

# UM DIREITO PERIFÉRICO

---

*Lygia de Sousa Viégas*

*Juliana Breschigliari*

Morar em conjuntos habitacionais sem infraestrutura adequada, em casas precárias na periferia, em loteamentos e condomínios clandestinos, em cortiços, em favelas, em ocupações, “morar” nas ruas. Reflexo da falência da política pública habitacional, essa situação atinge, na cidade de São Paulo, cerca de 5 milhões de pessoas, compostos, em grande parte, por migrantes nordestinos e negros e, não raro, famílias chefiadas por mulheres. Em meados da década de 1990, metade das habitações de São Paulo pertencia à chamada “cidade ilegal”, ou seja, situava-se em loteamentos periféricos irregulares, favelas e cortiços. Esse quadro revela “um dos fenômenos mais marcantes” que resultaram das decisões políticas então tomadas.<sup>1</sup>

Falar de decisões políticas no campo habitacional é falar não só da presença do Estado, na maioria das vezes perversa, mas principalmente de sua ausência. Isso porque o poder público participou da transformação da cidade de São Paulo – situada numa das três maiores regiões metropolitanas do mundo – como “observador”. O protagonista foi o setor privado, que não por acaso organizou esse crescimento segundo seus próprios interesses<sup>2</sup>. Com isso, a construção de casas populares foi reduzida a uma operação puramente comercial, imprimindo as marcas de um modelo socioeconômico que produz a pobreza e segrega espacialmente os empobrecidos, expulsando-os para a franja da periferia e dá alento à especulação imobiliária e às fraudes contratuais<sup>3</sup>. Os que não conseguem inserir-se nessa lógica ocupam áreas sem interesse imobiliário (escarpas, margem de rios etc.), pondo suas vidas em risco permanente.

A política de habitação tem uma trajetória peculiar na história da constituição dos direitos sociais no Brasil: desde sempre, ela assumiu uma posição periférica<sup>4</sup>. Antes do populismo da era getulista, esse era assunto

<sup>1</sup> Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2003.

<sup>2</sup> Sachs (1999).

<sup>3</sup> Tanaka (1993).

<sup>4</sup> Teixeira (1986) destaca que, para além dessa expulsão, o especulador por vezes

da iniciativa privada e o Estado assumia apenas um formal papel regulador. Além de tardia, a intervenção do Estado não significou uma apropriação efetiva da habitação como direito social, mas veio no bojo de *uma preocupação mercadológica do Estado com o capital privado*, visando a estimular a construção civil, oferecer emprego à mão de obra não qualificada e amortecer a recessão econômica<sup>5</sup>.

A desconsideração da moradia como direito se expressa na seleção da população a ser atendida pelas políticas em voga. Historicamente, o passaporte é econômico: renda *familiar* superior a três salários-mínimos. No entanto, no município de São Paulo, “mais da metade das famílias dispõe de renda inferior a esse limite<sup>6</sup>. Além disso, a perspectiva de inclusão dessas famílias é remota, dada a desarticulação dos programas habitacionais com as estratégias de geração de emprego e renda: “a demanda por habitação não pode ser resolvida de forma isolada. Sem tocar na estrutura de renda e na divisão dos benefícios produzidos pela sociedade, a política habitacional será sempre um paliativo em face da pobreza e das desigualdades crescentes”<sup>7</sup>.

A falência das políticas públicas em habitação objetiva-se também no ínfimo contingente de pessoas que ela consegue atender. Em São Paulo, onde o déficit habitacional assume proporções alarmantes, famílias inscrevem-se em gigantescas listas, na esperança vaga de um dia realizarem o sonho da casa própria. Para as poucas famílias convocadas, a alternativa tradicionalmente oferecida pelo poder público é a construção dos chamados conjuntos habitacionais, que ficaram conhecidos como COHABs, ou seja, com a sigla da companhia executora de programas habitacionais da cidade de São Paulo: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.

