



**DESMERCANTILIZAÇÃO
DA HABITAÇÃO:**

**ENTRE A LUTA
E A POLÍTICA PÚBLICA**

**MORADIA
NÃO É
MERCADORIA**

Marina Sanders Paolinelli

Marina Sanders Paolinelli

DESMERCANTILIZAÇÃO DA HABITAÇÃO: ENTRE A LUTA E A POLÍTICA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura.

Área de concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Linha de pesquisa: Planejamento e dinâmicas socioterritoriais

Orientadora: Prf^a. Dr^a. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

P212d

Paolinelli, Marina Sanders.

Desmercantilização da habitação [manuscrito] : entre a luta e a política pública / Marina Sanders Paolinelli. - 2018.

255f. : il.

Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Política habitacional - Teses. 2. Planejamento Urbano - Teses. 3. Direito à moradia - Teses. I. Mendonça, Jupira Gomes de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 363.58

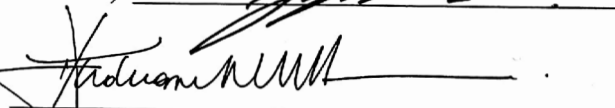
Ficha catalográfica: Biblioteca Raffaello Berti, Escola de Arquitetura/UFMG

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU
– da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 12 de julho de
2018 pela Comissão Examinadora:


Profª. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (Orientadora-EA/UFMG)



Profª. Dra. Rita de Cássia Lucena Velloso (EA/UFMG)



Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho (FACE-UFMG)



Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio financeiro. À minha orientadora Jupira, pelas orientações tão importantes, precisas e, sobretudo, carinhosas. Ao João Tonucci e à Rita Velloso pelas considerações e indicações bibliográficas, fundamentais para o trabalho. Ao Colegiado do NPGAU, e em especial à secretária Paula, pela eficiência e atenção em resposta às minhas demandas nesse percurso. Ao André pela amizade e parceria nos estudos sobre locação social nesses últimos dois anos. Aos amigos do Coletivo Habite a Política, que me abriram as portas para conhecer o universo complexo e intrigante da política municipal de habitação e, em especial, ao Luís, que me convidou para participar dessa experiência. Às amizades que fiz (ou reforcei) durante essa trajetória de estudos na Escola de Arquitetura e, em especial, ao Estevam, pelo carinho e pelas ajudas. Aos meus pais pelo apoio incondicional, tanto na decisão de realizar o mestrado, quanto durante todo o percurso. Aos demais familiares pelo suporte. À Andreza pelo carinho de sempre. Às minhas irmãs queridas, pela amizade e companhia. Ao Thiago, pelo suporte teórico, companherismo e amor.

Muito obrigada.

Resumo

Esse trabalho tem como objetivo investigar a transformação da habitação em mercadoria e os esforços realizados contra esse processo, mobilizados pelo diálogo entre a luta pela moradia e o Estado na elaboração de políticas públicas. A abordagem adotada segue a perspectiva da economia política e busca identificar a questão habitacional frente ao capital, ao Estado e às lutas anticapitalistas. Com a finalidade de analisar o problema habitacional a partir de um ponto de vista amplo, o trabalho coloca em diálogo autores que investigam sobre a política habitacional brasileira, a informalidade, a produção da moradia no contexto periférico e as lutas territoriais; autores estrangeiros que tratam da política habitacional de seus contextos e desenvolvem relações entre países de capitalismo central; e autores transversais, que rompem em seus textos as barreiras entre o norte e sul global. Dessa forma, o trabalho busca contextualizar o problema habitacional diante do avanço no neoliberalismo, da privatização, financeirização e precarização dos sistemas habitacionais no contexto global e ao mesmo tempo dar a devida atenção às peculiaridades desse processo no contexto brasileiro, levando em conta a informalidade, o crescimento da periferia e as formas de luta pela moradia. Considerando o Estado como um campo de forças, o trabalho investiga a atuação estatal no setor habitacional em contextos emblemáticos na história global, que tanto favoreceram quanto criaram alternativas ao processo de mercantilização da habitação. Comparando essas experiências, baseadas principalmente na locação social, com a atuação estatal brasileira no setor habitacional, canalizada para a produção da casa própria e a mitigação da informalidade, o trabalho busca analisar possibilidades e impossibilidades de desmercantilização da habitação no contexto brasileiro. Buscando convergir as reflexões da literatura nacional e internacional levantadas e aglutinar uma reflexão teórica à uma abordagem mais propositiva, conclui traçando caminhos possíveis de atuação estatal em direção a um sistema habitacional que trata a moradia menos como uma mercadoria, e mais como um direito. Nesse sentido, traz, para além dos debates entre a literatura nacional e internacional, questões atuais e discussões recentemente promovidas em Belo Horizonte pelo Coletivo Habite a Política, iniciativa de um grupo de técnicos ativistas junto a movimentos sociais, entidades profissionais e grupos de pesquisa acadêmicos.

Palavras-chave: habitação como mercadoria, habitação como direito, política habitacional, casa própria, locação social

Abstract

This work aims to investigate the transformation of housing into a commodity and the efforts made against this process, mobilized by the dialogue between the housing struggles and the State in the elaboration of public policies. The approach adopted follows the perspective of the political economy and seeks to highlight the role of the housing sector in the perspective of capital, State and anti-capitalist struggles. With the purpose of analyzing the housing problem from a broad point of view, the work puts in dialogue authors who investigate Brazilian housing policy, informality and the production of housing in the peripheral context, foreign authors dealing with the housing policy of their contexts and developing relations between countries of central capitalism, and transverse authors, who break the barriers between the global north and south in their texts. Thus, the paper seeks to contextualize the housing problem in the face of the emergence of neoliberalism, privatization, financialization and precarization of housing systems in the global context and, at the same time, give due attention to the peculiarities of this process in the Brazilian context, taking into account the informality, the growth of the periphery and the forms of housing struggles. Considering the State as a field of forces, the work investigates the state performance in the housing sector in emblematic contexts in global history, which both favored and created alternatives to the process of commodification of housing. Comparing these experiences, based mainly in social rent policies, with the Brazilian State action in the housing sector, focused in the housing mass production and the mitigation of informality, the work seeks to analyze possibilities and impossibilities of decommodification of housing in the Brazilian context. Seeking to converge the reflections of the national and international literature collected and link a theoretical reflection with a more purposeful approach, the work concludes tracing possible ways of State action towards a housing system that treats housing less as a commodity, and more like a right. In this sense, it brings, in addition to the debates between national and international literature, recent debates and discussions promoted in Belo Horizonte by the Coletivo Habite a Política, an initiative of a group of activist technicians with social movements, professional entities and research groups academics.

Key-words: housing commodification, housing decommodification, housing policies, home ownership, social rent.

Lista de ilustrações

Gráfico 1: Comparação entre as isenções fiscais federais para compra da casa própria e o orçamento do Departamento de Habitação e Urbanismo norte-americano (HUD).....	116
Gráfico 2: Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) – 1940 a 2010.....	170

Lista de abreviaturas e siglas

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMP	Central dos Movimentos Populares
CMPU	Conferência Municipal de Política Urbana
COHAB	Companhia Habitacional
COHRE	Center on Housing Rights and Evictions
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
DHP	Departamento de Habitação Popular
DPMG	Defensoria Pública de Minas Gerais
EZLN	Exército Zapatista de Libertação Nacional
FTA	Frente Terra Autonomia
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo e Serviço
FHA	Federal Housing Administration
FICA	Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNMP	Fundo Nacional de Moradia Popular
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FTFBH	Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte
HOPE	Housing Opportunities for People Everywhere
HUD	Department of Housing and Urban Development
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISSB	Instituto de Seguridade Social Brasileiro

MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MLB	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTD	Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NEM	Núcleo de Estudos Marxistas
NYCHA	New York City Housing Authority
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
OTR	Occupancy Tenancy Rights
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUC-ACLO	Operação Urbana Consorciada - Antônio Carlos - Leste Oeste
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEUC	Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIEI	Programa de Intervenção Estrutural e Integrada
PL	Projeto de Lei
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMH	Política Municipal de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação

PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental Municipal
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
SAB	Sociedade dos Amigos de Bairro
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SENGE	Sindicato dos Engenheiros no Estado de Minas Gerais
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SINDIBEL	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte
SINGEO	Sindicato dos Geólogos de Minas Gerais
SINTAPPI	Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Pesquisas, Perícia, Informações e Congêneres de Minas Gerais
SMAPU	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUPLAN	Subsecretaria de Planejamento Urbano
UDC	União de Defesa Coletiva
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
UTP	União dos Trabalhadores da Periferia

Sumário

Introdução	15
1. Economia política da habitação	29
1.1. A habitação na economia política.....	30
1.2. O Estado no setor habitacional.....	33
1.3. O capital no setor habitacional.....	38
1.4. A habitação na luta anticapitalista.....	41
2. Habitação como mercadoria	49
2.1. A mercantilização da habitação.....	51
2.1.1. <i>Alienação e opressão residencial</i>	54
2.2. A mercantilização da habitação no Brasil.....	59
2.2.1. <i>Quando a cidade expulsa os que não podem pagar: a informalidade</i>	62
2.2.2. <i>Quando nem pagando a casa é sua: a periferia</i>	65
3. A luta pela habitação como direito	69
3.1. Origens da luta pela moradia.....	71
3.1.1. <i>Resistência e ressignificação da moradia pela luta</i>	76
3.2. Origens da luta pela moradia no Brasil.....	79
3.2.1. <i>A luta pela moradia nas favelas</i>	80
3.2.2. <i>A luta pela moradia nas periferias</i>	82
3.3. A habitação como direito.....	84
3.3.1. <i>Origens da habitação como direito no Brasil</i>	86
3.3.2. <i>A luta pela moradia nas instâncias participativas</i>	89
3.3.3. <i>A luta pela moradia nas ocupações organizadas</i>	91
3.3.4. <i>Os limites do direito</i>	95
4. Habitação como política pública	99
4.1. A habitação no Estado de bem-estar social: a desmercantilização parcial.....	101
4.2. A habitação no Estado socialista: a desmercantilização a serviço do poder.....	106
4.3. A habitação no Estado norte-americano: o germe da hipermercantilização.....	111
4.4. A habitação no Estado neoliberal: a hipermercantilização.....	117
4.4.1. <i>A desconstrução do Estado de bem-estar</i>	120

4.4.2. <i>A privatização da habitação no Estado pós-socialista</i>	123
5. Habitação como política pública no Brasil	125
5.1. A habitação no Estado periférico: da informalidade funcional à política neoliberal.....	127
5.2. A habitação no Estado brasileiro: mitigação da informalidade e produção da casa própria.....	134
5.2.1. <i>Origens da habitação social brasileira</i>	135
5.2.2. <i>Adensando a periferia: a produção da casa própria</i>	140
5.2.3. <i>Tratando a informalidade: a urbanização e a regularização de favelas</i>	143
5.2.4. <i>Entre a desmercantilização parcial tardia e a hipermercantilização: o programa Minha Casa, Minha Vida</i>	147
6. (Im)possibilidades de desmercantilização da habitação pela política pública	153
6.1. Via casa própria.....	155
6.1.1. <i>Alienação e opressão residencial na casa própria</i>	157
6.1.2. <i>A relação entre luta por moradia e casa própria</i>	161
6.1.3. <i>A relação entre Estado e casa própria</i>	167
6.2. Via locação social.....	171
6.2.1. <i>Alienação e opressão residencial na locação social</i>	172
6.2.2. <i>A relação entre luta por moradia e locação social</i>	180
6.2.3. <i>A relação entre Estado e locação social</i>	187
7. Muitas vias necessárias: caminhos possíveis para desmercantilizar a habitação	197
7.1. Caminhos “cosmopolitas”.....	198
7.2. Caminhos traçados entre a luta e a política pública.....	204
Considerações finais	243
Referências bibliográficas	247

Introdução

O contexto I

Na última década, os municípios brasileiros vivenciaram um repasse de recursos federais em um volume nunca antes visto, não só no que diz respeito à produção habitacional, com o programa Minha Casa, Minha Vida, cerca de R\$300 bilhões; mas também à urbanização de favelas, com o Programa de Aceleração do Crescimento PAC – Urbanização de Assentamentos Precários, cerca de R\$ 20,8 bilhões (CARDOSO; MADEIRA, 2017). Entretanto, nos últimos anos, essa guinada de recursos começou a apresentar sinais de crise. Por fim, em 2018, a previsão orçamentária para o programa Moradia Digna – que em tese subsidiaria a habitação rural, as moradias do programa MCMV Faixa 1, as moradias construídas por cooperativas e entidades e para custear projetos de urbanização de favelas – se reduziu simplesmente a zero reais (ROLNIK, 2017). Como evidenciado pela chamada do evento “Locação social e novas formas de morar”, realizado em São Paulo em dezembro de 2017¹, tempos de crise acabam se conformando em cenários importantes de busca por alternativas:

Prover moradia para a população de baixa renda é algo muito mais complexo do que a ideia simplista (e muito usada pelos governos brasileiros) de distribuir casas. A má localização dos empreendimentos populares, distantes da infraestrutura e das oportunidades de emprego, prejudica não apenas a vida destes moradores como todo o funcionamento da cidade. Há ainda a dificuldade desta parcela da população em arcar com manutenção de suas residências e os impasses sobre o que fazer em casos de inadimplência, além do **alto investimento que programas como Minha Casa Minha Vida representam aos cofres públicos em tempos de crise. Nesse cenário, começam a surgir alternativas à desgastada fórmula da casa própria**, com especial destaque para o modelo de locação social, que busca ofertar moradia para quem mais precisa de maneira rápida, flexível e pouco onerosa² (grifos meus).

1 No evento, organizado pela plataforma Esquina: Encontros sobre cidades, palestravam Fernando Chucre, Secretário de Habitação da prefeitura de São Paulo, o vereador José Police Neto, o fundador do Urbem (aplicativo gerenciador de contratos de aluguel informal), Philip Yang, e a arquiteta Simone Gatti, da associação Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA).

2 Disponível em: < <http://www.esquina.net.br/eventos/esquina-aberta-locacao-social-e-novas-formas-de-morar-39670927813/>> acesso em maio de 2018.

Essa guinada de investimentos que “desacostumou”³ os municípios brasileiros e hoje está próxima do fim não veio, no entanto, descoordenada das tendências neoliberais vigentes mundo a fora. As medidas tomadas pelo governo de Luíz Inácio Lula da Silva (PT, 2003–2011) para impulsionar o setor imobiliário e favorecer a ampliação da casa como mercadoria a todas as faixas de renda, acabaram por intensificar a valorização fundiária e a segregação urbana (MENDONÇA; COSTA, 2011).

Com a drástica redução dos recursos federais no setor da produção habitacional, os municípios estão sendo agora obrigados a repensar suas políticas urbana e habitacional, a fim de torná-las mais adequadas aos seus orçamentos. Finalmente, mais criatividade – para além da produção dos conjuntos habitacionais nas periferias – está sendo exigida na busca por tentar mitigar a precariedade urbana e os problemas gerados pelos processos de valorização imobiliária. Na ausência dos vultosos recursos federais, vem a oportunidade para os municípios retomarem as rédeas das suas políticas, momento bastante similar aos anos 1990, quando a decadência da política habitacional federal possibilitou a ascensão de uma série de iniciativas locais. Mas essa possível “remunicipalização”⁴ da política habitacional está inserida em um contexto muito diferente, tanto da economia global quanto das lutas locais pela moradia.

No cenário econômico global, a ascensão do modelo neoliberal possibilitou a emergência de políticas de habitação cada vez mais financeirizadas e precarizadas (ROLNIK, 2015). O desmonte dos sistemas de bem-estar social mundo a fora teve também um grande impacto nas formas de provisão de moradia pelos estados, e a ideia da *moradia como mercadoria* passou a se sobrepor cada vez mais a da *moradia como direito*. O estouro da bolha imobiliária norte-americana nos anos 2008 também aprofundou os problemas relacionados à habitação: uma série de execuções hipotecárias em massa deixaram milhares de pessoas nas ruas, tanto nos EUA quanto em países europeus como a Espanha, abrindo espaço para o resgate de milhares de casas por bancos, fundos e outros agentes financeiros, pouco interessados nos valores de uso das residências.

3 No evento, o Secretário de Habitação de São Paulo, Fernando Chucre, iniciou sua fala dizendo que “o Minha Casa, Minha Vida um pouco “emburreceu” o poder público no sentido dele se acostumar com uma maneira fácil de ter recurso disponível para a produção de habitação de interesse social. Então, de uma certa maneira, essa queda, essa redução de recursos disponibilizados para a produção, especialmente de habitação, está forçando os municípios, o Estado e o Governo Federal a discutir novas possibilidades de financiamento à provisão e ao atendimento à população de baixa renda.”

4 Termo usado pelo professor da FAU-USP, Renato Cymbalista, durante debate promovido pelo Coletivo Habite a Política, realizado no Sindicato Sintappi-MG, no dia 25 de maio de 2018 em Belo Horizonte, para designar o atual processo de retomada da política habitacional pelos municípios após a queda dos recursos do programa Minha Casa, Minha Vida. Esse processo é semelhante ao ocorrido na década de 1990, depois do fim do Banco Nacional de Habitação e da promulgação da Constituição de 1988, quando ocorreu a “municipalização”.

No cenário local brasileiro, diferentemente dos anos 1990, os movimentos de luta pela moradia já tiveram a oportunidade constatar, depois de duas décadas de relação mais próxima com o Estado, as impossibilidades de conciliação dos interesses da luta urbana e do mercado. A tentativa do governo do Partido dos Trabalhadores de convergir a ideia da *habitação como um direito*, construída por tantas décadas pelos movimentos por moradia e pela reforma urbana, com a ideia da *habitação como mercadoria*, que adentrou a política pública para benefício do capital imobiliário emergente por meio do programa MCMV, não passou de uma estratégia de manutenção da “governabilidade”, nas palavras de Lurdinha Lopes⁵, militante do MNLM no Rio de Janeiro:

Pela governabilidade nós assumimos a derrota e ficamos calados. E ao ficar calados nós ficamos reféns daquilo que era possível dentro de um Estado burguês com hegemonia do capital. Aquilo que era possível pra nós, a migalha que pudesse cair debaixo da mesa na época da fartura. Mas era uma fartura, pouco se falava em crise, como se fala hoje.

Com a crise econômica e o golpe realizado em 2016 sobre a presidenta Dilma Rousseff, o Partido dos Trabalhadores perdeu o espaço para o seu projeto conciliatório, que foi substituído pela “Ponte para o Futuro” de Michel Temer, projeto responsável por uma avalanche de retrocessos na política social, trabalhista e econômica brasileira⁶. Já não é preciso “engolir” mais nada em prol da “governabilidade”, já que essa não existe mais.

O contexto II

Desde 2010 a Prefeitura Municipal não fez entrega de unidades habitacionais para as famílias que estavam organizadas nas filas, dos movimentos habitacionais. Pois bem, desde 2010 os movimentos, de forma organizada construíram mais de 10 mil moradias. Em Izidora, em Dandara, em vários outros lugares e isso sem um centavo no bolso!

É assim que a militante das Brigadas Populares, Isabella Gonçalves - que atua também na Câmara Municipal de Belo Horizonte, no gabinete das vereadoras do PSOL Áurea Carolina e Cida Falabella - resumiu a situação da política habitacional de Belo Horizonte nos últimos anos, durante audiência pública sobre uma alteração nas fontes de recursos do Fundo Muni-

5 Fala durante o Seminário Internacional Terra Comum, realizado no espaço BDMG Cultural, em Belo Horizonte, em maio de 2018.

6 Proposta de Emenda Constitucional 55/2016 dos gastos orçamentários, proposta de reforma trabalhista, diminuição da participação social na política urbana (redução das atribuições do Conselho Nacional de Cidades pelo decreto n. 9.076), reconcentração dos recursos para financiamento habitacional nas classes menos necessitadas (pela Instrução Normativa nº 347/2016, emitida pelo Ministério das Cidades), entre outros retrocessos na política social.

cial de Habitação⁷. Enquanto o cenário da política habitacional em Belo Horizonte nos anos 1990 parecia promissor, depois da criação do Orçamento Participativo da Habitação pela gestão de Patrus Ananias (PT), o cenário posterior aos anos 2000 se mostrou um pouco menos otimista. A Militante E do MNLM, resumiu bem essa trajetória, durante debate promovido pelo Coletivo Habite a Política⁸:

O Orçamento ele se agravou, exatamente, logo depois que terminou a gestão do Patrus. Terminou a gestão do Patrus não tinha reeleição, elegeu o Célio de Castro que assumiu todas as obras que a gestão do Patrus não deu conta de fazer. E aí a gestão do Célio teve reeleição e ele ficou devendo as obras do Orçamento e antes de terminar a gestão do Célio já veio o dedo do Pimentel e, assim, o que estava coalhado, apodreceu. [...] Aí entrou o tal do Orçamento de dois em dois anos, a diminuição mesmo dos valores para os investimentos em favela. O tal do peso técnico... Que foi uma luta pra gente mudar isso. [...] Foi uma luta! Foi uma luta pra gente mudar isso, porque o conceito que trouxe para o Orçamento é que a comunidade não entende nada não: “Nós vamos apresentar e vocês selecionam a partir do que a gente está apresentando pra vocês.” E é isso que vai até hoje.

Apesar dos problemas, o Orçamento Participativo da Habitação havia criado uma prática de relacionamento entre município e movimentos de luta pela moradia que, em vez de ser qualificada e desenvolvida, foi reduzida com o passar dos anos. Com a introdução dos critérios do programa Minha Casa, Minha Vida no município, a política local se enfraqueceu ainda mais, e os núcleos organizados, que haviam lutado durante anos junto à prefeitura, ficaram no limbo da política municipal na espera por unidades, formando o “passivo do OPH”. Em meio a esses problemas, os movimentos de luta pela moradia local acabaram se dividindo: enquanto militantes antigos dominaram o Conselho Municipal de Habitação, limitando a renovação das pautas para reforçar a cobrança das promessas do passado, novas lideranças emergiram, se arriscando na construção de moradias a partir de ocupações organizadas.

Depois de realizar mais de 15 ocupações de terrenos na região norte e oeste da cidade, que abrigam hoje um número próximo de 13 mil de famílias, os movimentos ligados à ocupações, como as Brigadas Populares e o Movimento de Lutas nas Vilas, Bairros e Favelas (MLB), consolidaram uma ampla rede de atores apoiadores – academia, partidos políticos e a sociedade civil em geral – apuraram seu discurso político frente à valorização e a especulação imobiliária, e se arriscaram também em ocupações de edifícios no centro da cidade. Entre 2017 e 2018, nas-

7 Audiência pública sobre o Projeto de Lei 413/2018, que retira recursos do Fundo Municipal de Habitação provenientes da alienação de imóveis públicos, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 12 de dezembro de 2017.

8 Debate sobre o Programa de Intervenção Estrutural Integrada em Assentamentos de Interesse Social promovido pelo Coletivo Habite a Política, realizado no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte, em 9 de junho de 2018.

ceram três ocupações verticais em áreas valorizadas da cidade: Maria Carolina de Jesus (MLB), Pátria Livre (MTD) e Vicentão (Brigadas Populares).

A força política das ocupações organizadas recentes acabou tomando o foco da última eleição. Enquanto a gestão de Márcio Lacerda, do PSB, (2009-2017) não ficou conhecida como a mais solidária a essa frente da luta pela moradia, a gestão de Alexandre Kalil, do PHS, prometia abrir uma nova abertura para negociação. Durante sua campanha, Kalil visitou as ocupações da Izidora e se comprometeu a encerrar as tentativas de despejo e iniciar o processo de regularização fundiária da área. No entanto, após eleito, só começou de fato a tomar alguma providência depois de uma série de protestos organizados pelas famílias em frente à prefeitura.

O então prefeito começou a mostrar uma atuação muito ambígua com relação à política habitacional. Ao mesmo tempo em que reconheceu 119 áreas populares irregulares como legítimas (entre loteamentos clandestinos, irregulares e ocupações organizadas), através de uma ação espetacular pelo Decreto 16.888/2018, criou, por outro lado, uma rede de esforços entre órgãos públicos e secretarias para conter e criminalizar a ocupação de áreas públicas, com o Decreto 16.889. Kalil ainda instaurou uma prática controversa de enviar projetos de lei para a Câmara, sem uma discussão prévia no Conselho Municipal de Habitação, o órgão deliberativo diretamente encarregado da política: o PL 426/2018, sobre a utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação para uma política de locação social, e o PL 413/2018, sobre a redução de uma das origens de recursos do fundo. Na mesma audiência citada anteriormente, Isabella Gonçalves, das Brigadas Populares, explicitou sua indignação quanto a essas atitudes do Poder Executivo, sendo seguida por Ednéia Aparecida, do MNLM:

A Prefeitura não queria nem sequer dar esclarecimentos pros vereadores da casa, pro movimento popular em audiência pública [...]. A gente ter uma audiência pública nessa casa, sem nenhuma representação da Prefeitura é um tapa na cara dos movimentos populares. É um tapa na cara daqueles que lutam pelo direito à moradia adequada que, inclusive, foi uma das pautas centrais que balizou a construção da campanha do prefeito no segundo turno. Essa é uma virada de costas e uma sinalização de que a Prefeitura pode estar querendo caminhar no mesmo sentido da gestão passada: da ausência completa do diálogo, do desrespeito às instituições democráticas de deliberação e, também, de desrespeito, truculência e violência contra aqueles que ocupam, resistem, lutam nos conselhos e lutam em todos os espaços (Fala de Isabella Gonçalves).

O que está acontecendo na Política Habitacional é uma coisa extraordinária, nem na gestão do Márcio Lacerda eu vi tanto descaso com a participação e com a gestão democrática mesmo da discussão [...] Nós não podemos permitir que o nosso Fundo Municipal de Habitação vá enriquecer ainda mais o mercado da produção civil e excluir, de fato e verdadeiramente, de uma vez por todas, as famílias de baixa renda que não tem condição de acessar isso (Fala de Ednéia Aparecida).

Parece que, apesar de aparentemente ser considerada mais “permeável” que as passadas, a gestão de Kalil tem decepcionado as duas principais frentes do movimento de luta pela moradia de Belo Horizonte.

O contexto III

Nessa quinta feira, 25/01, em reunião com Governos Municipal e Estadual o MLB e a coordenação da Ocupação Carolina Maria de Jesus deram um grande passo na luta em Belo Horizonte. Durante as Mesas de negociação e Diálogo do Governo do Estado que ocorreram entre os meses de setembro e outubro de 2017, o movimento e as famílias apresentaram algumas propostas a serem avaliadas pelo poder público visando garantir a moradia digna. Dentre elas, constava a auto construção no histórico terreno da Avenida Perimetral no Barreiro, onde em 2012, era brutalmente despejada a primeira ocupação Eliana Silva. [...] Por meio de um auxílio pecuniário a ser oferecido durante um ano para as famílias será realizada a compra de materiais de construção para as obras das casas que serão erguidas junto a nossa equipe de assessoria técnica. O MLB reconhece a enorme importância dessa conquista, que pra nós já teve gosto de bomba, gás e muitas lágrimas. Mas ressaltamos que a luta da Ocupação Carolina Maria de Jesus é também PELO DIRETO DE SE MORAR NO CENTRO! Muitas das famílias desejam continuar morando no centro da cidade pelo acesso a empregos, a área hospitalar, a cultura e ao lazer. Com isso, continuamos nossa negociação junto aos governos para GARANTIR que essas famílias também sejam contempladas, juntas a tantas outras que sempre tiveram acesso negado a essa outra cidade. QUE O CENTRO SE ENCHA DE POVO! Seguimos juntos, mais fortes, nessa batalha!⁹

Depois de longos meses de negociação com o governo do Estado de Minas Gerais, uma alternativa foi garantida para parte das famílias que serão removidas da ocupação Carolina Maria de Jesus, localizada em uma edificação abandonada no centro de Belo Horizonte desde setembro de 2017. A solução encontrada foi a disponibilização pela prefeitura de terrenos urbanizados no Barreiro, onde as famílias poderiam autoconstruir suas casas. Mas ainda não há modelos suficientemente pensados, desenvolvidos, discutidos, que tornem possível a efetivação da moradia no centro para as famílias que desejam permanecer na área. Claramente a produção da casa própria não será uma opção viável para garantir moradia digna para essas pessoas na zona central, sem expô-las à dinâmica de mercado.

