

Políticas habitacionais: tempos, contextos e espaço urbano resultante

Uma análise da evolução das políticas habitacionais no Brasil e em Portugal, a partir do século XX nos contextos do Estado Social, liberalização económica e financeirização.

Lenita Pimentel Apolinário

Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura
Apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto
Sob a orientação da Professora Doutora Teresa Manuel Almeida Calix Augusto e
co-orientação do Professor Doutor Álvaro António Gomes Domingues.
Porto, Setembro de 2019

A presente dissertação foi redigida ao abrigo do novo acordo ortográfico. As citações e expressões no texto encontram-se traduzidas livremente pela autora; a indicação da fonte da versão original está em nota de rodapé.

Aos meus pais Margarida e Augusto, que me abriram sempre os olhares e as oportunidades,
À minha irmã Caroline, pela espera paciente,
À minha amiga Patrícia, que não me deixa desanimar,
Aos professores Teresa e Álvaro, que me cobram ser objetiva sempre,
Ao meu Silvino, meu amor, pelo incentivo incansável.

Esta dissertação é uma aproximação, em muitos sentidos.

Resumo

Este estudo busca entender quais e como foram as principais políticas habitacionais promovidas ao longo do século XX e início do XXI na Europa e América Latina, precisamente em Portugal e no Brasil.

O objetivo desta dissertação é constituir uma revisão teórica e construir um panorama das políticas habitacionais mais importantes e determinantes nos vários momentos políticos e económicos, a partir dos contextos da Europa e América Latina em geral, e, de Portugal e do Brasil em particular.

Parte-se da ideia de que a urbanização é um processo diretamente influenciado por fatores políticos e económicos, tanto em escala local como global. O processo de integração económica mundial que assistimos, especificamente a partir do século XX, fez com que os fatores globais passassem a ter papel chave nas realidades locais de cada país, influenciando diretamente as decisões e políticas públicas, não fugindo à esta realidade as políticas de planeamento urbano e habitacional.

Sob esta perspetiva, a partir de duas realidades, investiga-se como ocorrem os processos de planeamento urbano: os princípios norteadores, agentes, responsáveis, interesses (legítimos ou não), objetivos e prioridades e, por fim as respetivas soluções dadas para a garantia do direito à moradia em cada contexto, avaliando, em que medida este direito é garantido ou não, com base na análise dos conflitos, pontos críticos, questões sociais e problemáticas a que pretendem responder.

O trabalho reúne duas realidades distintas, onde, vêem-se pontos de aproximação e/ou oposição que permitiram, através de uma visão comparada, a compreensão mútua da forma como estas realidades respondem à demanda mais básica da vida em sociedade: o morar.

O interesse nesta comparação, parte primeiro da experiência pessoal, de querer entender duas realidades vividas de perto e, segundo por perceber que são duas realidades que se aproximam pela escassez de recursos e certa instabilidade económica, maior ou menor em alguma medida.

Palavras-chave: Política Habitacional, Urbanização, Cidades, Pobreza.

Abstract

This study seeks to understand the main housing policies promoted throughout the twentieth and early twenty-first century in Europe and Latin America, most specifically in Portugal and Brazil.

The aim of this dissertation is to present an overview and a theoretical review of the most important and determining housing policies in the various political and economic moments, in the contexts of Europe and Latin America in general, and of Portugal and Brazil in particular.

The underlying idea is that urbanization is a process directly influenced by political and economic factors, both locally and globally. The intensification of the process of world economic integration observed since the twentieth century has played a key role in the local realities of each country, directly influencing public decisions and policies, including the policies of urban and housing planning.

From this perspective, we investigate how the urban planning processes occur: the guiding principles, the various agents and interests involved, the main objectives and priorities and, finally, the respective solutions given to the guarantee of the right to housing in each context; assessing to what extent this right is actually guaranteed or not, based on the analysis of the conflicts, critical points and social issues they intend to respond.

The work brings together two distinct realities, highlighting points of convergence or opposition, that allowed, through a comparative view, the mutual understanding of how these realities respond to the most basic demand of life in society: living.

The motivation for this comparative study is firstly personal, to better understand these two realities that are very familiar to me, and, secondly, it comes from the realization that these two realities shares such aspects as, the scarcity of resources and some economic instability, to a greater or lesser extent.

Keywords: Housing Policies, Urbanization, Cities, Poverty

Sumário

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1. Enquadramento	13
1. Estado Social	17
2. Liberalismo	25
3. Financeirização	32
Capítulo 2. Europa e Portugal	46
1. Panorama geral no contexto europeu.	47
2. Portugal: ditadura, revolução, UE e 2008.	54
3. O pós 2008	75
Capítulo 3. América Latina e Brasil	84
1. Panorama geral no contexto latino americano.	85
2. Modelos e realidades que os recebem, o contexto brasileiro.	93
Conclusão	127
Capítulo Transversal: Realidades físicas e espaço urbano resultante	139
Bibliografia	143
Siglas	151
Lista de Imagens	154

Introdução

Introdução

Brasil e Portugal são os dois países que formam a minha identidade. Como muitas famílias, a minha seguiu para o Brasil em busca da vida que não pode ter em Portugal nos anos após a II Guerra Mundial. Aqui, deixavam um Portugal rural, a aldeia pequena e isolada, onde pouco dinheiro circulava e por isso assistia os seus habitantes partirem constantemente.

O Brasil que os recebeu nos anos 60, vivia um clima de tamanha esperança que ainda hoje é difícil para eles desvencilharem-se desta imagem diante dos problemas que o país enfrenta. Do outro lado do atlântico encontraram o país do futuro¹, esperançoso, em que tudo estava por construir. Chegaram à cidade de São Paulo, no auge da explosão demográfica e da industrialização, lá fizeram a vida e lá formei-me arquiteta urbanista.

Encontro um Portugal muito diferente do que cresci ouvindo nas histórias familiares, o país que também se industrializou, passou por guerras coloniais, viu seus habitantes seguirem para fora, retornarem e hoje sofre pressões variadas: do turismo, do esvaziamento rural, dos imigrantes de origens variadas e da própria União Europeia.

Faço parte da primeira geração da minha família que nasceu no Brasil e retorno à Portugal por questões familiares e profissionais: tenho um doutoramento em andamento nesta mesma faculdade e por questões de adequação curricular tenho de dar um “passo atrás” e escrever esta dissertação de mestrado².

Assim, nasce este trabalho, mais do que resolver uma situação burocrática quero tirar partido e fazer a ligação das partes de um “*puzzle*” entre Brasil e Portugal. Por um lado entender uma realidade que conheço em parte e de forma mais afetiva, portanto preciso de esclarecer pontos que a mim permanecem em sombra e por outro uma outra realidade, que conheço melhor e da qual não pretendo me desligar por completo, mais, creio que o distanciamento e o olhar comparativo certamente me aguçará a visão crítica que tenho, me abrirá novas perspectivas.

¹ Brasil, o país do futuro. Expressão que se tornou epíteto do Brasil a partir dos anos 1940 e foi amplamente, quando o escritor alemão Stefan Zweig publicou livro com o mesmo nome. Brasil, país do futuro. Rio de Janeiro: editora Guanabara, 1941.

² Por conta da incompatibilidade dos diplomas de licenciatura/ mestrado entre o currículo brasileiro e português.

Portanto, o objetivo desta dissertação não é fazer um histórico detalhado da evolução da questão habitacional no Brasil e em Portugal. Há de fato uma linha do tempo que ampara o trabalho, mas, antes pretende-se entender a conjuntura das mudanças sociais, políticas e económicas que induziram, delimitaram e/ou limitaram o desenvolvimento das políticas públicas de habitação e com isso, formar um panorama, encontrar pontos de aproximação, condições sociais, políticas, económicas e ambientais levaram a determinados resultados e situações em comum.

Entende-se como política pública todo o conjunto de ações e diretrizes que um governo adota no sentido de promover os mais diversos problemas e questões relevantes, reconhecidas por uma determinada coletividade a qual esse governo representa. Isto posto, considera-se a política habitacional, como toda a política pública voltada para a resolução da questão habitacional, porque entende-se que os problemas decorrentes da sua precariedade e/ou falta sejam reconhecidamente relevantes para esta coletividade.

Como toda política pública, a política habitacional demanda a visão integrada da sociedade, do núcleo imediato das pessoas afetadas mas, também do contexto político, económico, social e ambiental direto e indireto.

Com o grau de complexidade social assumida desde que se formou o estado moderno, cada vez mais, qualquer ação da política pública exige que seja considerada uma variedade de fatores, atores e agentes que não apenas os governamentais. Da mesma forma, estas ações devem ser planeadas em distintos níveis estruturados: os mais estratégicos e generalistas, os níveis intermediários de ligação, e por fim os níveis locais, onde as ações são operacionalizadas e tomam forma.

As políticas públicas relacionadas aos problemas habitacionais não fogem à regra, tem um caráter complexo e sofrem influências internas e externas das mais diversas, sobretudo à medida que a economia das nações tornou-se global, tendo este caráter acentuado fortemente no período que se seguiu à II Guerra Mundial.

Isto posto, o trabalho que segue cumpre por analisar a evolução das políticas habitacionais em Portugal e no Brasil, no período assinalado com o fim da II Guerra Mundial até os dias atuais. Procura-se entender a trajetória que os dois países traçaram, buscando perceber como os diferentes contextos influenciaram as decisões dos governos e que resultados foram alcançados com os programas por estes desenhados.

Perceber como os diferentes momentos políticos e económicos, ora de estabilidade e crescimento, ora de rutura e limitação, definiram as ações dos dois estados, o que foi

produzido com estas ações, quais as dificuldades foram ultrapassadas, quais ainda estão por ultrapassar.

As políticas habitacionais só podem ser entendidas à partir do contexto geral em que surgem, uma vez que, como já colocado, são diretamente e indiretamente influenciadas. As influências fundamentais são aquelas relacionadas ao contexto político e económico. Cada forma de governo implica uma visão política específica, condicionada por uma determinada ideologia mais ou menos representativa dos interesses da sociedade que governa, o que faz com que este seja mais ou menos empenhado na resolução dos seus problemas. A maior ou menor representatividade irá depender se a ascensão do referido governo se deu por vias mais ou menos democráticas mas, não só. A história recente nos prova que o contexto económico interno e externo é fator determinante na definição das políticas públicas de modo geral e principalmente nas políticas habitacionais.

Assim, dentro do enquadramento temporal proposto, os três primeiros capítulos deste trabalho são o suporte teórico que procuram gradualmente fazer uma aproximação do tema em distintas camadas.

O primeiro capítulo procura caracterizar os três momentos político-económicos que definiram o quadro das políticas habitacionais das nações do mundo ocidental em geral. Trata-se de perceber como as ideologias, através da política, estabeleceram relações com os modos de financiamento e como estes moldaram a forma de produzir habitação social: como se sustentaram ou se transformaram estas ideologias a partir destas relações económicas? Como os estados permanecem capazes de promover políticas habitacionais quando já não possuem capacidade de financiamento e que consequências decorrem?

A seguir, aprofunda-se para uma segunda camada para entender os contextos regionais: Portugal e o contexto europeu e, Brasil e América Latina, respectivamente segundo e terceiro capítulos.

Uma outra camada é adicionada a este trabalho, não é um capítulo antes da conclusão mas, sim um capítulo transversal, que toma posse das páginas esquerdas de todo o texto e poderá ser lido de forma independente, e que procura ilustrar as realidades espaciais que se manifestaram em cada momento.

Por fim, como se espera, uma conclusão onde serão destacados os pontos de aproximação e distanciamento. A visão comparativa implica uma certa “calibração”, que proporções sejam estabelecidas considerando as diferenças sociais, históricas,

geográficas e populacionais que também condicionam as estratégias adoptadas em cada país.

A conclusão não é de todo um encerramento, é o encerramento deste texto mas, também se quer nele abrir perspectivas, identificar possibilidades para a pesquisa do doutoramento iniciada em 2017.

Capítulo 1. Enquadramento

As políticas habitacionais e os modelos políticos económicos

A história mostra-nos que a evolução da organização política e económica das sociedades é sempre determinada pela relação de dominância de um determinado grupo sobre outro.

A irrigação e com ela a agricultura permitiram o fim do nomadismo, a possibilidade de fixar-se em territórios, torna possível a vida em comunidade.

A partir do momento em que atividade humana passa a gerar excedentes, nasce a relação de classes entre aqueles que tem mais do que o que precisam para sobreviver, os proprietários, e aqueles que precisam de entregar a sua força de trabalho para garantir a sua subsistência.

A vida em sociedade pressupõe portanto uma relação de dependência, de domínio de um determinado grupo sobre outro: a exploração do homem pelo homem.

Se na fase inicial dessa nova organização humana (feudalismo) a supremacia de um grupo, ou seja a relação de desigualdade, justificava-se por uma questão de justiça divina, com o crescimento das sociedades europeias, a expansão mercantil e o início da industrialização, as relações sociais mudam e evoluem para uma forma em que torna-se inevitável a figura do estado como o aparelho do poder.

Essa organização não será entretanto isenta, o estado, tal como o rei que governa segundo seus próprios interesses, representa um grupo, um determinado *status quo*, cuja ordem deve ser por ele mantida: a manutenção do direito de propriedade.

As sociedades evoluíram em torno da propriedade privada, seja das terras, seja dos meios de produção; portanto, ser proprietário, ao longo da história significa segurança e representação por parte do estado.

Se a república fez com que os interesses fossem ampliados a um grupo maior, então os burgueses, o discurso democrático do século XX carrega a ideia de que a representação do estado seja finalmente o conjunto da sociedade.

Esta reflexão é importante pois, precisamos entender o papel do estado *capitalista*, enquanto estrutura de poder representante e, ao mesmo tempo promotora de políticas públicas.

À ideia da democracia como a soberania do povo, por vezes está em causa diante das várias formas assumidas pelo estado nos diferentes tempos e contextos, seja ele ditatorial, social, intervencionista, regulador, garantidor ou qualquer outra forma que venha a assumir. A prática política não é de modo algum isenta, se assim o fosse, não

assistiríamos ao intenso processo de expansão das desigualdades sociais do mundo atual.

Figura 1. Habitações operárias do período Vitoriano na Inglaterra.
Flickr. Natesh Ramasy



1. Estado Social

Estado Social de um lado, ditaduras do outro. Todas as armas contra o comunismo.

A II Guerra Mundial mudou completamente a geopolítica mundial, as mudanças provocadas pelo conflito fizeram com que as forças políticas e económicas se organizassem de uma forma completamente diferente.

As perdas humanas foram irreparáveis, abateu-se quase “de um dia para o outro” uma geração. Embora os números sejam controversos, é certo que só na Europa desapareceram mais de 35 milhões de vidas e a volta de 20 milhões estavam deslocadas dos seus países, tinham de recomeçar uma vida sem absolutamente nenhum recurso e em um lugar novo.

Do ponto de vista económico, a guerra consumiu as reservas cambiais dos países além da grande destruição do território que antes estava em franco desenvolvimento industrial.

A perspectiva com o fim da guerra era de que viriam anos ainda mais duros, de grande miséria material e sacrifícios para a reconstrução, sobretudo nos países mais afetados, França, Alemanha e Reino Unido, mas, também nos países periféricos.

Pode-se dizer que os Estados Unidos da América foram os grandes vencedores do conflito. Sem praticamente perdas materiais no seu território, sua indústria cresceu fortemente com a guerra, o produto interno bruto mais do que duplicou passando de 0,087 trilhões de dólares em 1938 para 0,228 trilhões de dólares em 1945³. Era o país mais fortalecido com o conflito, tinham excedentes alimentares, grandes reservas financeiras e uma moeda estável.

A União Soviética também se afirmava como potência, embora tenha tido grandes perdas, principalmente humanas⁴. No contexto imediatamente após o conflito, o que se seguiu foi uma dura divisão do mundo entre capitalismo liderado pelos americanos e o comunismo liderado pelo bloco formado pelos países soviéticos, o período marcado pela Guerra Fria, de intensa polarização ideológica.

³ Fonte: Banco Mundial

⁴ O número de mortos da antiga União Soviética na decorrência do conflito da II Guerra Mundial é controverso. Inicialmente os números foram subestimados pela propaganda, principalmente para não demonstrar fraqueza quando já havia disputa pelo poder com os Estados Unidos. Inicialmente falou-se em 7 milhões de mortos, hoje já se fala a volta de 26 milhões de mortes entre civis e militares.

O medo do avanço generalizado do comunismo e consequentemente do aumento do domínio político-económico soviético é o que define todas as estratégias político-económicas americanas. Os Estados Unidos rápido se posicionam, era urgente colocar os países europeus sob sua influência.

Também importava aos americanos evitar uma queda brusca na produção industrial com o fim da guerra, era preciso manter o funcionamento dos mercados, portanto a reconstrução dos países europeus era essencial para manter o consumo e evitar a recessão após o conflito.

No acordo de Bretton Woods em 1944, é definido o conjunto dos parâmetros que passam a reger a economia mundial. O acordo lança as bases daquilo que veio a se conformar como o mercado mundial, o seu ponto de sustentação é a definição de uma base monetária comum, a indexação dos mercados ao dólar lastreado no ouro, o que estabelece os Estados Unidos como liderança económica e política mundial.

As regras definidas com o acordo em Bretton Woods garantem aos Estados Unidos o controle do sistema de distribuição de capitais em boa parte do mundo. A garantia de valor na conversão imediata do dólar através do lastro ouro permitiu uma espécie de propaganda massiva da moeda, fortalecendo-a de tal forma que até os dias atuais permanece como a principal moeda em circulação, ainda que o lastro-ouro tenha durado menos de 20 anos, tendo sido suspenso em 1971 por Richard Nixon, então presidente.

Além do estabelecimento do *livrecambismo*, através do dólar como moeda forte, que facilitou o comércio internacional garantindo maior previsibilidade nos contratos negociados, resulta do mesmo acordo a criação de duas instituições financeiras mundiais: o Banco Mundial, então Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o FMI, Fundo Monetário Internacional. As duas instituições nascem para organizar o sistema de crédito das nações, são os pilares do modelo económico mundial que então iniciava sua expansão.

Os trinta gloriosos⁵, como é conhecido o período que se estendeu de 1945 a 1975, foram marcados por um forte crescimento económico e populacional. Na Europa a reconstrução das nações destruídas pela guerra foi financiada pelos Estados Unidos, que injectava lucrativos investimentos do outro lado do atlântico através do *Plano*

⁵ Expressão cunhada pelo filósofo Jean Fourastié para identificar o período de forte crescimento económico que se deu no centro do capitalismo, inicialmente nos Estados Unidos da América e que se estendeu para designar o desenvolvimento dos países destruídos na segunda Guerra Mundial que faziam parte do bloco capitalista.

Marshall. O *Plano Marshall* mais do que a recuperação das nações destruídas foi fundamental para garantir mercado às empresas americanas, as indústrias teriam mercado comprador garantido, mesmo com o fim da guerra.

É importante entender que o contexto em que se desenvolveu o estado social europeu no pós II Guerra mundial, vem de ideias e insatisfações que nascem muito antes.

Ainda no século XIX, no primeiro ciclo industrial assiste-se a um movimento das cidades industriais da Inglaterra, Alemanha, Austria, Holanda e França entre outros países, de intensa modernização, melhoria das condições de moradia operária e das infraestruturas em geral.

Pretende-se promover a redução dos cortiços e tornar a vida nos centros mais organizada e fluida, capaz de suportar a implantação de escritórios e bancos, ou seja dar espaço para a expansão do fordismo.

As cidades industriais se expandiram, novos programas e projetos foram implementados no que Bernardo Secchi chama de *“moralização’ da cidade do século dezenove”* sob a égide do Estado de bem-estar social.

*“Durante um longo período, até as últimas décadas do século vinte, as políticas urbanas e os projetos europeus procuraram dar uma dimensão concreta do welfare coletivo e individual, determinando uma grande variedade de políticas e projetos para a cidade e construindo uma verdadeira e própria tradição do urbanismo europeu que, somente no fim do século, parece perder as próprias características.”*⁶

Com o fim da I Guerra Mundial, este movimento se intensifica, a década de 1920 vê surgir a uma *coletivização* de alguns aspectos da vida urbana. Por força dos movimentos cooperativos e das novas demandas, as autoridades investem no planeamento urbano, com foco no zoneamento, os equipamentos de uso coletivo, o bairro residencial equipado e autónomo.

O período entre guerras é de intensa transformação, as cidades se adaptam à expansão do automóvel e do transporte em geral, à expansão das atividades industriais e dos serviços, é como se sabe o auge do movimento moderno na arquitetura, nas artes, na cultura urbana como um todo. O movimento modernista nasce no centro da Europa mas, como se sabe expande-se um pouco por todo o mundo.

6 SECCHI, Bernardo. A cidade do século vinte. Marisa Barda (trad. e notas). Título original: La città del ventesimo secolo. São Paulo. Perspectiva, 2015. p. 64.

Também não se pode passar ao largo das transformações promovidas pela revolução russa, que implementou transformações sociais profundas, por meio de medidas de coletivização radicais, centrada na vida dos trabalhadores.

Findo o segundo conflito, havia que se combater o pessimismo instaurado, reconstruir as cidades, aproveitar uma série de inovações tecnológicas produzidas no período e afastar as possibilidades de aproximação da URSS. Os partidos de esquerda saíram fortalecidos na maior parte das eleições posteriores à guerra, fizeram grande pressão pelas nacionalizações dos setores estratégicos dos estados.

Sabia-se entretanto, que combater com mais repressão o comunismo, poderia torná-lo ainda mais próximo: havia que se promover a reconstrução com avanços sociais. As políticas *keynesianas*⁷ também foram o meio de buscar equilibrar os mercados, dada a incapacidade dos privados de adequar os níveis de oferta e demanda agregada da economia. Defendia-se que somente um estado forte poderia controlar as organizações trabalhadoras, assumir os riscos dos custos da força de trabalho, para dessa forma regular a economia e os investimentos de modo a acabar com as crises cíclicas e garantir a expansão fordista.

Uma série de mudanças foram conduzidas com base na teoria *keynesiana* de regulação da economia e ao mesmo tempo, implementadas políticas sociais, que prometiam mudanças graduais nos modos de vida: transporte, saneamento, saúde e habitação, seriam responsáveis pela estabilidade do emprego mas, principalmente pelo aumento da capacidade de consumo das famílias, dirigida principalmente a conformar e fortalecer a classe média.

A ampliação de direitos sociais, para além da ideia de fraternidade entre os povos, de cidadania europeia e dos direitos do homem, foi, antes de mais, a garantia de que o capitalismo seria o condutor da Europa e de que o estado seria capaz de estabilizar politicamente a sociedade, principalmente as relações de trabalho. Fazer com que os trabalhadores se sentissem protegidos pelo estado evitou revoluções e foi o motor da reconstrução europeia:

“(...) à esquerda da social-democracia europeia, se criticava o estado social porque ele era um expediente para salvar o capitalismo, como Keynes tinha reconhecido. O estado social era encarado como uma solução de compromisso, uma “evolução na continuidade” (como o classificava então J. Gomes Canotilho), que visava atenuar as contradições do capitalismo,

⁷ John Maynard Keynes.

‘anestesiá’ os contestatários e afastar os riscos de roturas revolucionárias. Naquela altura, como já antes, andava um espectro pela Europa...

Perante o eco favorável que estava a ter por toda a Europa a Revolução de Outubro, Lloyd George advertia numa carta que dirigiu a Clemenceau e a Woodrow Wilson (25.3.1919): “Toda a Europa está imbuída do espírito da Revolução. (...)Toda a ordem vigente, nos seus aspetos políticos, sociais e económicos, está a ser posta em causa pela massa da população de um extremo ao outro da Europa.” Na América, os receios eram os mesmos, num tempo em que “os bancos estavam fechados e gente de bem vendia maçãs na rua” (Averell Harriman). “Em 1932 – reconhece Truman nas suas Memórias – o sistema de livre empresa privada estava próximo do colapso. Havia verdadeiro perigo de que o povo norte-americano adotasse um outro sistema.”⁸

As circunstâncias que permitiram o avanço da teoria *keynesiana* levam a esforços e concessões com o objectivo de fortalecer o capitalismo e não o contrário. Fazia-se urgente que alcançar a estabilidade política e económica depois de um longo período de crises cíclicas e de intenso desemprego.

Estabeleceu-se então um capitalismo de concessões sociais, onde as estruturas produtivas permaneciam as mesmas, segundo as mesmas lógicas de mercado e fortalecimento da propriedade, entretanto parte dos rendimentos tinham de ser repartidos sob a lógica social e para isso era preciso abrir mão do estado mínimo.

O estado keynesiano (o estado social) integrou-se, como não poderia deixar de ser, na lógica do capitalismo, atuando como fator de ‘racionalização’ e de estabilização, como fator de segurança e como anestésico das tensões sociais, num quadro marcado pelas reivindicações dos trabalhadores e pela emulação da URSS e da comunidade socialista.

No entanto, Keynes foi adotado como ideólogo da social-democracia europeia, que fez do estado social de matriz keynesiana a sua bandeira. O “capitalismo social” vestiu-se de “socialismo democrático”, reduzido este a um indefinido “socialismo do possível” (Título de um livro coordenado por François Mitterrand, Paris, Seuil, 1970), que mais não é, afinal, do que o

⁸ NUNES, António José Avelãs. A propósito de Do capitalismo e do Socialismo – Polémica com Jan Tinbergen, Prémio Nobel da Economia. Coimbra, Universidade de Coimbra, 2017.

capitalismo possível nas (ou o capitalismo exigido pelas) circunstâncias do tempo, um capitalismo que se limita, como bem observa Henri Janne (ob. cit., 218), a "transformar os fins maiores do socialismo em meios de realizar outros fins, isto é, a manutenção do lucro, da iniciativa privada, dos grupos privilegiados." ⁹

O Estado Social desenvolvia-se, assentado em três pilares fundamentais: a segurança social, que limitava a crueldade do capitalismo mas, também garantiria o capital necessário aos estados, independente das flutuações económicas; a política monetária que pretendia limitar os movimentos cíclicos e as crises; e por fim o aumento do poder de compra e da renda per capita que garantiria o consumo.

Como resultado conseguiu-se a estabilidade política, o pleno emprego, a melhora da qualidade de vida e uma taxa de crescimento como nunca antes vista. O Estado Social parecia tirar o melhor de dois mundos distintos: a partir da lógica de produção capitalista, promovia-se a socialização dos direitos.

O período foi marcado por um crescimento até então inédito na produção de bens de consumo e de serviços, com grande expansão das empresas multinacionais e aumento da concentração industrial, baseada principalmente na mudança da matriz energética do carvão para os derivados do petróleo, o desenvolvimento dos sistemas de transporte aéreo e marítimo.

O resultado de tamanho crescimento foram economias em plena expansão, governos fortalecidos e com capital para ampliar o desenvolvimento tecnológico e os investimentos no desenvolvimento urbano das cidades. Ao passo que o desenvolvimento económico se expandia, o regime de acumulação capitalista (fordismo), parecia encerrar de vez a crise da década anterior.

O aparato dos estados nacionais na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, buscava regular, dada a insuficiência do mercado, as relações de trabalho e ampliar os investimentos que dariam conta de absorver do excedente de capital gerado.

Com a nacionalização dos setores estratégicos da economia, os estados se fortalecem, o estado planeador, o estado previdência, protetor do trabalhador, finalmente colocava a economia a serviço do homem.

⁹ NUNES, António José Avelãs. A propósito de Do capitalismo e do Socialismo – Polémica com Jan Tinbergen, Prémio Nobel da Economia. Coimbra, Universidade de Coimbra, 2017.

Os rápidos resultados económicos, a estabilidade, a queda do desemprego, todos fatores que criaram um clima de intenso otimismo. A Europa seria o berço da cidadania plena através da democracia mas, sobretudo da abundância, ideias que fortaleceram-se ainda mais quando o regime socialista começava a dar os primeiros sinais de fraqueza.

A crença de que a Europa havia encontrado um caminho que unia o melhor de dois mundos, entre socialismo e capitalismo passa a fazer sentido para muitos pensadores da época: via-se como uma evolução para um sistema que seria o ideal, muito mais evoluído que os outros dois e que tornara as economias dos países europeus livres das crises cíclicas.

O *livrecambismo* sustentado pela taxa fixa de câmbio através do dólar logo viria a mostrar que toda flutuação na economia americana significaria flutuações na economia mundial. No final da década de 1960, o excedente de capital gerado do rigor do controle da produção dava sinais de crescimento da inflação. A década seguinte viria a ser marcada por nova rutura.

2. Liberalismo

Liberalismo económico: A abertura do estado aos privados

Depois de três décadas de crescimento ininterrupto, as crises do petróleo da década de 1970 abalaram o que parecia ser um período de prosperidade e estabilidade ilimitada na Europa. A restrição da oferta dos combustíveis e derivados do petróleo expôs as fragilidades do modelo económico cuja matriz de desenvolvimento sustentava-se nos combustíveis fósseis, até então facilmente acessíveis ao mercado mundial.

A quebra produzida na economia mundial foi de tal ordem que mudou completamente o rumo das políticas económicas no mundo, e na Europa, representou o rompimento do ciclo de expansão económica e desenvolvimento social de mais de trinta anos para um período de estagnação que refletiu diretamente sobre a provisão de bens e serviços sociais.

A década de 1970 é então marcada por uma crescente e progressiva liberalização económica e abandono dos ideais do estado de bem-estar social. O centro do novo modelo que se aventava é a Inglaterra, que após anos de políticas definidas pelo partido trabalhista, passa para o comando do partido conservador, sob o governo de Margaret Thatcher, num período se estendeu do final dos anos 1970 até 1990.

Se o estado social nasce para acalmar os ânimos da guerra, e ao mesmo tempo garantir mercado aos americanos com o desaquecimento económico decorrente da crise do petróleo, é igualmente necessário justificar a onda de privatizações que viria a seguir: o estado antes protetor, providência, agora é a máquina lenta e mal dimensionada, ineficiente e, precisa urgentemente de ser reduzida. A eficiência está no mercado.

As ações de liberalização se estenderam nas diversas esferas que até então estavam sob acção pública: saúde, educação, transporte, previdência social e, no que tange o planeamento urbano e a habitação talvez tenha tido a sua expressão mais forte.

Além da crise decorrente da restrição energética imposta pelo petróleo, que afetou diretamente os custos de produção da indústria, a expansão das economias dos países periféricos, nomeadamente da América Latina e Ásia, que iniciam processos de industrialização intensiva, aumentam a competitividade dos mercados e afetam diretamente a lucratividade dos setores da produção fordista na Europa. A redução no ritmo de crescimento produtivo provocada ao mesmo tempo pelo aumento dos custos e pela competição dos mercados internacionais, impacta diretamente nas taxas de desemprego, muito embora o contexto fosse de inflação, ou seja aumento da demanda, o que gera uma situação até então nova na economia *Keynesiana*: a estagflação.

No contexto europeu a Inglaterra é o país mais afetado por este cenário, que em 1976 entra com pedido de ajuda ao FMI¹⁰. As mudanças de conjuntura económica e a falta de capacidade de resposta do partido trabalhista abrem espaço para a mudança política que encaminha o partido conservador da primeira ministra Margaret Thatcher ao poder.

O período de dezoito anos do governo Thatcher representa o abandono da doutrina *Keynesiana* e a aplicação de uma política monetária de forte controle da inflação, que abre mão de um dos preceitos da política do pós guerra : o pleno emprego.

Na sequência do controle monetário, a primeira ministra implementa uma série de ações de reestruturação do setor público, abrindo espaço para um ciclo de privatizações e desregulamentação da economia como um todo. As políticas sociais são redefinidas, sob a perspectiva de absoluta subordinação aos parâmetros económicos.