Entre 1966 e 1985, foram construídas 90.570 unidades desses conjuntos habitacionais no Município, que atenderam aproximadamente 400 mil habitantes, número pouco significativo se comparado aos então 3 milhões de moradores em cortiços, dois milhões em loteamentos periféricos

---

mantém o terreno ocioso, enquanto espera sua valorização no mercado imobiliário.

<sup>5</sup> Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação. São Paulo (2003).

<sup>6</sup> Chama a atenção que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas, recurso tido como mais completo para a apreensão da qualidade de vida e utilizado no mundo inteiro como referência para a elaboração de políticas públicas, não incorpora a questão habitacional como fator, limitando-se a avaliar dados relativos à educação, saúde e renda da população. Também a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, considera a habitação como *desdobramento* do direito a um padrão de vida de qualidade.

<sup>7</sup> Taschner (1997), p. 67.

e 1,5 milhão em favelas. A lista de espera dos que atendiam ao critério econômico superava 300 mil famílias<sup>8</sup>. Em 1986, o déficit habitacional presente no município de São Paulo era de 1,2 milhão de moradias.

Os sorteados recebem uma habitação que reconhecem como precária “*por dentro e por fora*”: quase sempre, um aglomerado de prédios com apartamentos minúsculos e inóspitos, construídos na periferia da periferia. Entre os moradores de conjuntos habitacionais entrevistados, foi frequente a referência às construções como “*só o esqueleto*”, ou “*casas peladas*”, geralmente distantes dos locais de trabalho e de equipamentos e serviços públicos como escola, creche, hospital, posto de saúde, segurança, lazer, transporte coletivo. A isso se acrescenta a dificuldade de pagar as prestações, causada pela instabilidade de renda e pela necessidade de investir em reformas para tornar o imóvel habitável ou pagar taxas de condomínio para garantir um mínimo de conservação das áreas comuns.

Mas o principal problema da centralidade dos conjuntos habitacionais como programa de governo é o fato de que ele exclui justamente as famílias com renda inferior a três salários-mínimos, para quem sobram poucas alternativas, todas precárias. As sub-habitações mais tradicionais são os cortiços, as favelas ou, em casos-limite, as ruas, praças e vãos de viadutos.

O cortiço é uma forma de habitação popular precária muito frequente no Brasil. Só na cidade de São Paulo há 600 mil pessoas vivendo nesta modalidade de moradia<sup>9</sup>.

A partir de seu significado original – “peça feita de cortiça ou de qualquer casca de árvore, para alojar colônias de abelhas; colmeia” – a palavra passou a designar um tipo de moradia humana com várias definições nos dicionários: “habitação coletiva das classes pobres; casa de cômodos”; “casa pequena onde habita muita gente”; “pátio ou agrupamento de pequenas casas”; “aglomeração de casas muito pobres”, “grupo de habitações em um só edifício para moradia de gente pobre”. Um dos sinônimos mais frequentes é “cabeça de porco”<sup>10</sup>.

Os cortiços, predominantes na região central da cidade, geralmente são casarões antigos que, embora construídos em conformidade com as normas técnicas e legais, passaram a ter um uso que não se ajusta às leis de locação de imóveis e de higiene. Por isso, eles também são defi-

<sup>8</sup> Sachs (1999).

<sup>9</sup> Cf. São Paulo, Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação, 2003.

<sup>10</sup> Foram consultados os dicionários Houaiss, Aurélio, Caldas Aulete e Lello Universal.

nidos como “ilhas degradadas do centro da cidade que passam para o arquipélago da ‘cidade ilegal’”<sup>11</sup>.

Cada cômodo do casarão é alugado para pessoas ou mesmo famílias inteiras, que fazem desses cubículos uma casa, ou seja, ao mesmo tempo quarto, sala e cozinha. O banheiro e o tanque são de uso comum, uma vez que não há instalação hidráulica em cada unidade. A vida coletiva nem sempre é voluntária e pacífica. Provavelmente, pela conotação negativa que o nome “cortiço” carrega, em geral seus moradores referem-se a ele como “pensão”<sup>12</sup>.

