espacial**. In: OLIVEIRA, Rafael da Silva. (Org.). **Baixada Fluminense Novos estudos e desafios**. Rio de Janeiro: Editora Paradigma, 2004,

SIMONSEN, Mario H. **Poupança e crescimento: o caso brasileiro**. In *Ensaio Econômicos*, EPGE, nº178, 1991.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A urbanização da sociedade**. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo:Contexto, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Webel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

ZÁRATE, Antonio. **El Espacio Interior de la Ciudad**. Madrid: Editora Síntesis, 1991.