O que segue é uma abertura dos setor de serviços públicos aos mercados, a economia inglesa muda de direção, do setor industrial de base com mão de obra intensiva em queda, passa a apostar no aumento da produtividade, mais fortemente no setor de serviços, e isto implica uma mudança de estratégia que atinge o estado social em cheio: o estado se retira da posição de provedor e abre campo para ação do mercado privado.

No campo das políticas habitacionais do pós guerra, o estado social inglês, havia implementado uma política intensiva de concessão de moradias sociais para arrendamento, construídas num ritmo acelerado principalmente entre as décadas de 1940 e 1960. As denominadas *Council housing*, conjuntos habitacionais públicos, construídos e administrados pelas autoridades locais (*council housings*) que no total formavam um estoque de mais de quatro milhões de unidades habitacionais¹¹, o que representava em 1979, 31,5% das unidades habitacionais do país¹².

As mudanças implementadas por Thatcher na área da habitação, vão atingir diretamente esta estrutura estabelecida, então o pilar do sistema habitacional público inglês.

¹⁰ VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação no contexto da reestruturação económica. *Análise Social*. Vol. XXVI (158-159), 2001. p.52.

¹¹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo. Boitempo, 2015. p. 43.

¹² op. cit. p. 54.

Figura 2. Conjunto Robin Hood Gardens - Londres 1972.

Google Earth altitude aprox. 1km

Exemplar da arquitetura brutalista, projeto de Alison e Peter Smithson. Enfrentou um processo amplo de discussão acerca da sua demolição, motivado pela insatisfação popular. Em sua defesa, arquitetos empenharam-se na sua manutenção, que foi voto vencido. O processo de demolição iniciou-se em 2017 e está em andamento.



A partir do início da década de 1980 o governo central implementa ações que atacam diretamente a sustentabilidade financeira da provisão habitacional através das *council housings* (em grande administradas pelo partido trabalhista), primeiro através do corte substancial dos subsídios, o que acarretou numa quebra da produção habitacional pública, e, depois através de restrições no repasse orçamental que condicionavam ao aumento substancial das rendas.

Com estas duas primeiras ações, o que se quer é criar um ambiente restritivo à moradia social arrendada, para que então se pudesse dar ânimo a estratégia que viria a seguir: a privatização do parque habitacional.

O governo implementa um programa de venda massiva das unidades de habitação social aos inquilinos, fundamentado no direito à compra (*right-to-buy*) em que os subsídios são transferidos para enormes descontos concedidos, e o financiamento para a aquisição das unidades.

Além da venda direta de unidades aos inquilinos (*large-scale voluntary transfers*), o estado financiou programas de transferência massiva das habitações para senhorios institucionais; as associações de habitação (*housing associations*), ou locadores sociais (*landlords*), definido através do Housing Act de 1988, que promoveu a formação de um ‘mercado’ de habitação cooperativa e associativa.

A terceira via das ações no campo habitacional fundamentam-se na promoção do mercado privado de construção habitacional, através do financiamento dos juros do crédito bancário (*Mortgage Interest Relief at Source - MIRAS*), ou seja, abre-se o financiamento habitacional aos bancos, esta é a estrutura da financeirização da habitação, e tem sido a principal prática na Inglaterra desde então.

Com as ações para promoção da habitação privada, o parque habitacional público para arrendamento que nos 1970 era da ordem de 30% do total foi reduzido a cerca de 18% em 2007, ainda sim, um número expressivo, se considerarmos as realidades portuguesa e brasileira, que é praticamente nula. Atualmente o percentual de proprietários corresponde a cerca de 70% do total.¹³ Ao todo, entre 1980 e 2013 foram vendidas aos inquilinos mais de 2 milhões de moradias através do direito à compra. É de notar, que uma parte dos imóveis não foram vendidos, principalmente por não terem gerado

¹³ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo. Boitempo, 2015. p. 46

interesse dos inquilinos, dado seu estado de degradação e manutenção, gerando um passivo ao estado.¹⁴

Os resultados a longo prazo das medidas implementadas durante o governo conservador de Margaret Thatcher tiveram efeito direito na piora dos indicadores sociais, com aumento significativo da pobreza e da desigualdade social, com destaque para o aumento da pobreza entre as crianças, que entre 1979 e 1995 sofreu um acréscimo da ordem de 10%.¹⁵

Dez pontos percentuais é também o aumento relativo aos gastos sociais¹⁶ no orçamento do estado, fazendo cair por terra a teoria da busca pela eficiência do estado que manteve os conservadores no poder durante tanto tempo.

Outras nações da Europa tiveram políticas distintas para a reestruturação económica no pós crise do petróleo, a Alemanha por exemplo investiu na reestruturação da indústria, ampliando e melhorando processos produtivos da indústria de ponta, mantendo uma posição forte no mercado mundial e com isso boa parte da estrutura do estado social.

O caso inglês é paradigmático, no sentido em que abre os caminhos para a liberalização económica da estrutura social do estado em vários setores do serviço público, que vai dominar o final do século XX e fundar as bases da era financeira global.

O programa implementado por Thatcher, não somente no campo da habitação mas, da estrutura de serviços públicos em geral, altera profundamente lógica estabelecida pelo estado social, mesmo com a volta do partido trabalhista ao poder no governo de Tony Blair no final da década de 1990. A partir destas mudanças, as políticas sociais deixam de ter um sentido da provisão universal antecipada e entram numa lógica do subsídio em caso de “falha do sistema”, ou seja, passam a ser vinculadas à lógica do trabalho e da estrutura produtiva que opera o mercado e, na sua falha, o estado entra apenas como suporte.

Do ponto de vista sociológico, promove-se uma alteração da lógica coletiva para a lógica individual, o estado suporta aqueles que não conseguem sobreviver dentro do

¹⁴ VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação no contexto da reestruturação económica. *Análise Social*. Vol. XXVI (158-159), 2001. p.58

¹⁵ SIMÕES, A. A centralidade das políticas sociais no modelo de desenvolvimento britânico do Novo Trabalhismo. *Economia e Sociedade*, v. 23, n. 3, p. 669-696, 3 dez. 2015. p. 674

¹⁶ *Ibidem*.

sistema, que são incapazes ou não são produtivos o suficiente para manter as estruturas da sua própria sobrevivência.

3. Financeirização

“Hoje, o mercado não consegue equilibrar-se sem a intervenção do Estado. Essa intervenção do Estado se dá de maneira planejada, com preocupações não só de curto e médio prazos. A intervenção do Estado na vida econômica de uma nação é cada vez mais planejada, muito embora se proclame o planejamento como sendo uma prática dos países do Leste. Muitos economistas ocidentais ligam a economia planificada com o comunismo, prática desenvolvida após a Revolução Russa, mas, não há nada mais planificado do que a economia capitalista, na qual o Estado tem papel fundamental. Hoje, planeja-se até mesmo a recessão.”¹⁷

Milton Santos - O Estado e o Mercado

A forma atual do capitalismo se expressa na sua versão mais cruel¹⁸; o capital assumiu a gestão das políticas de habitação e do espaço público, sobrepondo-se ao papel do estado, produzindo transformações do espaço construído, principalmente nas grandes cidades.

As duas últimas décadas do século XX são marcadas pela soberania absoluta da propriedade privada. A provisão da casa própria domina as políticas públicas de habitação em todo o mundo, uma vez que os estados em boa parte retiraram-se da provisão financeira, abrindo espaço para a *“a tomada da habitação pelas finanças globais”*¹⁹.

O modelo da casa própria adquirida via hipoteca permitiu ao capital internacional agir diretamente sobre os sistemas domésticos de financiamento habitacional, com a criação de um mercado secundário de hipotecas, sem que necessariamente tivessem garantias de alta qualidade, numa ampliação sem precedentes da capacidade de crédito ofertada, muito além da capacidade dos mercados internos dos países.

Os resultados diretos da atuação do mercado como agente regulador da promoção do espaço construído são bastante evidentes nos dias de hoje: a tomada dos territórios, endividamento das populações, aumento generalizado da pobreza urbana e dos sem abrigo, e, conseqüentemente da segregação urbana.

¹⁷ SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia*. São Paulo. Edusp. 2014 p.109

¹⁸ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Carlos Szlak (trad.). Título original: *Spaces of capital. Towards a critical geography*. São Paulo, Annablume, 2005.

¹⁹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p.27

O abandono do papel do Estado na promoção das políticas habitacionais se deu de forma bastante abrangente, como vimos, desde os finais da década de 1970.

Na Europa as políticas de bem estar social vem sendo pouco a pouco abandonadas nos países que a implantaram plenamente, ou mesmo encontram um ambiente de difícil implementação como é o caso de Portugal.

Os Estados Unidos, países da América Latina, Ásia e Índia que enfrentam problemas de carência habitacional graves, cada vez menos passaram a construir e subsidiar moradias populares, e, pouco a pouco os incentivos à aquisição de moradias via crédito passaram a dominar a realidade das famílias do mundo todo.

O *real state* atua diretamente sobre o território, com forte impacto na estruturação das cidades, muito além da questão habitacional, gerando impactos profundos na vida dos cidadãos e no desenho das cidades.

“Formulada em Wall Street e na City de Londres, e implantada em primeiro lugar por políticos neoliberais norte-americanos e ingleses no final dos anos 1970 e início dos 1980, a mudança no sentido e no papel económico da moradia ganhou impulso com a queda do Muro de Berlim e a subsequente hegemonia do livre mercado. Adotado por governos ou imposto como condição para a concessão de empréstimos internacionais por instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o novo paradigma se baseia principalmente na implementação de políticas que criam mercados financeiros de habitação mais fortes e maiores, incluindo consumidores de média e baixa rendas, que até então deles estiveram excluídos.”²⁰

A redução da oferta de habitações públicas, desregulação do mercado de aluguéis e a alta disponibilidade de crédito, em alguns casos até mesmo associado aos subsídios governamentais, foram as principais ferramentas usadas para estimular a compra da casa própria como única forma de acesso à habitação.

“Incentivados” (ou seriam forçados) pelas instituições de financiamento tais como FMI e Banco Mundial, os governos dos países passaram a reformular suas políticas públicas, considerando o financiamento habitacional como componente principal para movimentação das economias. Desta forma, a ampliação do financiamento habitacional se deu de forma intensiva, tanto nos países desenvolvidos como no chamado Terceiro

²⁰ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p.30

Mundo, chegando a alcançar altas taxas de participação no PIB (Produto Interno Bruto) dos países: entre 50% e 100% em países como Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Austrália e Japão a partir dos anos 1990; entre 20% e 35% já nos anos 2000 em países como Coreia do Sul, África do Sul, Malásia, Chile e países bálticos e, mais recentemente, atingindo taxas da ordem de 6% a 17% para China, Índia, Brasil, México, países do leste europeu, principalmente ex membros da União Soviética, entre outros.

O novo modelo de económico baseado na abertura dos mercados habitacionais, além de contar com o fim do financiamento público também se desenvolveu graças ao ambiente menos regulado, que permitiu a transposição do capital internacional nos mercados domésticos.

Outro ponto interessante foi a mudança em relação ao acesso à riqueza: a habitação passou a ganhar valor de troca muitas vezes maior que o valor de uso. A especulação passou a atingir níveis muito mais altos, uma vez que cidadãos comuns passaram a consumidores e de consumidores a *players* do mercado, atraídos por uma sobrevalorização fictícia e, estimulados por credores.

Trata-se de uma parte da população que passou a actuar como especulador, envolvendo-se em novas hipotecas e refinanciamentos, à espera de uma lucratividade que, na prática, nunca aconteceu.

David Harvey cita em seu livro, 17 Contradições e o fim do capitalismo, uma passagem de Michael Lewis, em A jogada do século, a respeito do que acontecera às vésperas do colapso de 2008:

“A babá de um dos meus principais informantes tornou-se proprietária, junto com a irmã, de seis casas no Queens, em Nova York. “Depois de comprarem a primeira casa e de o valor da propriedade aumentar, os credores sugeriram que elas refinanciassem o imóvel e ficassem com US\$250 mil em dinheiro, que elas usaram para comprar outra casa.” O preço da nova propriedade também subiu e elas repetiram a experiência. “Quando terminaram, eram proprietárias de cinco casas, o mercado começou a cair e elas não tinham condições de honrar nenhum dos pagamentos.”²¹

²¹ HARVEY, David. 17 Contradições e o fim do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2016. p.31

Segundo Raquel Rolnik²², o processo de financeirização da moradia, não se deu de toda forma igual em todos os países; nem seus impactos foram igualmente distribuídos. Os resultados foram tanto mais desastrosos em parte, quanto maior e abertura e a disponibilidade de estoque público de habitação para privatização.

O processo também varia quanto à sua gênese; classificados pela autora, a grosso modo, segundo três formas principais: sistemas baseados em hipotecas, sistemas que associam crédito financeiro aos subsídios governamentais e, por fim, o microfinanciamento, este último especialmente utilizado em países do terceiro mundo.

O processo de globalização das economias, característica fundamental da segunda metade do século XX iniciou-se a partir da expansão dos mercados permitida com o livremercado. Já nos últimos anos do mesmo século este processo acentua-se com a desregulamentação dos mercados e com o avanço dos bancos sobre a circulação dos capitais. Estabelece-se o quadro da globalização neoliberal: a conformação de um mercado único de capitais à escala mundial, com grande mobilidade geográfica característica das empresas transnacionais.

Face a criação desta grande bolsa mundial, permitida principalmente pela internet e de novos produtos financeiros (os chamados derivativos) as negociações de ganhos e juros passaram a operar com base numa economia especulativa, dos fundos de investimento, pouco regulados pelos governos e pelas autoridades fiscais pois estão situados em estados desregulados, ou seja em *off-shores*.

Uma conta que não fecha.

A agenda neoliberal que vem sendo aplicada nos últimos anos não só alimenta, como depende da pobreza e da ilegalidade das ocupações, da insegurança da posse.

Mais do que um esvaziamento do campo e do conseqüente incremento não previsto das cidades, ideia por vezes alimentada para justificar políticas de controle de movimentos migratórios, a acumulação da pobreza nas cidades é incentivada e faz parte do modelo de acumulação capitalista:

“Tal modelo necessita e reproduz uma parcela “sobrante” de mão de obra ao não torná-la proletária e não garantir suas condições de reprodução integralmente, reproduzindo formas de trabalho e produção ligadas à sobrevivência. A presença desse contingente

²² ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 41.

populacional, assim como de suas atividades “informais”, responderia então a uma dupla necessidade de acumulação do capitalismo periférico: manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e garantir um “exército industrial de reserva” permanente. A existência de um grande contingente populacional de pobres e destituídos dos meios de produção nas cidades permitiria, assim, a manutenção de baixos níveis salariais. Essa é a condição sine qua non para a competitividade das empresas que operam na periferia do capital, que não contam com as economias de escala e de aglomeração e com a tecnologia de que gozam seus competidores nos países centrais. Por outro lado, produtos de consumo essenciais à sobrevivência – incluindo a casa – ofertados de forma não monetária ou a um preço bastante baixo, permitem que esses salários sejam mantidos a valores até mesmo inferiores ao mínimo vital. A autoconstrução da moradia representa assim, a superexploração da força de trabalho, através do sobretrabalho e da espoliação urbana.

Na experiência dos países do Sul global que passaram por processos de industrialização visando à substituição de importações, em meados do século XX, a intensa migração e a formação de enormes assentamentos autoconstruídos compuseram a fórmula peculiar por meio da qual a “revolução capitalista” ocorreu. Constituindo-se, assim, um locus de reprodução da força de trabalho proletária, sob um grau extremo de desigualdade e de baixos salários.”²³

Esse movimento justifica o crescimento de cidades como São Paulo e das capitais do terceiro mundo, no auge do seu processo de industrialização. Entretanto, como coloca Rolnik e também Mike Davis, não foi um fator exclusivo para determinar o crescimento populacional das cidades, uma vez que, mesmo cidades que não se industrializaram e, que não são atrativas do ponto de vista da geração de empregos acabaram por receber grandes contingentes populacionais oriundos de áreas rurais. Tal movimento tem origem nas políticas de industrialização do campo, do incentivo ao agronegócio e da exploração mineral pelo FMI e Banco Mundial a partir da década de 1990.

²³ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 157

O fenómeno ganha então uma segunda dimensão, sobretudo a partir dos anos 2000, a compra massiva de áreas rurais, o reagrupamento de pequenas propriedades é fruto de uma nova relação do capital com a terra.

Sob a hegemonia do capital financeiro e rentista, a terra, mais do que um meio de produção, torna-se uma poderosa reserva de valor. Expulsão e despossessão não aparecem como mais uma máquina de produção de proletário, mas como uma espécie de efeito colateral de uma nova geografia, baseada no controle de ativos – “um título de propriedade capitalizado, cujo valor é determinado pela antecipação de um fluxo de rendimentos futuros ou de algum estado futuro de escassez.”^{24, 25}

A apropriação de terras pelo capital financeiro se dá de muitas formas, entre elas, através do registro de áreas cuja propriedade esteja irregular ou indefinida. Nesse sentido, torna-se viável ao capital a existência dessas áreas de “indefinição”, cuja insegurança ou a ambiguidade da posse acaba por ser o elemento central de uma estratégia de rentabilização futura. Trata-se de um grande estoque de terras, uma grande reserva que deverá ser ocupada a qualquer momento para extração de renda.

O campo da segurança da posse da terra é muito vasto e não pode ser definido simplesmente por uma questão de legalidade/ilegalidade. Há muitas gradações entre essas duas condições, que as tornam sobretudo relativas ao contexto onde acontecem.

Desde comunidades que estão instaladas em certas áreas em períodos pré-coloniais e não tem título de propriedade mas, tem concessão ou posse provisória, outras situações em que até mesmo dentro dos governos, nas várias esferas de jurisdição existem ambiguidades e sobreposições, situações em que não está definido o que é urbano/rural, loteamentos ilegais, organizações paralelas e “autoridades locais”, enfim, uma pluralidade de cenas que se multiplicam tanto mais pobre seja o assentamento urbano mas, não só.

Essa pluralidade de situações é o campo ideal para ação do capital, com apoio pleno do estado, este é o grande mediador das situações de conflito, negociando bens e direitos através de ações puramente políticas, não garantindo a igualdade de direitos civis para estas parcelas das populações.

²⁴ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 157

²⁵ HARVEY, David. 17 Contradições e o fim do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2016. p.48

O avanço da pobreza.

Relatórios emitidos pelo banco Credit Suisse²⁶ desde 2010 nos mostram que a concentração de renda vem aumentando. Em 2010 os 10% mais ricos já detinham 83% da riqueza mundial, sendo que desses, 1% concentravam 43% da riqueza, deixando apenas 2% de toda a riqueza gerada no mundo a ser compartilhada para os 50% mais pobres. Ano a ano o número de bilionários vem aumentando, atingindo em 2015 o pico de 88% de concentração de riquezas nas mãos do 10% mais ricos. Em 2018, o mesmo relatório dá-nos conta que os 50% mais pobres da população mundial já vivem com menos de 1% das riquezas geradas.

As disparidades existem na população global mas, principalmente entre as nações. Dados do mesmo relatório do banco suíço²⁷ apontam para a diferença de riqueza entre os países: em 2018, enquanto em África mais de 90% dos adultos acumulam menos de 10 mil dólares em riquezas ao longo da vida, na América do Norte 42% da população consegue alcançar valores acima dos 100 mil dólares.

É interessante notar igualmente, que enquanto na África, Ásia-Pacífico e América Latina os rendimentos por adulto entraram em queda a partir de 2008, na China, Índia e América do Norte crescem em ritmo acelerado, sobretudo os dois primeiros. A Europa mantém uma certa estabilidade.

Além das tendências de crescimento e queda dos rendimentos das diferentes regiões do globo, o relatório nos dá a ideia de quão discrepantes são estes rendimentos em termos de valores globais. Enquanto em África e América Latina os rendimentos anuais de um adulto estão em valores da ordem de 3-6 mil e 10-23 mil dólares respectivamente (!), América do Norte e Europa, contam com valores na faixa de 200-400 mil e 60-140 mil dólares.

Estes números são absolutamente esclarecedores e assustadores (!), provas irrefutáveis que demonstram a dimensão dos efeitos das políticas praticadas em todo o mundo, cujos benefícios chegam à uma parcela muito reduzida das populações. Quando não são impostos limites à acumulação do capital, os efeitos da financeirização na sociedade são desastrosos.

²⁶ Credit Suisse. Global Wealth Report. Zurich 2010, 2015, 2018.

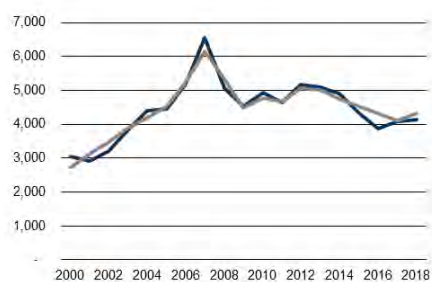
²⁷ Ibidem.

Figura 3. Buenos Aires a partir do Google Earth e os vários tecidos que compõem a cidade, do centro para as periferias.
Google Earth altitude aprox. 1km

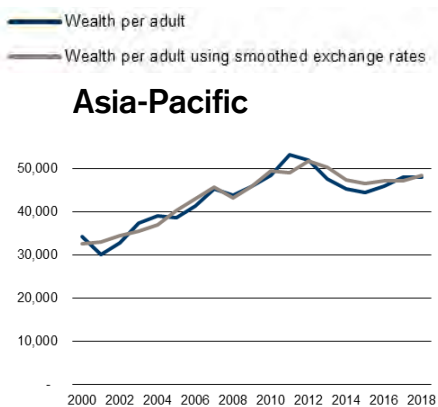


Riqueza por adulto ao longo do tempo.²⁸

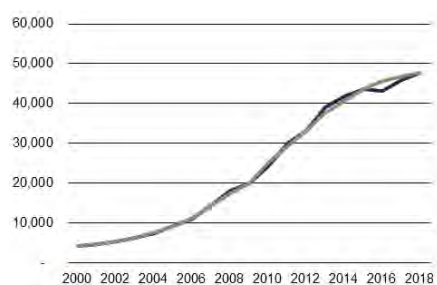
Africa



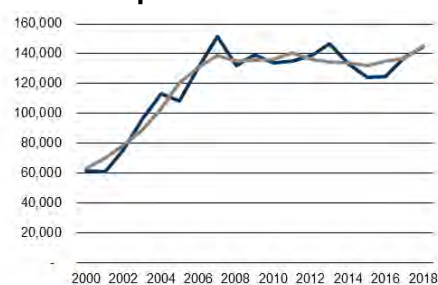
Asia-Pacific



China



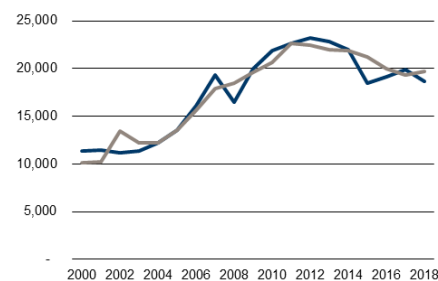
Europe



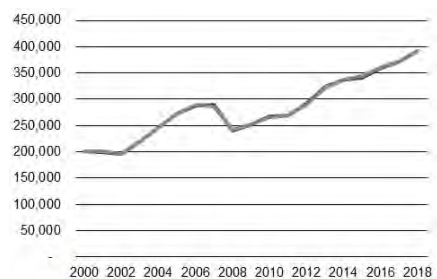
India



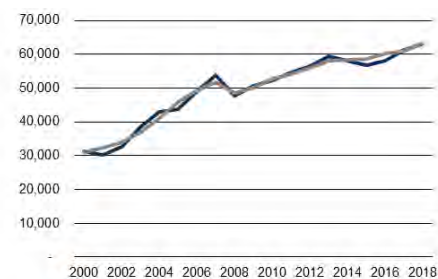
Latin America



North America



World



²⁸ Credit Suisse. Global Wealth Report. Zurich 2010, 2015, 2018.

Os efeitos causados pela crise de 2008, essencialmente uma crise bancária, mostram-nos como o sistema financeiro atual descolou-se da economia real, deixando de financiá-la para financiar-se a si mesmo numa espiral contínua de rendimentos especulativos em que grandes grupos beneficiam-se destes rendimentos.

Por outro lado o custo real da crise criada pelos bancos e pelo sistema financeiro como um todo, tem sido então suportado pela estrutura produtiva, ou seja pela economia real. Sob o pretexto de que a rutura dos bancos causaria um agravamento ainda maior da crise²⁹, os prejuízos são pagos pelos contribuintes diretamente através dos resgates promovidos pelos governos mas, também indiretamente, através da queda nos rendimentos, do aumento das jornadas de trabalho, do desemprego e do desinvestimento público em geral.

Com a crise estabelecida, difundiu-se largamente a ideia de que a recuperação da economia e da competitividade dos países só seria possível através da redução dos custos do trabalho, em causa nunca está a redução dos lucros do sistema financeiro. É aquilo que o ex-primeiro ministro francês Michel Rocard³⁰ denominou de capitalismo sem risco e sem falências, é a consagração da soberania do mercado sobre a política e, portanto, sobre a democracia.

Nos países da periferia capitalista este efeito é especialmente cruel, uma vez que atinge as camadas mais pobres, altamente dependentes do sistema público e dos salários, como destaca António Avelãs Nunes³¹:

“A social-democracia europeia persiste em esquecer a lição de Keynes, que defendeu a "eutanásia do rendista”, a necessidade do

²⁹ *Too big to fail, to jail.* Em reportagem de julho de 2016, uma notícia do jornal *The New York Times*, dá a conhecer um relatório do parlamento americano explica a política adoptada pelo governo Obama de não penalizar financeira e criminalmente os bancos responsáveis pela crise dos créditos *subprime* sob o argumento de que a queda destes mesmos bancos causaria danos ainda mais graves à economia americana. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/07/17/business/a-bank-too-big-to-jail.html>

³⁰ Em entrevista ao jornal *Le Figaro*, o ex-primeiro ministro francês Michel Rocard *Rocard: Le capitalisme est une affaire formidable.* Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/mon-figaro/2010/07/09/10001-20100709ARTFIG00640-rocard-le-capitalisme-est-une-affaire-formidable.php>

³¹ António José Avelãs Nunes é Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito de Coimbra. O Trecho foi extraído do texto “A social-democracia europeia e a fidelidade ao “culto europeísta”, publicado no Boletim nº 19 da Associação Portuguesa de Juristas Democratas, Maio de 2019. <https://juristasdemocratas.files.wordpress.com/2019/05/boletim-apjd-19-maio-2019.pdf>

controle público da poupança e do investimento da comunidade, a necessidade de políticas públicas que combatam as enormes desigualdades na distribuição do rendimento (que prejudicam o crescimento económico favorecem as crises cíclicas), que combatam o desemprego (em vez de combater os desempregados) e promovam o pleno emprego, com base no reforço planeado do investimento público (financiado através do recurso ao crédito). Os ‘socialistas modernos’ querem que ele continue ‘morto’, porque preferem a tese monetarista da independência dos bancos centrais, com a perda consequente da soberania monetária, cambial e orçamental por parte dos estados nacionais, verdadeiramente ‘privatizados’, colocados na mesma situação de qualquer empresa ou de qualquer família: os ‘mercados financeiros’ (os especuladores) é que decidem se e em que condições financiam as políticas públicas quando os estados pretendem utilizar recursos financeiros não proveniente dos impostos.”

Este modelo de estado que atua apenas no sentido de garantir a concorrência e o livre jogo das forças de mercado, abstendo-se da maior parte das políticas públicas de natureza económica e social, ficou conhecido no debate europeu como “estado garantidor” (“Gewährleistungsstaat”). Afinal, a garantia da remuneração do capital é assegurada pelo estado de qualquer maneira, mesmo em detrimento dos direitos dos seus cidadãos.

O problema é que o “estado garantidor” pode ser satisfatório para alguns agentes económicos privilegiados e parcela do sistema político que busca servir aos seus interesses, mas não resolve, nem a curto, nem a médio, nem a longo prazos os graves problemas de infraestrutura e de integração social do país.

Sobre as evolução das cidades com o avanço do neoliberalismo e depois com a financeirização, a disparada da desigualdade social que se reflete diretamente no espaço construído, através de formas diametralmente opostas e cujo crescimento mútuo está intimamente ligado.

“A formação de vastas áreas de pobreza ou, ao contrário, reservadas para a população urbana mais privilegiada, a divisão e separação espacial destes dois tipos de áreas, a formação de

enclaves e guetos, respectivamente pobres e ricos, não é um fenómeno que pertença somente ao século vinte. Romances e pesquisas do século dezenove estão cheios de descrições de ambas as situações; o que pode surpreender é o impetuoso crescimento e a escala do fenómeno na segunda metade do século vinte.

(...) As estimativas das Nações Unidas dizem que, em 2005, mais de um bilhão de indivíduos vivem em slums. Não existem estimativas gerais e não é de se estranhar a quantidade de pessoas que vive nos “guetos de Gotha” ou nas gated communities, outro fenómeno que assume grande visibilidade na segunda parte do século, mas, sem sombra de dúvida em número inferior.

(...) Mas as gated communities não são um fenómeno somente norte-americano. No Brasil, a companhia americana Alphaville construiu e ainda constrói uma série de condomínios fechados de grandes dimensões, verdadeiras e próprias cidades novas com uma população que, em alguns casos, pode superar cem mil habitantes. (...) as gated communities podem ser encontrados em qualquer parte do mundo tanto na Europa como nos países do ex-bloco socialista, na China, no mundo árabe e na África, com a mesma frequência ou não dos norte-americanos.

(...) Ambos, seja o slum, seja a gated community, são formas de habitar típicas de uma sociedade dividida, que sofreu no tempo uma evolução profunda (...) O tempo e as diferentes situações locais e culturais produziram uma grande variedade de soluções tanto em um como em outro setor, mas algo as uniu e é impossível pensar em uma forma sem pensar na outra. Elas são as duas faces de uma mesma cidade na qual as diferenças e as distâncias entre ricos e pobres estão dramática e progressivamente crescendo. Mas, também são lugares onde uma sociedade de desiguais

*representa não somente ela mesma, mas também constrói a própria identidade.”*³²

A cidade atual parece substituir a democracia pela comunicação social, não se busca mais a satisfação da população mas, a avaliação daqueles que a frequentam, medida por *twittes* e *hachtags*. À imagem da cidade que busca ser global, aberta, especificamente aberta, querem-se aos *expats*, aos criativos, aos empreendedores mas, não aos refugiados, aos trabalhadores; assiste-se à uma pasteurização da vida urbana em que as características únicas de cada lugar correm o risco de tornarem-se *souvenirs* caricatos.

³² SECCHI, Bernardo. A cidade do século vinte. Marisa Barda (trad. e notas). Título original: La città del ventesimo secolo, 2005. São Paulo. Perspectiva, 2015. p.60-62

Capítulo 2. Europa e Portugal

No contraciclo, o Estado Social tardio e a entrada no mercado comum europeu.

1. Panorama geral no contexto europeu.

A forma como o estado português aplicou os recursos oriundos do Plano Marshall, foi depois adotada também para aplicação dos recursos do orçamento do estado, o que irá repercutir posteriormente no modelo de desenvolvimento da economia portuguesa. O controle de investimentos, o destino dos recursos do estado, foi, por vezes, mais motivado por escolhas políticas e económicas, do que sociais.

A recuperação económica da Europa depois de 1950, absorveu muito da mão de obra portuguesa, o que contribuiu para evitar o desemprego em massa.