Ao contrário do que possa parecer, morar em cortiço não é barato. Por estarem localizados na região central da cidade, o fácil acesso a equipamentos e serviços possibilita economia de tempo e dinheiro<sup>13</sup>, mas os aluguéis são relativamente altos, principalmente se comparados à qualidade da moradia e à renda dessas famílias<sup>14</sup>. O aluguel, em geral, é pago ao “intermediário”, ou seja, alguém que aluga a casa do proprietário e subloca os cômodos. O valor cobrado às famílias é estipulado pelo próprio intermediário e supera o pago ao proprietário, inserindo esse sistema de locação nas regras do mercado informal.

O poder público, ao mesmo tempo em que considera o cortiço como nocivo, pernicioso e insalubre, historicamente manteve-se alheio à sua existência e condições: “ao poder público cabe uma influência muito grande na geração desta e de todas as outras sub-habitações, seja pela omissão, pelo consentimento, pelo seu despreparo em enfrentar tais fenômenos, ou pela sua impotência”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Sachs (1999), p. 103.

<sup>12</sup> No entanto, nos dicionários, pensão indica uma condição mais digna: “pequeno hotel de caráter familiar”; “espécie de hotel de preços mais baixos que os de um hotel comum”; “quantia que se paga geralmente ao mês pela mesa, cama e roupa lavada, ou só por mesa”; “casa particular ou pequeno hotel onde se recebem hóspedes, por estipêndio”; “casa de hóspedes, hospedaria”.

<sup>13</sup> Daí ser possível afirmar que “o morador de cortiço, embora more mal enquanto unidade física, habita bem, de uma forma geral, enquanto meio urbano, e isto o diferencia de outros segmentos populacionais de baixa renda, também habitantes de sub-moradias” (Teixeira, *op. cit.*, p. 136).

<sup>14</sup> Alguns cortiços visitados na região central indicaram uma média de preço em torno de 200 reais, ou seja, cerca de 70% do salário-mínimo, que na ocasião das entrevistas valia 260 reais (2003). As contas de água e luz são divididas pelo número de cômodos, uma vez que a casa tem apenas um relógio de medição, impossibilitando medir o consumo separadamente.

<sup>15</sup> Teixeira, *op. cit.*, p. 112.

Morar em favelas é alternativa habitacional bastante utilizada pela população que não tem renda suficiente para entrar em um financiamento público ou privado de casa própria, ou mesmo para pagar os custos do aluguel de uma casa.

Novamente, os dicionários apresentam diversas definições de favela: “conjunto de habitações populares que utilizam materiais improvisados em sua construção tosca, e onde residem pessoas de baixa renda”; “lugar de mau aspecto; situação que se considera desagradável ou desorganizada”; “conjunto de habitações populares toscamente construídas e desprovidas de recursos higiênicos”; “maloca”; “conjunto de casebres toscos e miseráveis, geralmente em morros, onde habitam marginais”; “morro habitado por gente baixa, arruaceira”; “lugar de má fama, sítio suspeito, frequentado por desordeiros”. Note-se que, impregnado na descrição da situação habitacional, há um juízo negativo acerca dos moradores da favela, visão que atinge também os encortiçados. Vale dizer que também encontramos moradores de cortiços e favelas que reproduziam esse discurso negativo, não sem muitas vezes diferenciar-se desse estereótipo.

As favelas surgiram em São Paulo na década de 1940. Como incentivadora, a própria Prefeitura, que, para efetivar as obras do Plano de Avenidas, desapropriou famílias da região; desabrigadas, tiveram que improvisar barracões para morar<sup>16</sup>. No entanto, até a década de 1970, o crescimento das favelas em São Paulo era modesto; os cortiços ainda eram a principal forma de moradia da população empobrecida. Na década de 1980, o número de favelas cresceu significativamente, tendência que se manteve nas décadas seguintes<sup>17</sup>. Assim, entramos no século XXI com mais de um milhão de pessoas morando em favelas na cidade de São Paulo<sup>18</sup>. Esse processo de favelização é reflexo do crescimento astronômico dos centros urbanos, marcados pela forte migração e pela pauperização da população.