“Moradia não é mercadoria”

“Moradia não é mercadoria”, é o que dizem militantes, ocupantes, acadêmicos, técnicos, tanto

⁹ Disponível em: < <https://www.facebook.com/mlbminas/videos/1449462375162547/>>, acesso em junho de 2018.

em Belo Horizonte quanto em muitas outras cidades do Brasil. Mas têm sido realmente discutidas ou experimentadas formas desmercantilizadas de habitação nos debates entre luta pela moradia e poder público nos últimos anos? Dificilmente. Para fora do Estado, vemos que a casa se consolidou como uma mercadoria, seja acessada pelo mercado formal ou informal. São tendências que avançam até mesmo para as ocupações urbanas (TONUCCI FILHO, 2017, MACHADO, 2017). Para dentro das políticas públicas, a casa também se consolidou como mercadoria, quando acessada pelo modelo da casa própria (ROLNIK, 2015, MADDEN; MARCUSE, 2016, AALBERS, 2016).

De onde então vem essa bandeira? Qual a possibilidade desse grito encontrar a política pública no contexto brasileiro? É preciso aprofundar esse debate e trazer a habitação para dentro da economia política para compreender melhor as contradições que nele se colocam. É preciso também uma análise mais aprofundada sobre a atuação estatal no setor habitacional para fazer com que a ideia de que “moradia não é mercadoria” seja deslocada de um mero discurso político para uma realidade programática.

“Aluguel não é moradia digna”

Existe um consenso entre muitos movimentos sociais de que a única forma de moradia digna é a casa própria. Se não é conquistada pela aquisição no mercado, já que a sociedade é desigual e injusta, deve ser conquistada pela política pública, com o auxílio do Estado. Se a política pública é insuficiente e ineficiente, já que o Estado se presta mais à promoção do lucro privado que às políticas sociais, deve ser conquistada “na marra”, por meio da ocupação. Se a ocupação não é reconhecida, já que questiona o histórico de concentração fundiária e ofende a ordem proprietária, deve-se lutar pela legitimação do território ocupado, através da negociação, novamente, com o Estado. Sendo a casa conquistada, do apartamento de luxo ao barraco na periferia, a venda, o aluguel, a sublocação, qualquer tipo de rentismo é livre. E se instaura mais uma vez a dinâmica de mercado.

Durante o desenvolvimento do meu trabalho de conclusão de curso¹⁰, realizado em 2015 em conjunto com Rafaela Guimarães Costa, a inquietude quanto à essa dinâmica da moradia no Brasil, pautada tão fortemente na ideologia da casa própria, me motivou a estudar as políticas públicas voltadas para o aluguel no contexto internacional e a entrevistar uma série de atores locais sobre as possibilidades de implantação de uma política de locação social em Belo Hori-

10 COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. **Locação social: Porque não?** Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

zonte. Naquele período, o assunto começava a surgir no município, nos planos de operações urbanas (Na Operação Consorciada Antônio Carlos-Leste Oeste - ACLO e na Operação Simplificada Barro Preto), em propostas na IV Conferência Municipal de Política Urbana e em debates de movimentos sociais emergentes (Cidade que queremos, “Rolezinho da função social”, entre outros) (COSTA; PAOLINELLI, 2015, PAOLINELLI, 2017).

O primeiro aspecto notado durante essa investigação inicial foi que, apesar de alguns técnicos, lideranças de movimentos sociais e acadêmicos serem adeptos da locação social como possibilidade de política pública, essa não correspondia, e aparentemente ainda não corresponde, às expectativas da grande maioria das pessoas que lutam para ter acesso à casa. “Morar de favor” ou sob a “cruz do aluguel” é sempre entendido como o oposto de moradia digna. Mesmo que esse “favor” seja do próprio Estado, no cumprimento de sua obrigação, e mesmo que o aluguel seja mais acessível do que as parcelas de um financiamento.

Mas ainda havia muitas outras inquietações a serem trabalhadas. E uma aposta em que, apesar dos problemas, ainda seria mais fácil compatibilizar a ideia de que “moradia não é mercadoria” com o desenvolvimento de uma política de locação social (de propriedade pública, regulada ou de organizações da sociedade civil), que pela ampliação do acesso à casa própria com a ajuda do Estado, que já havia se mostrado tão falha. No entanto, no decorrer das minhas leituras, fui notando que as políticas de locação social dos países sobre os quais estudei durante a graduação também passavam por processos de desestruturação e se transformavam com o avanço da financeirização na política habitacional. Ficou cada vez mais claro: não há um caminho específico de política pública capaz de resolver o problema do acesso à habitação nos dias de hoje, seja ele direcionado à ampliação da casa própria ou da criação de programas de locação social. Para além da dicotomia casa própria *versus* locação, o tratamento da habitação como direito, e não como mercadoria, depende de um leque muito maior de possibilidades de política pública e de transformações muito mais profundas no sistema habitacional.

O método e o desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa foi motivada, inicialmente, pela vontade de preencher as lacunas deixadas pelo meu trabalho de conclusão de curso, acerca das possibilidades de implantação de uma política de locação social em Belo Horizonte. No decorrer o trabalho, me envolvi com a literatura e comecei a enxergar outras possibilidades de pesquisa. Dois caminhos metodológicos paralelos se traçaram e se retroalimentaram no decorrer desse percurso.

O primeiro foi a *pesquisa teórica*, o engajamento com a bibliografia, a participação em congressos e seminários, a investigação de casos internacionais e a tentativa de compreensão da política habitacional dentro do contexto sociopolítico brasileiro, que durante esse processo, se transformou bruscamente depois do golpe sofrido por Dilma Rouseff em 2016. Nesse caminho, se entrecruzaram autores brasileiros, atentos ao contexto local da habitação, como Nabil Bonduki (2012), Edésio Fernandes (2008, 2016), Ermínia Maricato (1995, 1997, 2000, 2011), Pedro Abramo (2002, 2007), entre muitos outros; e autores estrangeiros, que investigam sobre seus contextos específicos, mas também desenvolvem relações entre uma diversidade de países de capitalismo central, como Christine Whitehead e Kathleen Scanlon (2007), David Madden e Peter Marcuse (2016) e Manuel Aalbers (2008, 2016). Autores transversais, que rompem em seus textos as barreiras entre o norte e sul global como James Holston (2013), Raquel Rolnik (2015) e Raul Zibechi (2015), também foram fundamentais na pesquisa.

Colocar essa bibliografia para dialogar foi um importante passo para compreender o momento histórico do problema habitacional, as relações entre o local e o global e os limites das generalizações. Nesse eixo de pesquisa, foram mobilizados conceitos e análises essenciais, como a *mercantilização da habitação, alienação e opressão residencial* (MADDEN; MARCUSE, 2016) *financeirização da habitação* (AALBERS, 2016) e *financeirização da moradia nos trópicos* (ROLNIK, 2015), *territórios em resistência* (ZIBECHI, 2015), *cidadania insurgente* (HOLSTON, 2013), entre outros.

O segundo caminho seguido foi o da *participação política*, por meio do engajamento com a luta pela moradia local, da participação em audiências públicas, debates, reuniões do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, e da busca pela compreensão das relações e das negociações entre os agentes do poder público e os movimentos de moradia. Comecei a me envolver nos debates do Coletivo Habite a Política e do Conselho Municipal de Habitação, e a participar junto aos movimentos sociais, setores da academia, sindicatos e técnicos da prefeitura, na construção de uma proposta de revisão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte. Esse caminho se transformou em um grande aprendizado, mostrando como o Estado não é uma instância monolítica, mas sim repleta de fissuras, e como a luta pela moradia é também diversa e complexa. Esse percurso, que pode não estar tão evidente nos primeiros capítulos, foi no entanto, essencial no amadurecimento da pesquisa, elucidando uma série de questões tratadas em meus estudos e dando um tom mais prático às minhas aspirações teóricas.

Em um trabalho resultante desses dois caminhos, não faria sentido, ao meu ver, que a análise do problema habitacional e das relações entre Estado, capital e luta pela moradia desenvolvida, não viesse acompanhada de uma busca por traçar caminhos possíveis, em uma direção propositiva, ainda que tímida. Durante o desenvolvimento da pesquisa, três possibilidades de abordagem

se desenharam: focar a) na discussão sobre a relação entre luta pela moradia e Estado, b) na discussão sobre a relação entre luta pela moradia e propriedade, e c) na tentativa de traçar caminhos possíveis para uma política pública alternativa. Não consegui abrir mão de nenhuma das possibilidades, que, de certa forma, na minha perspectiva, só faziam sentido se analisadas conjuntamente.

Busquei então dar a elas um eixo condutor: a investigação sobre o processo de transformação da habitação em mercadoria, suas contradições, e suas relações com o Estado e seus conflitos com a luta urbana. Na investigação sobre as possibilidades e impossibilidades de desmercantilização da habitação, que deu ao trabalho um tom mais propositivo, as relações entre habitação, propriedade, capital, Estado e luta foram se encaixando e dando sentido uma a outra. O foco da pesquisa passou a ser então discutir e tentar responder, ainda que de forma incipiente, as seguintes questões: como a moradia se transformou em uma mercadoria? Qual o papel do Estado nesse processo? É possível, no contexto político e econômico atual, pensar em políticas públicas com uma visão desmercantilizada da habitação? Qual o papel dos movimentos de luta pela moradia nesse sentido? Como eles têm pressionado a criação e transformação de políticas públicas? Essas pressões estão caminhando a favor da consolidação da habitação como direito, e não como mercadoria?

A hipótese aqui criada é a de que as possibilidades de transformação da habitação em um direito, e não em uma mercadoria, podem tanto emergir quanto serem minadas durante o processo complexo, e muitas vezes controverso, de diálogo entre luta pela moradia, Estado e capital. No entanto, entre as diversas formas possíveis de política pública que caminham nesse sentido, a casa própria – relacionada intimamente com a lógica de mercado e influenciada diretamente por aspectos ideológicos – não configura a alternativa ideal, principalmente no contexto brasileiro, e novas abordagens são necessárias. Para isso, a compreensão de outras realidades e de outros momentos históricos é essencial no sentido de ampliar nossa imaginação política.

Pesquisas nesse sentido, que aliam a compreensão da questão da habitação no contexto global com uma atenção às especificidades do contexto brasileiro, se tornam relevantes à medida em que o cenário da política habitacional é permeado por um número cada vez maior de incertezas. No nível nacional brasileiro, as reflexões aqui traçadas situam-se em meio a queda do projeto conciliatório do Partido dos Trabalhadores e a ascensão do projeto neoliberal responsável por um intenso desmonte das políticas sociais. No nível local, em Belo Horizonte, a pesquisa situa-se em um importante momento em que emergem novas possibilidades, com o fortalecimento de movimentos renovados de luta pela moradia em conjunto com um corpo técnico politizado, atento aos desafios contemporâneos da efetivação do acesso à cidade e à moradia.

O trabalho

Para facilitar a leitura do trabalho, optei por dividi-lo em um número maior de capítulos¹¹, que, no entanto, não são longos. O *Capítulo 1 - Economia Política da Habitação*¹² pretende esclarecer as bases teóricas pelas quais o trabalho será guiado. Busca discutir a questão habitacional à luz da economia política e elucidar a posição do setor habitacional frente ao capital, ao Estado e às lutas anticapitalistas, evidenciando os atores e processos relacionados à produção e ao acesso à habitação. Do ponto de vista da relação entre capital e habitação, procura evidenciar a importância que o setor habitacional tem ganhado junto à produção do espaço urbano frente às crises de sobreacumulação do capital, na linha de Harvey (2011, 2012, 2015). Do ponto de vista do Estado, objetiva desmistificar os mitos sobre a atuação estatal no setor habitacional, trazendo a análise de Peter Marcuse (2013) e David Madden e Peter Marcuse (2016). Do ponto de vista da luta anticapitalista, busca revisitar e atualizar a *questão da habitação*, levantada por Engels (2015 [1887]), a partir de autores como, novamente, Madden e Marcuse (2016), além de Manuel Aalbers e Brett Christophers (2016) e Raul Zibechi (2015), sendo esse último responsável por situar a questão do ponto de vista latino-americano.

O *Capítulo 2 - Habitação como mercadoria*, ainda na perspectiva da economia política da habitação, demonstra uma preocupação em destrinchar o processo de transformação da moradia em mercadoria, tendo como eixo condutor a análise de Madden e Marcuse (2016) e trazendo conceitos importantes desenvolvidos pelos autores, como a *alienação* e a *opressão residencial*, que aparecerão também nos capítulos seguintes. Buscando situar o processo de mercantilização da habitação no contexto brasileiro, esse capítulo procura também evidenciar as especificidades dessa transformação no tratamento da moradia sob o ponto de vista da *informalidade*, usando autores como Pedro Abramo (2002, 2007), Edésio Fernandes (2008), Ermínia Maricato (1995) e Francisco de Oliveira (2006); e sob o ponto de vista da formação das *periferias* e da consolidação da casa própria como a forma mais popular de moradia, a partir de autores como Bonduki (1998) e Holston (2013).

11 Os primeiros capítulos, 1 e 2, fazem parte do mesmo esforço de elucidar as bases teóricas que serão utilizadas no texto como um todo, traçando a economia política da habitação. Os capítulos 4 e 5 também foram pensados como um único capítulo, a respeito da habitação como política pública em contextos emblemáticos e no Brasil, mas devido à extensão que adquiriu durante o processo de escrita, foi também dividido em dois.

12 Originalmente, cada subcapítulo dessa seção havia sido pensado como uma pequena introdução teórica de cada capítulo do trabalho. Optei por aglutinar essas introduções em um único capítulo para introduzir o trabalho como um todo, com o objetivo facilitar o entendimento do leitor sobre a perspectiva teórico-metodológica adotada.

O *Capítulo 3 - A luta pela habitação como direito*, busca traçar as origens da luta pela moradia, destacando as formas de resistência desenvolvidas contra os processos de mercantilização da habitação e da cidade por uma diversidade de movimentos insurgentes. Esse capítulo foca sua análise nas formas de luta que cresceram no contexto latino-americano¹³, principalmente a partir da perspectiva de Zibechi (2015). Depois de situar as lutas pela moradia num contexto mais amplo, esse capítulo levanta também as origens da luta pela moradia no Brasil, inicialmente a partir das *favelas* e das *periferias*, e mais tarde a partir das *ocupações organizadas*. Finalmente, busca traçar os caminhos que fizeram emergir a ideia da habitação como um direito no Brasil, e os limites encontrados para efetivá-la, a partir da relação com o Estado e com a ordem jurídico-institucional, abrindo espaço para a discussão sobre a habitação como política pública.

O *Capítulo 4 - Habitação como política pública*, partiu de um esforço de compreensão das formas de política habitacional que existiram na história em contextos emblemáticos, que tanto favoreceram quanto criaram alternativas ao processo de mercantilização da habitação. Compreendendo o Estado como campo de forças, a partir da visão de Poulantzas (2000), e compreendendo a atuação estatal no setor habitacional nem como uma intromissão, nem como demonstração de benevolência, mas sim como resultado de disputas, a partir da visão de Madden e Marcuse (2016), esse capítulo busca elucidar os caminhos que a habitação tomou dentro das políticas públicas, até o desenvolvimento da visão que se generalizou nos dias de hoje: a habitação como um ativo financeiro, profundamente respaldada pela atuação estatal.

O *Capítulo 5 - Habitação como política pública no Brasil* foi pensado como uma continuidade do Capítulo 4, focando, no entanto, nas especificidades do contexto latino-americano e, mais precisamente, do contexto brasileiro. Esse capítulo procura traçar o caminho percorrido pela habitação como política pública no Brasil até a atualidade, apontando a relação com sua condição periférica e levantando suas transformações mais emblemáticas¹⁴. Busca também mostrar como as iniciativas de atuação estatal no setor habitacional brasileiro se direcionaram para o *tratamento da informalidade*, sem uma alteração da lógica da produção do espaço segregado, e para a *produção da casa própria*, que reitera a propriedade privada individual como a forma dominante

13 Enquanto do ponto de vista da habitação como política pública (Capítulo 4) esse trabalho traz casos emblemáticos do contexto europeu e norte-americano, por acreditar na influência desses modelos no desenvolvimento da habitação como política pública no Brasil (Capítulo 5), do ponto de vista da habitação como luta e como direito (Capítulo 3), optou-se por dar um foco maior às insurgências e movimentações que emergiram no contexto latino-americano, por entender que essas se situam em um cenário político e econômico com maiores afinidades com o brasileiro.

14 Apesar do debate sobre a política habitacional brasileira ter sido exaustivamente destrinchado por uma ampla literatura, acredito que há um período importante da história, anterior ao golpe militar, que ainda não foi suficientemente debatido, uma contribuição de Bonduki (2012) que traz importantes informações sobre o processo de mercantilização da habitação via política pública no Brasil.

de moradia no Brasil.

O *Capítulo 6 - (Im)possibilidades de desmercantilização da habitação pela política pública* busca, com base nas discussões condensadas das sessões anteriores e com base em discussões recentes ainda não debatidas profundamente por trabalhos acadêmicos no Brasil, tratar das (im)possibilidades de desmercantilização da habitação a partir das duas vias de política pública mais emblemáticas levantadas no trabalho: a casa própria e a locação social. Em casa uma das vias será analisada sua implicação na alienação e na opressão residencial, conceitos de Madden e Marcuse (2016), e sua relação com a luta pela moradia e com o Estado, buscando elucidar contradições e problemáticas intrínsecas a cada uma dessas formas.

O *Capítulo 7 - Muitas vias necessárias: caminhos possíveis para desmercantilizar a habitação* busca convergir reflexões da literatura nacional e internacional sobre caminhos necessários para o sistema habitacional atual e pretende aglutinar a reflexão teórica da pesquisa à uma abordagem mais propositiva. Parte, inicialmente, de propostas levantadas por David Madden e Peter Marcuse (2016) e Manuel Aalbers (2016), e se expande à reflexões ligadas ao contexto periférico, como as de Raul Zibechi (2015) e Raquel Rolnik (2015), buscando criar um debate entre os pontos de vistas do norte e do sul global.

Para finalizar as proposições levantadas no trabalho, esse capítulo final busca também apresentar vozes de atores importantes envolvidos na Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, que, recentemente, têm sido mobilizados por uma revisão da política local, em que ganha destaque a atuação do recém-criado Coletivo Habite a Política. A história da criação e da atuação do Coletivo Habite a Política aparece na forma de encarte, em páginas cinza, entre o desenvolvimento e a conclusão desse capítulo. Esse parêntesis explicativo não foi inserido apenas a título de ilustração, nem se trata de uma tentativa de avaliação da atuação do coletivo. A incorporação desse material busca narrar um processo ainda em curso, de onde parte a reflexão desse trabalho.

1. ECONOMIA POLÍTICA DA HABITAÇÃO

Entender como a habitação se torna um objeto de disputa nas mais diversas esferas da vida em sociedade é uma tarefa difícil, mas é também um movimento essencial para iniciar qualquer processo que objetive transformá-la em um direito para todos. Um dos empecilhos que frequentemente é colocado sob a universalização do direito à moradia é a existência de uma suposta “crise habitacional”, ou seja, de uma disfunção econômica pontual da produção de moradias (MADDEN; MARCUSE, 2016). Essa postura simplista de análise da questão habitacional obscurece as relações de poder presentes nas dinâmicas territoriais, que não são puramente derivadas de questões econômicas, mas também envolvem questões políticas, sociais e que estão diretamente ligadas à atuação do Estado. Afinal de contas, para pobres, negros, minorias e populações historicamente excluídas das cidades, a “crise habitacional” não é de hoje e nem depende de oscilações macroeconômicas para se fazer presente.

Buscando então tratar da questão habitacional de forma mais aprofundada, é comum autores da área do planejamento urbano mencionarem direta ou indiretamente que a “questão habitacional” é uma questão de “economia política” (BOLLAFFI, 1979; VILLAÇA, 1986; MARICATO, 2000, 2011), ou, mais precisamente, afirmarem a existência de uma “economia política da habitação” (ROLNIK, 2015). Essas afirmativas parecem autoexplicativas para aqueles que buscam situar a questão habitacional em um contexto onde se entrecruzam questões políticas, sociais e econômicas, ou para aqueles que compreendem o que “economia política” significa no âmbito acadêmico – o que não necessariamente contempla aqueles que de fato lidam diariamente com a precariedade ou a falta de um teto para morar.

O que significa, nesse sentido, “economia política”? Qual seria então a “economia política da habitação”? Nesse capítulo discutiremos a questão habitacional à luz da economia política, mostrando qual o papel do setor habitacional frente ao capital, ao Estado e às lutas anticapitalistas. Essa discussão introdutória norteará os capítulos seguintes, provendo um arcabouço teórico que dará base à discussão sobre as possibilidades e impossibilidades de desmercantilização da habitação e sua transformação em um direito universal.

1.1. A habitação na economia política

Segundo Manuel Aalbers e Brett Christophers (2016), há muitas escolas de pensamento que se reconhecem como economia política. Às vezes a expressão é usada para se referir a um grupo específico de economistas “heterodoxos” (que contrariam o senso comum e a ortodoxia da economia neoclássica dominante, ou *mainstream*), ou cientistas políticos particularmente interessados em economia. Há ainda um terceiro eixo localizado entre a sociologia e a geografia, fortemente influenciado pelo pensamento marxista, onde temos como exemplo o geógrafo David Harvey – que claramente será a linha que influenciará mais esse trabalho. O que todas essas correntes de pensamento têm em comum e o que as diferencia da economia convencional, segundo os autores, é o fato de que analisam a economia dentro de seu sentido político e social, ao invés de enxergá-la como uma entidade autônoma, gerenciada por suas próprias regras baseadas em interesses individuais.

Aalbers e Christophers (2016) vão ainda além. Para estes autores, a habitação não é apenas uma *questão de economia política*, mas é também é uma *questão central na economia política*, fato que tem sido ignorado há décadas pelos ditos economistas políticos. Segundo os autores, a *habitação como política pública* se afastou do interesse desses teóricos, enquanto a *habitação como mercadoria* ficou enclausurada dentro da economia convencional, que, preocupada com o “livre mercado”, pecou na falta de análise das relações de poder e do papel do Estado, tão essenciais para uma análise integrada da habitação.

É preciso então entender qual é a “economia política” da habitação, e ao mesmo tempo levar a sério a habitação dentro da economia política, o que não parece ter sido feito com profundidade até então. Nesse sentido, Aalbers e Christophers (2016) buscam dar a visibilidade necessária à habitação debruçando-se sobre uma categoria essencial da economia política, o *capital*¹⁵, re-colocando a habitação como ponto central de análise sob três perspectivas: do ponto de vista do capital como processo de circulação, do capital como relação social e do capital como ideologia.

Dessa forma, para os autores, a habitação aparece como mola propulsora das economias em momentos de crise, resolvendo problemas na circulação de capital quando esses se encontram estagnados. Ao mesmo tempo, a habitação materializa, reproduz e reforça as desigualdades

15 Dentro da perspectiva marxista da economia política – ou, mais precisamente, da “crítica da economia política” (MARX, 2013 [1867]) – existem categorias que se colocam como centrais: o trabalho, a mercadoria, o valor e o capital. De forma sintética, o trabalho produz a mercadoria, a mercadoria coagula valor e o valor é a substância do capital.

presentes nas relações sociais, uma vez que, por um lado, é um dos maiores ativos e formas materiais de riqueza, e por outro, muitos não têm nem mesmo a chance de acessá-la. De forma mais ampla, a habitação ainda simboliza a própria ideologia capitalista, na medida em que a propriedade privada, os mecanismos de alocação de mercado e as estratégias de acumulação não aparecem em nenhum outro *lôcus* de forma tão explícita quanto no sistema habitacional.

David Madden e Peter Marcuse (2016) também veem a habitação sob uma perspectiva ampla, e também como um problema “de economia política” [*a political-economic problem*], afirmando que “o residencial é político” [*the residential is political*] como forma de dizer que a maneira em que o sistema habitacional é modelado é sempre resultado de embates entre diferentes grupos e classes. A habitação, segundo os autores, sempre levanta questões sobre a atuação do Estado e do sistema econômico de maneira geral, mas a forma como os antagonismos a modelam é frequentemente obscurecida. Dessa forma, buscam reorientar o debate sobre a moradia a partir da análise de processos político-econômicos como a mercantilização [*commodification*], a alienação residencial [*residential alienation*] e a opressão [*residential oppression*] – que serão centrais nesse trabalho – e procuram desenvolver uma compreensão crítica sobre os atores e forças que produzem o sistema habitacional no passado e no presente, afirmamando que:

O setor habitacional está sendo atacado hoje. Está envolvido em vários conflitos sociais simultâneos. Mais imediatamente, há um conflito entre a habitação como um espaço social vivido e habitação como um instrumento gerador de lucro – um conflito entre habitação como casa e como mercado imobiliário. De maneira ampla, a habitação é objeto de contestação entre diferentes ideologias, interesses econômicos e projetos políticos. De maneira ainda mais ampla, a crise da habitação decorre das desigualdades e antagonismos da sociedade de classes¹⁶ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.4).

O processo que coloca a moradia em ataque de forma mais intensa na contemporaneidade é aquilo que os autores chamam de “hipermercantilização da habitação” [*hyper-commodification of housing*], que tem profunda relação com o que Manuel Aalbers (2016) descreve como “financeirização da habitação” [*financialization of housing*] e Raquel Rolnik (2015) identifica como a “financeirização global da moradia”. Segundo a autora, há uma intensificação dos problemas relativos à moradia dos pobres, minorias e populações vulneráveis – gentrificação, despejos, expulsões, execuções hipotecárias, exploração nos preços das moradias, insegurança na posse, entre outros – com a complexificação e intensificação da relação entre a moradia e o capital

16 Housing is under attack today. It is caught within a number of simultaneous social conflicts. Most immediately, there is a conflict between housing as a lived, social space and housing as an instrument for profitmaking – a conflict between housing as home and as real estate. More broadly, housing is the subject of contestation between different ideologies, economic interests, and political projects. More broadly still, the housing crisis stems from the inequalities and antagonisms of class society (tradução livre).

financeiro, em que os Estados e a política habitacional desempenham um papel fundamental. Há, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, um “longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro” (ROLNIK, 2015, p.31), cujo alcance

[...] vai muito além dos sinais da crise financeira-hipotecária que, desde 2007, a partir dos Estados Unidos, contaminou todo o sistema financeiro internacional. Trata-se de um processo de conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo (ROLNIK, 2015, p.31).

Dessa forma, dizer que o “residencial é político” ou que a habitação é “uma questão de economia política”, hoje, não é apenas afirmar que há fatores para além da economia que modelam a forma como as pessoas moram nas cidades, mas também que a habitação é cada vez mais um objeto central de disputa entre grupos, de uma forma cada vez mais desigual, financeirizada e globalizada. Na economia política da habitação se entrecruzam interesses, muitas vezes divergentes, de atores como o Estado, frações do capital, e famílias que precisam realizar essa necessidade fundamental e universal da vida que é habitar um lar.