Relativamente fechada até metade do século XX, as indústrias nacionais não eram competitivas diante do mercado externo, a economia portuguesa manteve o viés protecionista, no final da década de 1950 os vários acordos comuns europeus sinalizam uma recuperação da produção industrial. Com a adesão à EFTA³³ em 1960 abre-se a perspectiva de aumento das exportações, principalmente das indústrias com uso intensivo de mão de obra: cortiça, vinhos, conservas e vestuário.

O país entra na década de 1960 em um ciclo de alto crescimento, registrando níveis de crescimento superiores à média europeia, em 1963 a produção industrial supera a produção agrícola.

A partir de 1974, em termos de política económica o que se segue é o reforço do intervencionismo estatal na economia, principalmente na indústria, com uma série de nacionalizações.

Deflagrada a crise do petróleo no mundo, à partida o clima em Portugal foi de um certo otimismo de que seus efeitos não seriam tão graves devido às reservas em ouro que o país acumulava, o otimismo durou apenas até 1977, quando os efeitos da crise causaram um descontrole na balança comercial, e a crescente desvalorização da moeda face às importações gerando a retração na economia portuguesa.

A retração económica, somada ao movimento dos retornados e à quebra no ciclo imigratório, fez com que o ritmo de investimento diminuísse, o que em certa medida justifica o pouco investimento em habitação e na indústria da construção civil em geral.

Ainda muito ruralizado, com baixa capacidade de investimento, desprovido de previdência e sob forte pressão demográfica; este é o cenário definido no contexto pós-revolução.

³³European Free Trade Association, abreviado EFTA, é um bloco económico europeu, de que Portugal fez parte desde a fundação até à sua adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986.

Enquanto nos países do centro da Europa já está em andamento o desmonte do estado social, Portugal tem de rapidamente erguer as bases da proteção social com recursos muito limitados. Os investimentos são centralizados na segurança social, na saúde e na educação.

A partir da integração à CEE em 1986 a economia portuguesa abre-se à internacionalização, oferecendo à Europa mão de obra barata o que garante a recuperação dos rendimentos, permitindo a melhora das condições de vida.

No entanto, a resposta aos problemas habitacionais não é tão rápida, as zonas metropolitanas do Porto e Lisboa se expandem a um ritmo muito mais acelerado que a capacidade de resposta pública.

O período que seguiu ao 25 de Abril pode ser dividido em 3 momentos:

1974-1976 em que há uma maior intervenção do estado - SAAL

1976 - 1990- o recuo do estado, promoção do financiamento habitacional indireto.

1990 - atual - descentralização - programas habitacionais promovidos pelas autarquias com apoios do estado e da União Europeia.

A Europa como um todo vive, depois da queda do muro de Berlim, um momento de contínua transformação económica e social. O avanço dos movimentos migratórios internos e externos, o envelhecimento populacional, as alterações dos modos de vida, o processo de individualização da vida e as novas dinâmicas familiares, a instabilidade dos rendimentos e a precariedade do emprego, enfim, toda uma gama de transformações económicas, demográficas e sociais colocam em dúvida até que ponto, as políticas públicas voltadas para habitação estão alinhadas às reais necessidades das pessoas a que pretendem atender.

Sendo a oferta de habitação também um produto do mercado, o debate público desloca-se daquilo que é um direito de todo o cidadão, para a questão do equilíbrio entre oferta e procura, expondo a dificuldade dos estados em manterem-se no papel de agentes reguladores da sociedade e da economia, sobretudo quando se considera a protecção das populações mais vulneráveis.

Políticas de habitação inseridas no contexto das políticas urbanas, em uma abordagem estratégica, de forma que a produção de habitação seja integrada à cidade, promotora de integração social, não formadora de zonas segregadas.

Crises habitacionais - As crises financeiras atuais são decorrentes da mudança na estrutura da promoção das políticas habitacionais. A oferta habitacional passou a ser

responsabilidade do mercado, em detrimento do papel do estado como promotor da habitação. Cabendo a este um papel regulatório que, não raro, acaba por ser de facilitador das expectativas do mercado, mais do que de defensor e/ou promotor de garantias para os mais necessitados.

Sob o argumento da falta de recursos crónica, o estado lança mão de políticas baseadas em sistemas/modelos de contrapartidas económicas.

Características das políticas habitacionais atuais:

- Promoção privada, baseada em contrapartidas e incentivos financeiros
- Apoio público restrito aos grupos de carência extrema
- Alienação do parque habitacional público
 - Venda aos ocupantes
 - Transferência negociada para empresas de gestão do parque imobiliário ou autarquias
- Estado - menos promotor e mais (des)regulador

Como reflexo direto desta política de incentivos à promoção privada, o estado/autarquias passam a preocupar-se com questões como atratividade³⁴, seguindo uma lógica comercial, com altos investimentos em *marketing*, cultura, eventos e diversas formas de publicidade que tragam “as pessoas certas”: reformados, criativos, jovens casais, profissionais do setor da tecnologia, etc. implementando políticas que atendem a parcelas muito específicas do extrato social e não promovendo a governação para a sociedade como um todo.

No pós 25 de Abril, Portugal concentrou-se fortemente em construir o arcabouço de políticas sociais que há muito existia em outros países da Europa e que em alguns

³⁴ Um exemplo recente é o projeto para a reconversão do antigo matadouro industrial do Porto. O projeto prevê a transformação do complexo desativado há mais de 20 anos num pólo empresarial e cultural onde exploração seria em grande parte privada, gerando assim recursos para recuperar o investimento público da construção.

O projeto previsto para ser construído através de uma PPP, já vem se arrastando há alguns anos. O orçamento previa inicialmente o gasto da ordem de 10 milhões de euros, valor revisto algumas vezes, e na última versão apresentada ao Tribunal de Contas foi estipulado em 40 milhões.

O argumento da câmara municipal do Porto é que o projeto é uma âncora para o desenvolvimento da freguesia de Campanhã, sendo um dos projetos prioritários do atual presidente, ainda que o mesmo Tribunal de Contas tenha chumbado o projeto por este conter várias inconsistências tanto orçamentais como na condução do projeto e do concurso público para a concessão.

<https://www.publico.pt/2019/02/04/local/noticia/tribunal-contas-chumba-projecto-matadouro-porto-1860595>

inclusive já estava em abandono no mesmo período: segurança social, saúde, educação, ficando a habitação em segundo plano.

Entretanto, nos anos que se seguiram à abertura democrática, a pressão habitacional é extremamente alta em Portugal. O movimento migratório partindo das áreas rurais do interior do país para a franja litoral em razão da industrialização e também o movimento dos retornados das ex-colónias, concentrando-se sobretudo na região de Lisboa e do Porto.

Se no tempo da ditadura salazarista os maiores investimentos públicos em habitação foram conjuntos como as casas económicas, que davam conta de agregados do estado, funcionários públicos e a classe média, pois favoreciam o controle da opinião pública; com o fim do regime, dá-se uma sequência de iniciativas descentralizadas com baixíssimo investimento público: conjuntos de promoção privada, autoconstrução e, experiências alternativas de cooperativismo, o SAAL e o PER a partir anos 1990.

A pressão demográfica se deu de forma distinta em Lisboa e no Porto. Nomeadamente mais grave em Lisboa, a construção ilegal gerou grandes pressões sobre as infraestruturas existentes. Situação esta que nas décadas seguintes, resultou num esforço das autarquias para a legalização destas casas, que exigiu das famílias o pagamento das respectivas infraestruturas.

No caso do Porto, a resolução do problema se deu sob a forma de sobrelotação dos imóveis existentes e da manutenção das Ilhas.

Vinte anos depois do 25 de Abril, assiste-se ao crescimento da indústria da construção civil, principalmente depois da entrada na Comunidade Europeia em 1986, com o acesso aos fundos para financiamento das infraestruturas. Neste período, cresce também o mercado formal de habitação, cuja promoção privada, se deu muito em função do aumento dos rendimentos familiares, da facilidade de acesso ao crédito com juros mais baixos e do aumento da oferta de apoios financiados pelo Estado, com investimentos concentrados em construção nova.

O pós crise 2008, Portugal que foi, juntamente com a Grécia, um dos países mais afetados, observa-se uma mudança no direcionamento dos investimentos: a reabilitação, impulsionada por alterações na legislação (RERU³⁵) que buscam através desta medida e de investimentos oriundos da UE, ao mesmo tempo contribuir para dinamizar a economia e promover a recuperação dos centros urbanos, sobretudo no

³⁵ RERU - Regime excecional para a reabilitação urbana, instituído através do Decreto-Lei n.º 53/2014 de 8 de abril.

tecido histórico mais degradado, buscando novas dinâmicas de ocupação para áreas antes esvaziadas.

País de proprietários

Portugal tem o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar, com um total de proprietários que ronda os 75%³⁶, o que não significa que estas casas estejam em boas condições de habitabilidade, fazendo com que muitas famílias tenham optado pela coabitação.

A baixa taxa de arrendamento, se explica em muito por conta do Regime Jurídico do Arrendamento, vigente até 1990, cujas rendas congeladas fizeram com que fosse cada vez mais restrita e precária a oferta de imóveis disponíveis (uma vez que os valores cobrados não suportavam a manutenção dos mesmos) mas, também, pelo fim do congelamento das rendas e a disparada dos preços que se viu a seguir. O acréscimo no número de proprietários é fator determinante para o comprometimento das rendas familiares e consequentemente o aumento do endividamento.

³⁶ GUERRA, Isabel. As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. Cidades, Comunidades e Territórios, 22 p. 41-68. Lisboa. ISCTE-IUL, 2011. p. 47-48

“Há meio século, quando eu era estudante, vivia-se em Lisboa e no Porto em “cidades de aldeias”, em bairros tradicionais bem identificados pelos moradores, multifuncionais e multiclassistas. Os bairros históricos, segundo a tradição ocidental e mediterrânica, eram mais compactos enquanto que os bairros operários ou residências, que surgiam afastados, eram mais desafogados. Cafés ou bares nos bairros, cinemas e teatros nas baixas, ou ainda liceus e universidades, estes eram os lugares privilegiados de comunicação, de reuniões culturais e mesmo de oposição política. A capital com seus bairros não passava do milhão de habitantes. Mas seu ‘salto metropolitano’ estava iminente.”³⁷

³⁷ PORTAS, Nuno. Portugal Urbano: transformações e convivências, 2001. Em: Os Tempos das Formas: A Cidade Imperfeita e a Fazer. Volume II, (Ivo Oliveira e Pedro Bandeira eds), Guimarães. Escola de Arquitectura da Universidade do Minho, 2012. p. 147

2. Portugal: ditadura, revolução, UE e 2008.

Nos 100 anos de existência, as políticas habitacionais em Portugal forma uma teia complexa de ações e programas implementados pelo estado nos vários momentos políticos. Entretanto, interessa aqui destacar o Programa das Casas Económicas PCE, pela sua operacionalização, pela sua capacidade de disseminação enquanto instrumento do regime, e sem dúvida por sua longevidade.

Antecedentes

A lei das Casas Económicas de 1918³⁸, sob o governo de Sidónio Porto é o marco legal daquilo que veio a ser o processo longo e por vezes controverso de o estado português assumir a responsabilidade na provisão de políticas para garantia do direito à habitação.

O texto da lei, embora sob um argumento típico da época em que fora escrito, reconhece pontos importantes daquilo que diretamente afeta a vida do cidadão quando este não tem o direito à casa garantido.

1. Reconhece a habitação como questão social que afeta a classe trabalhadora diretamente e em maior grau.
2. Reconhece a necessidade de uma pronta e rápida solução, de escala e com todas as condições de conforto.
3. Reconhece que o mercado não se interessa por este tipo de investimento, o que o torna cada vez mais escasso.
4. Reconhece que os efeitos do problema afetam a sociedade como um todo.
5. Reconhece o então atraso legislativo de Portugal no tratamento da questão.

É através do decreto-lei 4137 de 1918 que pela primeira vez o estado português coloca a questão habitacional como objeto de política, até então, apenas algumas ações filantrópicas pontuais tinham sido implementadas, como o Bairro de O Comércio no Porto (1899) e o Bairro Económico e Gratuito da Penha de França (1913-1914) em Lisboa.

³⁸ O decreto nº 4.137/1918 sob o comando do Ministério do Interior, estabelece “as várias providências atinentes a promover a construção de casas económicas”. A lei é um marco fundador, estabelece pela primeira vez em Portugal o tema da habitação como uma questão de política pública.

A leitura do referido decreto é bastante interessante; no trecho inicial é feito um apanhado geral do que então estava a ser desenvolvido pelas nações consideradas mais desenvolvidas em termos de política habitacional.

*“Os Parlamentos e homens de estado das nações mais adiantadas da Europa e da América consagram os máximos esforços a estudar os melhores processos de debelar as causas de descontentamento e de miséria dos mais infortunados. Uma dessas questões e da maior importância é a que se destina a conseguir a construção em grande escala das casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e higiene, destinadas principalmente nas grandes cidades aos que, por carência de recursos materiais, tem ido obrigados até agora a viver em residências infectas, sem luz nem ar, e por isso gravemente nocivas à saúde dos que as habitam.”*³⁹

Desde esse momento inicial o papel do estado é definido como o incentivador dos negócios privados, partindo da ideia de que o mercado habitacional se desenvolve a partir de estímulos do setor público, e, em decorrência destes estímulos toda economia poderia ser afetada positivamente:

*“Desde que o Estado anime os capitais consagrados à edificação de casas económicas, com auxílios justos e valiosos, os mesmo capitais poderão obter um juro remunerador. Dêste modo, não serão só os que vierem a ocupar as casas que verão muito melhoradas as suas condições de vida e sentirão alegrias e confortos, a que até agora tem estado desabitados. Os capitais, prender-se hão mais à terra, o valor predial crescerá consideravelmente, o que determinará desde já um aumento de riqueza, e num futuro próximo uma maior matéria colectável para o Estado, e conseguir-se há promover importantes trabalhos de edificação, onde irão buscar trabalho e salários muitos braços inactivos e muitos operários que atravessam horas difficílimas, podendo-se assim combater a crise que já há anos atormenta os que se empregam nas indústrias de construção.”*⁴⁰

³⁹ Decreto nº 4.137/1918.

⁴⁰ *ibidem*.

Este ponto de vista é especialmente interessante pois, revela o modo como as políticas foram pensadas desde então, e em certa medida, chega a assustar, embora não seja surpreendente, a permanência destas ideias no discurso público, mesmo que o quadro ideológico vigente em cada momento tenha mudado consideravelmente.

A lógica dos incentivos está diretamente ligada à lógica do desenvolvimento económico, segundo a qual a questão habitacional pode vir a colmatar outros problemas sociais - emprego, coesão política, e promover melhoras nas condições da vida em si, desde que se desperte o interesse privado para o investimento em habitação para a classe trabalhadora.

Desde as primeiras ações implementadas pelo estado português, a propriedade⁴¹ aparece como principal resposta ao problema da falta de habitação. O diploma de 1918 elege a solução da “casa própria” como a melhor forma de resolver o problema central da falta de moradia mas, também conseguir outros efeitos positivos decorrentes; considerando que assim o trabalhador será mais feliz e comedido com os gastos, pois o esforço necessário para pagar a casa o levará a uma vida mais regrada, longe da degradação social:

"Mas os países acima apontados não se tem limitado a construir bairros e prédios em grande número onde possam ter moradia, com bom ar e ampla luz, as famílias dos operários e dos que dispõem de bem limitados recursos. Envidam esforços sucessivamente melhor estudados e mais práticos para se aperfeiçoar a resolução deste problema, obtendo-se que os membros das classes trabalhadoras possam desde logo tornar-se proprietários dessas habitações. Para isso recorre-se à cooperação das companhias de seguros. O trabalhador que auferir salários que mal chegam para acudir às exigências mais imperiosas da vida, suas e dos seus, e que nunca pensara que poderia deixar de ser um triste proletário, apaixona-se pela ideia de adquirir uma casa onde veja nascer e medrar os seus filhos, e que legitimamente lhe pertença, sem que ninguém dela o possa despossar. Isto constitui o mais poderoso incentivo para ele ser morigerado, parcimonioso e regrado em todas as suas despesas, procurando realizar todas as economias possíveis, para que nunca deixe de satisfazer os compromissos a que se obrigou, e torna-lhe muito mais querido o seu lar. Deste modo consegue-se não só melhorar a vida e fortalecer a saúde dos que não dispõem de meios para pagar grandes renas, mas diminuir-se o número dos que se entregam aos vícios que mais degradam e arruinam o homem, e assim resolver-se a questão social nalguns dos seus aspectos mais inquietadores."

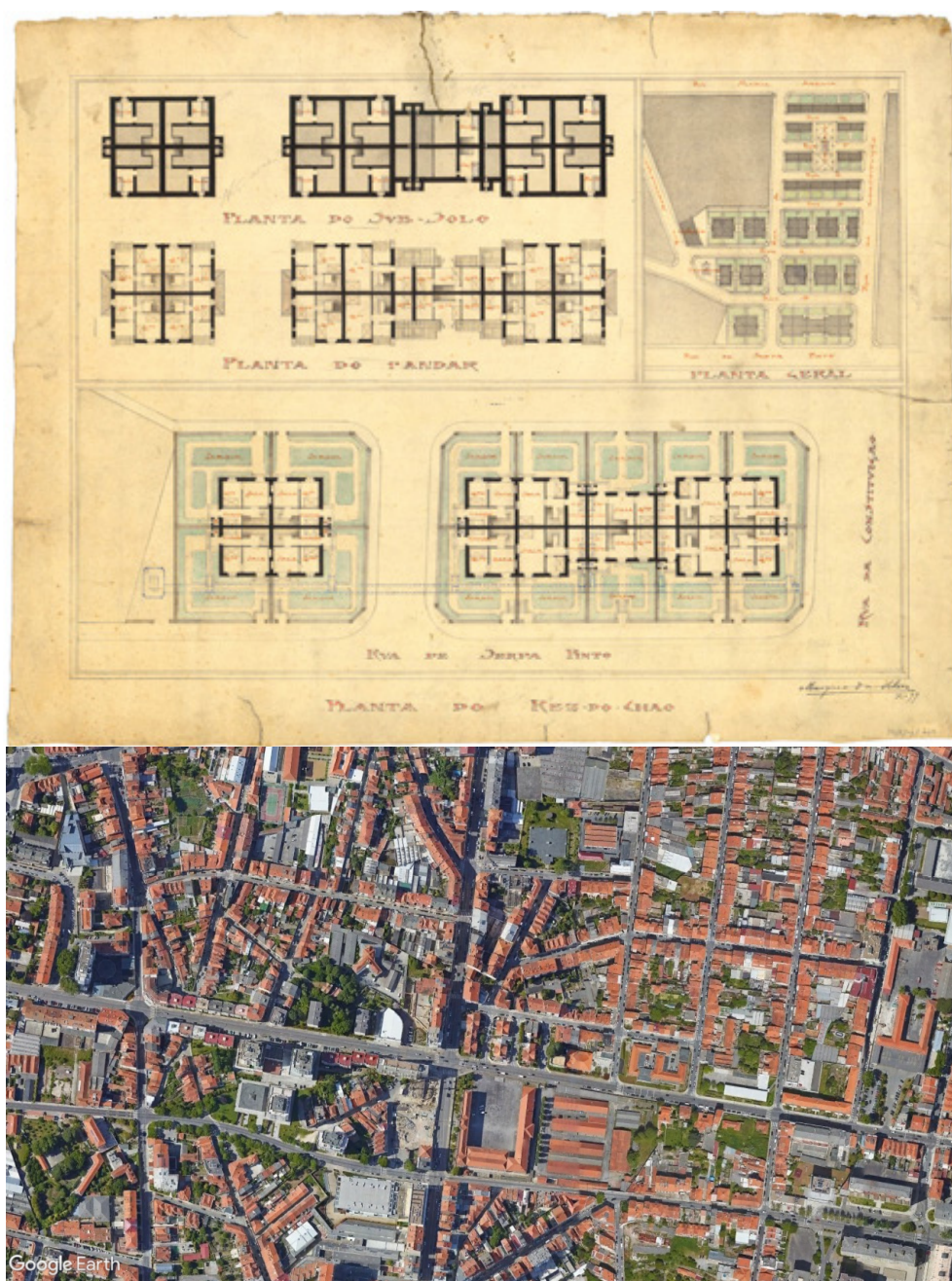
⁴¹ Decreto 4137/1918.

Figura 4. Bairro de O Comércio no Porto construído em 1899

O bairro O Comércio no Porto, promovido por uma ação filantrópica dos proprietários do *Jornal O Comércio do Porto* em terrenos cedidos pela Câmara Municipal na passagem do século XIX para o XX. O empreendimento marca uma das primeiras ações na cidade voltadas para habitação operária. Ainda hoje permanece em boa parte erguido, ainda que com modificações no cruzamento da rua da Constituição com a rua Serpa Pinto.

Figura 5. Bairro de O Comércio no Porto construído em 1899

Google Earth altitude aprox. 1km



O período republicano de 1918, aquando da promulgação da lei até 1933, é marcado por um relativo determinismo político social, num contexto político instável em decorrência da I Guerra Mundial. A problemática habitacional gira em torno da falência sanitária decorrente da sobrelotação demográfica, que no Porto era absorvida pelas ilhas e em Lisboa pelos pátios.

As ações deflagradas à época, vão no sentido de resolver a “urgência higiénica”, o que em medida faz emergir o debate acerca da habitação operária com o início das atividades industriais nas cidades portuguesas. Há um certo entendimento de que a responsabilidade pela construção das moradias deve ser compartilhada entre filantropia, industriais, movimento cooperativo e a administração pública, muito sob uma visão de solidariedade social, no sentido de garantir a casa “saudável, económica e cómoda, para criar a paz social”. A lei então promulgada vem dar voz a estas preocupações, criando instrumentos de ação para as preocupações higienistas e de ordem social que eram lançadas em discussão à época.

Durante o período republicano, algumas experiências são realizadas com objetivo de regular minimamente o crescimento urbano, minimizar os conflitos sociais e sanear as cidades; mas, é somente a partir do Estado Novo que o estado português assume-se enquanto agente urbanizador e promotor habitacional.

O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas.

Este trabalho enquanto exercício de reflexão comparativa, estabelece o recorte de tempo do pós II Guerra Mundial até os contexto atual da financeirização. Entretanto, tanto em Portugal como no Brasil este recorte não é precisamente exato. As duas nações produziram as primeiras políticas habitacionais num contexto que exige uma análise mais abrangente, englobando um recorte anterior. Por isso, em Portugal, para além do registo do marco legal de 1918 antes colocado, é preciso voltar às origens do Estado Novo e o programa das Casas Económicas.

A política habitacional do período é a expressão do projeto de sociedade que o regime quer promover: autoritário, paternalista, conservador e altamente regulador. O que se busca é a confirmação de um modelo de moradia com inspiração pitoresca rural, a casa de família, a casa portuguesa com jardim e quintal, com algum referencial nas cidades-jardim inglesas.

A principal expressão da política habitacional do período do Estado Novo é o Programa das Casas Económicas (PCE), instituído pelo decreto-lei n.º 23.052 de 23 de Setembro de 1933, como impulsionador da constituição de lares independentes e em condições de salubridade.

Se o regime de 1918 é o primeiro marco regulatório, o PCE de 1933 é a primeira iniciativa pública implementada de maneira sistemática e alargada no território nacional, além de ter sido o programa de maior duração da história, tendo existido por mais de quatro décadas. A sua implementação instituiu uma dinâmica de ação política, social e urbanística muito característica do regime autoritário, baseada nos seguintes princípios⁴²:

1. Instituição de um modo de habitar - a aldeia na cidade - talvez o aspecto mais característico dos bairros construídos, pouco denso em que a casa individual domina a paisagem. Para manter o controle, a habitação coletiva é evitada ao máximo, ainda que os custos da individualização fossem maiores, tendo sido implementada somente a partir de 1950.
2. Seletividade social - as habitações eram destinadas às famílias, com um perfil muito específico: chefiadas por um homem, com idade entre 21 e 40 anos, empregado, preferencialmente no estado e/ou associado aos sindicatos nacionais. As famílias eram intencionalmente selecionadas segundo um perfil estável, que constituía, por um lado a garantia na regularidade dos pagamentos e por outro, o apoio político ao regime.
3. Gestão verticalizada e paternalista - A casa era concedida a crédito para pagamento entre 20 e 25 anos, segundo duas classes de rendimentos das famílias, Classe A e Classe B, limitados pelo valor do custo das casas, menor e maior respectivamente. O tamanho das casas também variava conforme a constituição familiar, eram 3 tamanhos por classe, segundo o quantidade e sexo dos filhos do casal. A casa não poderia ser dada em garantia nem alienada ao longo desse período e era obrigatório a constituição do “casal de família” que era obrigado a manter um determinado comportamento social adequado.

⁴² PEREIRA, Virgílio Borges et al. Casas Económicas e casas desmontáveis. Gênese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. p. 94-102

O PCE estabeleceu uma relação de tutela burocrática sobre as famílias a um nível micro, extremamente individualizada feita através de um fiscal. O chefe de secção das casas económicas, e depois as comissões de fiscalização, exercem controle do estado diretamente sobre o cotidiano das famílias.

4. Intervencionismo estatal no fomento das atividades económicas - o PCE foi desenhado também para ser um ativador da economia, fazia parte da política do Estado Novo a promoção central na construção e obras públicas como elementos da recuperação económica e do emprego.
5. Conservadorismo urbanístico - o estado autoritário urbanizador promove um modelo de expansão periférica, no limite das áreas rurais, porém próximas dos eixos de transportes.

A construção de habitação foi o motor da expansão urbana promovida pelo estado, que urbanizava áreas rurais além da necessária para a construção das casas e depois as colocadas a venda no mercado. O decreto-lei n.º 24.802 de 21 de dezembro institui a obrigatoriedade de elaboração dos planos de urbanização para todas as cidades, vilas e localidades de especial importância pelas autarquias; os planos seriam a forma de prever e controlar o crescimento urbano.

O auge do PCE deu-se na década de 1930, o ritmo de construção dos bairros diminuiu com a II Guerra Mundial; face a redução das capacidades da indústria e do crédito disponível no mercado. A redução do ritmo económico afeta também a capacidade de pagamento das famílias, colocando a política de habitação e desenvolvimento económico do estado em uma situação de impasse.

O PCE pode ser dividido em 3 fases, relacionadas às decisões políticas mas, que refletem na concepção das moradias e na implantação dos bairros:

1933-1938. Fase 1 - predomínio da chamada classe A, destaca-se o trabalho de Raul Lino na definição do projeto de habitação-tipo aplicado em todo o país, com base no estudo da “casa portuguesa”.

As tipologias das casas-tipo demonstram a modernidade projetual e o conservadorismo social. As casas são modernas no sentido de buscar uma planta económica, funcional quanto às circulações e áreas de transição, mas, muito centrado no núcleo familiar, não oferecendo hipóteses de zonas de convívio exterior; também percebe-se preocupação com a implantação adequada em relação à topografia e à insolação, mais do que a ideia de conformação da frente urbana que surgiria posteriormente.

Figura 6. Bairro das Casas Económicas das Condominhas - Porto, 1938
(arquitetos Raul Lino e Joaquim Madureira para a DGEMN, 1934-1935).
SIPA/DGEMN

Figura 7. Bairro das Casas Económicas das Condominhas - Porto, 1938
Google Street View



1938-1956. Fase 2 - Classe B, Casas Desmontáveis e expansão para classes de maiores rendimentos - nesta fase desenvolvem-se projetos de maior dimensão e expressão urbana, incluindo as tipologias da classe de maior rendimentos, a classe B. Do ponto de vista institucional há uma maior independência, fora do âmbito da DGEMN⁴³ e em relação à gestão aumenta a formalização e a burocratização.

Casas Desmontáveis - a parte da inclusão da classe de maior valor, há um entendimento, neste segundo momento, que uma parcela elevada da população não consegue aceder às casas económicas. É criado o programa das 'casas desmontáveis', que a partir de 1945 passa a ser denominado 'casas para famílias pobres'⁴⁴. Trata-se da construção de um conjunto de casas para ocupação temporária, das famílias que viviam em bairros de lata, desalojadas em decorrência das comemorações dos "centenários de 1940"⁴⁵. São construídas 10000 habitações, sob o regime de arrendamento, construídas com técnicas construtivas de baixa qualidade/menor durabilidade.

A partir de 1943 alarga-se a construção de 'casas desmontáveis' ao Porto e Coimbra e amplia-se o PCE com a criação de novas classes, atingindo grupos de maior rendimento e programas mais complexos, como é o caso do Bairro Marechal Gomes da Costa, no Porto onde as casas incluem quarto de empregada.

1956-1974. Fase 3 - Expansão para classes de menores rendimentos, habitação coletiva e abertura. É a fase final do regime ditatorial, que já bastante desgastado, permite aberturas dentro do PCE.

É já uma fase de transição para o regime democrático, introduz-se a classe 'a', de rendimentos numa escala abaixo da classe 'A', que só se torna viável economicamente com a introdução da habitação coletiva.

⁴³ DGEMN Direção Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais

⁴⁴ PEREIRA, Virgílio Borges et al. Casas Económicas e casas desmontáveis. Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. p. 94-102

⁴⁵ Exposição do Mundo Português, Lisboa 1940, organizada para comemorar os centenários da fundação do Estado Português (1140), a Restauração da Independência (1640) e o próprio Estado Novo.

A influência (tardia) do movimento moderno finalmente aparece nos projetos, além da verticalização, amplia-se a área de implantação. O Bairro de Aqualva conta com mais de dois mil fogos.

Essa utilização dos formatos da habitação coletiva para as classes de menor rendimento acaba por dar certo estigma aos bairros, já que as classes de maior rendimento estão alojadas em casas isoladas e em conjuntos menores.

Em 1969 o serviço de Casas Económicas passa a fazer parte do Fundo de Fomento à Habitação, onde os projetos continuam a ser desenvolvidos até a abertura democrática, quando então novas propostas são elaboradas.

O Programa das Casas Económicas é a iniciativa pública de provisão de habitação mais consistente e duradoura da história portuguesa. As transformações a que o programa esteve sujeito ao longo de quatro décadas refletem em grande medida as mudanças progressivas que decorreram no seio da sociedade e do próprio estado português, inicialmente muito centralizado, fechado e submetido ao peso da ideologia do autoritarismo, para depois abrir-se mediante as novas dinâmicas sociais .

O PCE representa pela primeira vez em Portugal, a adoção por parte do estado, de uma política sistemática de produção de habitação pública, a partir de fins sociais, ainda que se tenha concentrado mais no controle social do que da superação de desigualdades.

Do ponto de vista dos processos de urbanização também foi o momento de maior capacidade estatal, numa lógica de produção do espaço urbano que seguia as convicções sociais e políticas do regime.

Cabe também destacar a importância da estrutura organizacional que o programa demandou em termos de produção de projetos e de gestão do conjunto edificado, esta alinhada principalmente com a intenção do controle social. Vale notar, que, do ponto de vista técnico formou-se um corpo de profissionais que, dentro das possibilidades do regime autoritário, conseguiram em alguma medida incutir valores modernos aos projetos. O papel destes técnicos, foi fundamental para, ainda sob o regime, mobilizar forças para a mudança que viria com a abertura.

O PCE e a construção do ambiente de reivindicação de direitos sociais.

Portugal como dito é um país de dimensões e características que permitiram e resultaram num atraso do desenvolvimento industrial e que portanto manteve-se numa estrutura de organização rural ainda em boa parte do século XX. A diminuta população

urbana, associada aos movimentos migratórios foram fatores que amorteceram os movimentos populares ligados à luta da classe trabalhadora, diferente do que ocorreu no centro da Europa e até no Brasil no início do século XX.