<sup>16</sup> Tanaka, *op. cit.*, p. 30.

<sup>17</sup> Segundo levantamento do IBGE, o Brasil iniciou os anos 2000 com 3.905 favelas, apontando um crescimento de 22,5% em relação à década anterior. No caso do estado de São Paulo, que ocupa o primeiro lugar nessa forma de moradia, o número de favelas atingia 1.548, concentrando-se sobretudo nas regiões metropolitanas. Cabe atentar para o fato de que o IBGE considera como favela um “conjunto de no mínimo 51 unidades habitacionais em terreno alheio, dispostas, em geral, de forma desordenada e carentes, na maioria, de serviços essenciais”. Ficam excluídas da estatística, portanto, as favelas menores (ver Folha de São Paulo: “Brasil ganha 717 favelas em 9 anos”, de 07 de janeiro de 2001).

<sup>18</sup> Cf. São Paulo, Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação, 2003.

As favelas “não são um todo homogêneo e uniforme”; existem desde as “totalmente urbanizadas e integradas à cidade ‘legal’”, até as de papelão, madeira ou plástico, “ocupando as sobras da cidade, as nesgas de terrenos à beira de rodovias, junto a áreas de enchentes ou em morros com risco de deslizamento”<sup>19</sup>. A inserção das favelas na “cidade ilegal” refere-se não só à ocupação do terreno, mas também à sua infraestrutura (a instalação elétrica, por exemplo, quase sempre é feita por meio dos “gatos”, ligações improvisadas que aumentam o risco de incêndios).

Diante do surgimento e crescimento das favelas, o poder público alheou-se, foi conivente ou incentivou-os, atendendo, não raramente, a interesses empresariais<sup>20</sup>. Quando age, muitas vezes põe em prática uma política perversa de erradicação: remove os moradores das favelas e os transfere para outro local, com a promessa de construção de conjuntos habitacionais. Iniciada nas décadas de 1960 e 1970, ou seja, em plena ditadura militar, e retomada pelo prefeito Jânio Quadros, tal política concebia as favelas como “doença da cidade, antro de crimes e os favelados como grupo marginal, lumpem”<sup>21</sup>. Tais conjuntos, no entanto, não contribuíram de fato para o “desfavelamento” da cidade, pois poucas famílias tinham condições de participar desse programa habitacional. Assim, novas favelas foram montadas, agora mais distantes do centro e do campo de visão do próprio poder público.

Mais dramática é a situação de milhares de brasileiros que vivem em condição de miséria absoluta. Para eles é grande a dificuldade de manter uma moradia, mesmo em cortiços ou favelas. Nos grandes centros urbanos, é alarmante o contingente de pessoas que moram nas ruas. Há na cidade de São Paulo cerca de nove mil moradores de rua<sup>22</sup>. De fato, é praticamente impossível fazer um trajeto sem passar por eles; muitas vezes integrados ao cenário urbano, eles podem nem mesmo ser notados pelos passantes. Um olhar atento revela, no entanto, que são muitas as suas formas de viver: solitários, em grupos, com suas famílias ou em grupos de famílias; com ou sem crianças; pedintes, catadores de papel, “carroceiros”; mendigos, andarilhos, indigentes.

Para evitar que os sem-teto abriguem-se sob as pontes (local privilegiado para quem não tem nada), os governantes geralmente mandam cercar esses espaços. Alguns moradores de rua, no entanto, aproveitam o

<sup>19</sup> Tanaka, *op. cit.*, p. 34-5.

<sup>20</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>21</sup> Taschner (1993), p. 60.