1.2. O Estado no setor habitacional

Segundo Aalbers e Christophers (2014), tão importante quanto a categoria do *capital* na economia política, é a categoria do *Estado*:

Não é porque o capital representa a “economia” na economia política e o Estado o “político”, mas porque o capital e o Estado são tanto políticos quanto econômicos, ou seja, ambos os conceitos são ilustrações primordiais de por que não se pode separar o político do econômico¹⁷ (AALBERS; CHRISTOPHERS 2014, p. 4).

Mas o que se entende aqui como Estado? Na perspectiva de Marx, autor central na economia política, o Estado não deve ser compreendido por meio de discursos da filosofia política ou do direito, mas sim da investigação sobre suas bases materiais, e em especial, as relações sociais de produção. Sob esse ponto de vista, o Estado é o aparato que reflete e reproduz sobre a forma de superestruturas as relações sociais historicamente marcadas pela divisão e pela luta de classes (MARX, 2013 [1867]). Em determinadas condições, entretanto, “com a transformação do fundamento econômico revoluciona-se, mais devagar ou mais depressa, toda a imensa superestrutura” (MARX, 2007b¹⁸ *apud* ALVES, 2015, p.63).

Dessa forma, segundo Marx, o Estado moderno emergiu a partir da transformação das relações sociais de produção do feudalismo e do surgimento das relações sociais de produção capitalistas. Nessa transformação, ocorreu a *acumulação primitiva*, processo que tem origem nos cercamentos das terras comunais camponesas que dissolveram a ordem feudal, responsável por transformar a terra em mercadoria e os trabalhadores desapropriados em força de trabalho:

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização do seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 2013, p. 786).

O Estado contribuiu diretamente com esse processo, uma vez que, “pela instituição do direi-

17 This is not because capital represents the ‘economy’ in political economy and the state the ‘political’, but because capital and the state are both political and economic in nature, i.e., both concepts are prime illustrations of why one cannot separate the political from the economic (tradução livre).

18 MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Antivalor. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1844/manuscritos/index.htm>>, 2007b [1844].

to, confirma os *status* de proprietário e de despossuído — subjetivações basilares ao modo de produção capitalista” (ALVES, 2015, p.63). A partir do direito de propriedade privada como um direito assegurado pelo Estado, cria-se a possibilidade de exclusão (ou a impossibilidade do uso da terra por terceiros), e impõe-se a abstração econômica do valor sobre os valores de uso da terra.

Além do cercamento das terras comunais, Marx (2013 [1867]) identifica outros processos que constituíram a acumulação primitiva e que tiveram o apoio fundamental do Estado, como “as políticas mercantilistas, o colonialismo, o tráfico de escravos, o metalismo e o protecionismo, a legislação disciplinadora do trabalho nas fábricas, a montagem da dívida pública, e a expansão do crédito e das finanças internacionais” (TONUCCI FILHO, 2017, p. 48-49). A atuação do Estado também se estende à solução de crises e transformações internas ao próprio sistema, uma vez que:

[...] o capitalismo traz consigo mecanismos para solução de antagonismo de modo a evitar a revolução social. A cada movimento tendente à transformação, o capital consegue revolucionar-se para resolver as crises. Nesses processos, o Estado ocupa importante papel para conter as crises e promover a acumulação (ALVES, 2015, p.63).

Dessa forma, na perspectiva de Marx, o Estado exerce historicamente a função de promotor da acumulação (a partir do suporte aos processos de acumulação primitiva e da distinção entre proprietário e despossuído pelo direito), e de mantenedor da ordem capitalista (a partir da contenção e da superação de crises). Mas qual seria então a influência dessa visão de Estado na compreensão da habitação sob a perspectiva da economia política? Engels (2015 [1887]), um dos primeiros autores a tratar a habitação sob o ponto de vista da economia política, mostrava profunda descrença na sua atuação enquanto solucionador de problemas relativos à habitação:

Está claro como a luz do sol que o Estado atual não pode nem quer remediar o flagelo da falta de moradias. O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terra e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, agricultores e os trabalhadores. O que não querem os capitalistas individuais tampouco quer o seu Estado. Portanto, embora individualmente o capitalista lamenta a escassez de moradia, dificilmente mexerá um dedo para dissimular mesmo que superficialmente suas consequências mais terríveis, e o capitalista global, o Estado, também não fará mais que isso. Quando muito, tomará providências para que o grau de dissimulação superficial que se tornou usual seja aplicado em toda parte do mesmo modo. Vimos que é exatamente isso que ocorre (ENGELS, 2015, quarta capa).

Indo para além da noção do Estado como instrumento determinado pela instância econômica e a serviço da dominação burguesa, presente na maioria das interpretações de Marx, Poulantzas descreve o Estado como uma “condensação material e específica de uma relação de forças entre

classes” (POULANTZAS, 2000, p.131¹⁹ *apud* ALVES, 2015, p.64), que reflete a luta e o desequilíbrio entre elas. O Estado, dentro dessa ótica, passa a ser entendido como a esfera que condensa as relações sociais de classe, sendo considerado como a organização estratégica da classe dominante na relação com as classes dominadas, mas não seu espelho total (POULANTZAS, 2000 *apud* ALVES, 2015). Essa interpretação de Estado abre espaço para a possibilidade de lutas pelas classes dominadas dentro da sua esfera:

Sendo assim, o vetor de lutas passa, necessariamente, por dentro do Estado, que organiza e condensa uma certa relação de forças entre as classes. [...] Essa crítica [de Poulantzas à visão marxista de Estado] reconhece a vinculação do Estado às classes dominantes, mas não o evita como um campo de lutas. Esse posicionamento se torna importante o para nosso fio condutor, uma vez que as lutas pela emancipação são, simultaneamente, contra o Estado e, também, por dentro do Estado (ALVES, 2015, p.65).

É possível notar que a visão de Estado de Poulantzas parece muito mais adequada quando se pretende fazer uma análise aprofundada da atuação estatal contemporânea no setor habitacional. Madden e Marcuse (2016) parecem compartilhar dessa ideia, uma vez que afirmam que o Estado não se configura como uma organização neutra, nem totalmente coerente internamente, e que para ser compreendida requer uma visão clara dos conflitos e das lutas nele envolvidos (MADDEN; MARCUSE, 2016). Outra perspectiva que parece compreender a complexidade da atuação estatal no setor habitacional é a de Manuel Aalbers e Brett Christophers (2014). Segundo os autores, quando se trata de moradia, o Estado tem desempenhado um papel central, podendo tanto favorecer quanto desfavorecer (ou até as duas coisas ao mesmo tempo) processos de mercantilização:

Entre outras coisas, o Estado desempenha um papel crucial na criação, recriação ou alteração, restrição e facilitação do desenvolvimento de mercados habitacionais ou partes deles, bem como dos muitos atores ativos nesses mercados, incluindo uma variedade de instituições públicas. Em relação à habitação, o Estado pode, por exemplo, promover gentrificação, mudança de capital [*capital switching*] para o ambiente construído, securitização, bem-estar baseado em ativos, mercantilização da habitação – ou pode fazer o oposto completo, ou até mesmo as duas coisas ao mesmo tempo²⁰ (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2014, p.4).

Isso porque, assim como o sistema econômico, o setor habitacional está inextricavelmente li-

19 POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz E Terra, 2000.

20 Among other things, the state plays a crucial role in creating, recreating or changing, restricting and facilitating the development of housing markets or parts thereof as well as the many actors active in those markets, including a variety of state institutions. Regarding housing, the state may, for instance, promote gentrification, capital switching to the built environment, securitization, asset-based welfare, commodification of housing – or it may do the complete opposite, or even both things at the same time (tradução livre).

gado ao Estado, à lei e à autoridade pública:

De fato, a moradia sempre foi dependente e integralmente vinculada à ação estatal. [...] O estado planeja e constrói as ruas nas quais as casas estão localizadas. Certifica os materiais e técnicas dos quais as casas são construídas. Regula, ou fornece diretamente, a infraestrutura de eletricidade, água, esgoto e transporte da qual depende a moradia. Fornece os meios para fazer cumprir contratos e definir as relações jurídicas que tornam possível a compra, venda, produção e arrendamento de imóveis. Impõe a santidade legal da casa contra a intrusão e violação. Constrói e protege os direitos de propriedade que tornam possível o latifúndio e o arrendamento. Ele influencia à medida em que o capital é usado para habitação ou desviado dela²¹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 141-142).

A grande dificuldade, no entanto, em se analisar o sistema habitacional pela perspectiva do Estado, quando comparada à perspectiva do capital reside no fato de que, enquanto o capital, como grupo de interesse, segue uma lógica específica (a lógica da acumulação), o Estado e suas múltiplas formas podem seguir lógicas diversas, inclusive simultaneamente (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2014). Segundo Madden e Marcuse (2016), independentemente das formas que o Estado assume, suas reais motivações ao intervir no sistema habitacional tem tido muito mais a ver com a manutenção do sistema político e econômico do que com alguma disposição em resolver a crise habitacional. Para os autores, o Estado não é nem uma entidade benevolente, que atua no setor habitacional de forma a resolver os problemas em benefício da população, nem intrometida, no sentido de provocar alterações indesejáveis no mercado por meio de intervenções excessivas.

O mito do Estado benevolente²² [*the myth of the benevolent state*] é o mito pelo qual se acredita que, sendo ou não bem sucedido, o Estado tentou solucionar o problema habitacional. É evidente que a pressão popular, os movimentos sociais, idealistas, filantrópicos, agências de caridade, têm interferido de alguma forma na ação estatal no setor habitacional, mas quando isso ocorre, geralmente isso se dá muito mais por medo de alguma reação mais radical pela população que prejudique a ordem política e econômica do que por pura benevolência. A tendência histórica geral é a de o Estado neutralizar desafios mais radicais, principalmente no

21 In fact, housing has always been dependent upon, and integrally tied to, state action. [...] The state plans and builds the streets on which homes are located. It certifies the materials and techniques out of which houses are constructed. It regulates, or directly supplies, the infrastructure for electricity, water, sewage, and transportation upon which housing depends. It provides the means to enforce contracts and define the legal relationships that make possible the buying, selling, producing, and leasing of housing. It enforces the legal sanctity of the home from intrusion and violation. It constructs and protects the property rights that make landlordism and tenancy possible. It influences the extent to which capital is used for housing or diverted from it (tradução livre).

22 O argumento original está presente em Marcuse (1978).

que diz respeito a políticas de bem-estar e habitação, e continuar reproduzindo o problema²³.

Já o mito do Estado intrometido [*the myth of the meddling state*], diz respeito a um discurso concorrente que ganhou força a partir da década de 1980, que acredita que um mercado privado minimamente regulado produziria o melhor sistema habitacional possível e que seria preciso eliminar totalmente a atuação do Estado no setor. Esse discurso trata o Estado como um “*alien intruso*” em um mercado habitacional “autônomo”, e ignora que toda habitação é conformada pela ação pública e diretamente dependente dela (regulações, infraestruturas urbanas, relações legais de compra e venda, isenções de impostos e taxas, etc). Também tende a ignorar o fato de que há, em geral, um grande investimento público no mercado privado que é invisibilizado, principalmente no que diz respeito à ampliação do acesso à casa própria – segundo Aalbers (2016), essa tem sido uma via de atuação tão expressiva do apoio estatal, que deveria ser então extinta por aqueles que criticam formas estatais de provisão. Levando em conta as limitações de ambas as perspectivas, é preciso assumir a centralidade do Estado no setor habitacional e reconhecer sua atuação “sem mitos”:

A ação do Estado pode ser usada para democratizar e redistribuir habitação, ou pode funcionar para preservar a desigualdade e apoiar a lucratividade privada. Em vez de se confiar ou no mito do Estado benevolente ou no do Estado intrometido, precisamos ver quem realmente define a política estatal e quais interesses realmente são servidos por ela²⁴ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 144).

Dessa maneira, tratando-se o Estado de um campo de forças, é possível identificar que as classes que o tem dominado historicamente e conformado sua atuação no sistema habitacional tem sido as de frações do capital relacionadas à produção do espaço a serviço da acumulação, que se beneficiam dos valores de troca da habitação e a configuram como uma mercadoria extremamente lucrativa. Mas também podemos ver a influência das lutas que, frequentemente, desviam as formas do sistema habitacional para atender também seus interesses, voltados a valores de uso, passando, por vezes, a fazer com que a habitação assuma, ainda que parcialmente, um caráter desmercantilizado. Vamos aqui então colocar esses dois lados do campo de forças sob o qual o Estado está submetido – o capital e as lutas – do ponto de vista do setor habitacional.

23 Isso fica muito evidente quando analisamos, por exemplo, a condução da política federal de habitação com a criação do programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, no Brasil, como veremos nos capítulos seguintes.

24 State action can be used to democratize and redistribute housing, or it can function to preserve inequality and support private profitmaking. Rather than relying upon either the myth of the benevolent state or that of the meddling state, we need to see who actually sets government policy and whose interests are really served by it (tradução livre).

1.3. O capital no setor habitacional

O capital tem pressionado historicamente o Estado por transformações no setor habitacional devido à importância que esse setor assume no processo de acumulação. Sob o capitalismo, a urbanização se tornou uma das formas mais eficientes de absorver capitais sobreacumulados advindos de outros setores, como apontado por David Harvey (2011, 2012, 2015), demandando o desenvolvimento do setor da construção civil como forma de garantir elevadas taxas de lucro, como levantado por Sérgio Ferro (2006) (CANETTIERI; PAOLINELLI, 2017).

Segundo Marx (2013 [1867]), o capitalismo é um modo de produção caracterizado pela geração de mais riqueza a cada fim do seu circuito (como indica sua fórmula $D - M - D'$, sendo $D' > D$). No entanto, como lembra Harvey (2011), essa lógica de acumulação possui certos limites. A aplicação contínua de capital para a geração de lucro demanda que existam oportunidades de investimento com taxas de retornos satisfatórias, o que nem sempre ocorre. Isso significa que massas de capitais podem não conseguir se realizar e o circuito de transformação do dinheiro em mais-dinheiro passa a ser travado, iniciando uma crise. Dessa forma, segundo o autor, as crises capitalistas são essencialmente crises de sobreacumulação, ou seja, crises geradas pelo “problema da absorção do capital excedente” (HARVEY, 2011, p.26).

Para Harvey (2011), é nesse sentido que a produção do espaço construído surge como alternativa às crises de sobreacumulação do capital, ampliando as oportunidades de emprego para a força de trabalho (que elevam a demanda de consumo de mercadorias) e de formas rentáveis de aplicação pelo capital (que criam demandas por investimentos e geram lucro). De acordo com Sérgio Ferro (2006), a construção civil é um setor altamente manufaturado, com capacidade de absorção de grandes volumes de força de trabalho, e de baixa composição orgânica²⁵. Por conta dessas especificidades, a construção civil e a produção do ambiente construído tornaram-se o “enigma revelado” da produção capitalista:

Em tese, são áreas de produções arcaicas, como a construção civil, que garantem uma taxa de lucro alta, já que utilizam um capital constante relativamente menor que o capital constante industrial. [...] Devido à baixa composição orgânica do capital que aí é empregado, isto é, devido à forma arcaica de produção, a taxa real de lucro é forçosamente mais elevada que de outros setores (FERRO, 2006, p.99).

25 A composição orgânica do capital, de acordo com Marx (2013 [1867]), é relação entre capital constante e capital variável. O fato da composição orgânica do capital ser mais baixa na construção civil do que em outros setores, “faz da construção civil um fértil e vigoroso provedor de valor excedente, também vigorosamente disposto à extração na forma de mais-valia” (LOPES, 2007, s.p., *apud* CANETTIERI; PAOLINELLI, 2017, p.3353).

Segundo o argumento de Ferro (2006), a cada giro do capital na construção civil, o capital investido é praticamente recuperado de forma integral, uma vez que é quase inexistente o investimento em bens pesados de produção e os custos são na grande maioria em matéria prima e força de trabalho. Dessa forma, por mais que a habitação e a infraestrutura urbana entrem no circuito econômico como mercadorias como outras quaisquer – com toda sua “manha teológica” e “sutileza metafísica” (MARX, 2013 [1867], p. 126), elas na verdade constituem mercadorias especiais, pelo seu elevado potencial de extração de mais-valia.

Portanto, a urbanização e a produção de ambiente construído (e por que não, de habitações) se tornaram historicamente uma estratégia central de reprodução do capital em parceria com o Estado, principalmente em momentos de crise. Um dos casos mais emblemáticos do uso dessa estratégia foi a modernização da capital francesa, empreendida a partir das diversas obras públicas de Barão de Haussmann, que na verdade surgiu como solução para a crise de 1848:

Os excedentes de capital e força de trabalho, tão flagrante em 1848, seriam absorvidos em longo prazo mediante um programa de investimento maciço no meio ambiente construído que focava na melhoria das relações espaciais. Menos de um ano após a declaração do Império, mais de mil pessoas estavam trabalhando no canteiro de obras das Tulherias, outros milhares estavam de volta ao trabalho construindo ferrovias [...]. O que talvez tenha sido a primeira grande crise do capitalismo fora superado, ao que parecia, por meio de investimento de longo prazo dos excedentes de capital e trabalho na reorganização do sistema de transporte e comunicações (HARVEY, 2015, p. 149).

Essa estratégia também foi utilizada em Nova York na crise econômica pós-crash de 1929, quando Robert Moses empreendeu uma série de obras públicas e abriu numerosas *highways* no sistema viário da cidade. Junto com *LaGuardia*, o engenheiro também foi responsável por iniciar um projeto de produção de mais de 28 mil moradias populares, que ficaram conhecidos como *housing projects*, mitigando a crise de sobreacumulação e garantindo o investimento de capitais na produção do ambiente construído, ao mesmo tempo em que empregava um enorme volume de força de trabalho ociosa (CANETTIERI; PAOLINELLI, 2017).

Há também dois casos emblemáticos no contexto brasileiro no que tange à utilização do ambiente construído como saída para crises econômicas: a reforma do Rio de Janeiro de Pereira Passos e a construção de Brasília por Juscelino Kubitschek. No caso da reforma do Rio de Janeiro realizada pelo prefeito Pereira Passos, mais de 36 obras públicas de grande escala (praças, avenidas, alargamento de ruas, ajardinamento, edificações públicas) foram executadas no período entre 1903 e 1906, contando com apoio do capital financeiro estrangeiro, que nesse momento já se interessava pelas economias coloniais como possibilidade de investimento para

amenizar a crise de superprodução do início do século XIX (BENCHIMOL, 1992²⁶ *apud* CANETTIERI; PAOLINELLI, 2017). No caso da construção de Brasília, a nova capital foi erguida, com toda sua infraestrutura iniciada do zero, com a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital, que realizou o projeto urbanístico e executou o pacote de obras públicas, recorrendo também a empréstimos externos que endividaram gravemente o poder público (CAPUTO; MELO, 2009²⁷, *apud* CANETTIERI; PAOLINELLI, 2017).

Como Harvey (2012) vem argumentando, esses processos de ‘destruição criativa’ (renovações, reformas, reabilitações), que aparecem nos mais diversos contextos (de Paris no século XIX, à Brasília na década de 1950), são estratégias fundamentais de abertura de espaços para acumulação em momentos de crises econômicas. No entanto, como se baseiam em formas altamente especulativas (combinação de capital financeiro com engajamento estatal), frequentemente geram bolhas que posteriormente vêm a explodir, gerando novas crises. Seguindo ainda a ideia de Harvey (2012):

O caráter cíclico dos investimentos na construção propensos a geração de crises, apontado detalhadamente na obra de Brinley Thomas, foi negligenciado após a Segunda Guerra, uma vez que as intervenções estatais nos moldes keynesianos foram consideradas eficazes para neutralizá-lo. No entanto, após o abandono dessas práticas de intervencionismo depois do avanço neoliberal na década de 1970, o retorno do comportamento cíclico gerador de crises urbanas passou a ser mais que uma simples probabilidade (CANETTIERI; PAOLINELLI, 2017, p. 3355).

Dessa forma, é preciso dar uma atenção especial ao envolvimento do capital junto ao Estado na produção de ambiente construído (e por consequência, da produção de moradias), principalmente nas últimas décadas, tendo em vista seu potencial gerador – e não solucionador – de crises constantes. Como historicamente os programas de construção de moradias em massa também constituíram, junto à produção do ambiente construído, parte significativa da estratégia de superação de crises de superacumulação, é preciso dar igualmente atenção às políticas habitacionais e ao envolvimento do Estado no setor habitacional de forma geral. Usualmente, quem paga o preço dos desequilíbrios sistêmicos gerados pela atuação do capital no espaço urbano são os próprios habitantes da cidade, seja pelos processos de valorização imobiliária, seja pelo endividamento do Estado, que frequentemente é utilizado como motivo para políticas de austeridade fiscal. Assim, não é por acaso que o espaço urbano e a moradia tenham se consolidado como arenas tão importantes na luta anticapitalista.

26 BENCHIMOL, J. **Pereira Passos: um Haussmann tropical**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

27 CAPUTO, A. C.; MELO, H. A industrialização brasileira nos anos de 1950. **Estudos econômicos**. São Paulo, 2009. v.39, n.3.

1.4. A habitação na luta anticapitalista

Se por um lado a habitação pode ser uma estratégia de reprodução do poder econômico, de materialização da desigualdade ou uma forma de controle social, ela pode também ser uma forma de criar desafios à ordem. Langdon Post, o primeiro presidente da Autoridade em Habitação de Nova York [*New York City Housing Authority*²⁸], compreendeu justamente esse lado da habitação ao afirmar que “Todas as revoluções são germinadas nas favelas, todo protesto é um protesto da favela... Como vejo, é a questão da habitação – ou nada mais”²⁹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.85). Segundo Madden e Marcuse (2016):

Post foi um reformista que buscava obter apoio do *establishment* político e financeiro de Nova York. Ele viu a habitação pública como uma intervenção necessária para reduzir o sofrimento, mas também como forma de gerir o conflito e prevenir a insurreição. [...] Em todas as configurações sociais, as estruturas espaciais estruturam relações de poder. Elas podem ser usadas para manter a ordem social, ou para dar suporte aos desafios a ela. Nem os padrões residenciais existentes nem as possibilidades de mudança futura podem ser entendidos sem olhar para as formas como a habitação é parte integrante das lutas sociais e políticas³⁰ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.85-86).

No Brasil, Sandra Cavalcanti – primeira presidenta do primeiro banco dedicado à produção de habitação, o Banco Nacional de Habitação, criado no início da Ditadura Militar (1964-1985) – não deu uma declaração tão diferente em sua carta ao então presidente, Marechal Castelo Branco:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial de Carlos [Lacerda], mas nós achamos que a revolução vai necessitar agir rigorosamente justo às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 57).

28 A *New York City Housing Authority* é um órgão municipal voltado para a habitação criado em 1934 em Nova York, com a missão de produzir habitação pública para a classe trabalhadora. Nas primeiras décadas de seu funcionamento, atuou em parceria com Robert Moses nos projetos de renovação urbana que removeram cortiços e “modernizaram” a cidade. Atualmente o órgão é proprietário do maior parque de habitação pública dos EUA e gere também programas em parceria com a iniciativa privada.

29 All revolutions are germinated in the slums, every riot is a slum riot... As I see, it is the question of housing – or else” (tradução livre).

30 Post was a reformist seeking to gain support of New York’s political and financial establishment. He saw public housing as a necessary intervention to reduce suffering, but also as a way to manage conflict and forestall insurrection. (...) In all social settings, dwelling space structures power relations. It can be used to maintain the social order, or to support challenges to it. Neither existing residential patterns nor possibilities for future change can be understood without looking at the ways in which housing is part and parcel of social and political struggles (tradução livre).

A necessidade de se conter conflitos sociais por meio de políticas habitacionais é apenas uma prova de que a habitação consiste em uma arena central de mobilização de lutas. No entanto, o seu papel nas lutas por transformações estruturais na sociedade sempre foi secundário para muitos autores fundamentais, tal como Karl Marx e Friedrich Engels. Isso tem mudado e é possível ver tanto na teoria quanto na prática cotidiana, que o reconhecimento da habitação como palco importante de lutas cresceu e tem assumido cada vez mais importância.

Como vimos, a propriedade e a terra (seu uso, o desejo de adquiri-la e a necessidade de sua regularização) se constituíram historicamente como razões fundamentais para o desenvolvimento dos Estados e se tornaram alicerces do poder e a riqueza, gerando tensões por sua conquista e manutenção que colocam em jogo toda a ordem social. É no seio do sistema de propriedade e das relações de poder nele envolvidas onde as disputas ligadas à habitação se figuram de forma proeminente (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2016).

Karl Marx, antes mesmo de construir sua crítica à economia política (MARX, 2013 [1867]), lançou condenações contundentes ao sistema da propriedade privada nos ‘Debates sobre a lei referente ao furto de madeira’ (MARX, 2016 [1842]), onde discorreu sobre a situação dos camponeses da Mosela, que “furtavam” madeira em propriedades recentemente privatizadas para sua sobrevivência:

Se todo atentado contra a propriedade, sem qualquer distinção, sem determinação mais precisa, for considerado furto, não seria furto também toda a propriedade privada? Por meio de minha propriedade privada não estou excluindo todo e qualquer terceiro dessa propriedade? Não estou, portanto, violando o seu direito à propriedade? (MARX, 2016[1842], p.82).

Esses escritos serviram como ponto de partida para sua crítica radical à propriedade dos meios de produção e também influenciaram diversos pontos do Manifesto Comunista³¹, que fez da propriedade a “pedra de toque do movimento comunista” (BENSAID, 2016 [2007], p.63). Segundo o manifesto, “os comunistas podem resumir sua teoria numa única expressão: supressão da propriedade privada”, e por isso, de certa forma, os movimentos a eles ligados “colocam em destaque, como questão fundamental, a questão da propriedade, qualquer que seja a forma, mais ou menos desenvolvida, de que esta se revista” (MARX; ENGELS, 2010 [1848], p.52 e 69³², *apud* BENSAID, 2016 [2007], p.63).

No entanto, por centralizar sua teoria na crítica à *propriedade dos meios de produção*, mais do que

31 Sete dos dez pontos pragmáticos que encerram o segundo capítulo do Manifesto Comunista se referem diretamente às formas de propriedade (BENSAID, 2016 [2007]).

32 MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010 [1848].

à *propriedade ligada à reprodução da vida*, até mesmo Marx deu pouca atenção à centralidade da terra e da habitação na economia política (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2016). Friedrich Engels, que se ateve mais precisamente à questão da precariedade da habitação da classe trabalhadora – a descrevendo extensamente em “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” (2008 [1845]) e criticando as soluções possíveis levantadas pelos socialistas utópicos em “Sobre a questão da moradia” (2015 [1887]) – tinha uma perspectiva muito ambivalente. Ao mesmo tempo em que reconhecia a importância política e social da habitação, resistia em colocá-la como uma preocupação central na teoria da economia política radical [*radical political-economic theory*] (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2016).

No contexto de escrita dessas obras, poucos contestavam as insustentáveis condições de moradia do proletariado industrial. O que Engels chamou de “questão da habitação” era na verdade o *porquê* de a habitação da classe trabalhadora aparecer nas condições que aparecia, e o que poderia ser feito sobre o fato (MADDEN; MARCUSE, 2016). No entanto, ele se mostrava muito pessimista sobre as perspectivas da luta pela moradia por si só, argumentando que a escassez de moradias para os trabalhadores se constituía em apenas “uma das inumeráveis precariedades de menor importância, secundárias, que decorrem do atual modo de produção capitalista. De modo algum é consequência direta da espoliação do trabalhador, enquanto trabalhador, pelo capitalista” (ENGELS, 2015 [1887], p. 38). E concluía:

[...] enquanto existir o modo de produção capitalista, será loucura querer resolver isoladamente a questão da moradia ou qualquer outra questão social que afete o destino dos trabalhadores. A solução está antes na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação de todos os meios de vida e trabalho pela própria classe trabalhadora (ENGELS, 2015 [1887], p.108).