A lei de 1918, faz um amplo relato da condição desses países, e das respostas que tiveram de dar para acalmar as suas populações, situação que não era demandada pela generalidade da população portuguesa.

Ao contrário, o Estado Novo busca instituir a sua base de apoio na classe trabalhadora, mas principalmente no próprio funcionalismo público, revelando a intenção de criação de uma sociedade corporativista.⁴⁶

Embora autoritária, a relação estabelecida pela primeira vez, entre estado e população foi importante na definição daquilo que viria a seguir com a abertura.

“Primeiro, a centralização e fortalecimento do poder estatal do regime criou as condições para o desenvolvimento de uma lógica de intervenção tecnocrática que gerou pressões internas para a implantação das responsabilidades do estado.

Segundo, embora os programas iniciais tenham sido altamente segmentados - com diferentes categorias de beneficiários e direitos - eles abriram o precedente para o princípio da provisão de direitos sociais, tornando plausível a universalização dos mesmos.”⁴⁷

Criou-se a relação, instituiu-se a lógica do estado provedor de bens sociais, não pelas mesmas vias do *welfare state* do pós guerra europeu mas, como efeito colateral das regras que o programa habitacional criou. A população que tomou as ruas reivindicando direitos por habitação é aquela que passou os quarenta anos do regime à espera de ser atendida pois não se encaixava no perfil da família católica.

O regime selecionou um grupo da população e garantiu-lhe privilégios, sob o discurso de que seriam direitos universais. Na prática a realidade era outra, a população pobre de fato nunca foi atendida pelo regime e, quando o foi, isto se deu por meio de soluções

⁴⁶ PINTO, Pedro Ramos. “Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth-Century Portugal.” *Contemporary European History* 18, no. 2 (2009): 199–215.

⁴⁷ Ibidem.

precárias, distintamente diferentes das 'Casas Económicas', as casas das famílias pobres, nunca chegaram a ser 'desmontadas', nunca evoluíram para casas 'definitivas'.

"Há poucos sinais de que a habitação tenha sido fonte de mobilização política durante as primeiras quatro décadas do Estado Novo, mas na década de 1970 os casos de confronto e mobilização começam a aparecer nas fontes. Em 1970, quarenta e oito famílias "mal abrigadas" decidiram ocupar ilegalmente uma propriedade vazia em Odivelas. (...)

Um grupo de um bairro pré-fabricado de 'Famílias Pobres' afirmou que 'o direito à moradia é um direito de todos os trabalhadores' e exigiu o fim da distinção entre inquilinos que poderiam obter o direito de possuir sua casa construída pelo Estado e aqueles que não conseguiam.

(...) As fontes também mostram a força da animosidade em bairros pobres em relação às autoridades habitacionais. (...) Outro alvo comum foi a polícia municipal que patrulhava bairros pobres e cujas referências a "boa conduta" poderiam garantir uma casa ou cuja desaprovação poderia significar despejo imediato; o boletim da comissão Relógio exigia a demissão de funcionários desonestos do conselho da cidade e da Polícia Municipal corrupta e nojenta, responsável por grande parte de nossa exploração. Nunca esqueceremos as humilhações pelas quais nossas esposas e mães passaram por suas mãos enquanto imploravam por uma casa para suas famílias.

Esses exemplos revelam não apenas até que ponto a habitação fornecida pelo Estado passou a ser considerada um direito social fundamental, mas também quanto ressentimento havia acumulado em relação ao regime e seus agentes que pareciam estar negando ao povo seu direito.

Sem dúvida, a habitação e o bem-estar urbano foram dois dos campos que contribuíram para a deslegitimação do regime, mas

essas expectativas crescentes foram em grande parte criadas por ele.”⁴⁸

As bases da abertura democrática no campo da habitação.

A adesão de Portugal ao FMI e ao EFTA em 1960 gera um aumento drástico de investimentos na indústria exportadora da região de Lisboa e do Porto. A década é marcada por um período de forte crescimento económico que permitiu a expansão dos investimentos em habitação, e com isso do fortalecimento da indústria da construção e do mercado imobiliário.

Com a expansão da economia, o regime assume uma postura mais voltada ao desenvolvimento urbano, principalmente porque o crescimento industrial gerava pressões ainda maiores para a expansão habitacional.

“o regime passa a conceber a intervenção estatal na habitação não como uma técnica exemplar para benefício de certas classes mas, como uma técnica estatal de ordenamento de toda a sociedade, utilizando meios diretos e indiretos, que simultaneamente seriam parte do fomento da indústria privada pelo estado.”⁴⁹

A ação do estado é central e ativa, no sentido de criar efeitos económicos diretos e indiretos, segundo quatro aspectos fundamentais⁵⁰:

1. Centralizar e intensificar a casa própria urbana.
2. Controlar a extensão urbana através dos planos integrados.
3. Integrar os loteamentos clandestinos
4. Controlar os camponeses nos conflitos nas então colónias.

Ao mesmo tempo que os recursos se disponíveis aumentaram a desigualdade social também, o país assistiu à formação de uma classe burguesa que passou a viver com

⁴⁸ PINTO, Pedro Ramos. “Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth-Century Portugal.” *Contemporary European History* 18, no. 2 (2009): 199–215.

⁴⁹ BANDEIRINHA, J. A. et al. O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982. Ordenamento, alternativas e mercado. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) *Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. p.236

⁵⁰ *ibidem*.

algum luxo, enquanto a precariedade acentuava-se nas periferias das cidades, principalmente em Lisboa.

O estado que se dedicou a construir casas para determinados grupos, para os mais pobres, incentivou a autoconstrução e o loteamento informal até o fim da década de 1950. Em 1960 a demanda era de mais de 600 mil habitações.

Embora se esquivasse do seu papel, cada vez mais o estado era chamado a agir diretamente na resolução das questões sociais, se modernizar e se abrir.

No campo da arquitetura e do urbanismo, os órgãos técnicos criaram um ambiente crítico de discussão e elaboração de projetos no sentido de combater de forma sistemática o problema da precariedade habitacional urbana.

Formados por um grupo de jovens profissionais de formação técnica variada, estes profissionais consolidaram o debate no Colóquio sobre Política de Habitação em 1969, ao abrigo do Ministério de Obras Públicas. O evento que projectou o estado urbanizador, permitiu a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH)⁵¹ e através dele materializar-se o III Plano de Fomento.

O debate do referido colóquio expôs a necessidade urgente de centralizarem as competências e projetos que estavam dispersos por diversos órgãos da administração pública e foi fundamental no reconhecimento dos direitos de cidadania associados à questão da habitação, à integração entre as políticas habitacionais e urbanísticas.

A reforma administrativa promovida deu-se na integração das várias experiências acumuladas nos diversos órgãos e projetos, e que, na formação do FFH confluiu em três objetivos que comandaram o novo órgão: reforma legal, agilização da promoção e da gestão, racionalização dos projetos.

Na prática, foram feitos esforços no sentido de promover a modernização da construção: industrialização dos sistemas construtivos, racionalização dos projetos e a inserção urbana.

A ação do FFH se deu de forma direta, na promoção dos Planos Integrados, e indireta no apoio técnico às entidades e particulares: municípios, SAAL, cooperativas e programas de renovação e autoconstrução. Também foi entidade pública de crédito até 1979, concedendo empréstimos às autarquias.

⁵¹ Decreto-lei n.º 49033/1969 - Institui, no Ministério das Obras Públicas, o Fundo de Fomento da Habitação, organismo com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.

A ação do FFH era diretamente dependente do financiamento internacional, por isso seguia as premissas impostas pela ONU e OCDE. Assim, o enquadramento teórico do FFH é resultado direto, por um lado do debate interno promovido pelo colóquio de 1969 e por outro, por força das exigências dos órgãos internacionais que o financiavam.

A partir de 1977 dá-se um enfraquecimento do órgão frente às exigências impostas pelo FMI, que perde a sua capacidade promotora direta, passando a colocar-se mais como regulador e incentivador da iniciativa privada, já sob a ótica da ideologia liberal de incapacidade do estado em solucionar o problema da habitação. Assim, até 1980 os projetos co participados pela iniciativa privada assumem a dianteira do órgão.

A postura do FFH enquanto órgão técnico é de promover a habitação a partir da perspectiva humana e da vida em coletividade, e da integração social do indivíduo e da família na sociedade como um todo. Das novas ideias introduzidas:

Planos Integrados - planejar a expansão urbana. É introduzida a visão do conjunto urbano sob o aspecto mais amplo, das escalas metropolitanas, da integração do planeamento urbano com as dinâmicas económicas.

Habitação Integrada - um conceito novo introduzido na administração pública, que então passava a considerar a inserção da habitação no contexto da cidade e dos equipamentos de uso coletivo, o que demonstrava a questão do alojamento vista sob um espectro amplo, que envolvia saúde pública e condições laborais.

Na prática, com a entrada do FMI a ação do FFH foi bastante limitada, instaurou-se uma política de destinação dos recursos do estado para o financiamento de juros bonificados à banca, para aquisição da casa própria⁵² e para mecanismos de empréstimos a entidades públicas e sem fins lucrativos⁵³. Com a alocação dos recursos na promoção privada, que mirava o mercado de classe média alta, as habitações promovidas pelo FFH eram cerca de 10% do total. Os planos beneficiaram a expansão industrial emergentes, permitiu certa economia de escala, sem de fato se converter numa política habitacional eficaz e resolver as situações de precariedade das ilhas do Porto e das barracas de Lisboa.

⁵² Decreto-lei n.º 515 de 1977.

⁵³ BANDEIRINHA, J. A. et al. O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982. Ordenamento, alternativas e mercado. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. p.274

Figura 8. Bairro Amarelo. Plano Integrado de Almada, 1976-1978
(arquiteto Justino de Moraes para FFH, 1976-1978).
Arquivo do IHRU



Esse momento é crucial na história portuguesa, ele consolida a massificação da propriedade através do crédito, eliminando a ideia de a política habitacional ser conduzida por um órgão central responsável, iniciando o processo de municipalização da política habitacional que domina atualmente.

O período entre 1969 e 1982 que abrangeu o final da ditadura, revolução e abertura democrática foi um curto período cheio de mudanças políticas e sociais, não só em Portugal mas, como vimos, no mundo. Durante a sua existência, o FFH teve de lidar com cenários e atores os mais diversos: desde os movimentos pró moradia logo a seguir ao 25 de Abril, as guerras coloniais e depois os retornados, a adesão à CEE e o fluxo de investimento estrangeiro que esta trouxe, e por fim, o controle imposto pelo FMI.

O ambiente de mudança constante reflete-se no legado diverso deixado pelo órgão, fruto direto dos tempos de transição. Se por um lado inicia atividades tentando abrir brechas dentro da estrutura do regime, e responder às carências identificadas na prática por seus técnicos, por outro já no fim da sua existência permite que mais facilmente se introduza a ideia da habitação social como um dos negócios que podem ser absorvidos pelo mercado, uma vez que o FMI impunha cortes orçamentais pesados, forçando a implementação do liberalismo económico nas políticas habitacionais.

Outro ponto a se considerar é que, embora o órgão tenha adotado uma diversidade de abordagens e programas, alguns muito inovadores como o SAAL, ou muito urgentes como o CAR, as soluções todas passaram pela propriedade privada. Se no início da sua atividade o FFH ainda promoveu programas de renda resolúvel, na abertura democrática o crédito surge como protagonista de suas políticas e consolida-se como elemento central das diversas políticas habitacionais desde então, até a atualidade, mesmo após a extinção do órgão.

Sem entrar na descrição exaustiva e detalhada que não é o objetivo central deste trabalho, cabe comentar aspectos relevantes dos programas do FFH, que exploraram novas possibilidades no processo de gestão:

SAAL - Serviço de Apoio Ambulatorial. O SAAL foi um programa muito particular e específico, desenvolvido em condições e tempos também muito peculiares, cujos resultados conseguidos variaram em função das circunstâncias e do local em que se deu.

Se no Porto existiram condições de maior estabilidade e diálogo entre técnicos e a população, no centro e no sul há maior instabilidade. Os movimentos pró moradia já

estavam organizados de tal forma no ambiente de revolução e abertura democrática, que a experiência não teve o mesmo efeito desejado.

Ao SAAL “se opunham forças políticas empenhadas na implantação de um modelo democrático mais formal, centrado em partidos e inspirado na social democracia.”⁵⁴ Ultrapassada a fase revolucionária, já se abria o mercado interno à esfera privada, sendo que então o SAAL passou a ser visto como uma ameaça ao mercado imobiliário, uma vez que no seu curto período de existência (agosto de 1974 a outubro de 1976) conseguiu colocar em atividade 169 operações que atingiriam mais de 40 mil famílias.

Contudo, trata-se de uma experiência relevante, sobretudo pela metodologia inovadora à época e pelas qualidades formais e espaciais dos projetos construídos.

CAR - Comissão para alojamento de Refugiados - o programa CAR é relevante no sentido de ter sido criada uma solução para resposta a um problema de urgência demográfica, que foi ao mesmo tempo uma tentativa de inovação técnica e resposta rápida a um problema urgente. As suas falhas nos deixam alertas sobre os problemas que podem surgir deste tipo, em que em nome da emergência abre-se espaço para a corrupção e para técnicas pouco adequadas.

CD - Contratos de Desenvolvimento - também deixa-nos alguns aprendizados. A possibilidade de fomento do desenvolvimento da pequena indústria da construção é uma ideia bastante interessante do ponto de vista social, que pode representar uma solução intermediária entre a promoção do grande capital. Principalmente no contexto atual, em que as pequenas empresas conseguem ter um grau de profissionalização maior que no passado. No entanto, os problemas que existiram nos projetos desenvolvidos alertam para a necessidade de controle técnico intensivo, para garantir a qualidade final que este tipo de solução exige.

As cooperativas de habitação

Os autores do texto “As cooperativas de habitação portuguesas o jogo dos possíveis”⁵⁵ mencionam um certo ‘silêncio’ no debate sobre o tema da habitação cooperativa em Portugal em geral. Se o diploma de 1918 introduz aquilo que vem a ser a abordagem

⁵⁴ BANDEIRINHA, J. A. et al. O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982. Ordenamento, alternativas e mercado. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. p.265

⁵⁵ PEDROSA, Patrícia Santos, As cooperativas de habitação portuguesas. O jogo dos possíveis. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. p. 281.

capitalista da questão habitacional, o cooperativismo coloca essa abordagem numa outra dimensão, e introduz uma posição intermediária entre estado e mercado, uma vez que a produção e a distribuição de riqueza existe como fim em si mesmo⁵⁶.

O movimento cooperativo surge inicialmente carregado de um forte carácter popular e associativo original e, embora assuma posteriormente expressões mais paternalistas, teve uma contribuição relevante no sentido de ter colocado possibilidades novas, tanto no processo de produção como nos projetos, onde surgiram soluções modernas, tanto no arranjo interior das unidades como na implantação dos conjuntos.

Merece atenção a expressividade e a longevidade do modelo, que passou pelo Estado Novo e pela abertura, até a globalização, atingiu classes sociais distintas, o que de alguma forma revela que foi criada em Portugal alguma cultura cooperativista, embora mais esvaziada de ideologia.

É um exemplo importante no contexto habitacional português que faz refletir se é possível de ser reinventado no país agora sob a influência da UE. As orientações das entidades financiadoras apontaram na reabilitação urbana o caminho para a recuperação económica e das cidades, o que tem causado uma invasão da especulação imobiliária.

Qual poderia ser o papel das cooperativas na contemporaneidade? Seria possível introduzir um mecanismo deste tipo na reabilitação? Poderia o cooperativismo se reinventar? O estado, ao invés de ceder terrenos, poderia ceder imóveis a serem reabilitados?

Por fim, o bom estado das construções e a alta ocupação dos conjuntos produzidos dessa forma, revela que vínculos foram criados, estabeleceu-se o exercício da ação coletiva com bons resultados.

A década de 1980 é marcada pelo fim do FFH, a extinção do órgão e a criação do INH marcam o fim da promoção direta de habitação pelo estado central em Portugal e a passagem para a municipalização das ações.

A ação do INH enquanto órgão central esvaziado, introduz as características atuais da política habitacional: promoção de incentivos, bonificação de juros e cedências de terrenos.

⁵⁶ *idem*.

A municipalização por si não é um problema mas, a falta de uma entidade central nas políticas habitacionais torna mais problemática a articulação do território. Hoje o desafio está na centralização.

3. O pós 2008

A pressão do turismo ganhou nova dimensão a partir da modernização introduzida pelos ditos negócios da economia criativa a partir da internet, mais especificamente de plataformas como o Airbnb. Se tradicionalmente o turismo exerce pressão no tecido urbano por conta dos empreendimentos hoteleiros, e investimentos públicos no sentido de tornar as cidades atraentes aos turistas, as novas formas de alojamento exercem pressão em escala e velocidade nunca antes vista.

O ponto chave deste tipo de plataforma, e a dificuldade que tem o poder público tem de a controlar reside no fato de um proprietário individual poder rapidamente colocar o seu imóvel habitacional disponível como alojamento hoteleiro, retirando-o do mercado de habitação, principalmente do arrendamento a longo prazo. O que se nota no período do Estado Novo, é que embora se tenha vivido sob dura repressão e controle, característico de um governo ditatorial, em certa maneira conseguiu-se uma relativa autonomia no desenvolvimento dos projetos.

De certa forma impacto da queda dos regimes ditatoriais na Europa no pós 1945 fez com que o regime abrandasse de alguma forma e desse abertura para alguma autonomia dos arquitetos responsáveis pelos projetos.

Aliado à este abrandamento, também as restrições orçamentárias dos projetos, conseguiu-se avançar com ideias bastante modernas para o período no desenvolvimento dos projetos, em relação ao desenvolvimento de programas bastante eficientes, ao uso de habitação coletiva quando esta se provava inevitavelmente mais económica, ao abrandamento dos formalismos estéticos em que se sustentava a ideia da identidade da casa portuguesa.

Assim, o que se conseguiu como resultado são projetos muito pormenorizados e desenvolvidos no sentido de atender ao máximo às necessidades dos futuros ocupantes, bastante racionais na definição dos espaços internos, e hoje bem incorporados à escala das cidades portuguesas.

De alguma maneira, a ideia de controle social imposta pelo regime, que evitou ao máximo o uso dos grandes blocos modernistas, com grandes concentrações populacionais, fez com que projetos menores fossem desenvolvidos, melhor introduzidos no contexto das cidades, embora na altura fossem periféricos à cidade de então, foram implantados de forma interligada aos eixos de transporte.

Mas não se verificam grandes conjuntos, cuja dimensão afasta-se completamente da escala humana e pedonal. Evitou-se assim, em boa parte dos casos, a criação de

guetos nas cidades, embora, por conta da denominação dos projetos (famílias pobres, etc...casas desmontáveis) houvesse um certo estigma associado aos seus moradores.

A criação de gabinetes especializados nos diferentes órgãos do governo, foi uma estratégia que permitiu o desenvolvimento de soluções bastante pormenorizadas e adaptadas às necessidades de cada localidade, de alguma forma revela também o esforço de promover a experimentação e a inovação dentro do regime.

Século XXI e a financeirização em Portugal.

As ações mais recentes do estado no que toca a habitação não nos levam a considerar que há uma política voltada para a questão em si mas, uma política financeira, fortemente comandada pela UE, que utiliza a questão urbana como pano de fundo para se estabelecer.

Isto posto, explica porque mesmo após a crise e o fim do crédito bonificado, o nível de endividamento das famílias com hipotecas imobiliárias aumentou.

Outro aspecto estabelecido pela UE é a reabilitação urbana e a recuperação dos centros das cidades. Embora a ideia possa ser carregada de boas intenções (será?) e bons resultados em termos de recuperação económica, mas nos moldes em que se tem colocado, alguns dos seus feitos colaterais tem causado problemas de ordem social graves.

Os contratos de arrendamento congelados foram desbloqueados com vistas a recuperar o mercado de arrendamento, abrir espaço para a reabilitação dos imóveis muito degradados e ampliar as possibilidades para além da compra. Os efeitos imprevistos(?) são a disparada no valor das rendas, a tomada dos imóveis pelo aluguel de curta duração com fins turísticos, e por fim a tomada dos centros históricos pelos fundos de investimento e turistas.

Também se tem observado o aumento da acumulação imobiliária, em que os imóveis são comprados, recuperados e mantidos sem uso na expectativa da valorização futura, é o que alguns chamam de a casa-banco.

Com isto, por fim resta-nos fazer uma breve análise da nova Lei de Bases da Habitação, com algumas considerações sobre pontos que a estabelece.

A nova lei de bases da habitação

Conforme colocado no início deste capítulo, o tema da habitação é um dos que se destaca no debate público em Portugal. Depois de um longo período de discussão pública, em 2019 toma forma a Lei de bases da habitação - Lei nº 83 de 3 de setembro de 2019, que passa a valer a partir do mês seguinte.

Embora não tenhamos o distanciamento de tempo necessário para fazer crítica à lei, no âmbito deste trabalho, cabe abrir espaço ver os seus principais pontos, uma vez que a lei de bases da habitação é um marco histórico no trato do tema e vista por muitos como uma mudança de paradigma no trato da questão.

A lei estabelece as bases do direito à habitação e as responsabilidades do estado português enquanto responsável por garantir o direito à habitação nos termos da constituição nacional. A lei também estabelece que a forma pela qual o estado irá actuar na garantia do direito à habitação será através da política nacional da habitação integrada à gestão territorial, às infraestruturas e equipamentos sociais.

Dentre os princípios gerais colocados pela lei, é de destacar o fato de ser colocada a descentralização administrativa e o uso efetivo das propriedades devolutas públicas e privadas, no cumprimento da função social da habitação, devendo o estado recorrer prioritariamente ao edificado público para a promoção de programas habitacionais de arrendamento.

O capítulo II da lei trata efetivamente das condições da habitação e do *habitat*, dentro de uma perspectiva mais abrangente no que se entende como a garantia do direito à habitação.

A secção I do referido capítulo trata efectivamente da habitação em si e estabelece como responsabilidade do estado a criação de um sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar; a definição de medidas de proteção dirigidas às situações de maior fragilidade (jovens, cidadãos com deficiências, idosos, famílias com menores, monoparentais ou numerosas), vulnerabilidade ou sob violência e discriminação; as condições mínimas de habitabilidade física e social; o direito à proteção da habitação; o direito à escolha do lugar de residência; e, por fim, os dois últimos artigos desta secção que falam respectivamente do direito à morada e à proteção e acompanhamento no despejo.

Estes dois últimos artigos merecem destaque pois, afetam diretamente àqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade. A falta de uma morada para indicar e receber correspondências é a primeira barreira no acesso aos bens e serviços sociais,

ao acesso à cidadania em si, que afeta diretamente as pessoas sem abrigo ou em condições de moradia ilegal, por isso é tão importante o direito à morada postal e à identificação toponímica das suas habitações ainda que sejam precárias. A proteção e acompanhamento nas situações de desejos são igualmente importantes, principalmente pelo elevado grau de endividamento das famílias com créditos imobiliários, extremamente vulneráveis às sucessivas crises financeiras.

A secção II da lei aborda a questão do *habitat*, ou seja, tudo aquilo que diz respeito ao contexto territorial e social em que a habitação se insere; o texto é bastante claro, no artigo 14º, ponto 2:

“A garantia do direito a habitação compreende a existência de um habitat que assegure condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental e integração social, permitindo a fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva e contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e para a constituição de laços de vizinhança e comunidade, bem como para a defesa e valorização do território e da paisagem, a proteção dos recursos naturais e a salvaguarda dos valores culturais e ambientais.”

No que toca o direito à habitação, entende-se portanto, que as responsabilidades do estado incluem salvaguardar estas condições exteriores que compõe o *habitat*, ou seja, o estado deve garantir a habitação num determinado contexto envolvente, com acesso à rede de infraestruturas e serviços públicos, que inclui transportes, comunicação, equipamentos sociais e de uso público.

O capítulo III fala especificamente das políticas públicas de habitação e reabilitação urbana como instrumento principal para a concretização das responsabilidades do estado a nível nacional, regional e local.

É através da política nacional de habitação que o estado irá regular o mercado habitacional e garantir habitação acessível em função dos rendimentos das famílias e a integração com as demais políticas sociais, nomeadamente o combate à pobreza e à exclusão social, através da mobilização de recursos públicos para habitação acessível (economicamente) em áreas centrais e consolidadas e do desenvolvimento de empreendimentos para pessoas com diversos tipos de rendimento.

A política nacional da habitação é operacionalizada através do Programa Nacional da Habitação (PNH). O PNH estabelecerá entre outras coisas, os objetivos, as prioridades, programas, medidas da política nacional de habitação, além das metas a serem atingidas na sua vigência. Caberá ao programa também fazer o diagnóstico dos problemas, avaliar os recursos disponíveis, definir as fontes de financiamento e os agentes responsáveis pelas ações, além de monitorar os resultados alcançados.

A lei também define as responsabilidades das entidades, tal como o Conselho Nacional da Habitação, denominado como órgão de consulta do Governo, e das instâncias de governo, mais detalhadamente dos municípios.

Na secção II do capítulo III são definidos os instrumentos da política de habitação, divididos em quatro grandes grupos de medidas:

- a) Medidas de promoção e gestão da habitação pública - que inclui programas de habitação, reabilitação e realojamento, além da cedência de terrenos e imóveis para habitação cooperativa e arrendamento acessível.
- b) Medidas tributárias e política fiscal - que considera, entre outras medidas a discriminação positiva à cooperativas e organizações sociais para promoção de habitação a custos controlados e penaliza as habitações devolutas. Cabe destaque ao ponto que estabelece a obrigação do poder público em promover o uso das habitações devolutas (públicas e privadas), bem como manter um inventário do património público com aptidão habitacional, atualizado anualmente.
- c) Medidas de apoio financeiro e subsidiação - que correspondem a programas de empréstimos apoiados pelo estado e subsídios de apoio à renda (temporários), concedidos àqueles que não conseguem aceder ao mercado, ou seja ao sistema de empréstimos.
- d) Medidas legislativas e de regulação - neste quesito a lei define medidas de transparência e publicitação os beneficiários dos apoios, a produção regular de indicadores relativos à privação, aos custos e despesas familiares, também indica a fiscalização do mercado mas, não é clara quanto à execução destas medidas.

No que toca a integração à política de solos e ordenamento do território, deixa-nos dúvidas quanto ao disposto no item 3 a) do artigo 34º, que fala da regulação do mercado e prevenção da especulação imobiliária através da disponibilização e reserva de solos públicos. Ou seja, o estado opera nos mesmos termos do mercado? Não haveria outras maneiras de controlar a especulação, nomeadamente estabelecer tetos de preços, principalmente para os imóveis suportados com financiamento públicos?

O capítulo V da lei trata das formas de financiamento da política de habitação. Em apenas dois breves artigos, não fica claro como o estado deverá garantir recursos às políticas habitacionais, de onde virão estes recursos, se há alguma fonte específica de financiamento. Apenas define que os recursos devem ser previstos no orçamento de estado e que devem ser incentivadas às entidades públicas e privadas o acesso aos financiamentos nacionais e comunitários, bem como devem ser disponibilizados bolsas de habitação pública cujos fogos devem ser destinados ao arrendamento.

Igualmente pouco esclarecedora é a lei, no que toca as responsabilidades do estado como garantidor do funcionamento regular e transparente do mercado de arrendamento. O texto menciona que deverá ser desenvolvida uma política tendente (?) a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar através da promoção do mercado público de arrendamento, do incentivo à iniciativa social e cooperativa e da regulação do mercado de arrendamento privado através de instrumentos mais adequados, sem definir exatamente como será esta regulação.

Da mesma forma, ao descrever as modalidades do arrendamento público, denomina que deverá ser assegurada uma taxa de esforço confortável aos rendimentos familiares e que o poder público pode desenvolver programas de habitação a custos controlados para arrendamento em conjunto com o setor privado e as cooperativas.

Também são previstas medidas de incentivo e segurança ao mercado privado de arrendamento, como a introdução do seguro de renda (seguro-fiança).

No que confere a proteção ao crédito, introduziu-se a possibilidade de dação em cumprimento de dívida mas, desde que prevista inicialmente em contrato, também se indica a aplicação de um regime legal de protecção dos incumpridores do pagamento de crédito em dificuldades económicas mas, sem aprofundar a questão.

A nova lei de bases da habitação como é de conhecimento geral foi resultado de um trabalho intenso encabeçado pela arquiteta e deputada Helena Roseta, aprovado em 2019, depois de um longo período de debate intenso em que muitas das ideias originais foram derrubadas ou enfraquecidas, como a questão sobre a dação dos imóveis em caso de incumprimento da dívida.

Como já colocado, não há distanciamento suficiente para avaliar os impactos no mercado de habitação e na habitação pública em geral mas, a leitura do texto final já nos permite perceber que a sua redação é bastante aberta, como a própria Helena Roseta coloca a lei é “o caderno de encargos que fica para o futuro”.

Ficam algumas interrogações quanto à sua aplicação prática, visto que alguns pontos foram colocados de forma tão genérica que talvez não tenham efeito, o que reforça a necessidade de as leis complementares e, principalmente de o Plano Nacional da Habitação serem bastante contundentes nas suas redações.

A lei traz importantes avanços como a priorização do arrendamento, o trato dos imóveis devolutos e assume a função social da habitação como prioridade mas, tendo em vista a alta dos preços dos imóveis e das rendas que se tem observado, principalmente no Porto e em Lisboa, as medidas previstas não deixam claro o suficiente como é que se vai cumprir estas metas, principalmente como o mercado de arrendamento será estabilizado a valores compatíveis com os rendimentos dos portugueses.

Da mesma forma, a modalidade do arrendamento público parece focar somente na renda apoiada, acessível às classes de rendimentos muito limitados. Não se observa a aposta, ao menos de forma objetiva, da conformação de um largo setor público de arrendamento, acessível à sociedade em geral, tal como em países do norte da Europa, que consiga estabilizar o mercado de arrendamento como um todo.

Também a depender de leis complementares e da redação do referido Plano Nacional da Habitação, fica por esclarecer como serão regulados os incentivos e apoios financeiros oferecidos, principalmente para o fortalecimento do mercado de habitação e em especial o de arrendamento.

Este ponto merece especial atenção, visto que programas já existentes como o IFRRU 2020⁵⁷ tem destinado recursos públicos, por meio das SIGI (Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária)⁵⁸ destinado a financiar qualquer tipo de empreendimento não só habitacionais, muitas vezes a juros mais baixos e até zero, ou mesmo a fundo perdido.

O diploma de 1918⁵⁹ estabelece as bases, é a génese do pensamento que veio a dominar a política habitacional em Portugal, nos diversos tempos e regimes. Parte de uma ideia de estado “incentivador” da iniciativa privada e pouco promotor direto, numa visão de que a *“agitação dos capitais’ consagrados à construção de casas económicas com auxílios ‘justos e valiosos’ promovidos pelo estado”*, seria capaz de criar uma espiral

⁵⁷ IFRRU Instrumento Financeiro da Reabilitação e Revitalização Urbana.
https://ifrru.ihru.pt/web/guest/ifrru2020#O_QUE_%C3%89

⁵⁸ Decreto-Lei n.º 19/2019 de 28 de Janeiro. Aprova o regime das sociedades de investimento e gestão imobiliária.