<sup>22</sup> Cf. São Paulo, Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação (2003). Deve-se destacar que tal estatística não inclui a população albergada.

gradeado para delimitar uma “casa”: como paredes, as panelas, os pratos e os copos delimitam a cozinha; um sofá pode servir de sala; um lençol tampando a visão da rua circunscreve um quarto; ao fundo, papelões denotam o esforço de garantir, mesmo que de forma precária, alguma privacidade. Para os que não encontram um vão de ponte para morar, resta acomodar-se de outras formas: em pontos de ônibus cobertos, sob as marquises de grandes lojas, nas calçadas.

Esconder-se e se proteger parecem ser cuidados necessários: ao serem notados, os moradores de rua são alvo não só de olhares preconceituosos, como também de ações de extrema violência. Hoje, como ontem, a matança de moradores de rua em muitas cidades brasileiras ilustra a que ponto podem chegar os maus-tratos a que eles estão sujeitos<sup>23</sup>.

Nos dicionários, mendigo é o “indivíduo que pede esmolas para viver”, “que vive da caridade alheia”, “o que vive de esmolas, pedindo-as de porta em porta ou pelas ruas”. Ainda há uma lista de sinônimos significativos para entendermos o imaginário social em relação a essas pessoas: camumbembe (“indivíduo de baixa condição social, vagabundo, vadio”), desvalido, esmolador, esmoleiro, esmoler, indigente, lazarone (“indivíduo que nada faz; ocioso, preguiçoso; pessoa mantida à margem da sociedade; pária”), mendicante, miserável, necessitado, pedidor, pedinte, pobre, sacomano (“saqueador”), sacomão, sacomardo, veieto (“pessoa que não tem firmeza de propósitos, é volúvel, inconstante”). Essas definições convidam a pensar sobre alguns sentidos associados ao morador de rua que podem contribuir para a legitimação social das práticas de humilhação e agressão a que são frequentemente submetidos.

Ao viverem condições objetivas de abandono social, muitos moradores de rua vivem também “subjetivamente desabrigados”. Fatores como a permanência crônica na rua e a tentativa solitária de sobrevivência nessa condição podem agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade dessas pessoas, e a partir de certo ponto de humilhação e degradação, tornar-se

<sup>23</sup> O assassinato do índio Galdino, em 1997, é um exemplo emblemático: aos serem questionados do porquê de tal ato, os adolescentes de Brasília justificaram que não sabiam que era “um índio”, pensavam que fosse “um mendigo” – como se, nesse último caso, a violência se justificasse. Na madrugada dos dias 19 e 22 de agosto de 2004, dez moradores de rua da região central da cidade de São Paulo foram agredidos com golpes na cabeça enquanto dormiam, resultando na morte de alguns. Tal episódio foi precursor de uma sequência de novos ataques, não apenas em São Paulo, mas também em outros grandes centros urbanos do país (ver *Folha de São Paulo*: “Quem tem medo dos moradores de rua”, de 26 de agosto de 2004; “Massacre no Centro”, de 07 de setembro de 2004).

muito difícil dialogar com elas. Viver em grupo, ao contrário, pode fortalecer-las objetiva e subjetivamente. No entanto, convém ressaltar que “na luta pela sobrevivência em situação miserável, é preciso socializar a desgraça, solidarizar-se na troca de favores entre os pares. Por ser uma luta pela sobrevivência no capitalismo, carece, porém, pensar em si mesmo, é preciso ‘tirar vantagem pessoal de tudo’. Assim, a vítima é também algoz de seus pares. (...) A ausência da propriedade privada da moradia não significa uma vida comunitária, mas uma vida insegura, sob ameaça permanente de remoção, de acordo com a lógica dos especuladores e da administração pública”<sup>24</sup>.

Programas habitacionais tardios, excludentes, incipientes e mal elaborados causam descrédito dos desatentidos em relação ao Poder Público, que oscilam entre o conformismo e a resistência<sup>25</sup>. As tentativas de solução assumem diferentes formas: desde a esperança messiânica (que inclui a participação em programas sensacionalistas de rádio e televisão ou a entrega fanática à religiosidade), até a organização coletiva para fazer frente à situação, não só exigindo a efetivação da moradia como um direito social, mas também tornando o tema visível à opinião pública. Nesse âmbito, destacam-se os movimentos populares dos “sem-teto”, que, tal como outros movimentos sociais, retomaram suas lutas especialmente a partir da década de 1980, com o fim da ditadura militar<sup>26</sup>.