Para Engels, as lutas pela moradia eram derivativas da luta de classes. Problemas relativos à habitação, dessa forma, só poderiam ser solucionados via revolução social (MADDEN; MARCUSE, 2016). Por esse motivo, criticava veementemente as alternativas propostas por socialistas utópicos como Proudhon³³ e seus seguidores, ao mesmo tempo em que desqualificava as tentativas burguesas de reforma na provisão habitacional, tratando-as como formas de tocar no problema de maneira isolada, afirmando ser “da essência do socialismo burguês o desejo de eliminar todos os males da atual sociedade, mantendo simultaneamente seus fundamentos” (ENGELS, 2015 [1887], p.70). Proudhon sustentava que a propriedade deveria ser estendida

33 Proudhon foi um anarquista e filósofo político e econômico francês conhecido por sua afirmação de que “a propriedade é roubo”, presente em seu primeiro e maior trabalho, “O que é a Propriedade? Pesquisa sobre o Princípio do Direito e do Governo” (do original: *Qu'est-ce que la propriété? Recherche sur le principe du droit et du gouvernement*) (1975 [1840]). Proudhon influenciou diretamente os trabalhos de Marx e Engels, até seus pensamentos divergirem de forma definitiva.

aos trabalhadores e à pequena burguesia, que compartilhavam o problema da falta de moradia naquele momento (ENGELS, 2015 [1887]). Um de seus seguidores, Arthur Mühlberger, afirmava que as péssimas condições de vida dos trabalhadores nas cidades tinham ligação com a falta de um lugar que o proletário pudesse “chamar de seu”:

Não nos pejam em afirmar que não há escárnio mais terrível de toda a cultura de nosso tão exaltado século do que o fato de 90% ou mais da população das metrópoles não ter um lugar que possa chamar seu. O centro propriamente dito da existência moral e familiar, casa e lareira, é arrastado pelo turbilhão social. [...] Nesse aspecto, encontramos-nos bem abaixo dos selvagens. O troglodita tem a sua caverna, o australiano tem sua cabana de barro, o índio sua própria fogueira — o proletário moderno de fato paira no ar (MÜLBERGER, 1872, p.3³⁴ *apud* ENGELS, 2015 [1887], p.45)

Engels, por sua vez, rebatia a ideia, afirmando que a consolidação de uma classe revolucionária dependia do corte do “cordão umbilical” que “ligava o operário do passado à terra”:

O tecelão manual que possuía sua casinha, sua horta e sua rocinha, bem como seu tear, era, em meio a toda miséria e a despeito de toda a pressão política que sofria, um homem satisfeito “em toda a sua piedade e honradez”, tirava o chapéu para o rico, o padreco e o funcionário público e, em seu íntimo, era um escravo consumado. Precisamente a grande indústria moderna que converteu o trabalhador preso à sua terra em proletário sem posses e *ao desamparo da lei*, livre de todas as amarras tradicionais, solto no mundo; [...] E agora vem esse proudhonista chorando copiosamente e lamentando a expulsão dos trabalhadores de sua casa e de sua lareira, como se tivesse sido um grande retrocesso, quando de fato foi a primeiríssima condição de sua emancipação espiritual. [...] O proletariado inglês de 1872 encontra-se numa posição infinitamente superior à do tecelão rural de 1722, que possuía “casa e lareira”. O troglodita com sua caverna, o australiano com sua casa de barro ou o índio com sua própria fogueira algum dia serão capazes de protagonizar uma Revolução de Junho e uma Comuna de Paris? (ENGELS, 2015 [1887], p.45-46).

Raúl Zibechi (2015), jornalista uruguaio que investiga os movimentos sociais na América Latina, rebate tanto a visão de Proudhon quanto de Engels à luz das atuais formas de resistência baseadas na terra e na moradia (que ele denomina “territórios em resistência”), afirmando que a propriedade não seria nem a solução para as condições da classe trabalhadora e nem um freio para se constituir um sujeito revolucionário:

Por certo, Proudhon defendia a ideia de que, através da propriedade, os trabalhadores melhorariam sua situação na sociedade, questão que Engels acertadamente critica. Mas tampouco é certo que a propriedade seja, em abstrato, um freio para se constituir em sujeito. As lutas latinoamericanas provam justamente o contrário. Foi precisamente a preservação ou recriação de espaços sob seu controle e posse o que permitiu aos setores populares resistir às agressões do sistema. A conquista da terra, da moradia, das fábricas, foi o caminho adotado para fortalecer suas lutas. Em paralelo, a partir desses territórios

34 MÜLBERGER, A. **Die Wohnungsfrage**. Der Volksstaat, Leipzig, n.11, 1872.

conquistados os pobres puderam lançar formidáveis desafios aos Estados e às elites. Nem Engels, nem os demais marxistas consideraram que o capitalismo, longe de ser um progresso, foi um passo atrás significativo na vida dos pobres da terra. Não calcularam, em particular, a perda de autonomia que representou a liquidação das suas hortas, suas moradias e suas formas de produção, que lhes fornecia um guarda-chuva protetor perante o estado de nudez em que lhes deixa o capitalismo (ZIBECHI, 2015, p.27).

Para Madden e Marcuse (2016), Engels deu um grande passo ao chamar atenção para as estruturas da sociedade de classes em que estão embutidos os problemas relativos à moradia. Mas discordam quanto à afirmação de que a luta pela habitação é derivada de outros conflitos “maiores”. Tradicionalmente, tanto no pensamento social liberal quanto no radical, não a habitação, mas o local de trabalho que era visto como o palco de combate à opressão. Já as lutas residenciais foram tratadas como secundárias por serem tomadas como conflitos referentes ao consumo e não à produção, podendo, na melhor das hipóteses, produzir vitórias menores ou reformistas e, na pior das hipóteses, canalizar erroneamente energias que deveriam ser direcionadas para arenas de luta de “significância real”. Segundo os autores:

O privilégio tradicional das políticas industriais sobre as residenciais, entretanto, fornece uma base reduzida para a compreensão da habitação, e ainda menor para mudá-la. É parte de uma maneira de conceber a política que afasta as lutas “privadas” dentro da casa e efetivamente normaliza a subjugação das mulheres. Compreende erroneamente a habitação como apenas um local de consumo, e não como espaço de produção e de reprodução social. Ignora o crescente significado do setor imobiliário no atual sistema global. E oferece uma visão empobrecida da resistência política. As pessoas resistem de tantas maneiras quanto são oprimidas. Se é possível lidar melhor com condições opressivas, seja nas atividades “da produção” ou no bairro, no trabalho ou em casa, ou em algum outro lugar usando alguma outra linguagem política, é, em última instância, uma questão da prática, não algo a ser predeterminado na abstração³⁵ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.105).

Nesse sentido, Madden e Marcuse (2016) também se afastam do pensamento de Engels e Marx e compartilham com a ideia de Zibechi (2015) de que os movimentos por habitação são atores importantes por si mesmos, com grande força política e potencial emancipatório³⁶.

35 The traditional privileging of industrial over residential politics, however, provides a limited basis for understanding housing, much less changing it. It is part of a way of conceiving of politics that sidelines “private” struggles within the home and effectively normalizes the subjugation of women. It misunderstands housing as merely a site of consumption, not one of production and social reproduction. It ignores the growing significance of real estate in the current global system. And it offers an impoverished vision of political resistance. People resist in as many ways as they are oppressed. Whether one can better deal with oppressive conditions through activities “in production” or in the neighborhood, at work or at home, or in some other site using some other political language, is ultimately a practical question, not something to be predetermined in the abstract (tradução livre).

36 Enquanto Raul Zibechi (2015) trata da questão habitacional a partir do ponto de vista das resistências ligadas a comunidades tradicionais, a conflitos que envolvem a propriedade da terra e a ocupações de terrenos em cidades latino-americanas, como Lima, Santiago, Caracas e Montevidéus, David Madden e

O argumento de que a classe revolucionária não seria mais especificamente o proletariado industrial, mas os habitantes da cidade de forma geral, vem originalmente de Henri Lefebvre (2001 [1968]; 2010 [1970]), e tem sido amplamente reafirmado pelo geógrafo David Harvey. Henri Lefebvre argumentava que qualquer trabalhador na perspectiva da vida urbana era um ator potencial na transformação da sociedade a partir de suas práticas cotidianas, e apostava em uma “estratégia urbana” como forma de revolucionar a ordem social. Segundo David Harvey (2012), grande parte da esquerda tradicional lida com os movimentos sociais urbanos³⁷ como meras tentativas reformistas e não consegue apreender seu potencial revolucionário. Para o autor, há uma continuidade da polêmica levantada por Lefebvre e pelas obras daqueles que como ele, pretendem abordar o direito à cidade a partir de uma perspectiva revolucionária, e não apenas reformista:

No mínimo, a lógica por trás da posição de Lefebvre tem-se intensificado em nossa época. Em grande parte do mundo capitalista, as fábricas ou desapareceram ou diminuíram tão drasticamente que dizimou-se a classe operária industrial clássica. O trabalho importante e em permanente expansão de criar e manter a vida urbana é cada vez mais realizado por trabalhadores precários, quase sempre em jornadas de meio expediente, desorganizados e com salários irrisórios. O chamado “precariado” substituiu o “proletariado” tradicional. Se viermos a ter algum movimento revolucionário em nossa época, pelo menos em nossa parte do mundo (...) o problemático e desorganizado “precariado” terá de ser levado em conta (HARVEY, 2012, p.17).

A explosão das lutas na cidade, com novos atores vinculados também a causas ligadas à reprodução da vida e não só a produção – onde se destacam as mulheres, minorias étnicas, trabalhadores dos mais diversos campos da economia que não apenas a industrial, como o setor informal – tornam evidente que a luta diária contra a opressão e as tragédias do capitalismo contemporâneo extrapolaram o chão da fábrica. No livro “MTST 20 anos de história”, os autores, militantes do movimento, afirmam que “as cidades, ‘fábricas de sem-teto’, também se tornam o lugar onde a luta social acontece, onde a transformação é possível” (SIMÕES; CAMPOS; RAFAEL, 2017, p.45).

Segundo Madden e Marcuse (2016), é preciso assumir que a opressão e a resistência ao capitalismo envolvem um leque mais amplo de atores do que aquilo que é reconhecido pelos debates ou pelas análises da economia política convencional, e a habitação se configura como uma arena de grande importância nesse sentido. Posicionar a *questão da habitação* hoje significa desvelar

Peter Marcuse (2016) partem de uma análise centrada na atuação de movimentos pela habitação em diálogo com o Estado no contexto dos Estados Unidos, focando principalmente na cidade de Nova York.

37 Harvey fala dos movimentos sociais urbanos de uma forma mais ampla, incluindo não apenas movimentos por habitação, mas também aqueles que tangenciam outras questões da reprodução da vida urbana como a mobilidade, questões ambientais, entre outras.

as relações de poder que permeiam a experiência do morar, para quem e para que a habitação é, quem a controla, quem empodera, quem enriquece, quem oprime. Talvez os problemas habitacionais não sejam de fato resolvidos dentro do sistema capitalista, mas a forma do sistema habitacional pode (e tem sido) trabalhada, modificada, transformada:

A ideia de que a habitação tem um potencial emancipatório é derivada da experiência concreta. Os padrões de habitação não são impostos por forças poderosas sobre vítimas passivas e indefesas. Os residentes encontram maneiras de resistir. É claro que as lutas residenciais não levam, por si só, à transformação social por tabela. Mas movimentos em todo o mundo mostram que a habitação pode ser um recurso crítico para a resistência à opressão³⁸ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.105).

Nas últimas décadas, com a configuração da propriedade imobiliária e da habitação como uma das fronteiras mais poderosas da expansão do capital financeiro (ROLNIK, 2015), novos desafios estão sendo lançados às formas de mobilização ligadas ao território e à habitação. Dessa forma, cada vez mais, a luta anticapitalista passa a ter como adversário não apenas a ordem sócio econômica que reproduz a desigualdade e a exploração de forma abstrata, mas em específico uma forma de sua materialização na vida urbana que a afeta visivelmente: a cidade como mercadoria – ou mais precisamente para aquilo que aqui se presta a discorrer – a habitação como mercadoria.

38 The idea that housing has emancipator potential is derived from concrete experience. Housing patterns are not imposed by all-powerful forces on passive and helpless victims. Residents find ways to resist. It is clear that residential struggles will not, on their own, lead to wholesale social transformation. But movements across the world show that housing can be a critical resource for resistance to oppression (tradução livre).

2. HABITAÇÃO COMO MERCADORIA

Entender como a habitação se tornou uma mercadoria e as implicações desse processo na vida cotidiana daqueles que habitam a cidade é uma tarefa fundamental para se pensar qualquer tipo de ação que se proponha a transformar o sistema habitacional atual em direção a um modelo mais justo. Alternativas que desconsiderem o caráter predatório da habitação como mercadoria podem não apenas não resolver o problema habitacional tal como ele se configura, mas também agravar a dificuldade de acesso à moradia dos menos favorecidos pelo sistema econômico.

Segundo Marx (2013 [1867]), mercadorias apenas se configuram como tal por assumirem uma natureza dual: possuem ao mesmo tempo utilidade na satisfação de necessidades humanas (valor de uso) e concentram valor (de troca). A mercantilização é o processo por meio do qual o valor econômico de algo predomina sobre seus valores de uso. No entanto, é importante ressaltar que a terra urbana e as benfeitorias nela realizadas, como a habitação, configuram mercadorias peculiares, ou não convencionais:

Harvey (1980)³⁹ enumera alguns aspectos que elucidam tal peculiaridade. O simples fato de o solo e suas benfeitorias não se deslocarem livremente, bem como de serem indispensáveis para todo e qualquer indivíduo, já os fazem uma mercadoria distinta das demais. Mas os aspectos que mais importam [...] são: (i) o fato de o solo e as benfeitorias mudarem de mãos com pouca frequência – principalmente no caso de áreas ocupadas por proprietários – faz com que esses assumam a forma mercadoria com pouca frequência. [...] (ii) o fato de numa economia capitalista haver o duplo interesse de valor de uso atual e futuro e valor de troca potencial ou atual, no que tange à propriedade do solo (e da moradia), e; (iii) o fato de o solo e as benfeitorias apresentarem usos distintos e numerosos, como por exemplo: abrigo, privacidade, localização e meio para lucrar e aumentar a riqueza (MILANO, 2014, p. 40).

Sendo assim, o processo de mercantilização da habitação é também um processo não convencional, que merece um melhor entendimento. Segundo Madden e Marcuse (2016):

A mercantilização da habitação significa que sua função estrutural como mercado imobiliário tem precedência sobre a sua utilidade como um lugar para se viver. Quando

39 HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

isso acontece, o papel da habitação como um investimento supera todas as outras reivindicações sobre ele, sejam elas baseadas no direito, na necessidade, na tradição, em precedentes legais, em hábitos culturais ou no significado ético e afetivo de lar⁴⁰ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 17).

Mas como ocorreu então o processo de mercantilização da habitação? Quais as especificidades desse processo no Brasil? Nesse capítulo discutiremos à luz de David Madden e Peter Marcuse (2016) o processo que levou a habitação se tornar uma mercadoria cada vez mais lucrativa, mostrando seu histórico e apontando algumas de suas consequências mais diretas: a *alienação* e a *opressão residencial*. Trataremos também sobre as peculiaridades do processo de mercantilização da habitação no Brasil, que lançam desafios especiais à luta pela moradia e à difusão de formas de provisão desmercantilizadas no contexto brasileiro.

40 The commodification of housing means that a structure's function as real estate takes precedence over its usefulness as a place to live. When this happens, housing's role as an investment outweighs all other claims upon it, whether they are based upon right, need, tradition, legal precedent, cultural habit, or the ethical and affective significance of the home (tradução livre).

2.1. A mercantilização da habitação

Segundo Madden e Marcuse (2016)⁴¹, apesar de ser difícil conceber um sistema habitacional diferente do mercantilizado nos dias de hoje, essa situação é relativamente nova na história. Inicialmente o setor habitacional não era um setor independente da economia, mas um subproduto de relações sociais e econômicas mais amplas. As transformações que o fizeram se separar das demais esferas da reprodução da vida e a assumir o caráter de mercadoria foram longas, e não ocorreram nem mesmo no momento imediato à formação do sistema econômico capitalista.

No sistema feudal, habitação e trabalho eram esferas atreladas pela ligação dos camponeses à terra. A ligação entre o ambiente doméstico e o trabalho foi se perdendo ao longo dos séculos, iniciando-se pelo cercamento e privatização das terras comunais, processo descrito por Marx (2013[1867]) como *acumulação primitiva*, como vimos no capítulo anterior. As terras compartilhadas pelos camponeses foram literalmente roubadas, em um processo violento e ostensivo. Posteriormente, o que tinha sido feito no início da Europa moderna foi estendido ao mundo através do colonialismo, quando inúmeros sistemas pré-coloniais de terra e posse foram destruídos e os territórios foram privatizados pela nova aristocracia recém desembarcada. Mas, ainda sim, houve certa demora na transformação da habitação em uma mercadoria:

Mesmo no início da sociedade comercial capitalista, a habitação ainda era predominantemente moldada pela organização do trabalho em vez de ser produzida como uma mercadoria por si própria. Nas cidades coloniais americanas, as famílias atuavam como unidades econômicas integradas, proporcionando o espaço de habitação e o espaço de trabalho para artesãos, servos contratados, escravos e outros trabalhadores envolvidos, voluntariamente ou não, no processo de produção de valor. “Para artesãos e comerciantes na cidade colonial, a integração interna de casa e loja, de espaço vital e espaço de trabalho, era tanto social como espacial” (BLACKMAR, 1979)⁴². Em troca de mão de obra, os proprietários forneciam habitação para seus trabalhadores em termos que variavam entre violentamente exploradores a amigáveis⁴³ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.20-21).

41 Essa seção tomará esse texto como referência em toda sua extensão.

42 BLACKMAR, B. **Re-walking the ‘Walking City’: Housing and Property Relations in New York City, 1780–1840**, *Radical History Review* 21, 1979.

43 Even in early commercial-capitalist society, housing was still predominantly shaped by the organization of work rather than being produced as a commodity in its own right. In American colonial cities, households acted as integrated economic units providing both the dwelling space and the work space for artisans, indentured servants, slaves, and other laborers involved, willingly or not, in the value-production process. “for artisans and merchants in the colonial city, the internal integration of house and shop, of living space and work space, was social as well as spatial.” In exchange for labor, property owners provided housing for their workers on terms ranging from violently exploitative to obligingly friendly (tradução livre).

Dessa maneira, principalmente para os trabalhadores, o lar e o trabalho ainda permaneceram conectados, mesmo com a progressiva transformação do espaço urbano gerada pela industrialização e o mercantilismo. Chegou a ser considerado um privilégio de classe a separação entre lar e trabalho na metrópole do século XIX:

Comerciantes bem-sucedidos e outros habitantes ricos da cidade criaram um mundo de domesticidade que eles procuraram distinguir, arquitetural e culturalmente, do mundo selvagem do mercado. Enquanto isso, as famílias da classe trabalhadora foram forçadas a recorrer a tarefas domésticas, ao trabalho infantil e a pagar pensões⁴⁴ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.21).

Lentamente a habitação começou a ser desagregada dos circuitos do trabalho e da produção para ter valor próprio como mercadoria. Não que não houvesse mais o trabalho no ambiente residencial – a teoria feminista mostra muito bem como o trabalho doméstico feminino não pago foi essencial em períodos como o fordismo, por exemplo – mas a questão é que a habitação em si, como uma mercadoria, com o acesso mediado pelo pagamento em dinheiro, passou a se configurar como tal apenas no século XIX. Nas cidades ocidentais, o proletariado industrial passou a não se hospedar mais em seu local de trabalho, e, pela primeira vez, uma grande massa teve que garantir sua moradia pelas vias do mercado, criando as condições que permitiram a mercantilização da habitação⁴⁵.

Com a intensificação da industrialização, novas formas de segregação surgiram no espaço urbano, como as favelas e cortiços, que cresceram no final do século XIX e início do século XX nas metrópoles ocidentais. Algumas municipalidades e organizações beneficentes construíram alguns exemplares iniciais de habitação de interesse social para atender aos trabalhadores sem abrigo, de forma que o mercado não atuou como uma força única.

No início do século XX, com o desastre urbano causado pela mercantilização da habitação, muitos governos decidiram tentar conter o problema habitacional, por meio de reformas, regulações, criação de padrões de construção e produção de habitação de interesse social em massa. Mas já era evidente o interesse econômico e político que a habitação despertava, principalmente nos momentos de crise de superacumulação do capital, quando o ambiente construído passou a ser visto como alternativa de investimento para muitas frações do capital.

44 Successful merchants and other wealthy urbanities created a world of domesticity that they sought to distinguish, architecturally and culturally, from the savage world of the market. Meanwhile, working-class households were forced to resort to homework, child labor, and taking in boarders (tradução livre).

45 Quando Engels escreveu “A condição da classe trabalhadora na Inglaterra” (2008 [1845]), ele estava descrevendo exatamente os efeitos do processo de mercantilização da habitação que ocorria nas grandes cidades da Inglaterra industrial.

Nos EUA, durante a Grande Depressão, o governo respondeu à crise da moradia gerada pela redução do poder de consumo a partir de leis, estruturas regulatórias e programas que fizeram o sistema habitacional moderno possível. Se não fosse o Estado tomar a frente da questão habitacional da forma como tomou, não seria possível a generalização do acesso à casa própria no contexto norte-americano – e claro, todos os processos discriminatórios e racistas contra a ampliação do acesso à habitação para minorias étnicas que foram aplicados junto ao mercado, como o *redlining*⁴⁶, mostrando que:

O potencial opressivo do sistema de habitação, que retorna à sua função de locus de fornecimento e de exploração da força de trabalho, era aparente – uma função que não estava em conflito com o caráter mercadológico da habitação, mas apoiado por ele⁴⁷ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.24-25).

No período pós-guerra, o Estado também foi responsável por dar suporte ao sistema habitacional norte-americano, mas não chegou a tomar a forma de uma nacionalização total ou parcial como ocorreu na Europa. No contexto do pós-guerra europeu, muitos governos criaram sistemas habitacionais de caráter parcialmente desmercantilizado. No leste socialista, a habitação se tornou um direito social e apareceu na forma de moradias de propriedade pública, cooperativas e outros modelos. Nas economias capitalistas do oeste, onde crescia o fordismo-keynesianismo, a habitação promovida com o apoio do Estado “organizou o consumo que sustentou a produção em massa”⁴⁸ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 25).

No entanto foi a herança norte-americana do incentivo à casa própria – suportada pelo desenvolvimento dos sistemas hipotecários e consolidada nos anos 1940 com o “sonho americano” – que predominou e se expandiu mundo a fora na segunda metade do século XX. Mais recentemente, após a década de 1980, a habitação se tornou um ativo líquido e o mercado imobiliário globalizou-se, ganhando força. É claro que esse processo se deu de forma desigual no tempo e no espaço mundial e, sem dúvidas, não ocorreu sem lutas e resistência.

Nas últimas décadas, ou mais precisamente a partir da virada da década de 1970, com o neoliberalismo e a crescente importância da habitação e da urbanização na economia global, o processo de mercantilização da habitação se intensificou, tornando-se um processo de hipermer-

46 O *redlining* era uma prática que determinava as áreas para as quais era desejável emprestar recursos para o financiamento de habitação que excluía as regiões mais pobres e seus moradores, que eram “marcados em vermelho”, ou seja, “considerados como excessivamente arriscados para o banco” (AALBERS, 2011, *apud* ROLNIK, 2015, p.54).

47 The oppressive potential of the housing system, harking back to its function as a locus for the supply and exploitation of the workforce, was apparent – a function that was not in conflict with housing’s commodity character, but supported by it (tradução livre).

48 Housing organized the mass consumption that underpinned mass production (tradução livre).

cantilização [*hypercommodification*]. Na era da hipermercantilização da moradia, não importa se a habitação se concretiza em lar para uma família ou se fica vazia, a serviço do capital financeiro global e da especulação. A desigualdade no acesso à moradia se intensifica, forçando os preços para cima e empurrando famílias para longe das centralidades. Enquanto facilita a superacumulação de riquezas para os mais abastados, a habitação hiper-mercantilizada leva a novas formas de risco social e instabilidade para a grande maioria dos que habitam as cidades, que passam a estar ainda mais sujeitos aos processos de gentrificação, expulsão e remoção forçada.

Apesar da mercantilização da habitação estar se intensificando e ser um processo que se “auto-reproduz”⁴⁹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 45) em diferentes escalas (nos bairros, nas edificações, e até mesmo dentro das próprias residências, por meio de práticas cada vez mais comuns, como a sublocação), seria equivocado dizer que sempre foi a forma padrão:

A mercantilização não é o estado padrão que a habitação adotou. É relativamente novo. Depende da ação do Estado. Difere-se de acordo com o tempo e o local e muda em resposta a alterações de condições. E suas consequências são desiguais, ajudando os super-ricos a gerar enormes lucros enquanto cria instabilidade para o resto⁵⁰ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 50).

Pela lógica da habitação mercantilizada, o espaço vivido passa a ser regido pela capacidade de pagamento daqueles que o habitam, que é “desigual, enquanto a necessidade de um lugar para se viver é universal”⁵¹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.51). Mas não se pode “culpar o mercado” por toda a injustiça gerada por esse processo. O caráter mercantilizado da habitação dependeu do Estado para se consolidar e nunca foi um processo puramente econômico, sendo, portanto, carregado de dimensões sociais e políticas. Para se manter como tal, a mercantilização da habitação cria processos internos para se reafirmar, desconectando os sujeitos entre si e dos seus lares, seja violentamente ou a partir de formas mais sutis.

2.1.1. Alienação e opressão residencial

Se quisermos compreender as consequências da mercantilização da habitação na atualidade, precisamos inicialmente tratar daquilo que Madden e Marcuse (2016) chamam de “alienação

49 “Commodification is a self-reproducing process” (tradução livre).

50 Commodification is not the default state that housing adopts. It is relatively new. It depends upon state action. It differs according to time and place and mutates in response to changing conditions. And its consequences are uneven, helping the super-wealthy generate huge profits while creating instability for the rest (tradução livre).

51 “...ability to pay is unequal while the need for a place to live is universal” (tradução livre).

residencial” [*residential alienation*]. A origem da alienação como ideia em si é básica e vem do contexto da propriedade:

Alienação significa estranhamento, objetificação ou diferenciação. É uma ideia que raramente é aplicada à habitação, mas deveria ser. Intuitivamente, a alienação pertence ao campo da habitação, quase exclusivamente. Suas raízes podem ser encontradas nas leis da propriedade. Se algo é “alienável”, é permutável. Pode ser comprado e vendido. A alienação é, portanto, a pré-condição de toda a propriedade privada⁵² (MADDEN, MARCUSE, 2016, p.56).