⁵⁹ Decreto n.º 4137/1918 de 25 de Abril. Estabelece a construção das casas económicas.

de efeitos positivos na economia como um todo, trazendo benefícios não só aos futuros proprietários, mas gerando empregos e o aumento da riqueza em geral.⁶⁰

Hoje, mais de cem anos depois do primeiro decreto, vê-se que a estrutura de pensamento se mantém quase a mesma, a ideia de propriedade resiste em permanecer dentro do estado e da sociedade portuguesa, e as políticas continuam a ser vistas como ferramentas de incentivo do capital.

O que mudou drasticamente é o contexto em que esse pensamento se sustenta. A propriedade já não está “presa” ao território como há 100 anos, no sentido que, a velocidade com que os capitais são “agitados” depende de fatores tão dinâmicos e voláteis quanto o surgimento de uma nova app para telemóveis ou um twitt de um presidente americano.

As políticas públicas não podem seguir a mesma lógica de volatilidade e tem de ser pensadas em relação aos seus efeitos mais duráveis, do ponto de vista das pessoas.

A Lei de Bases da Habitação de algum modo caminha na mesma fronteira do Programa Minha Casa Minha Vida do Brasil, ao tentar fazer acordo dos dois lados da questão, cedendo ao capital através da ambiguidade do texto, embora seja cedo para avaliar os seus desdobramentos.

Por outro lado, quando se coloca a realidade portuguesa a partir da perspetiva comparada, que é o exercício que deste trabalho, vemos que a agressividade com que o capital se expressou no território português é menor, e isto deve-se muito também à qualidade das soluções propostas. Existem falhas e ainda são preciosos muitos esforços prioritários⁶¹, porém os problemas habitacionais estão relativamente estabilizados, e isto é, principalmente, resultado da estabilidade social construída pelo país ainda que sob a pressão neoliberal. A comparação com o Brasil, dá-nos a dimensão dos resultados alcançados em Portugal.

⁶⁰ Decreto n.º 4137/1918 de 25 de Abril. Estabelece a construção das casas económicas.

⁶¹ No último relatório do Índice Europeu de Exclusão da Habitação, publicado pela relatoria especial das Nações Unidas para Habitação Portugal está colocado na posição 22, de um ranking estabelecido entre 28 países avaliados. Dentre os principais problemas apontados, destacam-se as dificuldades financeiras relacionadas ao aumento do peso da habitação no orçamento familiar em decorrência das altas dos preços dos imóveis e das rendas, o que afeta principalmente os mais jovens, e as condições de habitabilidade dos imóveis, deteriorados e com baixas condições de conforto térmico. <https://www.publico.pt/2017/03/03/sociedade/noticia/portugal-na-22-posicao-em-28-no-indice-europeu-de-exclusao-de-habitacao-1763838>

Capítulo 3. América Latina e Brasil

Os modelos e as realidades que os recebem

1. Panorama geral no contexto latino americano.

América Latina, Iberoamerica, Hispanoamerica, América do Sul...São muitas as acepções e denominações que envolvem o conjunto de países, cujas discrepâncias e similaridades vão muito além do fato de estarem no mesmo continente e tem origens no seu passado colonial. Não é consenso que haja uma identidade latino americana, principalmente no que toca a percepção dos brasileiros⁶², e o que ela represente de fato no conjunto tão variado de países, portanto não se pretende com esse trabalho discorrer sobre este tema mas, há ainda sim, sentido em fazer-se uma perspectiva conjunta.

Do mesmo modo que há um contexto europeu sob influência americana⁶³ no qual Portugal assume uma posição específica, também os países do continente americano ao sul dos Estados Unidos, estiveram deliberadamente sob sua forte influência no pós 1945, como foco de expansão dos seus mercados e também sob o campo de batalha da Guerra Fria, em que se procurava combater a influência comunista no continente depois da Revolução Cubana de 1959.

As ex-colónias de exploração e extração até o início do século XX conservavam boa parte da estrutura agro-exportadora de bens primários, principalmente minérios, cujo destino era a indústria europeia em franco desenvolvimento. Assim, formava-se um ciclo, em que depois, os bens de consumo, os produtos acabados de alta qualidade eram importados em escala, já agora suportados pelo desenvolvimento do transporte marinho, e eliminavam qualquer hipótese de desenvolvimento da indústria no centro e sul do continente americano.

No campo político, boa parte destes países ainda atravessavam períodos de grande instabilidade, fruto dos processos de independência das colónias (Portugal e Espanha), o que em grande medida foi responsável pelo atraso no desenvolvimento industrial. À elite dominante, agrária e escravagista, interessava menos o desenvolvimento do mercado interno e a manutenção da estrutura de dependência externa, que gerava altíssimos fluxos de capitais: a indústria crescia na Europa, também cresciam as exportações na periferia do sistema.

O crescimento das cidades até o início do século XX, foi relativo e se deu na medida das estruturas necessárias a manter esse perfil exportador, as estruturas de serviços de comércio exterior se desenvolveram, ocupando os centros, e no mais um conjunto de

⁶² ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de, (coord.). O Brasil, as Americas e do mundo segundo a opinião do público e dos líderes 2010/2011 – 2014/2015. São Paulo. Universidade de São Paulo, 2013. p. 20

⁶³ Adota-se os termo ‘americano’ e ‘norte-americano’ em referência aos Estados Unidos da América (EUA), por serem associações recorrentes e já muito usuais.

infraestruturas de transporte, principalmente ferroviário e sistemas de comunicação foram ampliados.

Assim o foi até a década de 1930, quando a crise da bolsa americana somados aos efeitos da I Guerra Mundial alteram significativamente o padrão mundial de trocas comerciais, alterando drasticamente a balança comercial e o endividamento externo dos países agro-exportadores, gerando uma crise de escassez que moveu os países a substituir importações, iniciando por bens de consumo produtos têxteis, refinamento de petróleo, processamento de alimentos.

A supremacia dos EUA sobre os países latino-americanos inicia-se ainda no final do século XIX com uma postura militar intervencionista, quando da disputa expansionista por territórios da America Central com a Espanha, que culminou o início da dominação, inicialmente, sobre Cuba, Porto Rico, Panamá e depois atinge República Dominicana, Honduras, Nicaragua e Haiti, já na primeira década do século XX. Os EUA adotam essa postura intervencionista até a crise de 1930, quando então o arranjo geopolítico pós crise passa a ter nova configuração, a Alemanha inicia expansão comercial sobre a America Latina e regimes autoritários de viés fascista no Brasil (Vargas) e na Argentina (Perón) chamam à mudança de postura, adota-se a “política da boa vizinhança” pelo então presidente Roosevelt, que implementa uma escala de dominação mais do ponto de vista económico do que militar.

O pós II guerra foi, como já colocado nos capítulos anteriores, o momento da inversão completa da economia e da política mundial, verdadeiramente o momento de expansão política e económica dos EUA que se estabelece como figura central do jogo político mundial, juntamente com a URSS.

O combate à expansão da URSS, como se sabe, é que vai comandar as estratégias geopolíticas dos EUA, naquilo que se configura a Guerra Fria. O ambiente arrasado europeu, como já descrito, passa a ser palco do Plano Marshall, as políticas do Estado Social são o mote para o desenvolvimento social e ao mesmo o tempo o combate às ideias socialistas.

Na America Latina, a política amena de Roosevelt dá lugar a uma postura muito mais agressiva na contenção dos regimes nacionalistas principalmente no Brasil, Chile e Argentina mas, não só; a influência norte americana faz valer toda a sua força por todo o continente e o distanciamento físico implica em ações bem menos pacifistas contra o avanço comunista do que as que se implantaram na Europa.

Figura 9. Villa 31 Buenos Aires
Instagram [@alepetra](#)



Ao final da década de 1940 os EUA aplicam uma política de militarização intensiva dos países latino-americanos, fortalecendo a sua indústria bélica, e organizando o primeiro sistema militar de contenção ao comunismo através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR, Pliem 1947 e que depois decorreu na formação da Organização dos Estados Americanos OEA, em 1948.

A partir da II GM, aos países latino-americanos ampliam-se as perspectivas de conformação de um mercado interno, capaz de alimentar uma indústria mais desenvolvida. Sob uma perspectiva⁶⁴ teórica organizada dentro da Comissão Económica para América Latina e Caraíbas (CEPAL)⁶⁵ criada em 1948, um amplo programa de industrialização foi desenvolvido considerando a expansão das economias por fases: entre 1940 e 1950 prevaleceu a substituição de bem de consumo duráveis e então a partir de 1960 expandiu-se para os bens de capital (principalmente máquinas), com o objetivo de estruturar o desenvolvimento de uma indústria de base forte.

A década de 1950 é marcada por uma certa mudança nos governos latino-americanos que assumem o poder, e muitos deles desenvolvimentistas, como é o caso de Juscelino Kubitschek, cobram uma ação mais efetiva da OEA no desenvolvimento dos países, isto traduz-se em outras palavras na entrada do capital americano nos países.

Do programa de desenvolvimento latino-americano idealizado pela CEPAL resulta, entre outras coisas, o Plano de Metas para o desenvolvimento e crescimento económico elaborado pelo governo brasileiro, no período do presidente Juscelino Kubitschek.

O sucesso da Revolução Cubana em 1959, intensifica a investida do capital norte americano, e em 1961 o governo Kennedy implementa a Aliança para o Progresso, apelidado como o Plano Marshall da America Latina, na prática em nada se parece ao original; acaba por ser um programa de intensificação das estratégias militarizantes e

⁶⁴ PEREIRA DE CASTRO, R.; GRANATO, L.; B. DA SILVA, L. A questão do atraso económico latino-americano: uma abordagem teórica para a sua discussão no âmbito da economia política internacional. *Tendências*, v. 11, n. 2, p. 116-130, 3 maio 2013. p. 125-126

⁶⁵ A CEPAL Comissão Económica para a America Latina e Caraíbas (ou Caribe) é uma das cinco comissões económicas para o desenvolvimento, criada no âmbito das ONU, que além da participação dos países latino-americanos conta ainda com o Canadá, França, Japão, Noruega, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido, Turquia, Itália e Estados Unidos da América. A comissão surge no contexto do pós II GM em que inicia-se o debate sobre o desenvolvimento dos países do capitalismo periférico que também passam por transformações de ordem política. É através da CEPAL que se fundamenta a teoria económica da America Latina, nomeadamente através das obras dos economistas Celso Furtado, brasileiro e Raul Prebisch, argentino.

que através da ação da CIA, culmina com a implementação de golpes militares no Brasil em 1964, na Argentina em 1966 e no Chile em 1973.

Inicia-se um período de forte crescimento económico que perdurou até a década de 1970 e impulsionou o desenvolvimento e a expansão das capitais latino-americanas. Os países assim, atingiram níveis de urbanização muito acelerados, em que a migração campo-cidade não foi absorvida por infraestruturas urbanas adequadas, criando um intenso processo de periferização e precarização das cidades industriais.

Igualmente o processo de industrialização não se fez com base no desenvolvimento social, as políticas implementadas a partir da década de 1960 então sob forte influência do FMI e do Banco Mundial, aceleram as desigualdades e a concentração dos rendimentos.

O processo de industrialização não quebra o ciclo de dependência externa, ao contrário, fortalece-o. A estruturação da indústria, primeiro produção de bens de consumo, e depois da indústria de base, consumiu um grande volume de recursos para o seu financiamento o que manteve a condição de exposição e fragilidade das economias, frente às flutuações e crises dos mercados externos, o que ficou claro a partir de 1970 com a crise do petróleo.

As cidades latino americanas vivem uma verdadeira transição de escalas sem precedentes⁶⁶, com a indústria, a expansão populacional e habitacional, a implantação de redes de transporte e estradas, infraestruturas portuárias são expandidas, aeroportos, toda uma rede de infraestruturas e comunicações que então eram praticamente inexistentes.

No campo da habitação, as estratégias dos governos baseadas na casa própria são a generalidade das soluções, as políticas públicas de habitação social baseada no crédito mas, também numa estratégia de manter uma certa tolerância à ilegalidade, que disparou com o consentimento dos estados.

Diferentemente da Europa, em que as medidas de crescimento económico foram acompanhadas pelo progresso social, ao menos nos países em que o *welfare state* foi implantado, as medidas implantadas na América Latina em geral não representaram progresso social significativo. Em verdade, boa parte da estratégia de crescimento económico deu-se baseado em estratégias de custos pouco adequadas ao

⁶⁶ MORAIS, P. Tipos e casos: habitação de grande escala na América latina, uma seleção de obras e possibilidades de sua avaliação contemporânea. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 776-798, 9 set. 2014. p.4

desenvolvimento social: a mão de obra abundante, pouco qualificada, e que aceita viver na precariedade das periferias. Estas estratégias são a base da concentração de renda, portando do empobrecimento de boa parte da população.

*“Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, las ideas promovidas desde organismos como la Comisión Económica para América Latina (Prebisch, 1950), consolidan en América Latina la voluntad político-intelectual de aprovechar las ventajas del sub-desarrollo. Así, buscaron impulsar un “crecimiento hacia adentro” a través de una política de industrialización por substitución de importaciones que hiciera posible la modernización productiva del continente. En ese contexto, las ciudades latinoamericanas son vistas de manera ambivalente. Por un lado, son valoradas como vectores y principales promotoras de esa modernización. Por otro, son abordadas como el escenario de una serie de asincronías que impedían superar los rasgos más persistentes de la sociedad tradicional: urbanización sin industrialización, reducción de las tasas de mortalidad a la par de altos niveles de natalidad, incremento de la migración campo-ciudad sin capacidad de esta última de procesar la presión demográfica, entre otros aspectos (Germani, 1973). Estos elementos configurarían el que sería el principal rasgo de la ciudad latinoamericana: la marginalidad.”*⁶⁷

O referido fenómeno da marginalidade é a face mais visível das cidades latino-americanas no século XX, marcadas pela dualidade do desenvolvimento, não raro vê-se nestas cidades a formação de uma elite muito enriquecida ao mesmo tempo em que a grande massa da população em condições de pobreza acentuada.

O aumento da pobreza, somando à intensa militarização dos anos 1960, explica a tomada pela violência que as cidades latino-americanas vieram a ter a partir dos anos 1980 com o avanço do tráfico de drogas e de armas.

As décadas finais do século XX e início dos anos 2000 assistem à acentuação destas características: não raro emergem com força nas capitais latino-americanas verdadeiros centros de desenvolvimento e riqueza e do capital financeiro, ao mesmo tempo em que

⁶⁷ JAJAMOVICH, G.; MORALES, A. O. C.; LÓPEZ, D. A. Ciudad latinoamericana: teorías, actores y conflictos. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 8, n. 3, p. 1-7, 14 dez. 2016. p.3

se acelera o crescimento urbano precário: as favelas, *barriadas* de Lima, *callampas* chilenas, *vilas miseria* argentinas⁶⁸, entre outras denominações comuns do ambiente da pobreza urbana disparam o crescimento das grandes cidades, massivamente dominado pelo crime.

⁶⁸ MORAIS, P. Tipos e casos: habitação de grande escala na américa latina, uma seleção de obras e possibilidades de sua avaliação contemporânea. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 776-798, 9 set. 2014. p.4

2. Modelos e realidades que os recebem, o contexto brasileiro.

Antecedentes

Seguindo a linha do que foi colocado inicialmente no capítulo anterior, comparativamente em alguns aspectos gerais, o Brasil posiciona-se no espectro oposto à Portugal.

Um país 'demograficamente jovem', gigantesco em dimensões físicas e humanas; que, somadas à urbanização tardia e acelerada dos últimos 50 anos, impõem uma escala continental no tratamento de todas as suas questões sociais e económicas. A sua construção social recente, cuja história é marcada por divisões sociais, adicionam ainda uma segunda classe de complexidades à estas questões.

Para entender o que se passou no período imediatamente posterior à II Guerra Mundial é preciso, tal como em Portugal entender o que se passava alguns anos antes do início do conflito.

Comparativamente às nações do norte global, o Brasil assim como outras nações do sul e mesmo Portugal, teve seu desenvolvimento urbano tardio, no início do século XX com o início do processo de industrialização, notadamente na região sudeste do Brasil, transformando São Paulo no centro económico do país.

Com a entrada das primeiras indústrias nas cidades brasileiras, e a mudança da base agrária-exportadora para o modelo urbano-industrial, o país passa a ter um intenso processo de migração campo-cidade, com a disparada no crescimento da população urbana: entre os anos de 1920 e 1950 a população urbana saltou de 16% para 36,6%.

Conforme colocado inicialmente, este trabalho estabelece um recorte temporal que analisa a questão habitacional a partir do pós II Guerra Mundial. Isto posto, ainda que fora do recorte estabelecido, cabe notar que a questão habitacional no Brasil tem raízes profundas, dentro da problemática social que se origina na formação do contingente populacional ainda no período colonial com desenvolvimento económico baseado na mão de obra escrava. O Brasil é um país que desde a sua origem tem de lidar com a segregação racial e a desigualdade, sendo que estas questões acentuaram-se após a abolição, com as políticas de “branqueamento” e incentivo da imigração europeia.

Sem entrar na complexidade que exige o tema, pois foge ao objetivo deste trabalho, ainda sim é importante de ser colocado pois, está na origem do da questão social brasileira: o imenso contingente de trabalhadores pouco qualificados, o chamado “exército” de reserva de mão de obra disponível, que desde sempre sustentou a economia brasileira a custos muito baixos e em condições de vida extremamente precárias.

A passagem do modelo rural oligárquico no Brasil, foi forçada pela quebra das importações de produtos industrializados durante a I Guerra Mundial e a seguir pelos efeitos da crise de 1929 que teve como efeito principal a redução das exportações agrícolas.

O cenário que se instala é de desabastecimento e desemprego, com o crescente abandono dos trabalhadores do campo em direção às cidades. O caráter das intervenções no campo da habitação nas primeiras décadas do século XX é de cunho sanitarista e bastante pontual.

O governo do então presidente da república Getúlio Vargas⁶⁹, iniciado após a revolução de 1930, marcou o fim da chamada República Velha no Brasil e caracteriza-se pela introdução de uma série de medidas sociais, nomeadamente no que respeita a regulação do trabalho, introduzindo inovações e direitos trabalhistas até então inexistentes no Brasil: salário mínimo, regulação da carga horária, férias, previdência social.

As intervenções que caracterizam esse período, visto por autores como Nabil Bonduki como o primeiro momento em que se efectivou uma ação pública no campo da habitação no Brasil, não se tratou exatamente da conformação de uma política pública, visto que foram ações concentradas na resolução dos problemas da habitação operária e principalmente estabelecer algum controle sobre as rendas, nas cidades onde a indústria de substituição de importações expandia-se, principalmente São Paulo.

As ações implementadas no período, embora desarticuladas, no sentido amplo de uma política pública, pois não foi desenhada uma estratégia em todos os aspectos, para definição dos projetos e coordenação da sua implementação, são importantes pois, pela primeira vez o estado brasileiro reconhece a sua responsabilidade no trato da questão habitacional; além disso, parte também da sociedade brasileira, leia-se as classes influentes, sobretudo os empresários da própria indústria, entende que a questão em si não poderia ter resolução efetiva que dependesse somente do mercado, pois os empresários reconhecem não ter capacidade para absorvê-la.

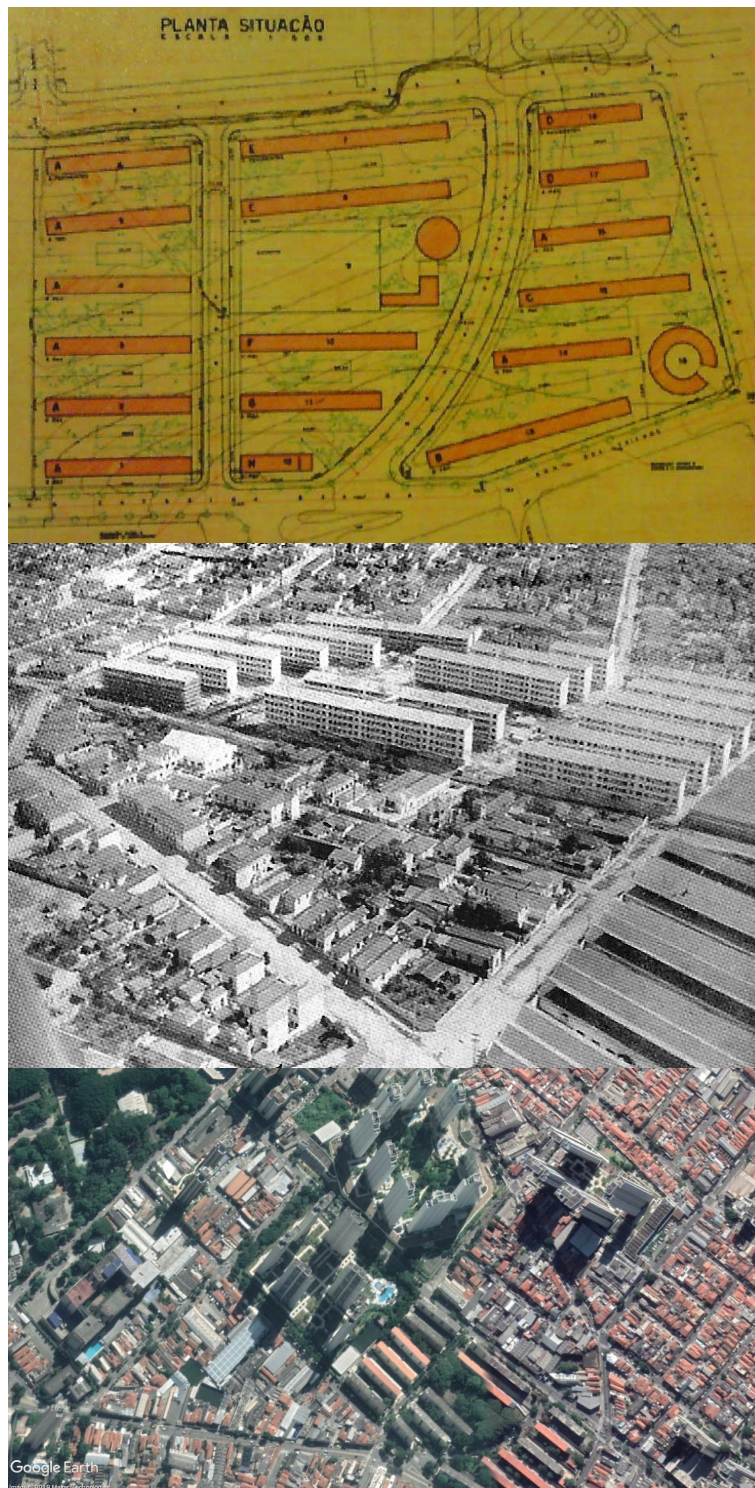
Como característico dos governos populistas, uma série de medidas são tomadas, no sentido de amenizar os problemas mais urgentes da população com o peso das rendas mas, também dos empresários da construção civil, que contam com os recursos públicos para a construção de conjuntos habitacionais.

⁶⁹ A chamada Era Vargas, que durou de 1930 a 1945.

Figura 10. E IAPI Mooca 1940 - planos
<http://vereadorjuscelinogadelha.blogspot.com/>

Figura 11. E IAPI Mooca 1940
<http://vereadorjuscelinogadelha.blogspot.com/>

Figura 12. E IAPI Mooca
Google Earth altitude aprox. 1km



Cabe notar que até então, as populações urbanas viviam basicamente em alojamento arrendado, cerca de 90% da população no período⁷⁰, o que compreendia praticamente a classe trabalhadora e a classe média. O mercado de arrendamento era tido como uma alternativa altamente lucrativa pelos investidores, o que tornava o mercado privado responsável pela provisão habitacional do país, ainda que uma parte dos alojamentos tivessem condições precárias (cortiços).

A partir de 1942, com a promulgação do Decreto-lei n.º 4.598, estabeleceu-se o regime de congelamento das rendas, inicialmente pelo prazo de dois anos, mas, que viria a ser mantido com algumas poucas alterações, até 1964.

Durante todo o período em que permaneceu vigente, pelos sucessivos governos, até o golpe que instaurou a ditadura militar no Brasil a partir de 1964, o congelamento das rendas imposto é apontado por Bonduki como instrumento que permitiu ao estado conquistar alguns objetivos: por um lado cativar o apoio da população que via-se refém dos sucessivos aumentos, e por outro, desviar o investimento de capital dos proprietários, tornando o mercado imobiliário pouco atraente, e levando-os a investir na indústria que então lutava em expandir-se sem investimento externo.

Impulsionados por uma crise gerada pelo próprio estado, durante o período do governo Vargas faz-se notar a construção uma série de empreendimentos desenvolvidos diretamente pelo estado, financiados através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)⁷¹. Embora já atrasados e muito longe de atender à demanda, destacam-se pela participação dos arquitetos, o que resultou em maior qualidade arquitetônica e na introdução de conceitos da arquitetura moderna: uso de blocos de apartamentos multifamiliares, pilotis, cobertura plana, racionalidade e ausência de ornamentação.

Por outro lado, embora notáveis pelo pioneirismo, as alternativas construídas pelo governo estavam longe de ser suficientes para abrigar a população despejada, que então começa a dispersar-se pelas periferias das cidades, em assentamentos inicialmente clandestinos de autoconstrução mas, depois incentivados pelo estado.

⁷⁰ BONDUKI, Nabil Georges. Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918. Espaço & Debates, n.º 5, São Paulo, 1982.p.2

⁷¹ Os Institutos de Aposentadoria e Pensões foram criados para organizar o setor previdenciário brasileiro, até então sob a tutela de entidades privadas autônomas, organizado-o segundo as categorias profissionais, permitiram a acumulação de grandes volumes de recursos financeiros, que sob a tutela do estado foram destinados ao financiamento da habitação social (limitados até 50% das reservas de cada instituto).

Embora, este período seja anterior à delimitação temporal que este trabalho propõe, a opção por colocá-lo deve-se por algumas razões: primeiro ilustrar que o processo de expansão periférica das cidades brasileiras inicia-se ainda no período entre guerras, como resultado do primeiro movimento industrial mas, também da crise provocada pelo congelamento das rendas que levou as famílias, com o “consentimento” do estado, a investir na autoconstrução; segundo para demonstrar que o Brasil, embora sob a ditadura populista de Getúlio Vargas, já era na altura, campo da expansão urbana e da arquitetura moderna, ainda que pontual, diferentemente de Portugal que encontrava-se mais rural e mais fechado no referido período. Estas duas condições, delimitam aquilo que vem a caracterizar as cidades brasileiras nos anos seguintes, em especial a cidade de São Paulo, que sofreu uma explosão populacional sem precedentes.

“Neste sentido, é nítida a preocupação existente em São Paulo de viabilizar a «solução periférica», que vinha sendo destacada como a alternativa habitacional que mais convinha ao processo de expansão industrial, baseada em altas taxas de acumulação. A edificação da casa própria a baixo custo era — de acordo com o pensamento dominante na época — a melhor saída para a habitação operária, pois garantia a «solução» do problema sem implicar numa elevação dos níveis salariais e, ainda, difundiria a propriedade entre os trabalhadores, dando melhor estabilidade ao sistema político e econômico. O grande problema, no entanto, era viabilizar o acesso ao lote próprio — tanto do ponto de vista físico como financeiro — e incutir nos trabalhadores a necessidade de se submeterem a grandes sacrifícios para construírem, sem nenhum apoio, sua casa.

O Decreto-Lei n.º 58 de 1938, que regulamentou a aquisição de terrenos a prestações, dando garantias ao comprador do lote, entre outros aspectos, é um elemento importante na ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação popular. Até então, embora proliferassem loteamentos na área externa da cidade, ainda não estava configurado um mercado de terrenos destinados especificamente aos setores populares. Esse forma-se a partir da década de 30, estruturando todo um sistema que visa estimular o trabalhador a edificar sua casa, como a entrega,

concomitantemente com a venda do lote, do material de construção já colocado no local.

(...) na questão da expansão periférica a presença estatal limitou-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes — sem o que esta solução não poderia difundir-se. Em todos os demais aspectos, como na exigência de padrões mínimos de urbanização previstos na lei, a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação.”⁷²

Nos dezenove anos que se seguiram ao governo de Getúlio Vargas, os demais governos mantiveram o caráter populista das ações pontuais sustentadas com recursos previdenciários, motivadas principalmente por estratégias políticas de apoio eleitoral, que não garantiram as demandas reais da população, que continuaram a expandir-se pelas favelas e periferias autoconstruídas.

A partir da década de 1950 intensifica-se o processo de industrialização brasileira, o governo do presidente Juscelino Kubitschek, implantou o chamado Plano de Metas, cujo lema era “50 anos em 5”, e iniciou a expansão da economia brasileira com base na indústria.⁷³

“A partir dos anos 1940-1950, é essa a lógica da industrialização que prevalece: o termo industrialização não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização. Essa nova base económica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escala do país; por isso, a partir daí, uma urbanização cada vez mais

⁷² BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, Estação Liberdade, 1998. p.730

⁷³ SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p.30

envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente as capitais de estado.”

O período do governo de Juscelino Kubitschek é marcado mais pelo desenvolvimento e integração das infraestruturas, com uma intensa transformação do meio técnico científico do território brasileiro e forte expansão para o interior do país, tendo seu ponto culminante a construção de Brasília, a nova capital. No que toca a produção habitacional, destaca-se no período, para além da manutenção da ferramenta de financiamento com fundos previdenciários, a tentativa de unificação destes fundos, nunca base comum nacional, o que permitiria a aplicação dos recursos de forma mais abrangente no território. Ideia que a partida enfrentou grande resistência das classes trabalhadoras, dada a disparidade de contribuições entre as várias classes profissionais, vindo a ser colocada em prática somente no período da ditadura militar.

O modelo de financiamento previdenciário da habitação instaurado a partir da gestão Vargas, vai perdurar desde então em toda a política habitacional brasileira, passando pelo período militar, a abertura democrática e os governos do Partido dos Trabalhadores.

A estrutura de arrecadação prevista pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) embora dividida em classes, mantinha uma estrutura de funcionamento comum, capitava recursos através das contribuições compulsórias dos trabalhadores e das empresas empregadoras, e, no que toca às aplicações imobiliárias, estas eram divididas em 3 classes de investimentos dos recursos: Planos A financiava a construção civil para habitação social de propriedade dos Institutos, o Plano B - financiava a construção civil para habitação social para aquisição da casa própria às famílias dos trabalhadores associados e Plano C - financiava incorporações imobiliárias para a classe média e outros usos que não só o habitacional, chegando inclusive a serem utilizados para financiar obras públicas de infraestrutura e a própria construção de Brasília. O Plano C era a modalidade mais rentável aos IAPs.

Se os IAPs foram aproveitados como fonte de recursos para implementação dos projetos habitacionais, somente em 1946, é criado o primeiro órgão de estado dedicado a tratar da implementação de projetos habitacionais, a Fundação da Casa Popular (FCP), já durante o governo conservador de Eurico Gaspar Dutra. É a primeira entidade que assume diretamente o objetivo de construir habitação social a nível nacional, além de obras de infraestrutura e saneamento. Sua atribuição inicial era conseguir concentrar os recursos advindos dos IAPs mas, enfrentou resistências por parte dos próprios institutos

e dos estados e municípios, até ser extinto em 1964, tendo suas atribuições assumidas pelo então criado Banco Nacional da Habitação (BNH).

No que toca a produção arquitetônica, embora em termos quantitativos tenha tido efeitos muito reduzidos (juntos os IAPs e a FCP ergueram cerca de 140 mil unidades habitacionais de caráter social), apesar da variedade das soluções, no aspecto qualitativo pode-se afirmar que foi o período mais rico da habitação social brasileira. Ainda que alguns dos projetos mantivessem a linha sanitária, muitos destacam-se pela inovação arquitetônica. Não são raros os projetos onde foram introduzidos conceitos da arquitetura moderna, da habitação de uso coletivo, na racionalização do traçado urbanístico, implantados em áreas de urbanização consolidada, com a introdução de equipamentos de uso coletivo, e também pela inovação tecnológica no uso de soluções em betão armado, tais como a laje plana, estruturas com grandes vãos livres e despojadas de ornamentos, indicando uma busca pela racionalização construtiva.