Os movimentos populares de luta por moradia organizam a população pobre para pressionar o Estado no sentido de construir habitações populares de qualidade. Muitos desses movimentos criticam o processo de periferização dos empobrecidos<sup>27</sup> e põem na ordem do dia exatamente o contrário: a construção de moradias populares no centro da cidade.

---

<sup>24</sup> Sawaya (1990), p. 47-48.

<sup>25</sup> Gohn (1995).

<sup>26</sup> Sader (1988). Segundo Wanderley e Bógus (1992), “as lutas pela moradia e pelos equipamentos citadinos sempre existiram no Brasil e de modo expressivo em São Paulo, onde a presença forte de imigrantes potencializou-a”. Ainda afirma que, nas lutas pela moradia popular em São Paulo, destacam-se “as múltiplas articulações feitas pela população, pelo Estado, pela Igreja Católica e pelos partidos políticos” (p. 67). Podemos citar como exemplos as Sociedades de Amigos do Bairro e as Pastorais de Moradia.

<sup>27</sup> Como alerta Maricato (2002), “A segregação urbana é uma marca característica da cidade capitalista industrial. (...) Mesmo em países onde os direitos humanos são mais respeitados, a expulsão da população pobre de áreas renovadas e recuperadas é mais regra do que exceção. (...) Atualmente, o interesse do capital imobiliário por áreas urbanas centrais decadentes constitui uma tendência mundial”.



Como instrumento simbólico de pressão, a ocupação de espaços públicos abandonados. Geralmente, centenas de pessoas ligadas ao movimento saem em passeata pelas ruas da cidade, tendo como destino um prédio ocioso escolhido pela coordenação. Feita a ocupação, dormem no local apenas uma noite ou nele permanecem, às vezes durante anos, organizados comunitariamente, enquanto aguardam a abertura de um canal de negociação. A postura mais tradicional do poder público é chamar a polícia para efetuar a reintegração de posse. Muitas vezes o despejo se dá com truculência policial, ação que encontra apoio na representação social desses grupos como agitadores, arruaceiros, criminosos, desagregadores, desocupados, desordeiros, perigosos e violentos, imagem que a *mídia* ajuda a consolidar.

Esses movimentos deparam-se constantemente com a dificuldade de agregar pessoas para uma luta coletiva. Numa sociedade capitalista, que estimula a competição e o enfrentamento individual de problemas sociais, e em contexto de escassez, a saída mais visível é lutar individualmente pela sobrevivência, não necessariamente por direitos. O sentimento de desconfiança e preconceito em relação aos pares, mencionado anteriormente, também contribui para a desunião dos sem-teto.

Ainda que o foco das entrevistas que se seguem tenha sido as condições de moradia, os depoimentos referem-se ao mundo do trabalho, da educação, da saúde, da segurança, do transporte e do lazer. As famílias que não têm acesso à moradia não raro também estão excluídas dos demais direitos sociais. Nesse sentido, fica claro o caráter indissociável desses direitos.

Morar com dignidade é mais do que ter um teto sobre a cabeça. Não basta os governantes se limitem a oferecer à população uma casa, pois “apenas quando esta moradia está vinculada aos equipamentos e serviços urbanos é que se criam as condições mínimas para alcançar a cidadania”<sup>28</sup>.

As diferentes trajetórias dos depoentes são prova da importância do reconhecimento da habitação não como simples conquista individual ou como mero desdobramento de outros direitos sociais, mas como um direito social em si, tão importante quanto os demais. Habitar é uma experiência afetiva, de enraizamento, que faz parte da constituição da história das pessoas e, portanto, das suas formas de viver, com maior ou menor dignidade.

---

<sup>28</sup> Bonduki e Vêras (1986), p. 9.