Mas a alienação residencial, como descrita pelos autores, trata-se de uma aplicação (ainda um pouco superficial) do conceito de alienação de Marx para a esfera habitacional. Para Marx, “a alienação não é um sintoma de um mal-estar existencial, mas consequência da organização das economias capitalistas”⁵³ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 57), por meio da qual a capacidade criativa do trabalho humano é capturada e explorada pela classe capitalista. Outros pensadores críticos ampliaram a ideia de alienação para além da “redução de poder e da falta de liberdade, mas também como um empobrecimento característico da relação entre o eu e o mundo”⁵⁴ (JAEGGI, 2014⁵⁵ *apud* MADDEN; MARCUSE, 2016, p.58).

A alienação residencial, por sua vez, segundo Madden e Marcuse (2016), é o empobrecimento da relação entre o eu e seu mundo doméstico, mediada por uma relação de exploração, levando em conta que as relações embutidas no morar não são apenas relações de consumo, mas também de produção:

O lar é uma extensão e expressão da nossa capacidade de criar. Ele toma uma infinidade de formas, mas construir um lar para si é uma atividade essencial e universal. A alienação residencial é o que acontece quando uma classe capitalista captura o processo de habitação e o explora para seus próprios fins⁵⁶ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 58).

São exemplos de alienação residencial a superlotação, o deslocamento forçado, a desapropriação,

52 Alienation means estrangement, objectification, or othering. The idea is rarely applied to housing, but it should be. Intuitively, alienation belongs within the field of housing, almost uniquely. Its roots can be found in property Law. Is something is “alienable”, it is exchangeable. It can be bought and sold. Alienation is thus the precondition of all private property (tradução livre).

53 “Alienation, Marx argued, is not a symptom of existential malaise, but a consequence of the organization of capitalist economies” (tradução livre).

54 “not only to powerlessness and lack of freedom but also to a characteristic impoverishment of the relation to self and world” (tradução livre).

55 JAEGGI, R. **Alienation**. New York: Columbia University Press, 2014.

56 Home is an extension and expression of our capacity to create. It takes an infinity variety of forms, but making a home for ourselves is an essential and universal activity. Residential alienation is what happens when a capitalist class captures the housing process and exploits it for its own ends (tradução livre).

a falta de moradia, o assédio dos proprietários ou agentes de financiamento sobre as famílias em suas residências, entre outras relações desiguais que fazem da moradia um lugar precário e inseguro. A alienação residencial afeta tanto proprietários quanto inquilinos, independentemente de sua condição socioeconômica, apesar dos seus impactos serem sentidos de forma desigual.

Quando Madden e Marcuse (2016) afirmam que hoje a habitação está hipermercantilizada, e que a habitação hipermercantilizada é uma habitação alienada, querem dizer que o sentimento de estranhamento forçado pelas relações de exploração que envolvem o ambiente doméstico, resultantes da mercantilização da habitação, atingiram proporções inimagináveis na era neoliberal. A cidade hiper-mercantilizada é, segundo os autores, além de uma cidade alienada, uma cidade opressiva. A ideia de “opressão residencial” [*residential oppression*], também desenvolvida pelos autores, atrela a provisão habitacional às disputas de poder, indo para além das questões econômicas:

A ideia de opressão residencial refere-se a esforços sistemáticos em se usar o local e a qualidade da residência a fim de se aumentar a estabilidade política, intensificar a exploração, minar a resistência, impor a uniformidade cultural ou reforçar a legitimidade de um sistema prevalecente⁵⁷ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 88).

A opressão residencial aparece das mais diversas formas na cidade, como, por exemplo, por meio da criação de vilas operárias, ou por meio da remoção, divisão e redesenho de bairros com a intenção de manter certa ordem urbana. Também não afeta a todos das mesmas formas, incidindo de maneira mais intensa sobre minorias étnicas, os negros, as mulheres, os pobres. Mas não deixa de ter efeitos sobre a cidade dos privilegiados, que cada vez mais buscam conter possibilidades de represália se enclausurando em condomínios (DAVIS, 2015) e em “cidades de muros” (CALDEIRA, 2000). Trata-se, portanto, de uma forma de imposição de poder no ambiente urbano habitado que usa de relações opressivas, sustentadas pelo caráter mercantilizado da habitação, através da violência e controle, mas também da ideologia e uniformização:

A cidade hiper-mercantilizada está fadada a ser uma cidade opressiva. A habitação que não é um lar, mas simplesmente dinheiro em forma de habitação não requer nenhum serviço, não faz nenhuma demanda, não representa nenhum desafio para a ordem dominante. As zonas vazias de habitação de luxo nos centros das cidades globais são tão pacíficas quanto cemitérios. A mercantilização não é apenas uma estratégia de acumulação de capital. É também uma técnica de governança, um processo político tanto quanto econômico⁵⁸ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 94).

57 The idea of residential oppression points to the link between the provision of housing and the power to rule. The concept of housing oppression refers to systematic efforts to use place and quality of residence in order to enhance political stability, to intensify exploitation, to undermine resistance, to impose cultural uniformity, or shore up the legitimacy of a prevailing system (tradução livre).

58 The hyper-commodified city is bound to be an oppressive city. Housing that is not home but sim-

Relatos de alienação e opressão residencial se misturam, uma vez que são reflexos, muitas vezes simultâneos, do processo de mercantilização da habitação nas cidades, ainda que a alienação seja melhor identificada na escala da subjetividade e a opressão em uma dimensão mais estrutural. O medo de um despejo decorrente de uma execução hipotecária ou de uma obra pública em uma favela, por exemplo, pode gerar insegurança e empobrecer a relação entre uma família e sua casa, sendo claramente um exemplo de alienação residencial. Ao mesmo tempo, pode estar por trás de uma tentativa do Estado, em parceria com o proprietário, de uniformizar uma região da cidade e padronizar o perfil socioeconômico de seus residentes, como uma forma de opressão residencial.

Tanto a alienação quanto a opressão residencial são decorrentes de mudanças estruturais nas cidades, sustentadas pela mercantilização do espaço urbano e da habitação, e podem ter efeitos catastróficos. Nos EUA, por exemplo, a experiência de uma execução hipotecária se mostrou desastrosa para muitas famílias. Madden e Marcuse (2016) mostram isso na fala dessa residente, entre outros relatos levantados no contexto pós estouro da bolha imobiliária, em 2008:

Porque não sou a mesma pessoa. Estou nervosa o tempo todo, estou sempre preocupada... Não sou capaz de pagar contas às vezes, tive minha luz cortada em um período... Isso impactou todas as partes da minha vida... Eu apenas realmente vivo minha vida, apenas vivendo o dia-a-dia na base da sobrevivência... Para ser muito honesta, há uma parte de mim que nunca se recuperará disso. Levou toda a minha segurança⁵⁹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 61).

Rolnik (2015) também mostra uma série de relatos sobre processos de gentrificação, despejos e usurpação de terras [*land grabbing*] no mundo todo, e esclarece como a atual era da habitação mercantilizada tem sido caracterizada por uma “crise global de insegurança da posse” enfrentada pelos territórios populares, que estão cada vez mais sujeitos às mais diversas formas de opressão. Segundo a autora, o COHRE (*Center on Housing Rights and Evictions*), estimou que, entre 1998 e 2008, mais de 18 milhões de pessoas foram afetadas por remoções forçadas. Os impactos negativos são enormes: “aprofundam a pobreza e destroem comunidades, deixando milhões de pessoas em situação extremamente vulnerável” (ROLNIK, 2015, p. 124).

ply money in dwelling form requires no services, makes no demands, poses no challenge to the ruling order. The zones of empty luxury housing in the centers of global cities are as peaceful as cemeteries. Commodification is not only a strategy for capital accumulation. It is also a technique of governance, a political process as much as an economic one (tradução livre).

59 Because I'm not the same person. I'm nervous all of the time, I'm always worried... I'm not able to pay bills sometimes, I've had my lights shut off at one period... It impacted every part of my life... I just live my life really, just living day-to-day on a survival basis... to be very honest, there's a part of me that will never recover from this. It took all of my security away (tradução livre).

Rolnik (2015) evidencia ainda uma série de estratégias do poder público em aliança com o capital imobiliário utilizadas nos processos de remoção para destruir a coesão dos territórios populares, como o caso das negociações individuais, como ocorrido no Morro da Providência, conhecida como a favela mais antiga do Rio de Janeiro:

Como as negociações eram feitas com os moradores de forma individual e em momentos diferentes, boatos atravessavam a comunidade: “tal liderança recebeu não sei quantos mil da prefeitura para aceitar ir embora e convencer os outros”, “tal liderança estava sendo paga por um parlamentar de oposição para armar uma resistência”, “dizem que o governo federal vai fazer um conjunto habitacional do programa Minha Casa Minha Vida, que vai ocupar uma garagem de ônibus lá embaixo”, “dizem que todos os removidos não vão caber neste conjunto”, “dizem que quem quiser sair já recebe uma casa prontinha na Zona Oeste, a 30 quilômetros daqui”, “que vai ter auxílio-aluguel para quem quiser esperar” ou que “quem esperar arrisca ficar sem nada”... (ROLNIK, 2015, p. 205).

De acordo com a autora, muitas populações são deslocadas diariamente vítimas de projetos de infraestrutura, expansão da mineração, do agronegócio e de megaeventos. E cita, entre outros casos, o exemplo de Altair Guimarães, morador da Vila Autódromo, que afirma ter passado sua vida “sendo jogado igual peteca, daqui para ali, dali para aqui” (ROLNIK, 2015, p. 122), passando por diversos processos de tentativa de remoção sob os mais diversos argumentos:

O que o governador Carlos Lacerda disse para justificar a remoção é que a minha comunidade sujava a lagoa e fazia os peixes morrerem. Hoje a gente vê que isso é uma grande mentira, porque os peixes continuam morrendo. Eles queriam era uma limpeza social, colocar pedalinhos, embelezar a cidade. Fiquei dos 14 anos até os meus 35 anos ali na Cidade de Deus, que era para ser uma cidade modelo e na verdade virou um verdadeiro arsenal de guerra. Tu sabe o que é eu, já casado, ter que deitar com as minhas filhas no chão por causa de bala traçante? Até que um dia a gente é surpreendido de novo com a remoção por conta da Linha Amarela [via expressa de ligação do aeroporto do Galeão com a Zona Sul, construída nos anos 1990]. Eu tava ali no meio do caminho e tinha de sair. De novo (Depoimento de Altair Guimarães) (ROLNIK, 2015, p. 122).

Relatos como os de Madden e Marcuse (2016) e Rolnik (2015) mostram que famílias sujeitas a dinâmica da habitação como mercadoria sofrem das mais diversas formas de abuso em suas vidas cotidianas, pelos proprietários de suas casas (seja ele um rentista, ou o sistema financeiro) ou pelos governos em parceria com o capital imobiliário, quando esses se interessam em retomar territórios populares e colocá-los a serviço da mercantilização. Apesar dos relatos de ambos autores se aproximarem muito no que diz respeito aos problemas sofridos pelas populações vítimas dos processos de alienação e opressão residencial, existem diferenças fundamentais entre o sistema hipotecário predatório dos EUA e o sistema habitacional segregador brasileiro, que devem ser esclarecidas.

2.2. A mercantilização da habitação no Brasil

Por mais que a mercantilização da habitação tenha alcançado escala global, há uma diferença muito grande entre os processos que a levaram a ocorrer nos diferentes territórios. No contexto brasileiro, questões sociopolíticas presentes na formação e na consolidação do território nacional foram definidoras, como a concentração fundiária. Isso significou um aprofundamento das desigualdades no acesso à terra e à habitação, captadas pelos brasileiros no aforisma: “o Brasil é uma terra sem povo e um povo sem terra” (HOLSTON, 2013, p. 155).

Um dos fatores que possibilitaram originalmente o surgimento da habitação como mercadoria no Brasil foi a privatização das terras comuns indígenas pela aristocracia portuguesa⁶⁰, no período colonial. O território foi distribuído aos invasores europeus por meio das *sesmarias*, concessões reais dadas somente para aqueles que possuísem recursos necessários para explorá-las. Aos demais, o acesso à terra foi caracterizado por ciclos sucessivos de ocupação e expulsão (HOLSTON, 2013).

Entre a extinção das *sesmarias* em 1822, e a Lei de Terras de 1850, a posse se tornou a única forma de reivindicação de terras reconhecida pela lei. A partir daí, invasores da elite passaram a reivindicar posses de “dimensões colossais”, ainda maiores que as *sesmarias*, consagrando a usurpação como a estratégia fundamental de aquisição de terras no Brasil (HOLSTON, 2013, p. 168). Com a independência, ainda não houve uma forma de democratização fundiária ligada a qualquer “ethos democrático”, como no caso norte-americano (HOLSTON, 2013, p. 170), e a reforma agrária ficou de lado nos assuntos do Estado.

Havia no período escravista brasileiro um exemplo muito claro de habitação não mercantilizada, mas extremamente opressiva: as senzalas das grandes fazendas. No entanto, quando se tratava do contexto das cidades, parecia haver uma diversidade muito maior de formas de morar pela classe escrava. Segundo Ynaê Lopes dos Santos (2010), “aceitar a premissa de que o morar do escravo doméstico pode ser entendido a partir da transposição das relações domésticas do mundo rural, seria negar as particularidades do cativo urbano” (SANTOS, 2010, p. 84). De acordo com a autora, os arranjos de moradia dos escravos urbanos (principalmente escravos

60 Apesar de Madden e Marcuse (2016) compararem esse processo ao de acumulação primitiva ocorrido na Europa no início da formação do sistema econômico capitalista, evidentemente há uma diferença crucial: a privatização das terras indígenas não foi seguida pela transformação majoritária da população nativa em trabalhadores, mas pelo seu genocídio.

“de ganho”) eram diversos, variando em níveis de alienação e opressão, e iam de dormir nos corredores, nos porões ou partes externas das casas dos senhores, até a viver de maneira mais autônoma em casebres distantes, cortiços e *zungus*⁶¹, dividindo o espaço com negros libertos. Essas diferenças estavam diretamente relacionadas com a forma de trabalho de cada cativo.

No entanto, apesar de “a materialidade da vida escrava” não ser um “fator definidor da relação escravista” e, mesmo com o “exercício da autonomia”, ninguém ter sido “menos escravo por morar longe de seu senhor” (SANTOS, 2010, p.150), os espaços onde os negros podiam se reunir e morar longe do controle absoluto de seus senhores traçaram caminhos importantes para a resistência negra e para a reafirmação de sua cultura no território, que provavelmente impactaram na redução da alienação residencial, por mais que pouco tenham afetado as relações de opressão do regime de trabalho escravo.

Quando o Parlamento brasileiro acabou com o tráfico de escravos em 1850 a partir de medidas severas contra os contrabandistas, os setores mais dinâmicos da economia agrária começaram a se interessar pela reforma agrária, uma vez que a escassez de mão de obra seria inevitável. As possibilidades estavam entre a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre de imigrantes (importação de imigrantes como trabalhadores das fazendas), e a imigração por meio da venda de terras públicas (imigrantes como proprietários independentes como colonizadores do Brasil, ou seja, possíveis concorrentes). Entre as duas possibilidades, venceu a primeira, que acabou se tornando um “tipo de servidão contratada”, enquanto a imigração europeia de pequenos proprietários se configurou como um completo fracasso, uma vez que se sobretaxava as propriedades de forma a favorecer os grandes latifundiários (HOLSTON, 2013, p. 173).

A Lei de Terras de 1850 proibiu a aquisição de terras da Coroa (ou *terras devolutas*) por meios que não a compra, tornando a propriedade fundiária uma mercadoria negociável. Na ausência de uma regulamentação de terras eficiente e de termos favoráveis para a aquisição, poucas terras públicas foram vendidas, impedindo o acesso de cidadãos e imigrantes pobres (para não mencionar ainda os negros libertos) à propriedade de pequena escala e favorecendo a continuidade da concentração fundiária.

Tanto a falta de regulamentação quanto a transformação da terra em mercadoria favoreceram mais uma vez as elites, que viram no mercado fundiário uma alternativa ao comércio estagnado de escravos e persistiram na falsificação e usurpação de terras, agora com o objetivo da venda.

61 *Zungus* eram casas conhecidas pela venda de angu e outros produtos, mas também eram comumente usadas como forma de moradia por negros. Fortaleceram-se também como pontos de encontro entre cativos, libertos e homens pobres, e exerceram um “papel fundamental na constituição de uma nova comunidade escrava no meio urbano” (SOARES, 1998, *apud* SANTOS, 2010, p.42).

A partir da proclamação da República até a década de 1930, as pequenas propriedades que sobreviviam não eram decorrentes de qualquer política de Estado, mas da divisão em pequenos lotes de terras recorrentes de processos de grilagem (fraudações de terras).

Sem alternativas de moradia e de trabalho, um enorme fluxo de negros, imigrantes e trabalhadores rurais passaram a se direcionar às cidades brasileiras, que começaram a crescer. Esse período de transição foi fundamental para a consolidação da moradia como mercadoria no Brasil, aparecendo na forma de casas pra locação, cortiços, casas de cômodo e “casinhas”, que ficavam a cargo do setor privado⁶². Na busca da maior rentabilidade, as moradias de aluguel tinham como características construtivas comuns o máximo aproveitamento do terreno, a economia de materiais, a baixa qualidade da construção e a falta de manutenção, o que tornava o investimento em moradia extremamente lucrativo (BONDUKI, 1998).

A partir da década de 1940, o governo brasileiro começou a tomar uma série de medidas para retirar as classes populares das centralidades e expulsá-las para as áreas periféricas. A Lei do Inquilinato de 1942⁶³ congelou os aluguéis e tornou a atividade rentista pouco interessante, dificultando a oferta de moradias populares de aluguel (BONDUKI, 1998). Apesar de, em teoria, não ser a intenção da lei, aumentaram também os despejos: por exemplo, só nos anos de 1945 e 1946, calcula-se que 4% de toda a população de São Paulo tenha sido despejada, e no fim da década, entre 10% e 15% (BONDUKI, 1994, p.106⁶⁴ *apud* HOLSTON, 2013, p.217).

Segundo James Holston (2013, p. 218), assim que a crise na locação de moradias se agravou, “os empregadores pararam de calcular o aluguel na consideração dos salários, promoveram o ideal da casa própria e deram por certo que os trabalhadores encontrariam seu lugar nos ermos do município”. Frente à restrição do mercado de aluguéis e às frequentes ameaças de despejo, restou aos trabalhadores pobres brasileiros a informalidade das moradias provenientes de ocupações e favelas ou da casa própria autoconstruída em loteamentos periféricos irregulares.

62 Na década de 1920, os primeiros registros sistemáticos de propriedade domiciliar em São Paulo mostravam que apenas cerca de 20% dos paulistanos eram donos de suas casas, enquanto a maioria vivia de aluguel (BONDUKI, 1983, p.146 *apud* HOLSTON, 2013, p.211).

63 A Lei do Inquilinato, instituída em 1942, estabeleceu o congelamento dos aluguéis, desestimulando a moradia de aluguel provida pela iniciativa privada com o objetivo de deslocar o capital rentista para setores industriais. Antes da Lei, o mercado de aluguel era regulado pelo Código Civil, e o proprietário tinha total domínio sobre seu imóvel, podendo alugá-lo ou não, e pelo preço que lhe conviesse. A partir da lei, que durou até 1964, o Estado buscou proteger o inquilino, restringindo duramente práticas como aumento do aluguel e despejos injustificados, o que, no entanto, não foram evitados na prática (BONDUKI, 1998).

64 BONDUKI, N. The housing Crisis in the Postwar Years. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente**. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p.94-120.

2.2.1. Quando a cidade expulsa os que não podem pagar: a informalidade

Com os altos preços da terra e da moradia recém mercantilizadas, com a baixa capacidade de compra das populações pobres e com a ausência de qualquer mecanismo ou política habitacional facilitadora por parte do Estado até então, a informalidade não se tornou apenas um fato, mas também a regra em muitas cidades brasileiras⁶⁵. Passou a haver um número crescente de famílias buscando moradias em ocupações, favelas, cortiços e loteamentos periféricos, e sendo forçadas a viver muitas vezes sem segurança de posse e, recorrentemente, em condições precárias de construção, saneamento, e acesso a serviços (FERNANDES, 2008). Pouco a pouco, a moradia informal também se consolidou como uma mercadoria - cara, insegura e de baixa qualidade - e como uma das poucas alternativas das classes desfavorecidas.

A informalidade está ligada historicamente ao que Pedro Abramo (2002) denomina como as duas principais vias de consolidação do acesso à moradia popular: a via que segue a *lógica da necessidade*, motivada pela incapacidade monetária em acessar o mercado, mesmo esse sendo informal, e que se conforma em ocupações espontâneas ou organizadas (ABRAMO, 2002, p.104); e a via que segue a *lógica do mercado*, porém em mercados “cujo objeto transacionado não se enquadra nos requisitos normativos e jurídicos, que chamamos mercados informais de terra urbana” (ABRAMO, 2002, p. 103).

Mas a “ilegalidade” da informalidade sempre teve um caráter ambíguo e arbitrário (MARICATO, 1995). Sempre houve “graus de ilegalidade” distintos dentro do universo complexo da informalidade, e práticas mais toleradas do que outras pelo poder público, que se relacionam principalmente com a existência de documentos formais (por mais que juridicamente precários) que “sugeriram uma tentativa de continuidade na cadeia de transmissão de propriedades” (FERNANDES, 2008, p.54). É por isso que Edésio Fernandes (2008) afirma que, para além das questões políticas e econômicas referentes à atuação estatal e às dinâmicas de mercado, o fator jurídico também se consolidou como uma fonte fundamental de atribuição da “ilegalidade” nas cidades:

Não há mais como ignorar que legalidade e ilegalidade são duas faces do mesmo pro-

65 Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em assentamentos informais (correspondentes geralmente às favelas, mas ainda não incluindo muitos dos loteamentos periféricos), sendo em Belém 54,5% da população, Salvador 33,1%, São Luís 23,0%, Recife 22,9% e o Rio 22,2%. Essa, inclusive, não é apenas a realidade brasileira, mas também de grande parte dos países do sul global.

cesso social de produção do espaço urbano. A ilegalidade urbana tem de ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras, como também em função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no que se refere à definição dos direitos de propriedade imobiliária urbana (FERNANDES, 2008, p.54).

Segundo o jurista, a ilegalidade no Brasil não foi apenas consequência de um processo desigual de acesso à terra e à habitação, mas também de um sistema jurídico excludente que atuou como instrumento de ampliação e manutenção da pobreza e da segregação socioespacial (FERNANDES, 2008). No estudo de Boaventura de Souza Santos (1993) sobre a dimensão jurídico social de uma favela que o autor nomeia “Pasárgada”, revisitado por Ermínia Maricato (1995), o medo do despejo e da atuação arbitrária da polícia nos territórios informais se tornou um dos motivos para que os moradores nunca procurassem a justiça, que é vista, contraditoriamente, como uma ameaça. Essa sensação de exclusão perante as regras que vigoram na cidade abalam profundamente a visão dos habitantes da informalidade sobre si próprios:

A expressão “nós éramos e somos ilegais” (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação (SANTOS, 1993, p. 45⁶⁶ *apud* MARICATO, 1995, p.32).

No entanto, apesar de parecer que a informalidade da moradia popular atua de forma “paralela” ao processo de mercantilização da habitação que ocorre no sistema formal de mercado, isso não se configura como uma verdade absoluta, por dois fatores. O primeiro é a interdependência, como afirmado por Fernandes (2008), dessas “duas faces” da produção do espaço urbano⁶⁷. O segundo é que, na medida em que esses assentamentos informais se consolidam como habitações, ainda que precárias em alguns aspectos, começam a funcionar mecanismos internos e específicos de mercantilização, como a compra, a venda, a locação e a sublocação informais.

Por mais que autores como Francisco de Oliveira (2006) afirmem que a habitação popular autoconstruída na informalidade seja uma forma “não mercantilizada” de habitação, e que, por isso, se constituiu como fator fundamental na formação da mão de obra industrial precarizada no Brasil, não há consenso na literatura sobre essa questão. Segundo Oliveira (2006):

66 SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico social de Passárgada. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (org.). **Introdução crítica ao direito**. Brasília, Universidade de Brasília, 1993.

67 Autores como, Francisco de Oliveira (1972), Lúcio Kowarick (1980) e Ermínia Maricato (2000) discutem mais profundamente essa questão, que trataremos no Capítulo 5.

Mercado imobiliário no Brasil só existe da classe média para cima. Nas classes populares, não existe. É impossível existir, porque você está de posse exatamente daquilo que não é mercadoria. A casa não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar. A habitação popular não tem valor de troca porque é impedida por dois processos. Impedida, em primeiro lugar, pelo próprio rebaixamento. Se decompusermos o custo de uma habitação popular, ele é basicamente força de trabalho do próprio futuro e feliz proprietário. Aí chegamos ao paradoxo de que isso não cria valor, não se constitui em mercadoria. O outro obstáculo é que a renda é baixíssima em todo o conjunto das populações pobres. Portanto, não há mercado imobiliário (OLIVEIRA, 2006, p. 72).

Hoje é possível observar que mesmo em casos em que a produção informal de habitações por meio da autoconstrução tenha sido, num momento inicial, voltada para a produção de valores de uso mais imediatos das famílias, com o tempo a moradia informal se consolidou também como uma possibilidade de garantir um patrimônio para as gerações futuras, ou de rendimentos por meio da sublocação de quartos, “puxadinhos” e barracos. Estudos como os de Abramo (2002, 2008) mostram como a habitação informal também passou a ser uma mercadoria, e como a informalidade pode ser ainda mais cara que a formalidade, mesmo sendo mais precária.

Segundo Abramo (2002), no acesso ao mercado informal⁶⁸, outras vantagens são levadas em conta pelas famílias, como a falta da necessidade de comprovação de renda (uma vez que muitos moradores têm maneiras também informais de rendimento), a vizinhança, e o que ele chama de “estilo de vida” (combinação entre elementos do cotidiano rural, flexibilidade construtiva, etc), que geralmente atendem muito mais às necessidades das classes populares. Partindo de pesquisas de campo e entrevistas com moradores de áreas informais, Abramo (2002) afirma que no mercado informal o fator locacional vai para além de questões como a proximidade de uma possível fonte de rendimento na cidade formal, sendo pautado também na proximidade de redes de apoio (“relações parentais, pessoais ou religiosas”), e nas possibilidades de inclusão na “dinâmica econômica endógena” desses assentamentos, que “se instituiu a partir de fatores tais como confiança e reciprocidade”(ABRAMO, 2002, p. 107).

De acordo com Abramo (2007), o mercado informal pode ser dividido em dois sub-mercados: o de loteamentos (ou “urbanizações piratas”), e o de áreas consolidadas (favelas e áreas já estabelecidas), onde há comercialização e locação de unidades. Segundo o autor, as áreas consoli-

68 Vale lembrar que, ao contrário do que se vê no mercado formal, no mercado informal são as relações de reciprocidade, confiança e lealdade que garantem a possibilidade de existência da troca mercantil, uma vez que não há instituições mediadoras pautadas nos marcos do direito legal para auxiliar esse processo. Há uma necessidade de personalização das relações contratuais, que abre espaço também para o oportunismo e o conflito. A “autoridade de mediação contratual”, que no mercado formal aparece na forma do direito e do poder público, se torna, nesses casos, uma “autoridade local”, de natureza religiosa, étnica, cultural, política, ou mesmo violenta, resultado de processos históricos locais específicos (ABRAMO, 2007).

dadas, como as vilas e favelas, por não apresentarem possibilidades de crescimento, se adensam e compactam cada vez mais (o que ele denomina *cidade compacta*), enquanto os loteamentos clandestinos, baseados na lógica da produção em escala, para redução de custos, se espraiam casa vez mais (o que ele denomina *cidade difusa*), de forma que:

O fato de os dois sub-mercados informais produzirem uma estrutura COM-FUSA [compacta e difusa simultaneamente] do uso do solo urbano informal é grave, pois promove uma dupla precarização do habitat e da reprodução da vida popular. O mercado informal, ao promover um território cada vez mais difuso, impõe custos de transporte crescentes aos trabalhadores que vivem nesses loteamentos, mas, quando o mesmo mercado produz uma compactação nos assentamentos consolidados, ele causa uma precarização do habitat popular com o aumento de densidade (predial e domiciliar) e verticalização com todas as implicações nos indicadores de habitabilidade (escassez de ar, sol, etc.) que essa compactação promove (ABRAMO, 2007, p. 42).