A aplicação destes princípios garantiu, não só a redução dos custos de construção mas, também uma maior durabilidade das construções. A gestão do processo conduzida pelos Institutos de Pensões permitiu que se investisse com muito critério os recursos financeiros, uma vez que era preciso garantir a rentabilidade das operações, o retorno dos investimentos e a durabilidade das construções pois, boa parte delas permaneceriam como propriedade coletiva dos IAPs.

Trata-se de um momento único na história da habitação social no Brasil, em que os projetos foram executados segundo princípios de qualidade e racionalidade técnica e económica, da valorização do espaço de uso coletivo e da adoção da verticalização como solução mais eficiente face aos preços dos terrenos, para ainda assim manter os conjuntos em áreas de urbanização consolidada.

Do ponto de vista social, a ineficácia da solução, dá-se sobretudo pelo modelo de financiamento adotado. A sustentabilidade do sistema de pagamento das pensões aos mutuários, dependia diretamente da sua rentabilidade, enquanto retorno dos investimentos executados. Tais garantias só seriam possíveis de serem dadas pelos trabalhadores empregados e associados às entidades de classe, ou seja, aqueles que tinham condições de assumir os pagamentos das unidades, ficando de fora a população desempregada, portanto mais necessitada.

A ditadura militar

A estrutura produtiva baseada em mão de obra pouco qualificada, porém disponível em abundância, é adotada desde o início do processo de industrialização e mantém-se até as décadas finais do século XX.

Se no início do século os imigrantes europeus faziam parte da massa de mão de obra que movia o primeiro ciclo da industrialização, na segunda fase, é a migração interna que vai dar conta de abastecer a indústria metalúrgica e automotiva em expansão.

Baseada no forte investimento rodoviarista que o estado brasileiro passa a adotar como modelo de desenvolvimento, iniciado por Juscelino Kubitschek perpetua-se durante a Ditadura Militar (1964-1985). A cidade de São Paulo torna-se o centro industrial e financeiro do país, atraindo todos os dias milhares de migrantes oriundos principalmente de Minas Gerais, do nordeste do país e do interior de São Paulo.

O modelo de desenvolvimento adotado sustenta-se na abundância de mão de obra que aceita salários extremamente baixos; num modelo de negócio que não considera no salário mínimo o custo da moradia, o salário do trabalhador brasileiro é um salário de subsistência:

“Importa não esquecer que a legislação interpretou o salário mínimo rigorosamente como “salário de subsistência”, isto é, de reprodução; os critérios de fixação do primeiro salário mínimo levavam em conta as necessidades alimentares (em termos de calorias, proteínas etc.) para um padrão de trabalhador que devia enfrentar um certo tipo de produção, com um certo tipo de uso de força mecânica, comprometimento psíquico etc. Está-se pensando rigorosamente, em termos de salário mínimo, como a quantidade de força de trabalho que o trabalhador poderia vender. Não há nenhum outro parâmetro para o cálculo das necessidades do trabalhador; não existe na legislação, nem nos critérios, nenhuma incorporação dos ganhos de produtividade do trabalho.

Sem embargo, esses aspectos ainda não são os decisivos. O decisivo é que as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em geral, e especificamente a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em “exército de reserva”. Essa conversão de enormes contingentes

populacionais em “exército de reserva”, adequado à reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões principais: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo económico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista igualava reduzindo – antes que incrementando – o preço da força de trabalho. Essa operação de igualar pela base reconvertia inclusive trabalhadores especializados à situação de não-qualificados, e impedia – ao contrário do que pensam muitos – a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho.”⁷⁴

Em 1970 os migrantes representavam 20% da população da cidade. Aparentemente o Brasil parecer ser o país da convivência pacífica, seja entre estrangeiros, seja entre brasileiros, este mito cai por terra, quando observamos a realidade da distribuição populacional no território, conforme aponta Raquel Rolnik:

“A sedução fácil de uma teoria de convivência harmoniosa e divertida é negada, entretanto, pela geografia socioeconômica das origens. Se, no princípio do século XX, o centro da cidade era genuinamente brasileiro e os bairros operários eram estrangeiros, hoje a periferia popular é nordestina. Quanto mais distante e precária a periferia, mais negra, mulata e migrante.”⁷⁵

Frente à grave crise habitacional decorrente da acelerada urbanização nas cidades brasileiras, os militares não tem outra alternativa senão implementar uma política habitacional abrangente à todo o território nacional. A parte de toda a questão política que decorre do processo ditatorial e tomada do poder pelos militares, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), é um marco histórico nacional: pela primeira vez se instituiu no país uma política nacional de habitação, que perdurou de 1964 a 1986 e só voltaria a se repetir mais de 40 anos mais tarde.

⁷⁴ OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco. Prefácio Roberto Schwarz. São Paulo. Boitempo, 2003. p.38

⁷⁵ ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito. São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p.41

Como coloca Raquel Rolnik⁷⁶, foram três as dimensões de fatores que convergiram para a criação do BNH: a dimensão monetária e fiscal, a dimensão político-ideológica da casa própria, e, por fim a dimensão financeira de fortalecimento da construção civil e do próprio setor financeiro. Desta forma, a política implementada no período militar é essencialmente uma política econômica baseada na casa própria, no emprego e no financiamento e foi a estratégia central da política de desenvolvimento do programa militar.

A visão da política da habitação como enquanto instrumento central da economia e na geração de empregos através da construção civil, capaz de absorver grande contingente de mão de obra sem grandes qualificações, que não fora de todo absorvida pela indústria é dominante. Desta forma, o estado militar conseguia adesão da população, que então suportava o populismo deposto, afastava ideias comunistas que se difundiam principalmente entre os operários da indústria e promovia o desenvolvimento e a integração nacional.

Com base na visão econômica da política habitacional, pela primeira vez, desenhou-se uma estrutura de financiamento, composta por uma série de instrumentos como as sociedades de crédito imobiliário e introdução do sistema de correção monetária nas prestações dos financiamentos habitacionais, como mecanismo de compensação das variações inflacionárias da economia.

O modelo de financiamento foi definido pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado pela Lei n.º 4380 de 21 de Agosto de 1964, no conjunto das estruturas do Sistema Financeiro Nacional.

Os recursos que compõem o SFH reúne os recursos oriundos das poupanças voluntárias dos trabalhadores, consolidadas no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a partir de 1967 também da contribuição previdenciária compulsória de todos os trabalhadores assalariados: o Fundo de de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Desta forma, pela primeira vez o estado contava com uma grande reserva de recursos, centralizada.

Desde o primeiro momento, a lei tem como base uma política de financiamento da propriedade privada, marcada pela conhecida frase da primeira presidente do BNH Sandra Cavalcanti: “ *a casa própria faz do trabalhador um conservador*” e expressa no texto original da lei:

⁷⁶ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo. Boitempo, 2015. p. 282.

*Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.*⁷⁷

A gestão SFH, ou seja do FGTS e do SBPE, fica a cargo do BNH, que é também o regulador e fiscalizador do sistema. Desta forma, está criada a estrutura institucional ligada à administração central, o que possibilitou a aplicação da política em todo o território nacional de forma consistente, através de uma rede de agentes promotores públicos e privados, conforme o tipo de empreendimento a ser desenvolvido.

A implementação da política se dava através das entidades promotoras, que eram as intermediárias entre os mutuários e o BNH, e dividiam-se em três classes de atuação, conforme o segmento de crédito a que se destinava, a saber:

Segmento popular - atendido pelas Companhias de Habitação - COHABs, e beneficiava famílias cuja renda inicialmente atingia até três salários mínimos e posteriormente cinco salários mínimos.

Segmento económico - atendido pelas cooperativas habitacionais das classes profissionais, destinado a famílias cujos rendimentos estavam entre três e seis salários, ampliados posteriormente.

Segmento médio - atendido pelos agentes privados, nomeadamente as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo, para famílias cujas rendas estavam acima de seis salários. Este segmento deu conta de atender à classe média mas, também às elites, principalmente no período após 1967 em que se deu o acesso amplo ao FGTS e o sistema esteve altamente capitalizado.

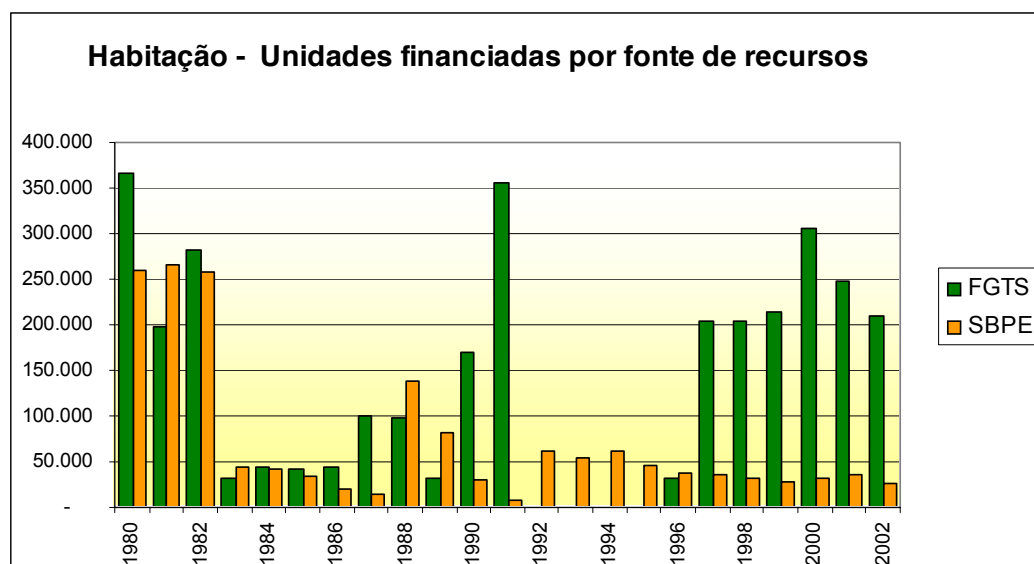
De 1967 a 1971 o BNH actua como banco de “primeira linha”, através da concessão de crédito direto aos mutuários, privilegiando empreendimentos voltados às faixas de renda mais altas, muito em razão da forte influência política dos setores financeiros.

⁷⁷ Lei n.º 4380 de 21 de Agosto de 1964 - Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

Em razão das críticas sofridas quanto ao papel do banco na resolução das carências habitacionais das classes mais pobres, a partir de 1971 e dura até o início dos anos 1980, o BNH deixa de conceder crédito direto e assume a posição de banco de investimento público. Nesta fase, direciona a maior parte dos recursos aos projetos de saneamento e infraestrutura urbana em detrimento do crédito habitacional às famílias mais carenciadas, as quais passam a receber lotes providos de água, energia, saneamento e uma unidade embrião a ser concluída através da autoconstrução, com o financiamento dos materiais de construção.

Às faixas do segmento médio (classe média e alta), continuam a ser concedidos créditos para o financiamento de unidades habitacionais concluídas, só que passam a ser feitos indiretamente através das sociedades de crédito imobiliário.

A crise internacional da década de 1970 afeta diretamente o desempenho da economia brasileira e os avanços da inflação criam uma situação insustentável. A política econômica do governo militar foi incapaz de conter o avanço da inflação, o aumento do desemprego por um lado descapitalizou os fundos do SFH e por outro comprometeu a capacidade de pagamento dos mutuários, disparando a inadimplência já no início da década de 1980, fazendo com que os investimentos caíssem bruscamente até o fim da década.



Unidades financiadas SBPE-FGTS (1980-2002) ⁷⁸

⁷⁸ BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.
Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html >.

Os anos 1980 são marcados pela forte recessão e estagnação da economia, que gerou uma crise de liquidez no BNH, diante da disparada da inadimplência dos mutuários incapazes de resistir à inflação galopante da economia. O cenário político, económico e social extremamente agravado levou à queda dos militares em 1985.

A situação extremamente desgastada leva também à extinção do BNH pelo então presidente José Sarney. Opta-se pela extinção do sistema, e com isso a política habitacional deixa de existir a nível nacional, vindo a ser retomada somente nos anos 2003, a partir do governo do partido dos trabalhadores.

A sua falha principal reside na solução adotada. O Sistema Financeiro da Habitação foi estruturado para obter recursos diretamente dos salários, ou seja, dependia diretamente do nível de emprego e do desempenho da economia. A lógica financeira supõe a relação investimento-lucro, a viabilidade do financiamento dependia diretamente da capacidade de pagamento dos mutuários, e, na lógica do mercado, os mais pobres são sempre os primeiros a sofrer com o desemprego. Como prover habitação para quem não pode pagar?

Para suprir as necessidades de alojamento proposto o desempenho económico tinha de ser muito alto e a prova de qualquer flutuação externa, uma utopia.

Assim, na prática, ainda que não considerássemos a questão ideológica que envolve a classe média/alta e a difusão da casa própria enquanto suporte do próprio regime ditatorial, somente as classes mais altas é que seriam solventes a ponto de cumprir com os pagamentos dos créditos concedidos.

A estrutura da solução não era capaz de atender à demanda efetiva da habitação, ou seja, de uma parcela muito grande da população pouco qualificada e portanto muito vulnerável ao desemprego, que crescia num ritmo acelerado e cuja capacidade financeira era nula, ou muito baixa.

“A estratégia implementando pelo BNH beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas contribuiu pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver. Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH - típicos do regime militar - eram rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de

Figura 13. BNH, 1979

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Económico, IE-Unicamp, 2011.

Figura 14. BNH, 1979 - Mosaico composto a partir da busca no Google Imagens.

Figura 15. BNH - década de 1980

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Económico, IE-Unicamp, 2011.



*participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional."*⁷⁹

A atuação do BNH como provedor de recursos para obras de infraestrutura e saneamento, no conjunto de ações da política nacional da habitação, foi o principal responsável pela forte expansão construção civil, fazendo das empresas construtoras agentes de grande influência, característica muito forte da política nacional ainda nos dias atuais e que em boa parte é responsável pelos altos níveis de corrupção no sistema político.

Ademais das falhas no que toca a questão do financiamento, as consequências sociais decorrentes das más escolhas arquitectónicas e urbanísticas são brutais, principalmente em função da escala das intervenções, que amplificou problemas que até hoje são os principais elementos do mau funcionamento das cidades brasileiras.

Os projetos desenvolvidos falham em todos os aspectos. Desde a escolha dos terrenos periféricos, a ponto de muitos ainda serem classificados como rurais, passando pela ausência de equipamentos coletivos, a fraca qualidade das unidades habitacionais, tanto do ponto de vista funcional como material, além da repetição massiva das unidades e dos conjuntos, numa escala capaz de abolir qualquer sentido de urbanidade e identidade que os bairros pudessem vir a ter.

O resultado é um espaço urbano absolutamente estéril, isolado do sentido de cidade e altamente custoso economicamente, não só do ponto de vista estrutural, principalmente viário e dos transportes, mas, também social; a violência se espalhou por essas periferias dos bairros de habitação social, elevando os problemas da segurança pública, causando às populações residentes situações de isolamento e estigma social muito graves.

⁷⁹ BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. p.74
Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html >.

Do ponto de vista quantitativo, embora tenha sido até hoje o maior programa em número de unidades habitacionais entregues, 4,5 milhões (durante a existência do BNH 1964-1986), se tivermos em conta que desse total, apenas 33,5% foram créditos concedidos ao segmento popular (renda até três salários mínimos) e a demanda à época que girava em torno de 7 a 8 milhões⁸⁰ de unidades, temos um resultado da ordem de 20%. O baixo número de unidades de habitação popular, associado à disparada do crescimento populacional e dos movimentos migratórios, fez com que os processos de assentamento clandestinos assumissem uma grande proporção nos centros urbanos. Todo um mercado habitacional paralelo foi criado, em parte com concessão das autoridades, que por uma lado não conseguiam oferecer alternativas viáveis, e por outro, evitavam despertar movimentos de protesto.

O desenvolvimentismo (desenvolvimento incompleto) e a concentração

O auge da industrialização brasileira na década de 1970, se deu sob a égide de uma ditadura militar implantada por mais de vinte anos. Embora a abertura democrática tenha se estabelecido em 1988, ainda hoje mais de 30 anos depois, mantém-se na política muito da visão de mundo estabelecida pelo projeto militar no território nacional e na gestão urbana:

- A ideia da cidade que define as ruas como apenas o espaço do carro, como instrumento do ir e vir e, não como espaço do encontro da vida pública.
- Uma polícia militarizada treinada para o enfrentamento, que vê os cidadãos como inimigos do Estado, que combate fortemente qualquer tipo de manifestação e a reunião no espaço público.
- A ideia de que o espaço do lazer deve ser vigiado e com horários definidos, controlados, que transforma praças e parques em áreas cercadas e com controle de acesso.
- A construção social de que o lazer se dá pelo consumo o que separa as pessoas por classes sociais, por ricos e pobres.

O processo de redemocratização, instituído com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerou alta expectativa quanto à participação política nos grupos de esquerda, muitas demandas sociais, entre elas a reforma urbana, vinham sendo reivindicadas e

⁸⁰ NASCIMENTO, D.; BRAGA, R. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), n. 9, p. 98-109, 1 jan. 2009. p.105
Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/issue/view/3662>

tomaram corpo, ganharam voz nos partidos que puderam concorrer às eleições nacionais, entretanto neste primeiro momento não venceram.

O projeto vencedor foi o da direita neoliberal e pelos vinte anos seguintes implantou a agenda projetada pelo FMI e Banco Mundial. Muitos bens e empresas públicas foram privatizadas e quase nada se fez em direção às demandas sociais. Além disso, a extinção da estrutura central do BNH, criou um grande vácuo em termos de política nacional voltada para a habitação.⁸¹

Entretanto, se no nível nacional a esquerda não teve campo de atuação, o debate gerado em torno de novos temas da reforma urbana (a função social da propriedade, tributação sobre imóveis devolutos, usucapião) ganhou corpo e, no nível dos estados e municípios conseguiu-se implantar, ainda que pontualmente, alguns projetos importantes, entre eles aprovar a lei que define o Estatuto das Cidades⁸², um instrumento inovador, muito elogiado pela crítica internacional, que pela primeira vez institui o Plano Diretor como instrumento de política urbana.

Os anos que se seguiram à extinção do BNH foram marcados por uma profusão de iniciativas locais, lideradas por estados e municípios, cujos recursos limitados e urgências sociais deflagradas pela organização de movimentos populares (agora não mais sob a contenção do regime), criaram ambiente para que soluções mais inovadoras fossem implementadas, tanto no que diz respeito às tipologias, como aos processos de gestão e construção participativa e auto geridos, movimentos de mutirão, parcerias com entidades e organizações sociais que promoveram ações para urbanização de favelas e assentamentos precários periféricos mas, também a conversão de cortiços e ocupação de imóveis devolutos em áreas centrais, com suporte da assessoria técnica prestada pelos municípios.

Na conjuntura política, os governos eleitos após a democratização empenham-se em retomar o crescimento económico e superar a fase de estagnação dos anos 1980. Foram implementadas uma série de políticas estruturais, com vistas a promover ajustes fiscais e monetários que culminam com a implementação do Plano Real em 1994.

⁸¹ Se havia algo de positivo na solução definida pelos militares está no fato de ter existido uma estrutura articulada a nível nacional, bem ou mal com um corpo técnico organizado e com experiência na gestão deste tipo de projetos. A redemocratização poderia ter sido uma oportunidade de reestruturação da política mas, o que se segue é um longo período de fragmentação e dispersão de soluções, assumidas em grande parte pelos estados e municípios que lutavam para dar respostas aos problemas mais urgentes da crise que se agravava.

⁸² lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001

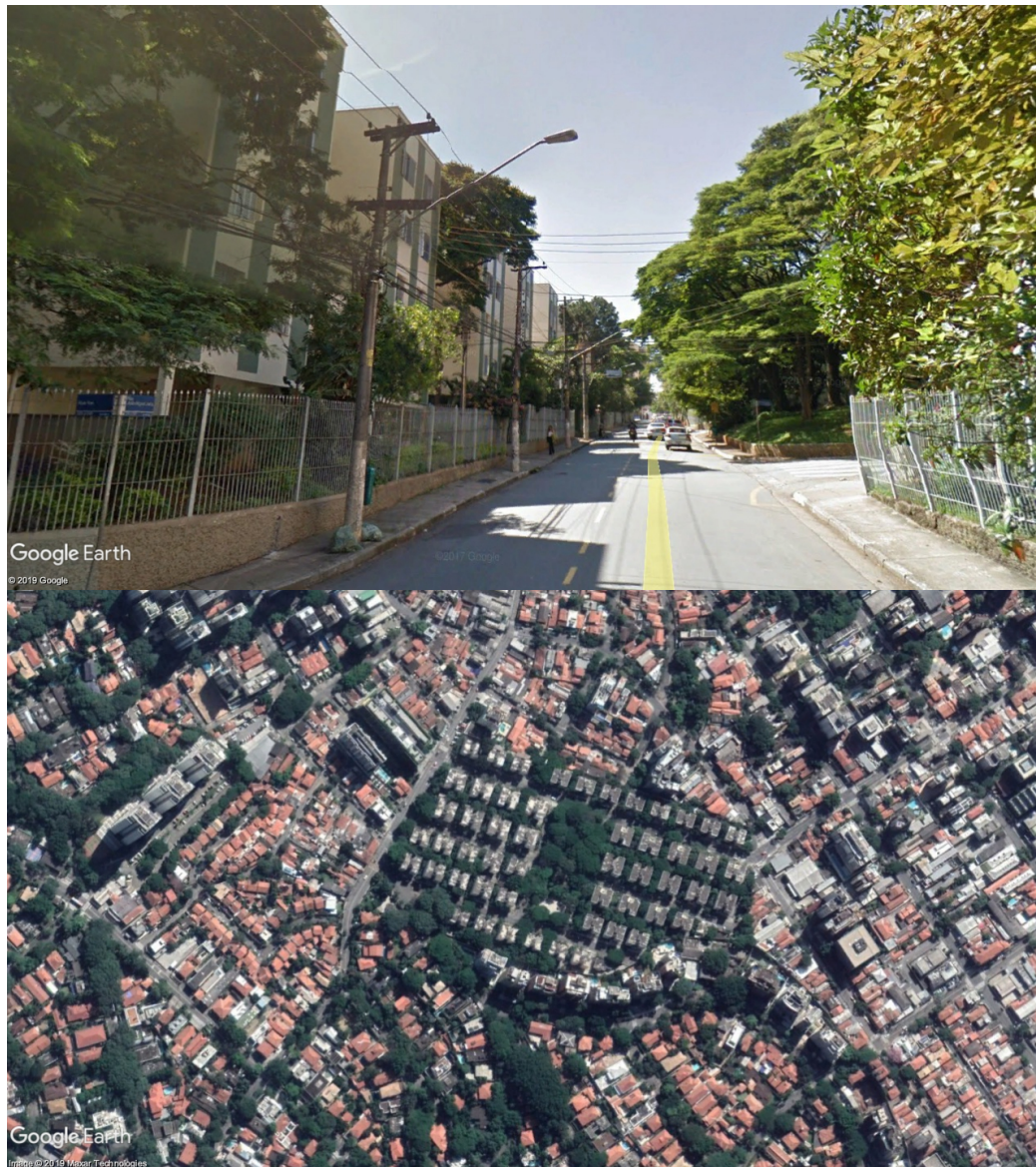
Figura 16. Conjunto BNH Natingui. São Paulo Brasil

Google Street View

Figura 17. Conjunto BNH Natingui. São Paulo Brasil

Google Earth altitude aprox. 1km

Localizado no Bairro da Vila Madalena, uma zona de alto poder aquisitivo da cidade de São Paulo.



O objetivo principal era estabilizar a moeda, controlar a inflação e com isso permitir a abertura do mercado interno ao capital internacional, principalmente do sistema bancário. Sob forte pressão do FMI e Banco Mundial, assiste-se a um ciclo de privatizações dos bancos com crescente participação dos bancos estrangeiros.

As atividades de concessão de crédito a partir dos recursos do FGTS ficam praticamente paralisadas após a extinção do BNH. Somente a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o sistema de financiamento é recuperado, agora através da Caixa Económica Federal.

O Caixa Económica Federal cria um programa de concessão de crédito direto à população (Programa de Crédito Individual), sem a necessidade de entidades intermediárias, ou seja, o foco agora está na unidade pronta, que pode ser adquirida junto ao mercado privado de forma muito flexível e descentralizada, como se dá a aquisição de qualquer outro bem.

Além da abertura do setor bancário e do crédito direto promovidos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, é a Era Lula⁸³ que vai de fato expandir o mercado privado da habitação e escancará-lo ao capital financeiro internacional.

A habitação como projeto da esquerda no Brasil - a era Lula da Silva.

O programa Minha Casa Minha Vida é tido como um marco na política brasileira da habitação, o primeiro programa estabelecido a nível nacional por um governo democrático.

Assim como em momentos anteriores, é um plano económico de resposta à crise económica internacional, focado na geração de empregos e ativação do mercado de construção civil (o que mais fácil absorve a mão de obra pouco qualificada), como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O programa é estritamente um programa de financiamento público da habitação, com aporte massivo de recursos diretamente através de linhas de crédito habitacional para promoção e construção privada.

Cabe aos privados a gestão de todo o processo: escolha dos terrenos, elaboração dos projetos e construção. Os recursos são recebidos diretamente através da Caixa

⁸³ Era Lula - período que corresponde à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, durante dois mandatos consecutivos: 2003-2006 e 2007- 2011.

Económica Federal, instituição bancária responsável fazer o aporte financeiros para construção das unidades e depois gerir a comercialização das mesmas. Deste modo, o agente privado não tem qualquer risco sobre quebra das vendas ou inadimplência dos dos compradores, além de não ter de prover custos para incorporação imobiliária e comercialização.

Ainda sim, pela primeira vez na história brasileira, as camadas mais pobres da população, com renda até três salários mínimos, passam a ser atendidas com subsídios entre 60 e 90% do valor do imóvel a ser financiado.

As metas iniciais do programa pretendiam distribuir os recursos 90,9% para a faixa de renda até 3 salários mínimos, 6,7% para quem recebe entre 3 e 6 salários e por fim, 2,4% para quem recebe entre 6 e 10 salários.

Apesar de finalmente contemplar a faixa de renda mais carente da população, o programa tem falhas graves em muitos aspectos, oriundas, não só do modelo adotado mas, também da conjuntura política que permitiu à lógica do mercado sobrepor-se ao planeamento urbano e social.

A lógica criminosa do lucro máximo, atingiu, desde a aquisição dos terrenos para construção das habitações: os mais baratos, periféricos e desprovidos de infraestrutura, desarticulados dos planos diretores das cidades; até a qualidade dos projetos: resultando em habitações desfuncionais, ainda menores que as construídas pelo BNH, excessivamente repetitivas, sem articulação urbana e acesso aos equipamentos de uso coletivo, com baixíssima qualidade construtiva, fora dos padrões de segurança, deterioradas antes mesmo de entregues.

Esse é o fim da história, para entender como aqui se chegou, é preciso voltar ao começo.

O governo de Lula inicia-se com a introdução de uma reforma liberalizante do setor imobiliário, de forma a torná-lo atrativo à entrada do capital externo. Para isso foram criados mecanismos de incentivo e ampliação do crédito disponível e aumento das garantias dos contratos aos credores, nomeadamente:

1. A resolução n.º3.259 do Banco Central do Brasil, que determinou aos bancos a obrigatoriedade de investimentos de uma percentagem dos recursos das poupanças (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) para a concessão de empréstimos imobiliários.

2. A “MP do Bem” (Medida Provisória nº 252/2005) e da Lei nº 11.196/05 que isenta de impostos a operação de venda de um imóvel desde que os ganhos de capital obtidos fossem aplicados numa nova aquisição imobiliária.

3. O regime de alienação fiduciária⁸⁴, um mecanismo que permite que a propriedade jurídica do imóvel seja mantida em nome do credor até conclusão do pagamento do crédito. Assim, permite-se que o imóvel seja dado em garantia em caso de incumprimento dos pagamentos. Este mecanismo foi criado com o objetivo de aumentar a confiança do mercado face ao histórico de alta inadimplência dos créditos concedidos no período de funcionamento do BNH, entretanto, é um tipo de artimanha jurídica criada para ultrapassar a lei brasileira, uma vez que esta restringe a penhora do imóvel quando se trata da única moradia da família.

Essas mudanças são cruciais no desenvolvimento do mercado imobiliário brasileiro, onde a figura do *incorporador* passa a dominar. Desenha-se um modelo de negócio baseado no preço de venda dos imóveis, ou seja, aquilo que a carta de crédito permite adquirir e, no qual a estrutura de custos e lucros define o que vai ser o projeto, a localização, enfim, a habitação é definida enquanto produto e o usuário enquanto consumidor⁸⁵.

O mercado imobiliário cresce abruptamente, centralizado na oferta de habitação de luxo para a classe média alta e classe alta, o que transforma rapidamente a paisagem das cidades brasileiras. A incorporação imobiliária avança de tal modo que os anos 2000 são marcados por uma corrida pela aquisição de terrenos, o que faz os preços dispararem e aumenta a pressão para a remoção de favelas e ocupações em áreas centrais.⁸⁶

Bairros inteiros são reconfigurados, alterando fortemente a forma urbana das cidades. Zonas antes formadas por pequenos terrenos ocupados por casas de um ou dois pisos são alvo de aquisições maciças pelas incorporadoras. Estes terrenos são então,

⁸⁴ Lei n.º 10.931 de 02 de Agosto de 2004.

⁸⁵ A mudança é paradigmática, as empresas incorporadoras criam setores destinados ao *marketing* e a publicidade dos empreendimentos, os anúncios imobiliários passam a dominar os jornais impressos e televisivos. Os projetos são desenvolvidos com grande apelo visual, surgem os apartamentos modelo decorados, os anúncios destacam as qualidades de conforto e segurança e vendem um determinado “*Life style*” moderno, cosmopolita.

⁸⁶ FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Económico, IE-Unicamp. Campinas, 2011. p.138

Figura 18. MCMV - As formas da habitação social no Brasil.
Mosaico composto a partir da busca no Google Imagens.
Os anúncios do programa pouco ou quase nada mostram da implantação e do entorno urbano.
Não há cidade onde há o MCMV, há apenas um conjunto de casas ou edifícios de múltiplos pisos.
Google.



unificados para a conformação de um grande lote, onde uma torre com muitos pisos substitui o casario demolido.

As cartas de crédito da Caixa Económica Federal são inicialmente destinadas às classes com maior poder aquisitivo e estabilidade financeira para cumprir os pagamentos. Com as medidas de incentivo e ampliação do crédito implementadas por Lula, o mercado imobiliário para a ter acesso ao financiamento com recursos nas poupanças privadas, o aumento da oferta permitiu uma certa redução do custo do crédito. A ampliação do crédito com os recursos do SBPE foi tão alta que entre 2002 e 2007 registrou-se o salto de 2 bilhões de reais para cerca de 18 bilhões de reais em recursos disponíveis.⁸⁷

As medidas de ampliação e garantia do crédito foram divulgadas pelo governo sob o argumento de baratearem crédito privado e torná-lo acessível à classe média, que desde o tempo do BNH, consumia os recursos públicos destinados à habitação.