Dessa maneira, há uma tendência de retroalimentação entre os sub-mercados, uma vez que geram demandas direcionadas um para o outro. E esse “circuito perverso de retroalimentação” (ABRAMO, 2007, p. 43) promove um crescimento dos preços do mercado informal, fazendo com que além de precária, a moradia informal seja também muito cara, tanto referente à compra quanto ao aluguel. Para além dos preços e da precariedade, são também recorrentes os problemas de insegurança de posse, uma vez que os contratos não são vistos pelo Estado como legítimos, em grande parte dos casos. Mas a falta de legitimidade dos contratos do mercado informal frente ao poder público pode nem sempre ser perceptível de início pelas famílias compradoras, principalmente quando se trata do sub-mercado de loteamentos.

2.2.2. Quando nem pagando a casa é sua: a periferia

Diante dos altos preços da moradia no sistema de mercado formal e da baixa capacidade de pagamento das populações pobres, passou a ser muito comum a compra de lotes e a autoconstrução de moradias nas periferias. No entanto, na busca pela realização do “sonho da casa própria”, muitas famílias se iludiram com a possibilidade de garantir um teto definitivo, longe das inseguranças do mercado de aluguel, e foram enganadas por loteadores clandestinos. Muitas investiram todo seu rendimento e economias em contratos arriscados, em terrenos que foram parcelados e até mesmo reparcelados e vendidos a mais de um proprietário. E foi justamente a partir dos loteamentos periféricos ilegais, que disponibilizavam lotes como mercadorias altamente inseguras, que a periferia cresceu e se consolidou como uma das formas mais populares de moradia no Brasil.

Se, por um lado, o sub-mercado informal de áreas consolidadas (vilas e favelas) é visivelmente caracterizado pela informalidade – devido à sua “liberdade urbanística e construtiva”, que permite o uso do solo de forma não regulada pelos “diretos urbanísticos e de propriedade” (ABRAMO, 2008, p.37) – por outro, o sub-mercado informal de loteamentos – cuja estrutura urbana muitas vezes se assemelha à cidade formal, ainda que com precariedades – pode nem sempre evidenciar irregularidades de início, sendo conflitos e fraudes muito recorrentes.

A prática dos loteamentos informais ganhou força principalmente nas décadas de 1940 e 1950, quando cresceram os primeiros anéis periféricos de São Paulo⁶⁹. A malha urbana se expandiu consideravelmente pela atividade loteadora e pelo modelo de transporte coletivo baseado nos ônibus “para além do asfalto”. O “sonho da casa própria” também foi apoiado amplamente pela noção de cidadania sustentada na casa e no trabalho, recorrente na Era Vargas (HOLSTON, 2013). Como afirma Holston (2013):

É esse sonho de ser o legítimo proprietário de “um canto independente”, o sentido de segurança familiar e autonomia pessoal que se crê que ele traga, que os migrantes procuraram nas periferias e que lhes ajuda a suportar as difíceis condições da situação. É também nesse sonho que os incorporadores exploram de forma implacável. Quando subdividem a terra, eles atraem compradores com promessas de que “o sonho da casa própria pode ser seu” por um pequeno pagamento inicial. Erguem cartazes no local e distribuem panfletos em fábricas, pontos de ônibus e lojas, vendendo um futuro de segurança familiar e felicidade por meio da propriedade (HOLSTON, 2013, p. 230-231).

Investigando o caso de um loteamento promovido no final dos anos 1960 na zona leste paulista pela Lar Nacional Construtora e Administradora Ltda, conhecido como “Lar Nacional”, Holston (2013) observou as dificuldades das famílias que trocaram os aluguéis pela compra de lotes. As prestações se ajustavam com a inflação e/ou com mudanças no salário mínimo, dificultando o entendimento do real valor pago e facilitando a exploração pela empresa. Na década de 1970, a empresa sumiu e, como os contratos de compra e venda e as escrituras oferecidas não eram provas incontestáveis de propriedade, os moradores passaram a estar sujeitos a conflitos entre incorporadores concorrentes e eram frequentemente ameaçados de despejo.

O caso levantado por James Holston ilustra a condição das periferias urbanas da capital paulista e também de muitas outras cidades brasileiras, onde os índices de propriedade domiciliar em geral são muito elevados, até mesmo se comparados aos das centralidades e bairros nobres. No entanto são índices que, tecnicamente, se aplicam à propriedade dos domicílios (as residências autoconstruídas), mas não necessariamente dos terrenos (comprados informalmente), que se

69 Costa (1994) mostra uma história bastante similar quando se refere ao crescimento da periferia na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

tornam alvo de disputas e conflitos eternos. No intuito de lutar pelo controle de despejos recorrentes desses conflitos, muitas associações de bairro foram criadas nas periferias. Segundo Paulo, integrante da associação do bairro Jardim das Camélias, em São Paulo, a legalização dos lotes deveria ser a questão central das mobilizações:

Em uma reunião da associação do bairro Jardim das Camélias, por exemplo, Paulo criticou o que definiu como a estratégia da associação de defesa dos moradores contra despejos sem o desenvolvimento de um processo legal para garantir a propriedade. [...] ele afirmou que a associação nunca conseguia “obter o que todo mundo quer: a propriedade legal [...] Eu não quero morar de graça, eu quero ser dono do meu lote; quero ser o legítimo dono”. Como todos na reunião, Paulo já tinha pagado por seu lote, mas fora enganado. Como resultado, não conseguiu seu título e estava ameaçado de despejo. O que ele queria dizer [...] era que até ter legitimado seu título do loteamento o mundo continuaria a vê-lo como invasor (HOLSTON, 2013, p. 230).

A legitimidade dada pelo título de propriedade passou a se consolidar cada vez mais como uma fonte de diferenciação entre os próprios pobres, como uma espécie de reconhecimento social, separando o “trabalhador” do “vagabundo”. Como Tonucci Filho destaca:

Como Holston (2008) notou, em um país tão desigual onde o acesso à propriedade fundiária foi sempre negado aos pobres, a ascensão pessoal ao *status* de proprietário – ainda que de modo ilegal – é vista pela maioria da população como um passo na direção de ser tornar um cidadão pleno, distanciado dos sem-propriedade (TONUCCI FILHO, 2017, p. 223).

Há, portanto, uma grande diferença entre a percepção que os pobres autoconstrutores das periferias têm de si próprios, quando comparados aos pobres que acessam a habitação por meio da ocupação ou mesmo por meio do aluguel e da compra de casas em vilas e favelas. Há, claro, questões que diferenciam formalmente esses assentamentos – como vimos na perspectiva de Abramo (2007), a cidade *compacta* (sub-mercado de áreas consolidadas) e a cidade *difusa* (sub-mercado de loteamentos). Essas questões são também evidenciadas por moradores da periferia paulista entrevistados por Holston:

[...] o próprio aspecto ordenado dos loteamentos e a solidez de suas casas de alvenaria indicam aos moradores que a ordem moral reina na organização das casas e das famílias que habitam. Em contraste a favela é “aquele amontoado, com tudo empilhado, tudo malfeito, sem metragem, sem divisões ou separações entre as pessoas, uma confusão, uma bagunça”, como um dos residentes de loteamento resumiu a opinião de muitos (HOLSTON, 2013, p.228).

Mas para Holston (2013), essas diferenciações vão além. O autor mostra que, aprofundando nos questionamentos, muitos entrevistados afirmaram que já estiveram em residências em favelas muito organizadas e planejadas e residências desorganizadas e mal construídas em lotea-

mentos, revelando que a real questão é, de fato, o *status* de proprietário:

Insisti com os moradores sobre essas aparentes contradições, invertendo a pergunta: o que torna esses loteamentos organizados? As respostas sempre dizem respeito à propriedade, a “ser dono”: a aquisição de lotes exige sua demarcação exata, porque deve fazer parte de um contrato válido de venda para resultar, após algum tempo, no título legal. Assim, a lógica fundamental desse mapeamento social e de sua moralidade é a propriedade: o aspecto ordenado de um lote é um índice da legitimidade civil de seus moradores como proprietários, e o aspecto desordenado da favela indica o contrário (HOLSTON, 2013, p. 229).

Dessa maneira, a importância do “sonho da casa própria” (paliativo contra as adversidades sofridas pela classe popular no mercado formal e informal) e do *status* dado pelo título de propriedade (capaz de criar antagonismos que distinguem os próprios pobres entre si) se configuram como particularidades do processo de mercantilização da habitação brasileiro. Criou-se, pelas injustiças ocorridas pelo processo histórico de concentração fundiária e pela segregação entre a cidade formal e a cidade informal, um abismo social entre a terra comprada e a terra ocupada, que busca ser revertido pelos pobres a partir de tentativas arriscadas de inserção do mercado de loteamentos.

As periferias brasileiras nascem então como uma alternativa de entrada no universo mercantilizado da cidade e da habitação, se diferenciando, mesmo que de forma ilusória, das formas “não legítimas” de morar, como as ocupações. Não é por acaso que a luta diária dos moradores das periferias – que na base do trabalho nos fins de semana autoconstruíram suas casas, e na base da negociação constante com o poder público consolidaram a infraestrutura urbana de seus loteamentos – logo se converteram em serviço à valorização dessas regiões, que se transformaram também em áreas disputadas da cidade como aquelas de onde uma vez já foram expulsos, reproduzindo suas mesmas lógicas:

Assim, ocupar as periferias para construir uma casa própria é em si um paradoxo espacial: cada instância de autoconstrução reproduz a periferia, empurrando seu avanço para cada vez mais longe; mas, ao fazer isso, traz o centro e sua promessa de um futuro diferente para muito mais perto do construtor de uma casa individual. Além disso, conforme cada família autoconstrutora se desenvolve, toda vizinhança evolui (HOLSTON, 2013, p. 220).

As particularidades do processo de mercantilização da habitação brasileiro tem uma grande influência sobre as formas de luta pela moradia traçadas pela população para resistir às dificuldades da vida urbana. Devido ao contexto histórico de concentração fundiária em que se inserem, essas formas podem se distanciar das encontradas em países centrais, mas muito se assemelham às observadas no contexto latino-americano, como veremos a seguir.

3. A LUTA PELA HABITAÇÃO COMO DIREITO

Enquanto o sistema econômico, junto ao Estado, foi capaz de transformar a habitação em uma mercadoria altamente lucrativa, as classes populares que vivem nas cidades e sofrem as consequências desse processo criaram formas de resistir em seus territórios e lutar por mudanças para que a habitação pudesse assumir outro caráter: o de direito. Isso foi possível porque, ainda que a habitação tenha se configurado como uma arena de opressão e alienação devido aos processos de mercantilização, ao mesmo tempo, os laços e redes sociais que se nela se reforçam, baseados em seus valores de uso, tem se tornado uma grande potência nas últimas décadas. Essas redes de resistência e luta fizeram nascer uma infinidade de movimentos sociais⁷⁰ ligados à habitação, que ganharam apoio político e visibilidade social, e transformaram – ora menos, ora mais – a relação entre as classes populares e o Estado.

Em todo o mundo, os movimentos de luta por moradia se tornaram organizações populares daqueles para quem a habitação significa a possibilidade de um lar, e não um ativo financeiro, um capital ou produto imobiliário. Têm assumido uma variedade de formas, identidades, ideologias, estratégias de atuação, mas sempre com um propósito comum: a defesa do direito ao acesso à habitação de qualidade para todos, contra as pressões econômicas, em defesa dos valores de uso sobre os valores de troca e na luta contra a imposição dos interesses dos proprietários, bancos, incorporadoras e investidores sobre os interesses daqueles que precisam e tem o direito de habitar a cidade (MADDEN; MARCUSE, 2016).

Os movimentos por moradia, por justiça urbana e movimentos de base socialista que atuam na luta por habitação também ganharam força no Brasil nas últimas décadas, atingindo, em muitos casos, alcance nacional⁷¹. Ao trazerem bandeiras como “o direito à habitação”, “a habi-

70 Refiro-me à definição de movimentos sociais como presente em Souza (2009), que reserva o termo “movimento” para ações coletivas organizadas, de caráter público e relativamente duradouras. Segundo o autor, nem tudo deve ser tratado como movimento social: “o conceito intermediário entre ação coletiva e movimento é ativismo social: assim como todo ativismo é uma ação coletiva, mas nem toda ação coletiva é um ativismo, todo movimento social é um ativismo, mas nem todo ativismo é um movimento social” (SOUZA, 2009, p. 10).

71 Atualmente no Brasil temos uma grande diversidade de movimentos por moradia de alcance na-

tação não é mercadoria”, “enquanto morar for privilégio ocupar é um direito”, “quem ocupa não tem culpa”, esses movimentos colocam em cheque a lógica mercantilizada da produção da cidade e a histórica concentração fundiária brasileira, mesclando vocabulários provenientes do discurso jurídico (como a “função social da propriedade”) e até mesmo da teoria crítica (como o “direito à cidade” lefebvriano) com práticas subversivas de bases anarquistas ou socialistas (como a ocupação de terrenos e edificações privados).

Historicamente a atuação desses movimentos tem aliado ações de mobilização social (caravanas, marchas, ações em espaços públicos, ocupações) à conquista de espaços no campo institucional, como a participação em conselhos, conferências, mesas de negociação e audiências públicas (FERREIRA, 2012). Dessa forma, a luta pela moradia tem feito uso tanto de estratégias de “ação direta” quanto de estratégias ligadas à “luta institucional” (SOUZA, 2010), buscando concretizar a habitação como um direito tanto na prática cotidiana quanto por meio de negociações com o poder público.

Como se originou então, a luta pela moradia no mundo? Como as classes populares têm criado formas de resistência à mercantilização da habitação e à alienação e opressão residencial? Quais as especificidades do contexto brasileiro? Como essas lutas passaram a incorporar, nas últimas décadas, a ideia de direito, e como o direito pode assumir um viés radical a partir das lutas pela moradia? Esse capítulo discorrerá sobre as origens da luta pela moradia no contexto internacional, dando maior ênfase ao contexto latino-americano trazido pela perspectiva de Zibechi (2015), e ao contexto nacional, onde a ideia da habitação como um direito ganhou um caráter especial, como será apontado a partir da perspectiva de Holston (2013). Serão apresentadas também as potencialidades e limitações da busca pela transformação da moradia em um direito pela perspectiva da luta pela moradia no Brasil.

cional, como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), desde 1989, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), desde 1990, Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) (desde 1982), a Central dos Movimentos Populares (CMP), desde 1993, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), desde 1997.

3.1. Origens da luta pela moradia

A desigualdade de acesso à habitação no mundo urbano não é um desprivilegio dos países periféricos, mas uma característica intrínseca dos territórios onde a habitação se assume como uma mercadoria, e tem motivado formas de luta cada vez mais influentes. É claro que em cada contexto histórico há uma formação socioeconômica específica e a mercantilização da habitação assume uma forma distinta, o que também influencia nas formas de resistência.

Nos países de capitalismo avançado, a origem dos movimentos de luta por moradia se relaciona diretamente com a história das greves de aluguel. As primeiras grandes greves de aluguel ocorreram em Glasgow, na Escócia, em abril de 1915, em resposta a alta intensa nos aluguéis ocasionada por uma escassez de moradias. Desde aquele período, essa forma de organização popular passou a pressionar autoridades e resultou em ganhos que vão desde uma maior politização e organização dos trabalhadores até grandes transformações nos sistemas habitacionais locais (MADDEN; MARCUSE, 2016).

No início do século XX, as greves de aluguel se espalharam por Londres, Nova York, Chicago, Buenos Aires, Santiago e influenciaram movimentos socialistas, comunistas e anarquistas. Na cidade de Nova York, conhecida pelos aluguéis elevados, os movimentos por moradia ganharam força e envolveram, além de inquilinos que buscavam barrar aumentos, residentes de habitações públicas (conhecidas como *housing projects*, que trataremos no próximo capítulo), *squatters*⁷², e outros grupos. Nas últimas décadas, em resposta à intensificação do processo de mercantilização da habitação causado pelo neoliberalismo, movimentos ligados à moradia se fortaleceram, organizando-se para além das greves de aluguel em organizações de ajuda mútua, comitês anti-despejo e movimentações contra execuções hipotecárias (MADDEN; MARCUSE, 2016).

Nos países periféricos, apesar da existência de organizações populares ligadas à greve de aluguéis e a movimentos contra execuções hipotecárias, outras formas de luta pela moradia ganharam maior relevância, relacionando-se diretamente ao território e à luta contra a concentração fundiária. Segundo Raul Zibechi (2015), a história da luta pela moradia na América Latina tem

⁷² Os *squatters* são conhecidos como ocupantes de prédios em áreas urbanas, frequentemente vinculados a movimentos anarquistas, socialistas e autonomistas. O *squat* tem sido uma prática recorrente em muitos países, ganhando destaque principalmente na Europa após a década de 1970. Em Van der Steen, Katzeff e Van Hoogenhuijze (2014), escrito em colaboração com autores ativistas de vários países, é descrita a trajetória desses movimentos em oito cidades (Amsterdã, Berlim, Barcelona, Atenas, Brighton, Copenhague, Londres e Viena).

origem principalmente nas ocupações de terras rurais e terrenos urbanos. Segundo o jornalista uruguaio, os movimentos sociais urbanos⁷³ latino-americanos estão diretamente ligados aos movimentos camponeses e indígenas, que se fizeram fortes através da defesa de suas terras e da recuperação de terras arrebatadas por latifundiários. Nesse contexto, para o autor, os pobres rurais estão fazendo uma reforma agrária “a partir de baixo”, e que “caminhos bastante similares estão traçando os pobres urbanos, por certo que com muito mais dificuldades” (ZIBECHI, 2015, p. 28).

Como apontado por Zibechi (2015), os movimentos camponeses e indígenas tem ganhado bastante força nas últimas décadas, apesar de toda a repressão que vêm sofrendo⁷⁴. No Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) conquistou em 27 anos mais de 22 milhões de hectares⁷⁵, distribuídos em cerca de 5 mil assentamentos, sem tomar o poder estatal. No México, o Movimento Zapatista, formado em sua maior parte por indígenas de diversos grupos linguísticos, tomou o controle das terras montanhosas da província de Chiapas, e com auxílio do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), “ocupou cidades, libertou presos e desafiou o poder do Estado”⁷⁶.

Os movimentos indígenas, segundo o autor, produziram uma “revolução teórica e política” ao “introduzirem conceitos como território, autonomia, autodeterminação e autogoverno” (ZIBECHI, 2015, p. 39), ganharam força na América Latina no final dos anos 1980 contestando a ideia de que o território estatal era único, “tanto em sua realidade material quanto simbólica”, e transformaram radicalmente a ideia de território:

Esta verdadeira revolução teórica e política implica luta por uma nova, e sobretudo

73 Zibechi (2015) prefere referi-los como “sociedades em movimento” ou “territórios em resistência”, para contrapor à ideia muitas vezes burocrática e, segundo ele, “colonizada” de “movimento social” (ZIBECHI, 2015, p. 35).

74 O movimento camponês que deu origem ao MST no Brasil sempre foi tratado como caso de polícia e já foi alvo de diversos ataques. O acampamento Encruzilhada Natalino, que surgiu em 1981 no Rio Grande do Sul e se tornou símbolo da luta de resistência à ditadura militar, foi cercado pelas tropas do exército brasileiro. Em abril de 1996, a polícia militar assassinou dezenove sem-terra que participavam de uma manifestação pela reforma agrária, na cidade de Eldorado do Carajás, no Pará, evento que ficou conhecido como “o massacre de Eldorado do Carajás”. O movimento camponês mexicano de origem indígena que deu origem ao Movimento Zapatista, também foi alvo recorrente de ataques de grupos paramilitares locais. Em uma dessas ofensivas, 46 indígenas *tzotziles* foram assassinados (18 crianças, 22 mulheres e 6 homens) em dezembro de 1997, dentro da Igreja de Acteal, em Chiapas, evento que ficou conhecido como “o massacre de Acteal”. Quando se manifestaram contra o ocorrido, dezenas de indígenas do movimento foram presos.

75 Para critério de exemplo, o território da Itália possui 30.133.800 hectares.

76 LOCATELLI, Piero. Zapatismo, vinte anos depois. **Carta Capital**, 2014. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/zapatismo-vinte-anos-depois-6195.html>> acesso em maio de 2018.

diferente distribuição do poder. A maneira como se produziu a transição da terra ao território, da luta por direitos à luta por autonomia e o autogoverno; ou seja, como se passou da dominação à resistência e afirmação da diferença, essa transição tem particular importância para as comunidades urbanas que, na passagem entre os dois séculos, começaram a se enraizar nos espaços urbanos autoconstruídos (ZIBECHI, 2015, p. 40).

De acordo com o autor, a centralidade de conceitos teóricos e políticos como autonomia e autogoverno, praticados pelos movimentos indígenas, muito se assemelham ao padrão de ação direta das ocupações urbanas baseadas na organização coletiva, que se iniciaram no final da década de 1950 no Chile, e se repetiram no resto da América Latina, ganhando força no Brasil, segundo Guilherme Boulos (2014), a partir da década de 1990.

La Victoria, de acordo com Zibechi (2015), foi a primeira ocupação maciça e organizada de terras urbanas na América Latina, realizada em 1957 por um grupo de moradores de Zanjón de La Aguada, uma região pobre de cerca de 35 mil pessoas localizada na área central de Santiago. Aproximadamente 1200 famílias ocuparam uma região de 55 hectares, formando uma acampamento [*campamiento*] capaz de se auto organizar em suas regras próprias e resistir às ações policiais de despejo. Como o governo não conseguiu expulsar os moradores, mas também não os auxiliou na consolidação do assentamento, foi o debate coletivo, o trabalho organizado e a construção autônoma de edificações públicas de suporte (inicialmente uma clínica e uma escola) que mantiveram o local, que dois anos depois já possuía mais de 18 mil habitantes.

A ocupação de La Victoria conformou um padrão de ação social que iria se repetir durante as décadas seguintes até os dias atuais, não apenas no Chile, mas no resto da América Latina, com pequenas variações. Consiste na organização coletiva anterior à ocupação, a eleição cuidadosa de um espaço adequado, a ação surpresa, preferencialmente durante a noite, a busca de um guarda-chuva legal com base nas relações com as igrejas ou partidos políticos e a elaboração de um discurso legitimador da ação clandestina. (...) A ocupação “implica uma fratura radical para com as lógicas institucionais e com o princípio fundamental das democracias liberais, a propriedade” (Grupo Identidade da Memória Popular, 2007, p. 14)⁷⁷. A legitimidade assume o lugar da legalidade, e o valor de uso da terra prevalece sobre seu valor de troca. Com essa ação, um coletivo invisibilizado se converte em um sujeito político-social (ZIBECHI, 2015, p.42).

Ao final da década de 1972, durante o governo de Salvador Allende, só em Santiago mais de 400 mil pessoas viviam em acampamentos, e o movimento de moradores no Chile foi considerado um “elemento decisivo na transformação revolucionária da sociedade” (CASTELLS, 1986, p. 291⁷⁸ *apud* ZIBECHI, 2015, p. 46). À medida que os pobres organizados transformavam os acampamentos em bairros definitivos, ganhavam também um novo lugar social e

77 GRUPO IDENTIDADE DA MEMÓRIA POPULAR. **Memórias de la Victoria**. Santiago: Quimantú, 2007.

78 CASTELLS, M. **La ciudad y las massas**. Madrid: Alianza, 1986.

político, e a pressão popular que exerciam mudou o rumo das lutas sociais, influenciando diretamente no discurso político emergente em 1970.

O golpe de Estado de Pinochet buscava justamente reverter a posição “territorial-social-política quase hegemônica” (ZIBECHI, 2015, p. 47) que os setores populares conquistaram, uma vez que ameaçavam também o domínio do capital na produção do espaço. E foi a partir do período ditatorial que todas as redes informais de ajuda e apoio a essas populações foram sendo gradativamente destruídas a partir de um processo de remoções dos acampamentos e de colonização forçosa da periferia, por meio da construção de habitações populares distantes dos centros e do deslocamento sistemático dos pobres executado pelo poder público.

Dos acampamentos (onde se estabelecia um desenho urbano popular, onde predominavam os valores de uso e se estabelecia um controle espacial local) para os conjuntos habitacionais (com um desenho urbano hegemônico, onde predominava a visão mercantilizada da habitação e se estabelecia um controle espacial externo) houve uma perda de autonomia dos grupos populares e uma “incorporação forçosa à economia de mercado” (ZIBECHI, 2015, p. 50).

Nessa transição, passaram de uma condição de relativa autonomia para a de dependentes de relações clientelistas com o seu entorno urbano, deixando para trás uma sociedade que reconhecia como sendo seu eixo fundante os valores de uso, para passar à outra, na qual predomina a mercantilização das relações sociais. Mais ainda, sugerimos que, com a violência cotidiana enfrentada pelos habitantes das moradias sociais, eles subsidiam a paz política do resto do país (SKEWES, 2005, p.101⁷⁹ *apud* ZIBECHI, 2015, p.49-50)

O processo ocorrido em Santiago estava longe de ser único no continente, uma vez que na década de 1970 “50% dos habitantes de Recife e 30% dos habitantes do Rio de Janeiro viviam em assentamentos populares informais, do mesmo modo que 60% dos de Bogotá em 1969, 49% dos de Guayaquil, 40% dos de Caracas e 40% dos de Lima” (ZIBECHI, 2015, p. 51). É certo que nem todos os bairros e cidades autoconstruídas traçaram a mesma trajetória de resistência ou de formação de poder popular, mas Zibechi acredita que não restam dúvidas que esses espaços abrigam potencialidades de mudança social que ainda não foram descobertas em toda sua dimensão.

Outros exemplos de resistência urbana citados pelo autor contemplam diversas cidades importantes na América Latina, como Lima, Caracas, Cochabamba e Montevideú. Em Lima, ocupações urbanas de moradores de origem andina forçaram o governo militar de Juan Velasco

79 SKEWES, J. C. De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile. In: RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. **Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social**. Santiago: Ediciones SUR, 2005.

Alvarado (1968-1975) a realizar uma ampla reforma agrária, ao mesmo tempo em que modificaram o aspecto físico, a sociabilidade e a cultura da cidade, criando territórios pautados na construção coletiva e solidária, impregnados das tradições e religiosidades populares e onde a “lógica estatal é subordinada à lógica comunitário-popular” (ZIBECHI, 2015, p. 56). Em Caracas, foram os assentamentos precários de posse vulnerável e de acesso escasso à água potável onde insurreições populares como o *Caracazo*⁸⁰ de 1989 ocorreram, e onde a resistência dos setores populares acabaram por neutralizar os ataques da direita e as ofensivas das classes dominantes, facilitando a ascensão de Hugo Chávez e revertendo as possibilidades de golpe de Estado em abril de 2002.

Com todos esses exemplos, é possível observar que, particularmente na América Latina – marcada pelas mazelas da colonização, da concentração fundiária e da informalidade habitacional – a luta contra a mercantilização da habitação assumiu uma ligação profunda com a criação e reafirmação de territórios populares, onde a autonomia e a solidariedade se desenvolveram como princípios fundamentais, geradores de potência e resistência à alienação e à opressão residencial.

Com a guinada neoliberal dos anos 1980 e 1990, ensaiada na América Latina com o experimento inicial no Chile de Pinochet, talvez por ser também o primeiro lugar onde “as novas formas [populares] se manifestaram com particular força” (ZIBECHI, 2015, p. 57), os movimentos de resistência ligados à terra e à moradia passaram a ter que lidar com outros desafios. Segundo Rolnik (2015):

As dinâmicas que acompanham a liberalização dos mercados de terras estão aumentando a pressão do mercado sobre os territórios sob controle de comunidades de baixa renda. Isso ocorre num contexto global em que a terra urbanizada não está disponível para os grupos mais pobres. Comunidades ficam, então, sob a constante ameaça de espoliação de seus ativos territoriais (ROLNIK, 2015, p. 126).

Com o aumento do interesse econômico nos territórios populares, pautados na crescente valorização do ambiente construído como estratégia de ampliação da acumulação, as formas autônomas de produção do espaço, os laços e redes criados que possibilitaram a criação de um “guarda-chuva protetor” contra as adversidades da cidade mercantilizada, estão cada vez mais sob ataque.

80 O *Caracazo* foi a onda de tumultos, protestos e saques em resposta às reformas governamentais e ao aumento do combustível e do transporte que se iniciaram em fevereiro de 1989 em Caracas, e se espalharam por diversas cidades da Venezuela. A repressão policial que buscava “restabelecer a ordem” foi responsável pela morte de centenas de pessoas.

3.1.1. Resistência e resignificação da moradia pela luta

Mesmo com o aumento de relatos de opressão e alienação residencial resultantes da intensificação da mercantilização das cidades e da habitação causado pelo neoliberalismo nas últimas décadas, é possível identificar relatos opostos, onde a luta pela moradia foi capaz de trazer novas perspectivas sociais e políticas a sujeitos marginalizados, torná-los capazes de resistir às investidas do poder público e do capital, e ajudar a construir novas significações para o ambiente da moradia. Muitas dessas lutas acabaram por representar também processos contra a alienação residencial, uma vez que mobilizaram sujeitos em formas coletivas de organização, autorreconhecimento e solidariedade.

A criação das redes de solidariedade desenvolvidas nos territórios populares e difundidas pelos movimentos de luta por moradia se tornaram formas de recuperar a dignidade das classes desprivilegiadas, cada vez mais afetadas pela desigualdade urbana. A União de Movimentos de Moradia, por exemplo, um dos primeiros e mais expressivos movimentos de luta por moradia no Brasil, procura que todo sem-teto se “sinta como uma pessoa”. Uma mulher que se mudou para um edifício ocupado pelo movimento afirmou que “Hoje me sinto muito mais cidadã do que antes. Quando eu vim morar aqui, eu resgatei um pouco da minha cidadania”(EARLE, 2012⁸¹ *apud* MADDEN; MARCUSE, 2016, p.112).

Guilherme Boulos (2014)⁸², coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), afirma com base em experiências de famílias de trabalhadores urbanos em contextos de ocupação de terrenos para fins de moradia, mobilizações e ações de pressão sobre o Estado, que durante os processos vividos na luta pela habitação, os sem-teto aprendem “a valiosa e antiga lição de que não dependem de ninguém, a não ser de sua própria luta, para mudar a vida e conquistar seus direitos”. E sustenta que:

E um aprendizado como esse não se perde, nem mesmo com um eventual despejo da ocupação. Torna-se parte da sabedoria popular, a ser utilizado sempre que necessário. Não são poucos os casos que conhecemos de sem-tetos que, após um despejo e um retorno forçado às suas condições precárias de moradia em algum bairro periférico, tornaram-se referência em sua comunidade e organizaram por própria conta mobilizações por melhores condições de vida. [...] Assim, a participação numa ocupação organizada

81 EARLE, L. From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo. **Journal of Latin American Studies** 44, 2012, 117–18.

82 Guilherme Boulos se tornou uma das principais lideranças da esquerda no Brasil, chegando a se tornar candidato à presidência pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) para concorrer às eleições de 2018.

representa um despertar para muitos trabalhadores. É bastante frequente, entre os ocupantes, aqueles que relatam que sua vida se divide entre o antes e o depois da ocupação. [...] Ao tornarem-se parte ativa, unidos a outros companheiros pelo mesmo interesse coletivo, muitos sem-teto desenvolvem uma nova visão das relações sociais e políticas em que estão inseridos, passando a atuar de modo mais crítico e ativo no conjunto de sua vida. Produto da necessidade e da falta de alternativas, a ocupação pode tornar-se uma escola de luta, um despertar para muito sujeitos tratados pelo capitalismo a ferro e fogo nas periferias (BOULOS, 2014, p. 109-110).

No livro comemorativo “MTST 20 anos de história”, as mulheres da coordenação do movimento, em prefácio, mostram que a luta pela moradia vai além da “propriedade”, e ressignificam o lar a partir dos afetos e da resistência política:

A luta pela moradia é mobilizadora para as mulheres, pois é a luta pela sobrevivência e pela autonomia afetiva. Para nós, mulheres, o lar não é um teto, uma renda, uma propriedade; o lar é a possibilidade de uma vida mais feliz. Felicidade não é luxo, não é uma compra de altas cifras. Para nós, trabalhadoras sem teto, a felicidade é prover e usufruir de um espaço agradável, digno, com a família que estabelecemos na vida, que pode ser com homem ou com mulher, com filhos ou com cachorros e gatos, ou simplesmente com nossa alma. Enquanto a vida cotidiana na cidade é de sofrimento, a luta é a busca por essa felicidade. E mesmo quando a vida política destrói afetividades, a presença da mulher as reinventa. Nós, mulheres sem teto, encontramos em nossas ocupações significados maiores para nossas vidas, conseguimos compatibilizar o compromisso afetivo com o político (Mulheres da Coordenação Nacional do MTST) (SIMÕES; CAMPOS; RAFAEL, 2017, p. 11)

Dessa forma, hoje, os movimentos por moradia no Brasil e no mundo não buscam apenas melhorar as condições habitacionais de uma diversidade de grupos desfavorecidos pela mercantilização da habitação nas cidades, mas se traduzem também em formas de lutar por mudanças sociais e políticas de forma mais ampla, que politizam o espaço urbano e as relações entre os indivíduos. E frequentemente desenvolvem estratégias ligadas à “desalienação, dignidade, cidadania e cuidado” (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 112), oferecendo uma “visão daquilo que uma vida social não alienada poderia parecer” e mostrando que “o lar pode ser uma fonte de autonomia e força”⁸³ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 111).

A resistência e a ressignificação do lar a partir da luta pela moradia passam também pelo desenvolvimento de um olhar crítico sobre a cidade mercantilizada e o auto-reconhecimento envolvendo questões de gênero, raça e classe. Max Rameau, um dos fundadores do grupo anti-despejo de Miami, *Take Back the Land*, fundado no contexto das execuções hipotecárias nos EUA, mostra consciência de que o problema da habitação tem raízes mais profundas:

83 Housing is not only the object of struggle. In some cases it offers a glimpse of what non-alienated social life might look like. Home can be a source of autonomy and strength (tradução livre).

A crise da habitação... Não é por si só o problema. Em vez disso, a crise da habitação é um sintoma evidente de um problema maior, mais profundo enraizado na classe, raça e gênero. Esses são os problemas sistêmicos⁸⁴ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 110).

A crítica e ativista de pseudônimo *bell hooks* mostra como o lar pode ser uma potência e envolver também o auto reconhecimento étnico, para além da opressão:

Historicamente, o povo afro-americano acreditava que a construção de um local de moradia, ainda que frágil e tênue (o barraco do escravo, a cabana de madeira) tivesse uma dimensão política radical. Apesar da brutal realidade do *apartheid* racial, da dominação, a moradia era o único local onde se poderia enfrentar livremente a questão da humanização, onde se poderia resistir⁸⁵ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 111).

Como podemos observar, as relações que se estabelecem dentro dos grupos e movimentos por moradia prefiguram formas de resistência à opressão e à alienação residencial pautadas não na utopia, mas na luta cotidiana. Do ponto de vista da formação da cidadania a partir dessas lutas, Holston (2013) afirma:

Sob o signo da cidade, contudo, os mesmos fatores que produziram esse regime entrincheirado mobilizam uma insurgência de cidadãos. As mesmas forças que de fato fragmentaram e dominaram os pobres rurais, reduzindo sua existência a “meras vidas”, incitam os pobres urbanos a exigir uma vida de cidadão. No entanto, não é na fábrica ou nas salas de sindicatos ou nas urnas de votação que eles articulam essa exigência com mais força e originalidade. É no domínio do *oikos*, na zona da vida doméstica, tomando forma nas remotas periferias urbanas em torno da autoconstrução de residências. É uma insurgência que começa com a luta pelo direito a uma vida cotidiana na cidade merecedora da dignidade de cidadão (HOLSTON, 2013, p. 401).

É claro que, na perspectiva de uma possibilidade de transformação efetiva do sistema habitacional mercantilizado, essas “ilhas de libertação residencial” proporcionadas pelos movimentos “terão um impacto limitado em um mar de opressão residencial e mercantilização da moradia. Mas as experiências alternativas e os movimentos emancipatórios têm uma significância maior como demonstrações vivas do verdadeiro potencial da habitação”⁸⁶ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 117).

84 The housing crisis...is not in and of itself the problem. Rather, the housing crisis is a glaring symptom of a larger, deeper problem rooted in class, race and gender. Those are the Systemic Issues (tradução livre).

85 Historically, African-American people believed that the construction of a homeplace, however fragile and tenuous (the slave hut, the wooden shack), had a radical political dimension. Despite the brutal reality of racial apartheid, of domination, one’s homeplace was the one site where one could freely confront the issue of humanization, where one could resist (tradução livre).

86 And islands of residential liberation will have limited impact in a sea of housing oppression and commodification. But experimental dwellings and emancipator movements have wider significance as living demonstrations of housing’s potential (tradução livre).

3.2. Origens da luta pela moradia no Brasil

As origens da luta pela moradia no Brasil datam de antes mesmo do início do século XX, quando surgiram as primeiras favelas⁸⁷. Até a década de 1940, os pobres urbanos habitavam as regiões centrais das cidades, ocupando os morros ou vivendo de aluguel. Como Bonduki (1998) mostra e Guilherme Boulos (2014) relembra:

Os trabalhadores urbanos já viviam mal: em cortiços, cômodos de aluguel e nas chamadas vilas operárias, que eram conjuntos de casas que as empresas “ofereciam” aos empregados (que pagavam com parte de seu salário). E já naquela época os trabalhadores faziam luta por melhores condições de moradia. A primeira grande luta conhecida em relação a essa questão foi entre 1917 e 19, com a formação da Liga dos Inquilinos, contra despejos e o valor dos aluguéis. Os sem-teto buscaram organizar uma greve de aluguéis! Entre 1945 e 47 também ocorreram grandes movimentos, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, com as mesmas reivindicações. Mas naquele período havia uma grande diferença em relação à cidade de hoje. A periferia praticamente não existia. Os trabalhadores moravam em bairros centrais, próximos do local de trabalho e também próximos das casas dos ricos (BOULOS, 2014, p. 52).

Como vimos no capítulo anterior, a partir da década de 1940, houve um processo de transição da forma de aluguel para a casa própria (BONDUKI, 1998). Com a redução da oferta de moradia para aluguel nas cidades, muitos trabalhadores foram obrigados a construir suas próprias moradias em lotes periféricos. Nos anos 50, a casa própria autoconstruída, na periferia subequipada, em loteamentos ilegais e/ou de baixa qualidade, já constituía a forma predominante de moradia no Brasil (VILLAÇA, 1986). Com o aumento da periferação da moradia popular, as lutas por habitação no contexto brasileiro se direcionaram para outros caminhos para além das greves de aluguéis, diferenciando-se crucialmente das lutas pela moradia nos países centrais.

Na década de 1950, os pobres favelados e periféricos passaram a se organizar em diversos movimentos e associações de bairros, exigindo o reconhecimento de seus territórios e lutando por infraestrutura urbana e melhores condições de vida. Na década de 1960, com o Golpe Militar

87 O termo *favela* começou a ser utilizado nos primeiros anos do século XX, e se referia ao anterior “Morro da favela”, localizado no atual Morro da Providência, no Rio de Janeiro. O assentamento foi formado inicialmente por negros libertos que haviam sido despejados do antigo cortiço “Cabeça de Porco”, e passou a receber uma grande quantidade de moradores, em especial soldados veteranos que retornavam da Guerra de Canudos depois de 1897. A área foi apelidada pelos ex-combatentes pelo nome do morro onde haviam acampado durante a guerra, onde se encontrava a planta típica do nordeste brasileiro *Jatropha phyllacantha*, também conhecida como *faveleira*, descrita na obra de Euclides da Cunha “Os sertões”.

(1964-1985), os movimentos sociais começaram a sofrer grandes repressões, sendo obrigados a transformar suas estratégias de atuação. Nesse período, muitos movimentos nasceram e se fortaleceram sob o “manto protetor” da Igreja Católica, que se tornou uma das poucas alternativas de apoio para a solução de questões cotidianas da vida urbana (GOHN, 1991).

No início da década de 1970, a Ditadura Militar começou a transformar radicalmente o modelo econômico do país, mudando o perfil da agricultura brasileira de pequenas e médias unidades para o latifúndio exportador, iniciando a expansão da fronteira agrícola e industrializando os grandes centros urbanos, período conhecido como a “revolução verde” e o “milagre econômico” brasileiros. Os impactos dessa transformação incidiram diretamente sobre os pobres do mundo rural e do mundo urbano, e o êxodo rural cresceu de forma extraordinária.

Nos anos 1980, com a chegada da crise econômica, do desemprego e das políticas de austeridade, as contradições do modelo de governo militar se acirraram e as classes populares começaram a se organizar com mais força. Cresceram as movimentações pela reforma agrária e, com o apoio da Comissão Pastoral da Terra, representantes de movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais se reuniram em Cascavel, no Paraná, no 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1984), onde se originou o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST).

Cresceram também as movimentações pela retomada dos movimentos sociais urbanos, e com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e, posteriormente, também de sindicatos, o movimento favelado e as associações de bairro das periferias retornaram e se renovaram, abrindo mão de lideranças pelegas ligadas ao governo militar e acumulando forças na direção da redemocratização do país. Todos esses movimentos tiveram uma significância fundamental na luta contra a concentração fundiária, pela moradia digna, pelo reconhecimento das necessidades da vida rural e urbana das classes populares e pela ampliação da cidadania e dos direitos aos excluídos, influenciando diretamente na construção da Constituição de 1988, que ficou conhecida como a “Constituição cidadã”. Esse caminho levou as classes populares brasileiras de excluídas a potentes reivindicadoras de “direitos a direitos” (HOLSTON, 2013), incluindo também o “direito à moradia” como uma das pautas centrais de mobilização.

3.2.1. A luta pela moradia nas favelas

A arbitrariedade do poder público no tratamento das favelas e os constantes despejos motivaram o surgimento das primeiras organizações de luta nesses territórios. Assim como visto no

caso dos *campamentos* chilenos, a estratégia das remoções das áreas ocupadas informalmente por populações pobres foi utilizada recorrentemente para fragmentar a organização popular e higienizar os centros, tanto antes, quanto durante o período ditatorial brasileiro, reduzindo apenas após a redemocratização e o início da implantação de políticas de regularização. A necessidade de organização dos favelados para aumentar a resistência aos ataques estatais e para garantir o direito de permanência se intensificou à medida em que as cidades cresceram e se industrializaram:

A luta dos moradores de favela é bastante antiga no Brasil. Ela ocorreu com maior ou menor intensidade desde a década de 50, principalmente nas capitais dos Estados industrializados. A primeira grande fase do movimento das favelas ocorreu paralelamente à fase do velho movimento de bairros⁸⁸. Foi uma etapa mais de resistência do que de afrontamento. Resistência às constantes expulsões que eram feitas de forma violenta. Os favelados eram ignorados pelos órgãos públicos. Em 1964 o movimento também foi duramente reprimido (GOHN, 1991, p. 55).

O caso de Belo Horizonte é emblemático nesse sentido. Na década de 1950, quando cerca de 10% da população vivia em favelas na capital mineira (COSTA, 1994), surgiu a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) e as Uniões de Defesa Coletiva (UDCs). A mobilização gerada pelas uniões conseguiu forçar o poder público a realizar melhorias urbanas nas áreas, que, no entanto, logo se perderam com as chuvas e enchentes (GOHN, 1991).

Na década de 1960, com a explosão do crescimento da cidade, cresceu de 9 para 55 o número de UDCs, que passam a ser alvo de um inquérito policial e ter suas lideranças reprimidas (OLIVEIRA, 2010). Com o golpe militar de 1964, a voz dos movimentos sociais nas instâncias políticas foi reduzida significativamente e os despejos se intensificaram, sob a justificativa de obras viárias e sanitárias (BELO HORIZONTE, 2010). A FTFBH voltou a atuar apenas na década de 1970, considerada uma nova fase do movimento dos favelados no Brasil:

O novo movimento dos favelados surge na década de 1970 estimulado pelos seguintes fatores: o apoio da Igreja Católica, que em 1976/1977 lançou programas de Pastorais às Favelas em algumas capitais brasileiras; o ressurgimento da vida associativa no país, com a emergência das lutas urbanas, sindicais e o esboço da rearticulação partidária; e a formulação de novas políticas estatais voltadas não mais para a desfavelização, mas para a reurbanização das favelas (GOHN, 1991, p. 55).

Nesse cenário, novas lideranças emergiram, a atuação do movimento se dinamizou e foi criada a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP)⁸⁹ (GOHN, 1991; OLIVEIRA, 2010). Na

88 O velho movimento de bairro a que Gohn (1991) se refere está relacionado com as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs).

89 Segundo Gohn (1991), a própria escolha do nome do movimento, resultado de debates acalorados,

década de 1980, descrente de que seria possível reverter a lógica segregacionista da cidade mercantilizada, mas também assumindo a importância do reconhecimento das vilas e favelas como territórios legítimos, o Estado começou os primeiros programas de regularização fundiária. Políticas semelhantes ganharam relevância também em Recife (FERNANDES; PEREIRA, 2010), e se espalharam pelo país. A atuação dos movimentos de vilas e favelas, tanto em Belo Horizonte quanto no Brasil como um todo, influenciou diretamente sobre a necessidade do reconhecimento desses territórios pelo Estado e pela política urbana, pressionando as autoridades e criando resistência aos despejos arbitrários até então realizados.

3.2.2. A luta pela moradia nas periferias

Os constantes despejos sofridos pela população pobre nos centros e favelas e as tentativas de empurrá-la e dispersá-la nos loteamentos periféricos autoconstruídos, sustentados pela ideologia da casa própria, não foram suficientes para minar as estratégias populares de construção de seus territórios e resistências. O movimento de bairros, inicialmente ligado às organizações clientelistas do período populista brasileiro, conhecidas como Sociedades dos Amigos de Bairros (SABs), se transformou profundamente na década de 1970, durante o período ditatorial, com a atuação dos moradores de periferia, organizados com o apoio da Igreja Católica⁹⁰ e, posteriormente, do movimento sindical, universidades, ONGs e outras organizações ligadas à redemocratização.

O velho movimento de bairros relacionado às SABs era dirigido por lideranças ligadas a partidos políticos, que funcionavam como negociadores entre votos e melhorias nas comunidades. Com o golpe militar, sua atuação foi desestruturada, minando seus poderes de barganha. Com isso, “O movimento das SABs se tornou reduto de práticas assistencialistas e, assim como nos sindicatos, ele foi dominado por lideranças pelegas, porta-vozes da política oficial” (GOHN, 1991, p. 53). Tentativas de fortalecimento foram frustradas pela repressão ditatorial e o movimento se distanciou cada vez mais de suas bases, até que uma nova corrente dos movimentos de bairros surgiu nas periferias autoconstruídas:

O novo movimento de bairros no Brasil surge na década de 70, nos anos agudos da

era uma tentativa de afirmação pelo trabalho, e não pela perspectiva territorial, que buscava uma transformação em direção à resistência contra a segregação socioespacial.

90 O apoio da Igreja católica ocorreu principalmente por meio da criação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com influência do discurso da Teologia da Libertação. À medida em que se fortaleceram, os movimentos foram se desvinculando da Igreja, embora muitos ainda utilizassem seu espaço físico (GOHN, 1991).

repressão, 1972 a 1973. Ele surge articulado às novas práticas da Igreja Católica, principalmente nos clubes de mães das paróquias. A situação de carência econômica gerada pelo arrocho salarial e a pauperização dos recém-formados bairros periféricos – gerados pelo mecanismo de especulação imobiliária e expulsão para novas áreas – foram os germes iniciais da aglutinação das camadas populares (GOHN, 1991, p. 54).

Holston (2013) afirma que a repressão e a violência do Estado drenaram o interesse popular da esfera pública militarizada para o ambiente íntimo das residências, famílias e bairros, criando paradoxalmente a possibilidade do desenvolvimento de esferas autônomas de organização:

Foi, portanto, em contraste com a alienação da urna de votação, da SAB clientelista, das sedes dos sindicatos e das fábricas que a vida doméstica nos bairros que brotavam nas periferias distantes se tornou o foco do compromisso da classe trabalhadora. Foi lá, organizados ao redor da vida social da casa, para além do Estado imediato, dos partidos e das sanções de empregadores, que surgiram os novos espaços de participação cívica e avaliação coletiva (HOLSTON, 2013, p. 308).

As dificuldades da crise econômica, da autoconstrução das casas, dos bairros e das organizações eram superadas de forma coletiva e permitiam a criação de uma “esfera pública de participação insurgente” (HOLSTON, 2013), fazendo se desenvolver uma sociedade de associações e cidadãos muito mais autônoma, de forma que:

[...] os moradores das periferias imaginam que seus interesses derivam de sua própria experiência, não dos planos do Estado, que são bem informados e competentes para tomar decisões a respeito desses interesses, e que suas próprias organizações podem articulá-las (HOLSTON, 2013, p. 322).

Os pobres periféricos passaram a exigir seu reconhecimento e valor como cidadãos, desenvolvendo alianças em torno de “condições urbanas, custo de vida e direitos humanos” (HOLSTON, 2013, p. 323) que tiveram influência direta na redemocratização brasileira e na construção da Constituição de 1988. Segundo Holston (2013) “(...) a esfera da participação cívica insurgente iniciada nos bairros empobrecidos autoconstruídos das periferias, na ilegalidade e na desigualdade, gerou uma transformação nacional da cidadania” (HOLSTON, 2013, p. 326). Essa transformação foi fundamental no sentido de prover força aos movimentos de luta por moradia brasileiros na busca por fazer valer a habitação como um direito.

3.3. A habitação como direito

O direito à moradia passou a ser um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e, portanto, desde essa época, é considerado um direito humano universal entre os países integrantes da Organização das Nações Unidas. Hoje, direitos constitucionais à moradia aparecem nas constituições nacionais de mais de sessenta países (UNITED NATIONS HOUSING RIGHTS PROGRAMME, 2002⁹¹ *apud* MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 192). No Brasil, o direito à moradia, propriamente dito, não está na Constituição desde a sua implementação, mas foi incorporado em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, criada a partir de muita organização e pressão popular.

No entanto, declarar um direito universal à habitação não é a mesma coisa de fazê-lo uma realidade. Como afirmam Madden e Marcuse (2016, p. 193): “Por si só, a mera ideia de acesso universal à moradia digna não é um desafio à ordem político-econômica existente, mas uma promessa perpetuamente adiada que o sistema usa para se legitimar”⁹². Segundo os autores, como a linguagem dos direitos é ambígua, ela pode ser usada tanto de forma emancipatória quanto opressiva, e para muitos críticos, declarações de direitos frequentemente nos direcionam a reivindicações ineficazes e inexecutáveis, ou ainda, só ajudam as sociedades a se sentirem melhor sobre sua desigualdade. Ainda segundo Madden e Marcuse, apesar de termos em mente os problemas que os direitos contém, sua linguagem não deve ser descartada, mas sim extrapolada:

O caminho a seguir é reconhecer os limites dos direitos formais à habitação no atual sistema jurídico e político e, ao mesmo tempo, pressionar por uma concepção ativista suficientemente ampla desses direitos. Somente com tal abordagem é que o direito à moradia pode ser usado para desafiar a mercantilização da habitação, a alienação, a opressão e a desigualdade hoje⁹³ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.194).

Para os autores, a efetivação do direito à moradia não é uma panaceia, mas uma realidade pos-

91 UNITED NATIONS HOUSING RIGHTS PROGRAMME. **Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instruments**, UN Human Settlement Programme Report No. 1 Nairobi: Office of the High Commissioner of Human Rights, 2002.

92 On its own, the mere idea of universal access to good housing is not a challenge to the existing political-economic order but a perpetually deferred promise that the system uses to legitimize itself (tradução livre).

93 The way forward is to acknowledge the limits of formal rights to housing under the current legal and political system while at the same time pressing for a sufficiently broad, activist conception of those rights. Only with such an approach can a right to housing be used to challenge to residential commodification, alienation, oppression, and inequality today (tradução livre).

sível, embora existam maneiras piores ou melhores de respondermos às contradições existentes entre um sistema habitacional ideal (que vê a moradia como direito) e o atual sistema opressivo contemporâneo (que vê a moradia como uma mercadoria). Um jeito ruim seria dispensar o ideal e lutar por reformas nas margens, ou pior, esperar por uma revolução messiânica e “abandonar os esforços por mudanças enquanto isso”⁹⁴ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 199).

A melhor forma seria, então, formular demandas possíveis no mundo atual, mas que apontam para uma direção de uma mudança mais profunda. Isso é possível, quando nos referimos ao direito à habitação, porque ele pode ser definido como aquilo que os autores chamam de “demandas transformativas” [*transformative demands*], ou o que André Gorz (1967⁹⁵ *apud* MADDEN; MARCUSE, 2016) chamou de “reformas não-reformistas”. Diferente de reformas liberais [*liberal reforms*] ou reformas de eficiência [*efficiency reforms*] – que apenas melhoram os aspectos mais indesejáveis ou mais ineficientes da realidade para a manutenção de um sistema desigual – as reformas não-reformistas desafiam o sistema, não para fazê-lo mais resiliente, mas para transformá-lo progressivamente por dentro. Ou seja, não são utopias, mas não deixam de ser radicais, pois pensam em transformar a partir das causas das desigualdades e das injustiças, e não das suas consequências imediatas.

Dessa maneira, segundo Madden e Marcuse (2016), para o direito à habitação ser um *direito radical*, ele precisa desafiar e transformar o sistema habitacional atual. E “se o direito à moradia é meramente um direito a ser incorporado ao *status quo* residencial, sem mudar os atuais métodos de distribuição dos benefícios e dos custos da moradia, então esse é um direito fraco de fato”⁹⁶ (p. 195).

No Brasil e no mundo, é possível observar que a luta por fazer do direito à habitação uma realidade é permeada por empecilhos e contradições, uma vez que dependem de um diálogo constante com o Estado e o sistema econômico, que tendem a resistir e limitar transformações estruturais no sistema habitacional, exigindo movimentos lentos, cautelosos e atuações tanto no âmbito da luta institucional quanto da ação direta. Nessa seção vamos nos ater a esse longo e complexo percurso vivido até os dias de hoje pela luta pela moradia no Brasil.

94 [...] abandon efforts for change in the meantime (tradução livre).

95 GORZ, A. **Strategy for Labour: A Radical Proposal**, trans. Martin A. Nicolaus and Victoria Ortiz. Boston: Beacon Press, 1967 [1964].