A proposta era que, ao consumir crédito no mercado privado, a classe média e média-baixa, com rendimentos familiares entre 5 e 10 salários mínimos, desoneraria o estado e permitiria a liberação de recursos da habitação para as famílias de rendimentos menores, abaixo dos 5 salários mínimos, o que cria as bases do Programa Minha Casa Minha Vida que viria a seguir.

Um artigo da professora Ermínia Maricato, então Secretária Executiva do Ministério das Cidades (2003-2005) descortina a estrutura de financiamento pensada:

“A estrutura da tese é relativamente simples e óbvia apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos onde se concentra 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira.

De fato, o mercado privado legal (financiamento, construção e comercialização privados) atinge aproximadamente 30% da população brasileira apenas. Isso explica porque trabalhadores de classe média que tem emprego formal regular (condição de apenas 50% da população) estão morando em favelas.

⁸⁷ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo. Boitempo, 2015. p.289

(...) Foi devido à falta de alternativas que a classe média se apropriou, desde a vigência do BNH, mas especialmente nos últimos anos, de recursos públicos ou de fundos que estão sob gestão nacional dificultando ainda mais o atendimento da baixa renda. Desde a extinção do BNH, em 1986, o governo federal se ausentou da formulação de uma política que fosse além de programas isolados que sofriam mudanças constantes. Nas décadas de baixo crescimento econômico e falta de política habitacional e urbana, 1980, 1990 e início da década de 2000 as favelas apresentaram um crescimento explosivo. Em 2000 e 2002 praticamente 60% dos recursos sob gestão federal foram destinados às famílias que ganhavam mais de 5 s. m. que representam 8% do déficit habitacional. Para reverter essa tendência e dar prioridade às faixas mais baixas de renda na aplicação dos recursos sob gestão federal seria necessário ampliar o mercado privado de modo a atender à classe média.”⁸⁸

Com crédito privado mais barato disponível, as empresas rapidamente se estruturaram para ampliar a oferta de empreendimentos e lançaram produtos imobiliários voltados para as classes média e média baixa.

Diante do sucesso das operações iniciadas ainda no final da década de 1990 e a perspectiva de crescimento nos anos 2000, inicia-se uma onda de fusões e aquisições, bem como abertura de capital em bolsa das empresas de construção e incorporação imobiliária, muitas delas empresas familiares, com mais de trinta anos de existência, como é o caso da Cyrela em São Paulo e da Gafisa no Rio de Janeiro. O setor imobiliário brasileiro é inundado por uma enxurrada de fundos de investimentos internacionais, muitos estendendo suas operações do mercado asiático e também de outros países da América Latina como o México, Chile e Argentina. Desta forma, o movimento de expansão do capital financeiro chega ao Brasil.

“Em todas as companhias, o mesmo movimento de compra de parte da empresa por um ou mais fundos de investimentos, compra de companhias concorrentes e lançamento em bolsa revelam o processo de tomada da incorporação residencial pelo setor financeiro nos primeiros anos da década de 2000.

⁸⁸ MARICATO. Ermínia. A Nova Política Nacional De Habitação. Jornal O Valor, v. 24 nov. 2005, 2005.

(...) A injeção de capital financeiro implicou o aumento de poder e controle de suas subsidiárias de crédito, transformado-as também em securitizadoras e submetendo as estratégias das construtoras à lógica de seu braço financeiro. (...)

Para estabelecer um plano de investimento de longo prazo, parte importante do novo capital injectado nas incorporadoras foi investida em reservas de fundiárias (land-banks). Em 2014, 22 empresas estavam listadas na Bovespa. Entre elas, 9 concentravam 100 bilhões de reais (37 bilhões de dólares) em terra, o que representa quase 620 mil quilómetros quadrados de solo urbano, em várias cidades do país.

Como veremos adiante, isso trará consequências importantes no aumento de preços dos terrenos nas principais cidades.”⁸⁹

Para além das medidas de incentivo à ampliação da oferta do crédito privado, o governo também avançou no aumento dos recursos públicos a serem disponibilizados para habitação por meio do FGTS, que voltou a estar capitalizado em função das boas condições económicas e melhoras nas taxas de emprego, que alimentavam o fundo.

O Projeto Moradia

Ainda em fase eleitoral, foi esboçado o projeto que daria origem à futura política nacional da habitação, o Projeto Moradia. Em 2004, é criado o Ministério das Cidades e uma série de ações são desencadeadas no sentido de concretizar a nova Política Nacional da Habitação, que seria construída com base na forte participação dos setores da sociedade civil, movimentos organizados, académicos e ONGs.

Todas as condições estavam criadas para a realização de uma política de habitação nacional desenhada para os pobres....entretanto...

(um minuto de silêncio pela oportunidade perdida)

Em 2005 irrompe um grande escândalo de corrupção dentro do governo, o chamado *mensalão*. Sem entrar no mérito do caso em si, da questão da corrupção e do jogo de alianças que dominam na política e na sociedade brasileira em geral (que exigiriam

⁸⁹ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo. Boitempo, 2015. p. 292-293

outros estudos dedicados), as principais repercussões se dão na reestruturação dos ministérios e da política económica.

Dilma Rousseff, assume a Casa Civil e coloca o ministério como órgão central do governo, sobrepondo-se ao Ministério das Cidades, e Guido Mantega assume o Ministério da Fazenda. Ambos reposicionam a política económica para uma estratégia muito mais voltada para o aumento da renda e do consumo: é desse período o programa Bolsa Família, pacotes de incentivos para produção e aquisição de bens duráveis com isenções de impostos e concessão de crédito.⁹⁰

O programa Minha Casa Minha Vida é a principal expressão da política voltada para o consumo, e, como em outros momentos da história brasileira, representa, novamente a tomada da política habitacional, pela política económica.

No mercado há sinais de desaquecimento, as empresas agora com um imenso estoque de terrenos, comprados na tentativa de sinalizar aos investidores um grande volume de negócios a realizar⁹¹, bastante superestimado diga-se, em torno de 200 mil unidades habitacionais para o segmento económico.⁹²

Os sinais de esfriamento do mercado interno, conjugados com o estouro da crise americana no mercado externo fazem com o capital internacional rapidamente inicie um movimento de retirada do mercado brasileiro, vendendo ações das empresas construtoras de incorporadoras.

Os empresários do setor da construção iniciam então um movimento de pressão junto do Ministério da Fazenda, no sentido de forçar o governo a apoiar as empresas:

“A situação de crise foi, justamente, a alegação utilizada para o lançamento do pacote Minha Casa Minha Vida no momento em que um plano nacional para a habitação – encomendado pelo próprio governo em 2007 – estava praticamente pronto: o Planhab. Vale lembrar que o governo chegou a propor outra resposta ao problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. A

⁹⁰ Vale lembrar que um dos instrumentos de propaganda mais divulgados do governo Lula era justamente esse, permitir aos pobres acederem à classe média, a chamada ascensão da classe C.

⁹¹ FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Económico, IE-Unicamp. Campinas, 2011. p. 136-137

⁹² Para famílias com rendimentos entre 3 e 5 salários mínimos.

Medida Provisória 443, de 2008, autorizou o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a Cbic acusou o governo de tentar estatizar o setor. Assim, o setor advogava apoio do governo como condição necessária para produção de habitação de baixo custo e, simultaneamente, liberdade para a construção das casas nos seus termos, de modo semelhante ao de seus colegas norte-americanos”⁹³

Assim em 2009, numa negociação dos empresários diretamente com o Ministério da Fazenda, sem a participação do Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é lançado. Toda a sua estrutura é ajustada às exigências do setor, para viabilizar a construção das 200 mil unidades que as construtoras já tinham planejado lançar antes da fuga inicial de capitais. A intenção era garantir o mercado consumidor, ou seja, a compra das unidades planejadas, através de subsídios diretos à faixa de rendimentos de 0 a 3 salários, ou seja ao seguimento que é responsável por 92% do déficit habitacional.

O Programa MCMV nasce portanto a partir do mercado, desenhado e estruturado pelos agentes do mercado, como um produto, sob a perspectiva de atender à estrutura de lucro das empresas. Através dele, o estado entregou às empresas incorporadoras e construtoras todo o processo decisório de desenvolvimento dos projetos e implantação dos empreendimentos, dando conta de permanecer apenas como agente financiador.

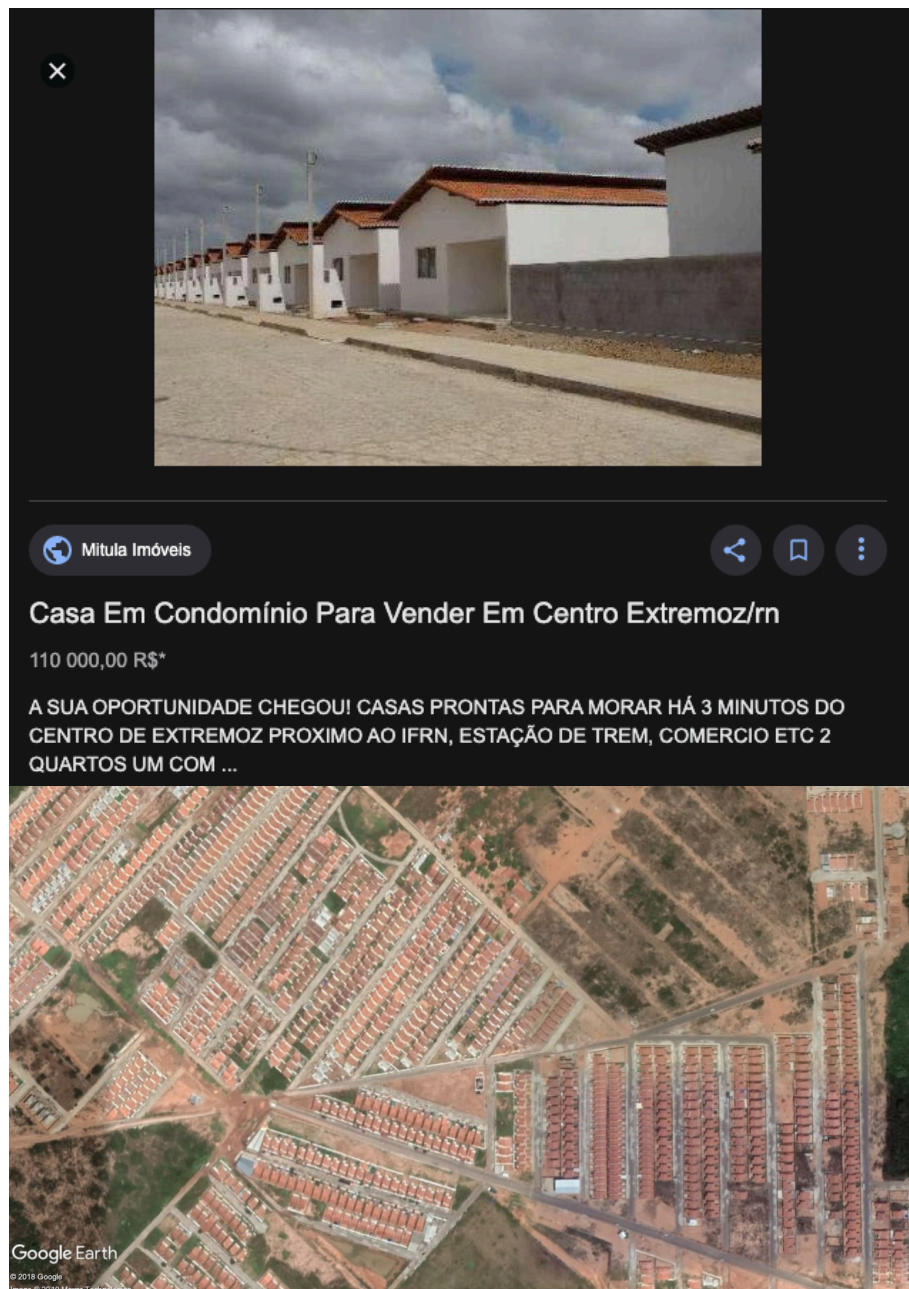
Além de tentar sustentar o funcionamento do mercado e controlar a ameaça da crise americana, o programa conseguiu ser um importante ativo político, do próprio governo, cuja imagem que começava a ficar desgastada com os escândalos de corrupção mas, também dos municípios, que ficaram responsáveis pela definição da lista de beneficiários junto da Caixa Econômica Federal.

Dez anos depois do seu lançamento, o programa MCMV tem, em termos quantitativos, o saldo de 4 milhões de unidades entregues, com mais 1,5 milhões de unidades contratadas.

⁹³ FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, IE-Unicamp. Campinas, 2011. op. cit. p.139

Figura 19. Minha Casa Minha Vida em Extremoz - Brasil
Implantação e visão a partir da estrada de acesso, imagem do anúncio a partir da busca no Google Imagens

Figura 20. Minha Casa Minha Vida em Extremoz - Brasil
Google Earth altitude aprox. 1km



Em 2015 um levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro⁹⁴ aponta uma certa constância no déficit habitacional entre 2007 e 2015 da ordem de 9,6%, tendo atingido o pico de quase 12% em 2010. O programa ainda está em andamento, e faltam números conclusivos mas, alguns autores, defendem que o MCMV gerou um impacto significativo no mercado de arrendamento, fazendo com que muitas famílias migrassem do aluguel para a casa própria, o que talvez justifique a manutenção do déficit alto .

Já em relação aos aspectos qualitativos, uma série de consequências diretas e indiretas: baixa qualidade dos imóveis, aumento da concentração da renda decorrente da valorização da terra e sobrecarga das infraestruturas urbanas, demonstram a falta de articulação do programa com a política de solos e mais ainda com as demandas sociais.

“Apesar dos muitos bilhões de reais investidos em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional das zonas gentrificadas já existentes. A intensa produção de moradia sem cidade ao longo das décadas de urbanização intensa acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público nas décadas seguintes, fenómeno que está se repetindo novamente.”⁹⁵

Por fim, um levantamento realizado pelo LabCidade-FAUUSP⁹⁶ em 2013, mostra que para as famílias com rendimentos mais baixos, aqueles que viviam em situação de ilegalidade, e portanto não tinham despesas com moradia antes do programa; mesmo com o financiamento da casa subsidiada a uma taxa de 90%, acabam por não conseguir sustentar os custos da nova moradia.

Além dos gastos com o pagamento do crédito (ainda que tido como simbólico) atingirem a volta de 17% do rendimento familiar, novos gastos como condomínio, consumo de

⁹⁴ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015 – Belo Horizonte : FJP, 2018.

⁹⁵ ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo. Boitempo, 2015. p. 314

⁹⁶ Ibidem.

água e energia, podem chegar quase a 80% dos rendimentos totais da família, isto sem considerarmos os gastos essenciais com alimentação, saúde, transporte.

Em 2015, o Brasil tinha 7,906 milhões de imóveis vagos^{97,98}, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estariam em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estavam em construção ou reforma.

Essas informações mostram de forma bastante conclusiva que o modelo de crédito e de concessão da casa própria não tem qualquer viabilidade econômica para 92% da demanda habitacional. São pessoas, cuja estrutura de vida é de extrema carência de recursos e amparo social, e, sem estratégias alternativas e principalmente ativas de suporte sócio-econômico

A política de habitação está muito além da construção da casa, e demanda a provisão de recursos e serviços sociais, sem os quais dificilmente haverá caminho viável para alcançar o fim do déficit.

Finalmente, o risco de uma crise como a que aconteceu com o segmento tipo *subprime* americano vir a atingir o Brasil existe, muito embora o ambiente do mercado residencial ainda não se tenha tornado atrativo, e os títulos imobiliários negociáveis tenham se mantido no setor de edifícios para escritórios e *shopping centers*.

O sistema de securitização americano ainda não causou os mesmos efeitos no Brasil pois, o crédito de risco foi assumido com os recursos do estado e com financiamento altamente subsidiado a fundo perdido. Entretanto, do ponto de vista legal as ferramentas para sua implantação estão previstas (alienação fiduciária, certificados de recebíveis imobiliários CRI e fundos de investimentos imobiliários FII). Em 20011, Mariana Fix⁹⁹ apontava para a possibilidade de ampliação da securitização, uma vez que os capitais internacionais voltem a ser atraídos, e medidas de atração já estavam novamente em discussão no mercado.

Assim, os valiosos recursos públicos, obtidos diretamente dos salários dos trabalhadores foram transferidos para os fundos de investimentos internacionais através

⁹⁷ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

⁹⁸ A unidade vaga, segundo o IBGE, é “aquela que estava desocupada na data base da pesquisa”.

⁹⁹ FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, IE-Unicamp. Campinas, 2011. p. 150

das empresas construtoras e incorporadoras; o que denota uma crueldade do ponto de vista social sem precedentes, nem mesmo no período militar, mantendo e aprofundando os temas da agenda neoliberal.

A política habitacional implantada no Brasil, nos seus vários momentos, pouco serviu para suprir as carências da população que não tem acesso ao mercado habitacional mas, antes foi, e continua a ser instrumento da expansão capitalista¹⁰⁰. O aumento da concentração da renda¹⁰¹, mostra-nos que no Brasil, a política habitacional promoveu a melhora de vida da parcela da população que já participava do mercado formal, ou seja, aqueles que podiam pagar por habitação dentro da estrutura da cidade legal.

O estado brasileiro muitas vezes operou fora do sistema legal, permitindo e muitas vezes promovendo o loteamento irregular, a construção ilegal. Para além do agravamento da insegurança jurídica que muitas famílias passaram a ter, ao construir, ou deixar que fossem construídos empreendimentos em áreas ilegais e desestruturadas, as áreas mais centrais, providas de infraestrutura passam assim a serem mais valorizadas. Assim, acabou-se por “periferizar” ainda mais a pobreza, uma vez que estes novos empreendimentos tornaram-se inacessíveis a quem está fora do mercado, sem acesso ao emprego e ao crédito mas, também para quem aparentemente está e sobrevive com um salário muito reduzido.

A valorização das áreas centrais é crescente, com o passar do tempo e a decorrente infraestruturação promovida pelo estado nestas novas áreas habitacionais, todas as demais zonas servidas, tornam-se novamente sobrevalorizadas, num contínuo movimento de valorização e expulsão.

O estado, promotor e regulador, acaba por manter e ampliar continuamente a acumulação de capital dos proprietários de terra e os promotores imobiliários, apropriam-se de recursos cuja distribuição e gestão deveriam promover efectivamente o desenvolvimento de equipamentos de consumo coletivo, e a coesão social através da redução das desigualdades.

¹⁰⁰ GOMES, R. C. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. **Política habitacional e urbanização no Brasil**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(083). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn146(083).htm)> [ISSN: 11389788]

¹⁰¹ Segundo o World Inequality Database o Brasil é o segundo país do mundo no ranking de concentração dos rendimentos, ficando apenas atrás do Qatar. No Brasil, o 1% mais rico fica com 30% das riquezas geradas pelo país.

O estado promotor, regulador e também consumidor¹⁰², e todas as formas que assumiu no pós II Guerra, tem feito da política urbana e da legislação as ferramentas de reforço da exclusão e da segregação sócio espacial. No caso brasileiro isto significa a partição da sociedade em duas partes, de um lado composta pela parcela das pessoas que tem acesso à economia formal, ao mercado de trabalho, à renda e portanto podem aceder ao conjunto de direitos sociais que lhes são associados, e por outro todo o resto das pessoas que orbitam em torno dessa estrutura, uma realidade ausente de direitos, buscando suprir as suas necessidades mais essenciais através de estruturas paralelas informais.

O Brasil vive um período de extrema instabilidade política (em algum momento houve estabilidade?), que criou uma situação nova no jogo de poderes tradicional, ainda difícil de analisar dada a proximidade temporal dos fatos.

O que se pode afirmar como principal desafio do atual governo do presidente Jair Bolsonaro, será sem dúvida, no ambiente de crise económica e disparada do desemprego, a gestão do FGTS em relação à política habitacional e a manutenção do programa Minha Casa Minha Vida.

O fundo, que depende essencialmente de recursos gerados a partir dos salários está sujeito à forças muito distintas, por vezes opostas. Por um lado a pressão para que sejam liberados recursos do fundo ao trabalhador e assim ativar a economia através do aumento do consumo, por outro pressões para a reforma trabalhista no sentido de desonerar as contribuições dos empregadores e flexibilizar o mercado de trabalho reduzindo ainda mais os custos da mão de obra, e por fim, as demandas da população cada vez mais empobrecida e exposta à crise.

¹⁰² O estado consumidor, que compra junto ao mercado os bens sociais que deveria prover.

Conclusão

Na história recente, temos visto uma sucessão de políticas públicas implementadas considerando os interesses económicos sobrepostos aos interesses sociais, mesmo nos estados de democracia avançada e elevado grau de igualdade social.

Os graves problemas sociais e ambientais que fazem parte da realidade global mostram-nos que essa lógica é a grande responsável pelo avanço da pobreza. A espiral contínua do capitalismo está a consumir mais do que temos à disposição, nossos recursos são finitos.

Os projetos políticos que estão sendo colocados em prática nos últimos anos, colocam em causa capacidade representativa da democracia, de que o governo eleito é aquele que conduz os interesses da população, que legisla com o objetivo da coesão social.

Por vezes as ações dos governos sucumbem aos interesses do capital, que busca a representação dos seus interesses a todo custo. Isto explica o rendimento da esquerda aos interesses do mercado: é impossível sustentar o estado sem acordos?

Os avanços sociais conseguidos durante os ‘trinta gloriosos’ criaram a ideia de que existe um certo “céu”, uma forma de organização dentro do capitalismo que o torna socialmente viável. Dentro de um certo “auge” democrático, seria possível produzir riqueza através da estrutura produtiva capitalista, que então seria distribuída segundo a lógica socialista. Essa ideia domina o discurso da esquerda em todo o mundo mas, na prática, é um modelo bonito que não contava com a financeirização dos mercados para tornar a relação entre mercado e sociedade inconciliável.

Brasil e Portugal são duas nações com características distintas mas, na história recente do pós II Guerra Mundial percebem-se algumas situações aproximadas.

As duas nações, no período que se seguiu ao conflito viveram sob regimes ditatoriais centralizadores, durante longas décadas e só evoluíram para a democracia num momento em que a economia global migrava para um regime de transnacionalização dos capitais.

Os dois países viveram movimentos migratórios que promoveram alterações demográficas, sobretudo no final da década de 70, no Brasil com a industrialização e em Portugal com a industrialização e os retornados das ex-colónias.

As estruturas produtivas, e com elas as populações, concentraram-se nos centros urbanos mais desenvolvidos, junto à faixa litoral: em Portugal Lisboa ao sul e Porto a norte, e no Brasil nas regiões sul e sudeste, sobretudo na cidade de São Paulo. A concentração produtiva, económica e consequentemente social, nas capitais Lisboa/

Porto, Rio/São Paulo, cria situações de desigualdade territorial e gera pressões nas áreas concentradas.

A postura reivindicatória por habitação que tomou as ruas no pós 25 de Abril, é em parte resultado do próprio PCE e suas características exclusivistas. Ao instituir a política habitacional o estado assume a sua responsabilidade diante da população que passa a entender a habitação como direito mas, ao fazê-las nos moldes que o regime fez em Portugal, definindo um enquadramento muito específico (a família trabalhadora católica) esse direito passa então a ser entendido como exclusivo de um grupo privilegiado, o que ao final de quatro décadas já não é mais tolerado pela população e o regime perde sustentação.

No Brasil do mesmo modo, o programa habitacional do regime levou a população às ruas, principalmente a classe média, a base de apoio, que vinte anos depois via-se engolida pela inflação. Os mais pobres avançaram nas lutas por moradia, uma vez que também não eram enquadrados pelo regime¹⁰³, mas, não chegaram a formar uma base de mobilização nacional larga.

No campo da política habitacional, nos dois países nota-se a dificuldade em estabelecer dentro do governo a responsabilidade pela questão habitacional. A instabilidade política e económica, as recorrentes mudanças governamentais refletem-se também na política habitacional de forma que é uma constante a mudança de atribuição da tutela dos programas habitacionais.

Nos dois países, vê-se a oscilação frequente onde em alguns momentos as políticas habitacionais são claramente desenvolvidas com foco na estratégia de desenvolvimento económico, ficando sob a tutela do ministério das finanças, orçamento e gestão, etc. em outros, poucos, por sua vez, são guiados por uma visão mais integrada da questão, onde busca-se desenvolver e implementar ações sob a tutela de organismos dedicados, cuja estrutura burocrática se organiza em torno do conhecimento técnico exigido. Assim, surgem ministérios dedicados ou por vezes com responsabilidade dedicadas às áreas de conhecimento conexas: habitação, urbanismo, meio ambiente, planeamento urbano, infraestruturas, bem-social, entre outras atribuições.

Esse ponto é relevante uma vez que a partir dessas diferenças pode-se perceber que a relação financiamento-projeto é o ponto fundamental em que determina o sucesso ou insucesso das políticas habitacionais desenvolvidas. Em verdade, a dificuldade existente no estabelecimento desta relação: o que vemos nos diversos momentos da história das

¹⁰³ Não tanto pela questão moral como em Portugal mas, principalmente por que não atingiam o perfil pagador necessário.

políticas habitacionais em Portugal e no Brasil é mesmo isto, a dificuldade que os países tem em articular a questão técnica com a económica, sobretudo quando os objetivos dos programas são desviados da questão essencial, ou seja, a resolução das carências habitacionais.

Muitas políticas foram implementadas com o objetivo de gerar empregos, de movimentar a economia, que é sim uma oportunidade importante, um efeito “colateral” benéfico mas, que, quando passa a ser o centro das estratégias muitas vezes acaba por comprometer a qualidade do conjunto edificado.

Por outro lado, se o foco por somente as demandas técnicas, cai-se na falta de suporte económico para que as ideias saiam do papel, e o que vemos é que muito frequentemente este tipo de situação acontece, ou seja, os projetos sofrem cortes, deixam de ser implementados em partes ou até mesmo na sua totalidade.

A política habitacional em Portugal atualmente está difusa pelos municípios e não tem um aspecto centralizado, a Lei de Bases da Habitação é uma nova perspectiva que se abre no sentido de retomar o papel do estado.

No Brasil por outro lado, houve um movimento recente de centralização por parte do estado, iniciado durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na figura do então presidente Lula da Silva e depois da sua sucessora Dilma Rousseff, que originou o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV.

O programa MCMV, na forma como está, em certa medida recupera a figura do estado enquanto promotor da habitação, portanto como promotor de direitos sociais, o que foi uma marca do regime militar que figurou no Brasil de 1964 até 1985.

Por força do contexto político e económico o governo Lula da Silva mantinha uma postura conciliatória com os mercados e com os partidos políticos¹⁰⁴. Em 2008, estourava a crise nos Estados Unidos, o mercado brasileiro dava sinais de desaquecimento e, pressionado pelos empresários, o governo entrega cem por cento da implementação (gestão, projeto e construção) do programa MCMV ao mercado, mantendo-se apenas como entidade financiadora através do FGTS.

¹⁰⁴ No contexto político brasileiro, a eleição de Lula só se deu (depois de várias tentativas frustradas) quando este assume, junto com o partido dos trabalhadores, a postura conciliatória com o mercado e os demais partidos políticos. Na prática representa uma base de negociação muito difícil de conciliar a maioria, haja vista o número de partidos políticos e deputados eleitos.

É de notar que o sistema político multipartidário/pluralista no Brasil, tem raízes profundas na sociedade brasileira, é extremamente fragmentado e, é/foi a causa principal da instabilidade política nos períodos democráticos (1946-64 e 1985-atual).

Em Portugal, de alguma forma repete-se o mesmo comportamento neste momento da criação da Lei de Bases da Habitação, assume-se a postura conciliadora com o mercado.

A postura conciliadora que os estados são em alguma medida obrigados a assumir, se tornou característica das democracias em muitos países, desde que as economias se tornaram globalizadas, tendo se agravado ainda mais com a financeirização. Tal postura revela a dualidade dos desafios políticos atuais dos estados ao tentar equilibrar por um lado, as estratégias para atender as demandas sociais, e, por outro os acordos estabelecidos com o capital.

Esta dualidade se expressa em todas as áreas dos serviços públicos, em maior ou menor grau expostos à condição simultânea de direito e de negócio. No caso da habitação, essa dualidade tem resultados expressamente graves, uma vez que o mercado imobiliários é uma das principais formas de acumulação de riquezas do capital.

Tanto no Brasil como em Portugal, o período que se seguiu à abertura democrática representou uma maior abertura das economias ao capital internacional.

Em Portugal, as soluções entregues no pós 25 de Abril foram no sentido de atender principalmente àqueles que estiveram excluídos do programa estabelecido pelo regime ditatorial, o Programa das Casas Económicas PCE. Entretanto, as bases de financiamento destas novas soluções tiveram de ser constituídas nas bases dos acordos com a CEE e depois da União Europeia, que definiram estruturas expostas ao capital financeiro, em soluções de crédito bonificado.

O desafio atual consiste em dar resposta à geração que é filha do crédito e, entretanto já não possui mais a estabilidade nas bases dos seus rendimentos, dada a precarização do mercado de trabalho, portanto não tem garantias a oferecer.

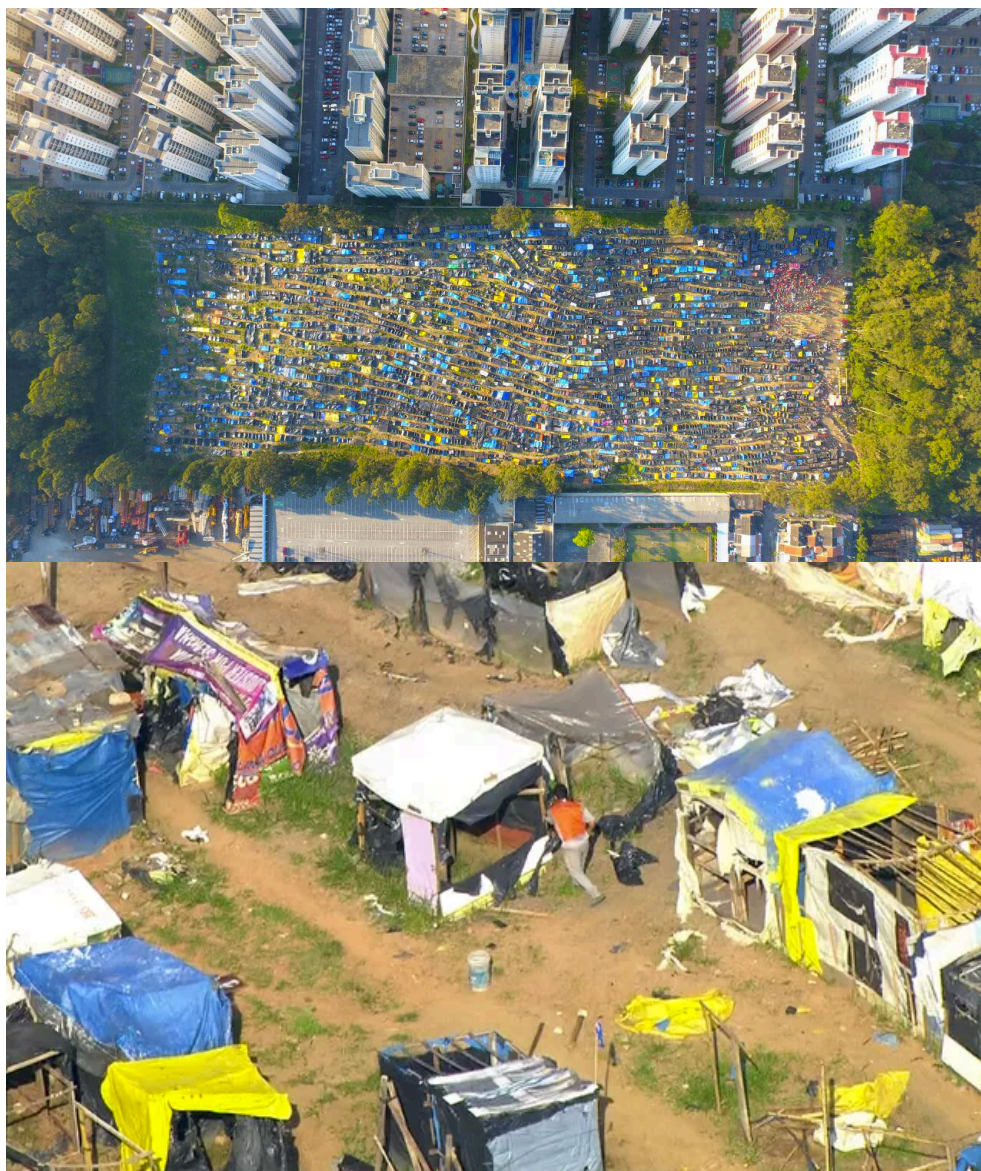
O endividamento, tanto em Portugal como no Brasil, aumenta numa taxa maior que os rendimentos.

No Brasil, a inflação dos anos 1980 e depois a política baseada na elevação do consumo¹⁰⁵ criou níveis de endividamento profundo na classe média mas, também na classe pobre.

¹⁰⁵ Políticas de ampliação ao acesso ao crédito como por exemplo o crédito consignado, microcrédito e ampliação dos prazos de financiamento foram muito difundidas no Brasil, principalmente a partir dos anos 1990, depois do Plano Real, que entre outras coisas estabilizou a moeda.

Figura 21. Ocupação MTST em São Bernardo do Campo - 2017
Gica TV

Figura 22. Ocupação MTST em São Bernardo do Campo - 2017.
TV Globo



Uma situação semelhante à crise dos *subprime* não aconteceu ainda no Brasil porque o financiamento do MCMV provém quase que inteiramente do FGTS e não do crédito privado. O que de algum modo protege a população da agressividade do capital financeiro.

Entretanto o risco existe, uma vez que, na lei, tanto os mecanismos de securitização quanto de retoma das casas em caso de incumprimento existem.¹⁰⁶ Creio que este seja o principal desafio diante do governo atual. Hoje ainda o MCMV é financiado pelo FGTS, com a piora da economia, o desemprego aumenta, o fundo reduz de tamanho e a inadimplência no pagamento das casas cresce. O agravamento deste cenário pode fazer com o que o governo busque outras opções de financiamento do programa, expondo-o ao capital financeiro.

O Brasil, vive um momento particularmente difícil, depois de uma sequência de três mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores, ideologicamente definido como partido de esquerda (é preciso ver este posicionamento de forma relativa, uma vez que na prática, o que se viu foi um governo bastante alinhado com os mercados) é agora governado pela ultra direita. Prepara-se neste momento para implantar uma política de financeirização profunda do sistema de financiamento habitacional, nos mesmos moldes do que foi feito no caso dos créditos *subprime* americanos, que levou à quebra da economia mundial. Além dos mecanismos que a lei já prevê, foi aprovada uma mudança na taxa que indexa os juros dos financiamentos imobiliários, de forma que estes créditos possam ser comercializados no mercado financeiro, através da securitização.

Esta mudança pode vir a ter resultados ainda mais cruéis para as famílias brasileiras, uma vez que a nova taxa de indexação dos juros é atrelada à inflação e, considerando o histórico de instabilidade da economia brasileira, certamente as consequências podem ser muitas e graves.

Em Portugal, a situação é menos clara, vai depender dos rumos que a Política Nacional da Habitação assumir e das bases em que se vai estabelecer.

Por um lado a Lei de Bases parece definir um papel mais centralizado do estado mas, ainda não está claro a cargo de quem ficará a gestão do processo e dos projetos, que nos últimos anos esteve bastante descentralizada, concentrada nos municípios e no IHRU, que como entidade, tem operado muito mais como agente intermediário, buscando viabilizar uma estrutura regulatória para acesso ao crédito, do que como gestor/promotor centralizado dos projetos, como foi o FFH.

¹⁰⁶ Alienação fiduciária, certificados de recebíveis imobiliários (CRI) e fundos de investimentos imobiliários (FII).

No Brasil, o Estatuto das Cidades foi o marco regulatório criado de forma muito participativa a partir das demandas dos movimentos sociais organizados e luta por moradia. A lei instrumentaliza uma série de procedimentos legais para a promoção da política urbana, com foco principalmente no acesso à terra e a redução da segregação socioespacial. No entanto, na prática, não foi operacionalizada uma entidade central responsável pela sua implementação, embora o governo Lula tenha chegado a criar o Ministério das Cidades extinto no novo governo de Jair Bolsonaro.

A esquerda brasileira conseguiu cumprir muito do seu papel quando lutou por construir as bases legais da política urbana através do Estatuto das Cidades, durante o período em que foi oposição do governo, após a abertura democrática. Posteriormente, quando assume o governo, mais uma vez tem sucesso ao criar as bases para o financiamento, o que em certa medida é a dificuldade do estado português neste momento. O que faltou ao MCMV foi justamente a política de habitação que contemplasse a gestão, a implementação e os projetos. A construção das casas até poderia ser entregue aos privados mas, não todo o processo, que na mão das empresas se transformou em um negócio. E os negócios implicam lucro e redução de custos, que começa pela escolha dos terrenos.

Quando cede às pressões dos empresários, o governo abre mão da gestão do processo e o estado assume-se apenas como provedor de recursos. Declarações de pessoas como Ermínia Maricato, membro do grupo que formou o Ministério das Cidades na primeira versão, dizem que o Projeto Moradia tentou construir essa estrutura de projetos e de gestão em conjunto com a sociedade e os movimentos sociais mas, nem chegou a ser lançado, foi atropelado pelo MCMV.

O embate entre a habitação como direito e como negócio.

Do lado do negócio, estão as questões relativas ao financiamento, face à limitação orçamentária dos estados; e à política económica que empurra a política habitacional a ser motor de desenvolvimento e da geração de empregos. A forma como o estado gere estas questões define o grau com que o capital vai penetrar, uma vez que tanto o negócio de construção em si, como as atividades relacionadas ao crédito e a aquisição de imóveis são focos de interesse, são portanto negócio, transformam a habitação em negócio.

Do lado do direito, está a capacidade do estado em receber as demandas da população, preparar respostas adequadas e controlar as atividades privadas relacionadas, de forma a garantir que as forças do mercado nunca se sobreponham às

demandas sociais. O negócio privado não pode ter seu lucro expandido a ponto restringir os direitos sociais, por isso, é que existe o estado.

O papel do estado é fundamental. Somente o estado é que pode desenvolver e promover medidas protetoras, que permitam à população aceder à moradia qualificada, cercada de serviços públicos e com valor justo de renda ou de compra, através do crédito justo equilibrado.

O resultado deste jogo entre direito e negócio vai variar conforme a capacidade da população em mobilizar no estado sua responsabilidade enquanto agente promotor, que controle o processo de forma a garantir financiamento equilibrado e justo para aquisição ou locação de casas dignas, num ambiente urbano estruturado, capaz de promover a cidadania, a convivência coletiva equilibrada e a coesão social.

Em Portugal é cedo afirmar mas, penso que o sucesso da Lei de Bases da Habitação e da política habitacional que dela decorrer, vai depender por um lado da estrutura do financiamento, se vai deixar as pessoas mais ou menos expostas ao capital financeiro ou não e por outro dos processos de gestão do espaço urbano e definição dos projetos, mais ou menos articulados com a sociedade.

A questão em Portugal reside muito no fato do endividamento das famílias e sua exposição ao capital. O desafio português está no controle da especulação e da acumulação imobiliária, que tem transformado as cidades portuguesas em um aglomerado de 'casas-banco' em que se procura ampliar rendimentos pela valorização do imóvel e pelo ganho com o aluguel temporário.

No contexto português, o Estado Social pleno existe como uma miragem constante para a qual a sociedade portuguesa olha. Entretanto, cabe avaliar à sociedade e ao estado, enquanto como estado-membro da União Europeia, se as prioridades estabelecidas pelas políticas comunitárias são de fato as prioridades do país, uma vez que os programas são financiados segundo critérios definidos pelos fundos de financiamento comunitários.

Do outro lado da história, é difícil definir uma ideia de sociedade para o Brasil. Desde sempre dividido pela desigualdade social e concentração de renda tão grandes, que torna-se impossível identificar um projeto comum de país. O que parece existir é um conjunto de grupos reunidos em torno de alguns interesses comuns.

No Brasil os efeitos das crises económicas parecem ser sempre os mesmos, o agravamento das desigualdades sociais e da concentração da renda.

Nos países pobres, desiguais e populosos como o Brasil, o desafio da habitação se agiganta pois as carências sociais atingem níveis muito mais graves.

O aumento da pobreza e da concentração da renda geram uma classe muito grande de pessoas que não pode pagar nada. Essas pessoas, ao contrário demandam um volume de subsídios que ultrapassa o valor de compra casa ou do arrendamento, pois não conseguem sequer ter recursos para sustentar a vida numa moradia legalizada, mesmo que a casa seja custeada na totalidade pelo estado.

Essas pessoas estão em um estado de déficit que é anterior ao déficit habitacional, é como se elas orbitassem pela sociedade. São pessoas que estão fora, não do mercado como se costuma dizer, mas, da sociedade em si pois, não participam de nenhum dos direitos sociais, estão à margem.

Por isso, programas como o MCMV estão fadados ao fracasso e fatalmente vão ser as favelas do amanhã, porque logo a estrutura legal vai ser corrompida. Por isso assusta-me (e revolta-me!), o fato de existirem no programa descrições como faixa 0-3 salários. O que é uma pessoa com zero salários? E ela é tratada como a que tem salário?

Concluo este trabalho, que me surgiu “burocraticamente” mas, que entrou no curso daquilo que eu já estava a seguir, trazendo perspectivas novas, várias à pesquisa de doutoramento em curso.

Mas, a essencial, que vai me conduzir daqui pra frente enquanto arquiteta que sou (há quase 11 anos!) é: Como fazer habitação e cidade para quem não pode pagar? Para os que nada tem?

A inclusão social não pode ser vista como caridade. Essas pessoas tem direitos, que não podem ser negados sob o argumento de que o estado está falido e é ineficiente. Os direitos humanos tem de estar acima dos interesses económicos dos donos do capital.

Disto abrem-se infinitas possibilidades que quero seguir investigando: a questão do déficit habitacional e sua definição, a questão da propriedade e da sua função social, dos regimes alternativos, as estruturas de suporte social, os mecanismos de financiamento, as relações de interesse sobre a terra e o espaço urbano, os desafios da acumulação imobiliária, os métodos participativos, as questões da legalidade, da clandestinidade, as invasões, as concessões, os incentivos às empresas...

A política habitacional tem de ser definida pela garantia de direitos constitucionais e pela sustentabilidade da existência humana, e para isso, este ciclo de acumulação infinita e concentração do capital deve obrigatoriamente ser quebrado. Os direitos humanos tem de estar acima da economia.

Por fim, não se pode deixar de pensar a ideia de sociedade que cada país carrega e que fica implícita no discurso público, na academia e na comunicação social.

Em Portugal fala-se na coesão social, no Brasil na inserção e inclusão social. Estas duas falas trazem-nos uma reflexão interessante acerca do pensamento dominante que conduz as políticas sociais nos dois países.

A ideia de inserção/inclusão pressupõe um todo ao qual uma outra parte não pertence, que são portanto os excluídos. Excluídos deste todo que está em melhores condições. Também carrega a ideia de que este grupo, este todo seja uma maioria, da qual apenas alguns não fazem parte.

Já a ideia de coesão dá-nos outra perspectiva: a de que não existem duas realidades distintas mas, uma única, que precisa funcionar como um todo coeso, unida e integrada, para assim ser fortalecida.

Essa ideia é particularmente interessante porque faz refletir como cada nação encara os seus conflitos internos. O Brasil é um país socialmente dividido em muitos aspectos, sejam eles económicos, de género, raciais e étnicos. A forma como as políticas são definidas, os argumentos colocados pelas pessoas responsáveis pela sua implementação, ainda que possam ser carregadas de excelentes intenções carregam num nível muito profundo uma ideia de que existe nós *versus* eles.

Nesse sentido a população portuguesa mostra-se mais mais amadurecida, tem graus de pobreza e de concentração de rendimentos menores, e níveis de educação mais altos. A pobreza e os baixos níveis de educação no Brasil comprometem diretamente a capacidade de organização e mobilização social na luta por melhores condições de moradia e dos direitos sociais em geral.

Encerro este trabalho com a convicção da sua continuidade, como uma parte essencial da minha formação como arquiteta que sim faz projetos; pois carrego comigo a visão de que a arquitetura não se pode fechar no mundo dos planos e dos materiais bonitos, a arquitetura é feita por e para as pessoas.

Tendo esta visão como mote, entendo que produzir arquitetura também implica avançar sobre outras áreas de conhecimento, por isto este trabalho e o que vem a seguir, avançam pela economia, política, geografia, sociologia.

Os arquitetos são profissionais que atuam em frentes diversas, muitas destas em lados completamente opostos no jogo político-económico. Como cidadãos com uma formação específica e relevante na sociedade, muitas vezes deparamo-nos com situações conflituosas, e em, muitas delas temos a chance de fazer a diferença com os nossos projetos e planos, e temos a obrigação de o fazer! Não nos podemos perder na burocracia das instituições pois, não são as constituições que concretizam os direitos humanos e a justiça social, são as pessoas.

Capítulo Transversal: Realidades físicas e espaço urbano resultante

Figura 23. Azulejos produzidos em Lisboa pelo Movimento Perdi a Casa.
Instagram @perdiacasa
Os movimentos por moradia, encontram novas formas de mobilização.



Sobre as imagens que compõem esta espécie de capítulo transversal deste trabalho, o que se pretende é uma reflexão. Mais do que explorar a composição dos projetos, trazer planos e pormenores construtivos que estão descritos em vários outros trabalhos, o que se quer é a expressão visual destes conjuntos.

O século XX empreendeu uma forma nova de habitar, que em nome da economia de escala nos coloca um grande desafio: somos todos iguais?

Quando alguns são iguais, muito iguais. Outros tornam-se distintos, muito distintos. Somos iguais mas, não conseguimos ser coletivos.

A habitação social por norma implica repetição. A repetição que a torna económica também a torna muitas vezes anti económica. Os projetos ‘carimbados’ em série infinita carregam consigo a anti cidade. Repetição não é sinónimo de coletivo.

A repetição define a cidade?

“o que perdura na cidade no futuro são os espaços ‘entre’, e não tanto as casas, os edifícios, etc. porque aquilo que dura mais tempo são os espaços que ligam e que são ligados. É isso que diz a história (ainda temos nas cidades o cardos e o documanos e já não temos os edifícios do tempo dos Romanos, a não ser aqueles que vão sendo classificados como monumentos, os únicos que resistem). Mas as ruas, as praças, os montes, as costas, as bordas ribeirinhas, ficam porque são colectivas, ficam porque é muito difícil mudá-las aos bocados - de tempos em tempos desaparecem, são excepções. Por isso é que digo que o que mais interessa que o Estado faça nas extensões das cidades (e isto é outra frase do Turner) é aquilo que as pessoas sozinhas não podem fazer bem. Ora, as pessoas podem tratar das suas casas sem serem necessariamente arquitectos a projectá-las. Mas o que é prioritário fazer e que dê às pessoas gosto de viver, um sentido de auto confiança, é ver que se está a mudar o que é a estrutura colectiva da cidade e eu penso que é para aí que se deve orientar o investimento público e não tanto para o problema das casas.”

Nuno Portas AUGI do problema à solução, 2010.

Bibliografia

Bibliografia

ABRAMS, Charles. **Housing in the modern world: man's struggle for shelter in an urbanizing world**. Londres. Faber, 1964.

AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) **Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018**. IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018.

ALLMENDINGER, Philip. **Thatcherism and Simplified Planning Zones: An Implementation Perspective**. Planning Practice & Research, publicado online em <https://doi.org/10.1080/02697459716617>, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de, (coord.). **O Brasil, as Americas e do mundo segundo a opinião do público e dos líderes 2010/2011 – 2014/2015**. São Paulo. Universidade de São Paulo, 2013.

ARANTES, Otília B. Fiori. **Urbanismo em Fim de Linha e Outros Estudos sobre o Colapso da Modernização Arquitetônica**. 2ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

ASCHER, François. **Les nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour**. La Tour D'Aigues, Editions de L'Aube, 2001. [Ed. bras.: **Novos princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos - um léxico**. Nadia Somekh (tradução e apresentação) São Paulo. Romano Guerra. 2010.

BANDEIRINHA, José Antonio. **O Processo SAAL e a Arquitectura no 24 de Abril de 1974**. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.

BAPTISTA, Luís Vicente. **Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: FAPESP, Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918**. São Paulo. Espaço & Debates, n.º 5, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil**. Vol 1. São Paulo. Editora Unesp: Edições Sesc 2014

BONDUKI, Nabil Georges. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil**. Vol 2. São Paulo. Editora Unesp: Edições Sesc 2014

BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. São Paulo. Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html >.

BAUMAN, Zygmunt. **Community: seeking safety in an insecure world**. Cambridge. Polity Press, 2001.

BOURDIN, Alain. **O Urbanismo Depois da Crise**. Margarida Souza Lôbo (trad.) Lisboa. Livros Horizonte, 2011.

BRUNA, Paulo. **Os primeiros Arquitetos Modernos. Habitação Social no Brasil 1930-1950**. São Paulo. Edusp. 2010.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. vol.1**. Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares (trad.) Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

CASTLES, Francis G. **Welfare state development in Southern Europe, in West European Politics**. London: Taylor & Francis. 1995

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: utopias e realidades uma antologia**. São Paulo: Ed Perspectiva, 1998.

COSTA, Marco Aurélio (org.) **Estatuto da Cidade e a Habitat III : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. – Brasília. Ipea, 2016. 361 p. : il., gráfs. color. Inclui Bibliografia. ISBN: 978-85-7811-286-8.

COSTA, Marcos. **O Departamento de Habitação Popular: Política e Habitação entre 1946 e 1962**. Dissertação de mestrado, São Paulo. FAU USP, 2004.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo. Boitempo, 2006.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Gilson Cesar C. Souza (trad.) 26ª edição. São Paulo. Perspectiva, 2016.

FERNANDES, Edésio. **Planejamento urbano na Inglaterra: um sistema em crise?**. Rio de Janeiro, 1993.

FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na construção do espaço urbano**. São Paulo. Vozes, 2007.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Económico, IE-Unicamp, 2011.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo. Boitempo, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015** – Belo Horizonte.FJP, 2018.

GUERRA, Isabel. **As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos**. Cidades, Comunidades e Territórios, 22 p. 41-68. Lisboa. ISCTE-IUL, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facilidade e validade**. Volumes I e II. Flavio Beno Siebeneichler (trad.) Título original: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurtheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A transformação estrutural da esfera pública : investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa : com um prefácio à reedição de 1990**. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo. Editora Perspectiva. 1995.

HARVEY, David. **A condição pós moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Adail Ubirajara Sobral, Maria Stela Gonçalves (trad.). Título original: The condition of postmodernity : an enquiry into origins of cultural change. São Paulo. Edições Loyola, 2000.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Carlos Szlak (trad.). Título original: Spaces of capital. Towards a critical geography. São Paulo, Annablume, 2005.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Rogério Bettoni (trad.) Título original: Seventeen contradictions of capitalism. São Paulo. Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Jair Pinheiro (trad.) Título original: The right to the city. São Paulo. Lutas Sociais, 2012.

HELL, Rainer; ANGÉLIL, Marc. **Minha casa - nossa cidade! Innovating mass housing for social change in Brazil**. Berlim. Ruby Press, 2014.

HITCHCOCK, Henry-Russell. **Latin America Architecture since 1945**. New York, MOMA, 1955.

IPEA. **A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação** / organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Buno Favarão. Brasília. Ipea, 2018.

JAJAMOVICH, G.; MORALES, A. O. C.; LÓPEZ, D. A. **Ciudad latinoamericana: teorías, actores y conflictos**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 8, n. 3, p. 1-7, 14 dez. 2016.

KOOLHAS, Rem. **Três textos sobre a cidade: Grandeza, ou, o problema do grande, A cidade genérica; Espaço-lixo**. Luis Santiago Baptista (trad.) Título original: Bigness; or the problem of the large; The generic city; Junkspace. 1ª edição. São Paulo. Gustavo Gili, 2014.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Eduardo Frias (trad.) Título original: Le droit à la Ville. São Paulo. Centauro, 2011.

LEFÈBVRE, Henri. **The production of space**. Donald Nicholson-Smith (trad.) Título original: La production de l'espace. Oxford. Basil Blackwell, 1991.

LIVIANU, Roberto (coord.) **Justiça, cidadania e democracia**. São Paulo. Coedição Ministério Público e Imprensa Oficial, 2006.

MARICATO, Ermínia. **A Nova Política Nacional De Habitação**. Jornal O Valor, v. 24 nov. 2005, 2005.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo. Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis. Editora Vozes, 2001.

MEYER, Regina Maria Prosperi. **São Paulo Metrópole**. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

MILHEIRO, Ana Vaz. **Habitar em Colectivo: arquitectura portuguesa antes do S.A.A.L.** Lisboa. Ed Departamento de Arquitectura e Urbanismo do ISCTE, 2009

MORAIS, P. **Tipos e casos: habitação de grande escala na américa latina, uma seleção de obras e possibilidades de sua avaliação contemporânea**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 776-798, 9 set. 2014.

NASCIMENTO, D.; BRAGA, R. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?**. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), n. 9, p. 98-109, 1 jan. 2009.

NUNES, António José Avelãs. **A propósito de Do capitalismo e do Socialismo – Polémica com Jan Tinbergen, Prémio Nobel da Economia**. Coimbra, Universidade de Coimbra, 2017. Texto disponível em: https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/ap_livros_4.pdf

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco**. Prefácio Roberto Schwarz. São Paulo. Boitempo, 2003.

OSÓRIO, Letícia Marques Osório (Org.); FABRIS, Sergio Antonio (editor). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo, 2002.

PEREIRA DE CASTRO, R.; GRANATO, L.; B. DA SILVA, L. **A questão do atraso econômico latino-americano: uma abordagem teórica para a sua discussão no âmbito da economia política internacional**. Tendencias, v. 11, n. 2, p. 116-130, 3 maio 2013.

PEREIRA, Raúl da Silva. **Problemática da Habitação em Portugal I**. Análise Social, vol. i (n.o 1), 1963.

PEREIRA, Raúl da Silva. **Problemática da Habitação em Portugal II**. Análise Social, vol. i (n.o 2), 1963.

PEREIRA, Sandra Marques. **Casa e Mudança Social Uma Leitura das Transformações da Sociedade Portuguesa**. Lisboa. Caleidoscópio, 2012.

PINTO, Pedro Ramos. **“Housing and Citizenship: Building Social Rights in Twentieth-Century Portugal.”** Contemporary European History 18, no. 2 (2009): 199–215.

PORTAS, Nuno. **A cidade como arquitectura.** Livros Horizonte. Lisboa, 1969

PORTAS, Nuno. **A Arquitectura para Hoje.** Ed Livros Horizonte. Lisboa, 2008.

PORTAS, Nuno. **Racionalização de Soluções de Habitação Informação Técnica 4.** LNEC. Lisboa, 1973.

PORTAS, Nuno. (org.) **Habitação para o maior número. Portugal os anos de 1950-1980.** Lisboa Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana - IHRU, 2013.

PORTAS, Nuno. **Os Tempos das Formas: A Cidade Imperfeita e a Fazer.** Volume II, (Ivo Oliveira e Pedro Bandeira eds), Guimarães. Escola de Arquitectura da Universidade do Minho, 2012.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo. Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em Conflito. São Paulo: espaço, história e política.** São Paulo. Três Estrelas, 2017.

ROY, Ananya. **Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning.** Journal of the American Planning Association, Spring 2005.

ROY, Ananya. **Planejamento e Gestão espacial da pobreza.** Texto escrito para palestra proferida no ENANPUR 2009. Tradução de Alicia Duarte Penna.

ROY, Ananya. **Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization.** Berkley. Sage Journal, 2009.

ROY, Ananya. **Urbanisms, worlding practices and the theory of planning.** Berkley. Sage Journal, 2011.

ROY, Ananya. **What is urban about critical urban theory?** Urban Geography, 2015.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 5ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia.** Denise Elias (colab.) 6ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2014

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos.** 2ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** 7ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade: O Caso de São Paulo**. 2ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional**. 5ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SASSEN, Saskia. **Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all**. Publicado em 24/01/2015 em www.theguardian.com

SECCHI, Bernardo. **A cidade do século vinte**. Marisa Barda (trad. e notas). Título original: La città del ventesimo secolo, 2005. São Paulo. Perspectiva, 2015.

SECCHI, Bernardo. **La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres**. Teresa Arenilla e Francisco López Groh (trad.) Título original: La città dei ricchi e la città dei poveri. Madri. Catarata, 2015.

SILVA, Filipe Carreira da. **Espaço Público em Habermas**. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

SIMÕES, A. **A centralidade das políticas sociais no modelo de desenvolvimento britânico do Novo Trabalhismo**. Economia e Sociedade, v. 23, n. 3, p. 669-696, 3 dez. 2015.

SOJA, Edward W. **Seeking Spatial Justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

STEINER, Phililppe. **A sociologia econômica**. Maria Helena C. V. Trylinski (trad.). Título original: La sociologie économique. São Paulo. Atlas, 2006.

TURNER, John F. C. **Housing by People: towards autonomy in building environments**. New York. Pantheon Books, 1977.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação no contexto da reestruturação económica**. Análise Social. Vol. XXVI (158-159), 2001. P-43-83.

VILAÇA, Eduardo. **O ‘Estado da habitação’: Medidas sem política num país adiado**, in Cidades, Comunidades e Territórios. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, n.o 3, 2001.

VILLAÇA, Flavio. **Plano Diretor: modernismo x pós modernismo**. São Paulo, FAUUSP, 1993.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

Relatórios

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**. Zurich 2010, 2015, 2018.

UN-HABITAT. **Nova agenda Urbana**. 2016.

UN, United Nations. Department of Economic and Social Affairs Population Division - **World Urbanization Prospects The 2007 Revision..** New York, 2008

UN, United Nations. Department of Economic and Social Affairs Population Division - **World Urbanization Prospects The 2018 Revision..** New York, Online Edition 2018

UN. UNFPA. United Nations Population Fund. UNFPA **Annual Report 2007**.

UN. United Nations General Assembly. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2015.

Sites:

<https://www2.camara.leg.br>

<http://dre.pt>

<http://www.lefigaro.fr>

<https://www.nytimes.com>

<https://www.publico.pt/>

Siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BOVESPA - Bolsa de Valores do Estado de São Paulo

CAR - Comissão para alojamento de Refugiados

CCI – Cédula de Crédito Imobiliário

CD - Contratos de Desenvolvimento

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano

CEF – Caixa Econômica Federal

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEPAL - Comissão Económica para América Latina e Caraíbas

CIA - Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos

Cohab – Companhia de Habitação

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DGEMN - Direção Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais

EFTA - European Free Trade Association / Associação Europeia de Livre Comércio

EUA - Estados Unidos da América

FCP – Fundação da Casa Popular

FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais

FED – Federal Reserve System (Banco Central Norte-americano)

FFH - Fundo de Fomento à Habitação

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FII - Fundos de Investimentos Imobiliários

FMI - Fundo Monetário Internacional

HIS – Habitação de Interesse Social

HOLC – Home Owners Loan Corporation

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INH - Instituto Nacional da Habitação

IRRU - Instrumento Financeiro da Reabilitação e Revitalização Urbana.

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

LabCidade FAUUSP - Laboratório das Cidades da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MIRAS - Mortgage Interest Relief at Source

OEA Organização dos Estados Americanos

OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica posteriormente em 1961, designada OCDE.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCE - Programa de Casas Económicas

PER - Programa de Especial de Realojamento

Planhab - Plano Nacional da Habitação

PNH - Plano Nacional da Habitação

PT - Partido dos Trabalhadores

RERU - Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana

SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SIGI - Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UE - União Europeia

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de Imagens

Figura 1. Habitações operárias do período Vitoriano na Inglaterra. p.16
Flickr. Natesh Ramasy

Figura 2. Conjunto Robin Hood Gardens - Londres 1972. p.28
Google Earth altitude aprox. 1km

Figura 3. Buenos Aires a partir do Google Earth e os vários tecidos que compõem a cidade, do centro para as periferias. p.40
Google Earth altitude aprox. 1km

Figura 4. Bairro de O Comércio no Porto construído em 1899. p.58
Fundação Marques da Silva

Figura 5. Bairro de O Comércio no Porto construído em 1899 p.58
Google Earth altitude aprox. 1km

Figura 6. Bairro das Casas Económicas das Condominhas - Porto, 1938. p.62
(arquitetos Raul Lino e Joaquim Madureira para a DGEMN, 1934-1935).
SIPA/DGEMN

Figura 7. Bairro das Casas Económicas das Condominhas - Porto, 1938. p.62
Google Street View

Figura 8. Bairro Amarelo. Plano Integrado de Almada, 1976-1978. p.70
(arquiteto Justino de Moraes para FFH, 1976-1978).
Arquivo do IHRU

Figura 9. Villa 31 Buenos Aires. p.88
Instagram [@alepetra](#)

Figura 10. E IAPI Mooca 1940 - planos. p.96
<http://vereadorjuscelinogadelha.blogspot.com/>

Figura 11. E IAPI Mooca 1940. p.96
<http://vereadorjuscelinogadelha.blogspot.com/>

Figura 12. E IAPI Mooca 1940. p.96
Google Earth altitude aprox. 1km

Figura 13. BNH, 1979. p.108
FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Económico, IE-Unicamp, 2011.

Figura 14. BNH, 1979 - Mosaico composto a partir da busca no Google Imagens. p.108

Figura 15. BNH - década de 1980. p.108
op.cit.

Figura 16. Conjunto BNH Natingui. São Paulo Brasil. p.112
Google Street View

Figura 17. Conjunto BNH Natingui. São Paulo Brasil. p. 112

Google Earth altitude aprox. 1km
Localizado no Bairro da Vila Madalena, uma zona de alto poder aquisitivo da cidade de São Paulo.

Figura 18. MCMV - As formas da habitação social no Brasil. p.116
Mosaico composto a partir da busca no Google Imagens.
Google.

Figura 19. Minha Casa Minha Vida em Extremoz - Brasil. p.122
Implantação e visão a partir da estrada de acesso, imagem do anúncio a partir da busca no Google Imagens

Figura 20. Minha Casa Minha Vida em Extremoz - Brasil. p.122
Google Earth altitude aprox. 1km

Figura 21. Ocupação MTST em São Bernardo do Campo - 2017. p.132
Gica TV
<https://medium.com/laiorocha/no-abc-paulista-ocupa%C3%A7%C3%A3o-do-mtst-cresce-12-vezes-em- apenas-9-dias-ee3b780e257c>

Figura 22. Ocupação MTST em São Bernardo do Campo - 2017. p.132
TV Globo
<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/mtst-cumpre-acordo-com-o-governo-de-sp-e-desocupa-terreno-em-sao-bernardo-do-campo.ghtml>

Figura 23. Azulejos produzidos em Lisboa pelo Movimento Perdi a Casa. p.140
Instagram @perdiacasa