96 If the right to housing is merely a right to be incorporated into the residential status quo, without changing present methods of distributing the benefits and costs of housing, then it is a weak right indeed (tradução livre).

3.3.1. Origens da habitação como direito no Brasil

Por mais que a linguagem dos direitos seja, por vezes, ambígua, no contexto brasileiro o direito à habitação se transformou em uma reivindicação potente por si só. Isso porque, em um país de capitalismo periférico como o Brasil, onde o “direito a direitos” (HOLSTON, 2013) sempre foi negado à grande parte da população, a própria ideia de direito foi capaz de transformar a subjetividade das classes populares. Isso começou, de acordo com Holston (2013), com a extensão da cidadania aos trabalhadores pobres por meio dos direitos trabalhistas, no período Vargas. Esses “novos cidadãos” passaram a incorporar a ideia do direito não pela expectativa do cumprimento da lei pelo Estado, mas como forma de se auto reconhecerem como participantes dignos da sociedade que sempre os excluiu. E isso se deu, em grande parte, através da luta pela moradia na cidade informal e nas periferias:

Uma mudança crucial aconteceu nos movimentos e organizações sociais urbanos quando os moradores começaram a entender suas necessidades sociais como direitos de cidadãos e gerar argumentos apoiados nesses direitos para justificar suas exigências. Muitas influências contribuíram para essa mudança, para tornar possível aos moradores considerar que suas necessidades seriam mais bem atendidas não só alegando direitos existentes, mas também inventando novos direitos que surgiam de suas lutas políticas e legais específicas sobre práticas reais [...]. Os argumentos baseados nos direitos motivavam os moradores das periferias não só porque forneciam uma estratégia com a qual lutar contra as grandes desigualdades e deficiências que enfrentavam em sua vida na cidade. [...] Esses argumentos tinham apelo porque ofereciam uma estratégia de contrapor (não favorecer) a ilegalidade e a marginalização por meio de demonstrações de competência (“conhecer seus direitos”) e negar a humilhação através da dignidade da participação na esfera pública como portadores de direitos. Em parte, os argumentos por direitos fazem isso exatamente porque seu meio, a lei, tem uma aura bem-aceita de legitimidade e poder sociais. Ademais, embora ao longo da história a lei seja uma forma de humilhar os pobres, as leis trabalhistas de Vargas deram às classes trabalhadoras urbanas uma noção de dignidade através dos direitos, ainda que restringissem sua realização (HOLSTON, 2013, p. 311).

Segundo Holston (2013), os argumentos por direitos reivindicados pelos movimentos sociais urbanos passaram a transcender à lei e a significar uma mudança na subjetividade dos pobres, transformando-os de “simples súditos que historicamente tinham seus direitos negados” a “cidadãos que passaram a ter direitos” (HOLSTON, 2013, p. 312). No entanto, vale lembrar que:

Essa mudança na subjetividade do cidadão não foi nem linear nem isenta de contradições. Continua emaranhada com as justificativas da necessidade, das relações clientelistas e da racionalidade do tratamento especial. Mas as mobilizações das periferias articularam, em várias modalidades, uma cidadania participativa fundamentada no direito a direitos (HOLSTON, 2013, p. 312).

No fim dos anos 1970 e no início dos anos 1980, momento auge do desenvolvimento da subjetividade cidadã das classes populares, a ideia da habitação como um direito ganhou força, sendo capaz de unificar vários tipos de luta pela moradia (nas favelas, nas periferias), mobilizar uma série de agentes políticos importantes (sindicatos, universidades, organizações não governamentais, associações de classes profissionais e outras entidades) e fazer nascer uma grande diversidade de movimentos.

Ainda na década de 1980, os movimentos sociais urbanos se articularam em uma grande rede e, influenciados pela concepção de *direito à cidade* de Henri Lefebvre, incorporaram à ideia do direito à habitação outros direitos, como o direito ao trabalho, à educação, à saúde, aos lazeres, à vida, à cultura e à participação efetiva na construção e vivência nas cidades (FERREIRA, 2012). As mobilizações em torno da elaboração da Constituição de 1988 fez com que a rede organizada pelos movimentos se aglutinasse na elaboração de uma proposta de Reforma Urbana⁹⁷, que se transformou na organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), e foi nomeada posteriormente Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)⁹⁸ :

Bandeiras de luta que defendiam os interesses populares emergiam dos mais diversos fóruns de debates e articulação de entidades e movimentos, comitês, plenários pró-participação popular na Constituinte, criando um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os movimentos sociais. Ao darem uma nova importância às práticas de negociação, as forças populares se fizeram representar no nível institucional mais amplo, articulando suas demandas junto a parlamentares comprometidos com os interesses populares e permitindo a criação de novos direitos. Por outro lado, o aprendizado político desta experiência se deu também nos embates e confrontos com *lobbies* poderosos que se articulavam junto aos parlamentares conservadores, ao mesmo tempo em que se afirmava a pressão popular sobre o Parlamento, transformando a Constituinte num grande espaço de luta política. O grande salto qualitativo para a participação popular, fruto do trabalho dos comitês, Plenários e movimentos, apareceu em marco de 1987, quando o regimento interno da Constituinte abriu a possibilidade, através do mecanismo da “iniciativa popular” legislativa (já existente em outros países), da elaboração e defesa de emendas populares ao projeto da Constituição. O fruto desse trabalho de mobilização se traduziu nas Emendas Populares sobre os mais diversos assuntos que atingiram pouco mais de 12 milhões de assinaturas encaminhadas à Constituinte Federal (SILVA, 1991, p. 5-6).

97 A primeira proposta de Reforma Urbana teve origem no Seminário Habitação e Reforma Urbana realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), mobilizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil de São Paulo (IAB-SP) em 1963, no contexto das discussões sobre as Reformas de Base de João Goulart. No entanto, limitada pela repressão militar e “pelo pouco apoio popular, uma vez que se encontrava restrita a um grupo não muito grande de profissionais e intelectuais (economistas, arquitetos, sociólogos e parlamentares), a proposta de Reforma Urbana [...] desaparece” (SILVA, 1991, p. 13), sendo retomada apenas na década de 1980, quando ganha força pela adesão dos movimentos sociais urbanos.

98 O FNRU continua se reunindo e elaborando propostas junto aos governos, baseando-se fundamentalmente na garantia da função social da propriedade e da cidade, na luta por uma política urbana redistributiva e pela gestão democrática das cidades.

O FNRU conseguiu mobilizar a coleta de 160 mil assinaturas para a inclusão da Emenda Popular da Reforma Urbana na constituição, que, apesar de não ser considerada em sua totalidade, conseguiu pressionar a criação de um capítulo específico sobre a política urbana (art. 182 e 183) em que a função social da propriedade passou a ser mencionada⁹⁹ (MARICATO, 1997). Alguns dos objetivos da emenda (relativos aos instrumentos de controle do solo e gestão democrática da cidade) que não constaram diretamente na constituição foram aparecer no Estatuto da Cidade (2001), mais de uma década depois.

Apesar das conquistas relativas à constituinte, o direito à moradia não foi incorporado em seu texto, nem ações para atacar o problema habitacional foram traçadas. Em 1989 iniciou-se então uma articulação de movimentos de luta pela moradia para a coleta de assinaturas com o objetivo de pressionar a criação de um sistema e de um fundo de habitação nacional. A organização que levou à construção do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular que resultou na criação do Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil (Lei 11.124/2005) consolidou-se no primeiro movimento de luta pela moradia de dimensão nacional, a União Nacional por Moradia Popular¹⁰⁰ (UNMP). No ano seguinte, em 1990, a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, foi criado também o Movimento Nacional de Luta por Moradia¹⁰¹ (MNLM) (FERREIRA, 2012). O direito à moradia foi introduzido como um direito social na Constituição Federal (art. 6^º) apenas em 2000, pela continuidade da pressão dos movimentos, que também influenciaram conquistas posteriores:

Ainda que longo tenha sido o processo para a aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e do FNHIS) - de 1991 a 2005 -, o que se verificou é que este processo manteve unificados os movimentos de moradia, articulados ao movimento de reforma urbana, de forma a possibilitar avanços na definição da política nacional de habitação e de desenvolvimento urbano. Sujeitos políticos que contribuíram para a formulação da proposta do FNMP integraram a equipe que formulou, entre 1992 e 2000, o projeto Moradia, que seria a base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula, eleito em 2003 (FERREIRA, 2012, p. 6).

Mesmo se consolidando como conquistas fundamentais no reconhecimento da importância da política urbana distributiva, da redução da especulação imobiliária, do papel da autogestão popular, da organização social e da radicalização da participação nas instâncias estatais de decisão

99 Segundo a Constituição de 1988, toda propriedade deve exercer uma função social, que é definida pelas “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

100 A UNMP iniciou-se pela articulação de movimentos de moradia (em favelas, cortiços, ocupações, loteamentos e sem-teto) do Estado do Paraná, São Paulo e Minas Gerais e hoje atua em 19 estados brasileiros.

101 O MNLM atua hoje em 18 estados brasileiros, articulando e unificando nacionalmente movimentos de luta pela moradia de sem-teto, inquilinos, mutuários e ocupantes (FERREIRA, 2012).

sobre a cidade, as conquistas legais não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira. Como o direito à moradia tardou por se concretizar, as *lutas nas esferas institucionais* se fortaleceram, e alguns movimentos passaram a ter uma relação cada vez mais próxima com governos locais e partidos políticos, influenciando diretamente na criação de instâncias participativas no planejamento das cidades e nas políticas habitacionais. Com as dificuldades e contradições inerentes a essa forma de atuação, os movimentos passaram a traçar seus caminhos também no âmbito da *ação direta*, através de ocupações organizadas, que se intensificaram a partir da década de 1990.

3.3.2. A luta pela moradia nas instâncias participativas

Apesar de a Constituição não ter incorporado as propostas da Emenda Popular de Reforma Urbana em sua totalidade, o arcabouço jurídico nela expresso começou a ser utilizado como referência para os movimentos fazerem pressão sobre os governos municipais e estaduais, influenciando diretamente na criação de experiências democráticas emblemáticas nos anos 1990, como

[...] a instituição de conselhos de políticas públicas, a discussão do orçamento municipal com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”¹⁰²), a elaboração de forma participativa dos planos diretores, bem como os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia¹⁰³ (FERREIRA, 2012, p. 6).

Nos anos 2000, o Partido dos Trabalhadores, que se constituiu e cresceu politicamente com apoio dos setores defensores da reforma urbana e da reforma agrária, alcançou a presidência nacional, com a eleição de Lula em 2003, e posteriormente, de Dilma Rousseff em 2011. Logo no primeiro ano de governo do partido, foi criado o Ministério das Cidades, reivindicação antiga do FNUR. Foi criado também o Conselho das Cidades¹⁰⁴ (2004) e as conferências nacionais, que permitiram a ampliação da participação dos movimentos sociais nas esferas institucionais, bem como de entidades profissionais, de pesquisa e ONGs ligadas ao FNUR (FERREIRA, 2012). As propostas consensualizadas no Conselho das Cidades e discutidas nos comitês - em especial no Comitê Técnico de Habitação - se consolidaram na Política Nacional de Habitação

102 Como na gestão de Olívio Dutra (1989-1993), em Porto Alegre e de Patrus (1993-1997), em Belo Horizonte.

103 Como na gestão de Luiza Erundina (1989-1993), em São Paulo.

104 O Conselho das Cidades foi criado com a representação de 71 membros representantes dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público. Participam ativamente do Conselho das Cidades movimentos como a UNMP, MNLM, CONAN e CMP.

(PNH) (2004) e posteriormente, no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado de forma participativa entre 2007 e 2009.

No entanto, no tardar dos anos 2000, com os escândalos de corrupção em que o Partido dos Trabalhadores e seus aliados se envolveram (episódio conhecido como Mensalão), houve uma perda na governabilidade, que incidiu sobre uma transformação dos ministérios e afetou diretamente a política urbana e habitacional. Em 2007, todos os secretários nacionais do Ministério das Cidades já haviam sido substituídos, com exceção da secretária Nacional de Habitação. O ministério se desarticulou e se contaminou pelo clientelismo, desvirtuando-se dos objetivos que nortearam a sua criação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; BONDUKI, 2012). Segundo Rolnik (2009¹⁰⁵ *apud* BONDUKI, 2012, p. 113), que foi secretária nacional de Programas Urbanos entre 2003 e 2006, o Ministério das Cidades “não caminhou para uma participação democrática, política e popular. O que cresceu foi o pragmatismo de resultados rápidos”. Dessa forma, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que cresceram os recursos para a habitação com o desenho das novas políticas, as pautas do Estatuto da Cidade e a agenda de reforma urbana foram deixadas de lado, “minguando” depois dos dois primeiros anos do governo (BONDUKI, 2012). Como mostra a fala da militante do MNLM, Lurdinha Lopes¹⁰⁶:

O governo disse ser impossível fazer um conselho [das cidades] onde tivesse só o movimento popular e sindical mais o governo, ele não tinha “governabilidade” para isso, palavra bonita que nós ouvimos durante 12 anos e sufocamos os nossos sonhos para atender [...]. Formamos o conselho numa conciliação [com o setor empresarial]. Instalamos o Ministério das Cidades em 2004 e em 2005 nós perdemos o Ministério das Cidades. Ele foi pro Partido Progressista. [...] E nós sabíamos que era o fim de quase três décadas de reflexão, sofrimento e a ação de pensadores e sofrendores na negação da cidade. Da academia que pensava e nos ajudava a refletir, de nós que agíamos e alimentávamos de cotidiano a academia, os teóricos e as ONGs nessa reflexão. Nós fomos derrotados em 2005. Pouca gente nesse país ficou sabendo da nossa derrota. Porque alardar aquela derrota seria arranhar a governabilidade. [...] Nenhuma derrota que nós estamos sofrendo hoje é por acaso, e nem é unilateral [...]. Eu gosto de assumir a nossa responsabilidade [...] de classe naquilo que nós nos omitimos, naquilo que nós negociamos. Nós não elencamos os princípios e premissas inegociáveis [...]. Nós avançamos com a construção do Estatuto da Cidade na década de 1990 [...]. Quando a gente joga fora uma conquista por conta da governabilidade e institui um arremedo e nós ficamos calados, e aí eu tô falando do Minha Casa, Minha Vida [...].

Depois de 2008, com a crise econômica internacional, os avanços que haviam sido consensu-

105 ROLNIK, R. Site RTS - Rede de Tecnologia Social, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/entrevistas/entrevistas-2009/raquel-rolnik>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

106 Fala durante o Seminário Internacional Terra Comum, realizado no espaço BDMG Cultural, em Belo Horizonte, em maio de 2018.

alizados no âmbito do Ministério das Cidades com a PNH e o PlanHab¹⁰⁷ foram atropelados pela criação do programa Minha Casa, Minha Vida (2009), programa exclusivamente voltado para a ampliação do acesso à casa própria via expansão do crédito imobiliário aliado a amplos subsídios federais. O programa era apenas mais um exemplo daquilo que se tornou a estratégia de inclusão social pelo governo do PT: a ampliação do consumo. O boom imobiliário gerado por essa estratégia apenas piorou a qualidade de vida na metrópole brasileira e escancarou as contradições das alianças geradas entre o governo e os movimentos de luta pela moradia que haviam a ele se ligado (ARANTES, 2013). Dessa forma, os movimentos sociais urbanos que persistiram na aliança com o governo federal se depararam com um modelo contraditório de desenvolvimento, onde as conquistas ligadas aos setores populares ficaram cada vez mais nas margens.

A proposta de política habitacional autogestionária, dentro da lógica buscada pelos movimentos, acabou se transformando em migalhas do programa MCMV pela modalidade Entidades, que mostrou produção praticamente residual: apenas 0,36% das unidades concluídas, 0,18% das unidades entregues e 0,25% dos recursos investidos (RIZEK et. al, 2014). A centralidade da casa própria continuou determinando o padrão de cidade, reafirmada pela política pública. Sem ser questionada pelo Estado e pelos movimentos que haviam se institucionalizado, “a propriedade privada seguiu ditando o modelo (da política à arquitetura), pois o objetivo não era superá-la, mas reparti-la com todos” (ARANTES, 2013, p. 3). Como o projeto de extensão do acesso à propriedade privada a todos obviamente falhou, a ação direta não tardou por (continuar) pautando o acesso à moradia por parte de muitas famílias nas cidades brasileiras.

3.3.3. A luta pela moradia nas ocupações organizadas

Enquanto a ocupação organizada foi uma forma de luta pela moradia muito característica do contexto urbano latino-americano desde a década de 1950, como vimos no caso chileno, essa forma de luta pela moradia passou a ganhar mais força no Brasil a partir da década de 1990. Não é como se não houvessem ocupações realizadas de forma coletiva e planejada nas décadas anteriores no Brasil – apesar de no período militar esse tipo de ação ter sido brutalmente reprimida – mas elas ganharam número, força e visibilidade principalmente no período pós Constituição de 1988 e no momento posterior a organização dos primeiros movimentos de moradia. No cenário pós 1988, a inclusão da “função social da propriedade” no texto constitucional trouxe

107 O PlanHab buscava atacar o problema habitacional a partir de uma grande diversidade de programas, incluindo por exemplo, a locação social nos centros urbanos, entre outras medidas que não se baseavam exclusivamente na ampliação do acesso à casa própria.

outro caráter tanto para a especulação imobiliária, que passou a assumir uma conotação ilegal, quanto para as ocupações de terrenos e imóveis, que de “invasões” passaram a se constituir como efetivação da função social em terrenos vazios, ou uma forma de “fazer Reforma Urbana com as próprias mãos” (BOULOS, 2014, p. 103).

Com essa base jurídica mais inclusiva e a consciência cada vez mais consolidada das classes populares sobre seus “direitos a direitos”, as ocupações passaram a se fortalecer cada vez mais, como forma de luta pela moradia e ação política. O grande marco histórico dessa transformação foi a ocupação simultânea de dezenas de terrenos, envolvendo cerca de 50 mil famílias, pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, no final da década de 1980 (BOULOS, 2014).

Na década de 1990, outros movimentos organizados de luta pela moradia surgiram, como a Central dos Movimentos Populares (CMP), em 1993, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), em 1997. Enquanto a CMP partia de uma iniciativa de “unificar os diversos movimentos populares: movimentos de negros, mulheres, moradia, cultura, rádios comunitárias, indígenas, dentre outros” (FERREIRA, 2012, p. 5), o MTST partia de uma iniciativa do MST em diversificar suas estratégias de atuação para além do contexto rural, avançando também para as lutas urbanas¹⁰⁸. No final da década e no início dos anos 2000, surgiram também movimentos nacionais de bases socialistas ligados à mobilização territorial, como o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) (1999) e as Brigadas Populares¹⁰⁹ (2011), que também influenciaram diretamente na transformação das estratégias das lutas pela moradia no país.

Com o apoio desses movimentos, as ocupações organizadas começaram a mobilizar um grande número de famílias sem-teto, sem condições de acessar o mercado formal e informal, comprometidas em excesso com altos valores de aluguéis, ou morando “de favor”. Passaram então a se espalhar como “ações concentradas no tempo”, em que famílias ocupam terrenos vagos e neles se estabelecem em poucos dias (TONUCCI FILHO, 2017, p. 168), consolidando-se a partir de “práticas de cooperação e solidariedade, associadas à autoconstrução e a arranjos informais de contratação de mão de obra, geralmente locais” (TONUCCI FILHO, 2017, p. 161).

108 Naquele período, o MST discutiu internamente a importância da atuação urbana para a efetivação da estratégia da Reforma Agrária e elegeu alguns de seus militantes para a constituição de um novo movimento social urbano a partir da luta pela moradia. Passou então a atuar diretamente nas ocupações urbanas que estavam ocorrendo na região de Campinas, no estado de São Paulo, e teve um papel decisivo na fundação do MTST (SIMÕES; CAMPOS; RAFAEL, 2017, p. 25).

109 O movimento originou-se em 2003, em Belo Horizonte, a partir do Núcleo de Estudos Marxistas (NEM), reorganizou-se anos depois com o nome de Brigadas Populares, e fundiu-se com organizações de outros estados, se nacionalizando em 2011.

A ideia da “função social da propriedade” presente na constituição garantiu a legitimação necessária para as ocupações, e, a partir de então, ocupar um terreno passou a ser “fazer valer um direito, enquanto deixá-lo vago significa um desrespeito à lei” (LOURENÇO, 2014, p. 96), como é possível ver no discurso de Boulos (2014), coordenador do MTST:

No nosso caso, as ocupações de terras vazias são no Brasil, ao mesmo tempo, legítimas e legais. A principal das leis de nosso país, a Constituição Federal, afirma nos artigos 5 e 170 que toda a propriedade tem que cumprir uma função social. O que é isso? Toda a propriedade tem que ter algum uso, seja para moradia, produção ou qualquer outro que traga benefício para a sociedade. Os grandes terrenos e prédios vazios, usados para a especulação imobiliária, não tem nenhuma função social. Sua única função é encher o bolso de uns poucos proprietários. Isso significa que, ao deixar as terras ociosas, os proprietários estão agindo de forma ilegal e criminosa. Deveriam ser pela lei. Sabemos que isto não acontece porque o Judiciário – poder do Estado responsável por assegurar o cumprimento da lei – usa a velha máxima dos “dois pesos, duas medidas”. É cego na aplicação das leis que favorecem aos pobres e duro na aplicação daquelas que interessam aos ricos. [...] Ocupar não é crime, é um direito. Os trabalhadores sem teto que ocupam estão exigindo o cumprimento da função social da propriedade e reivindicando legitimamente o direito à moradia digna, também previsto na Constituição (BOULOS, 2014, p. 81).

Como o ganho jurídico da função social da propriedade não representou de fato uma transformação do acesso à terra e à habitação no Brasil, a ocupação passou a ser uma forma de assegurar-lo “na marra”, e de reverter com a luta o quadro histórico de concentração fundiária:

Se olharmos a história, veremos que os invasores foram os grandes proprietários. E que, não satisfeitos com o saque às terras públicas, continuam hoje fazendo acordos com os governos para usar mais recursos públicos em seu favor. Quando os sem teto ou os sem-terra ocupam uma grande área vazia não estão fazendo mais do que tomar de volta o que é seu. Por isso, é preciso diferenciar os termos invasão e ocupação. Invasão foi o que fizeram os portugueses e depois deles os grandes proprietários brasileiros. É grilar e roubar uma terra que é pública e que deveria ter destinação social, em benefício da maioria. Ocupação é algo bem diferente. É retomar a terra dos invasores, para que possa ser utilizada em favor da maioria, dos trabalhadores. É transformar uma área vazia, que só serve para a especulação e lucro de empresários, em moradia digna para quem precisa (BOULOS, 2014, p. 77-78).

Para além de dialogar com a injustiça histórica presente no acesso à terra e à moradia popular no Brasil, as lideranças das ocupações precisaram também dialogar com a visão dos próprios pobres da periferia, impregnada pelos valores da casa própria, conquistada “com suor e esforço”, convertido na forma de pagamento:

Certa ocasião, quando o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto ocupou uma grande área na periferia de São Paulo, um trabalhador vizinho do terreno me disse o seguinte: “Não acho certo o que vocês estão fazendo. Eu trabalhei muitos anos para conseguir um lote e erguer minha casa. Você acharia justo que, depois disso, viessem e invadissem

meu lote e me tirassem daqui? É a mesma coisa”. Vamos tentar dialogar com o que disse este companheiro. Será que é a mesma coisa ocupar a casa de alguém ou um grande terreno vazio, usado para a especulação imobiliária? Pensamos que não. O trabalhador que, de algum modo, conseguiu ter um terreno ou um apartamento para morar ralou muito pra isso. Foi inclusive vítima do capital imobiliário, que o jogou em bairros distantes e sem serviços públicos e que vendeu lotes desvalorizados, sugando todas as economias de uma vida de trabalho mal pago. Outra coisa é o especulador, o grande proprietário. Ele herdou terras, muitas vezes terras que eram públicas e foram griladas por sua família. Ou ele próprio foi quem grilou. Ele entra em acordo com os governos, muitas vezes nem imposto paga. Deixa suas terras vazias, esperando a ocasião para vendê-las por preços exorbitantes. Em geral, ele nem sabe o que é trabalho e muitas vezes nunca nem foi nos terrenos que tem. É bem diferente, não é? Não conheço nenhum caso em que os sem-teto ocuparam o lote ou a casa de um trabalhador. As ocupações de terra, em especial as que são organizadas por movimentos populares, ocorrem em grandes terrenos e prédios abandonados, em que o proprietário [...] o utiliza para especular e lucrar (BOULOS, 2014, p.75-76)

As questões formais que sempre ligaram a ideia de “ocupação” ao sub-mercado informal de áreas consolidadas, como as vilas e favelas, também precisaram ser quebradas para trazer certa ideia de dignidade para os ocupantes. A forma urbana presente tanto no mercado formal quanto no sub-mercado informal de loteamentos passou a ser frequentemente utilizada como fonte de legitimação e demonstração de organização:

Além disso, é preciso questionar o imaginário dominante que identifica ocupação e favela. As favelas são, em geral, produtos de ocupações não organizadas, onde os moradores vivem nas piores condições e sujeitos a todo tipo de adversidade. Ninguém quer morar numa favela. Qualquer política habitacional comprometida com os interesses populares deveria ter como prioridade a transformação de favelas em moradia digna [...]. Mas nem toda ocupação produz favela. [...] A ocupação Anita Garibaldi, em Guarulhos (SP), teve seu projeto de implantação urbana feito pelos trabalhadores em parceria com estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Tem ruas na medida correta, campo de futebol e uma enorme área social de convivência, hoje parcialmente ocupada por uma creche. Sem contar o barracão para assembleias dos moradores, erguido por eles próprios (BOULOS, 2014, p. 104-105).

Boulos (2014, p. 106) afirma que mesmo não se tratando de “ilhas do paraíso”, as ocupações constroem uma “nova lógica de organização”, uma “proposta de resistência” e de “organização coletiva”, onde predomina o “interesse coletivo da maioria”, a “organização autônoma dos trabalhadores”, ao mesmo tempo em que há o “enfrentamento do Estado”, e a “afrenta ao direito absoluto de propriedade”, apostando que:

As ocupações organizadas por movimentos populares, além de serem resultado da falta de alternativa de moradia, trazem muitas vezes valiosas lições para uma nova lógica de organização do território urbano. Muitas das experiências mais interessantes de questionamento à segregação e irracionalidade da cidade do capital foram e são produzidas nas ocupações (BOULOS, 2014, p.106).

As ocupações se consolidaram nas últimas décadas como formas de organização potentes, na luta tanto contra a opressão como contra a alienação residencial. Há uma série de trabalhos que mostram o potencial de organização coletiva e resistência construídos nesses espaços – como o próprio Boulos (2014) e Simões, Campos e Rafael (2017), bem como Canettieri (2014), Canettieri e Valle (2015), Morado Nascimento (2016), Bittencourt (2016), Bastos et. al (2017) – e são evidentes os avanços que conquistaram no decorrer das últimas décadas como uma alternativa de moradia e como proposta de formação política ligada ao território. No entanto, como frequentemente a ideia de *direito à moradia* é associada ao cumprimento da *função social da propriedade*, e não a uma luta mais incisiva pela *desmercantilização da terra e da moradia*, as ocupações também passaram a ilustrar uma série de questões contraditórias da luta pela moradia no Brasil, apontando para as limitações da linguagem dos direitos na busca pela ampliação do acesso à habitação digna.

3.3.4. Os limites do direito

Apesar de ter se caracterizado como um potente campo de disputas políticas e sociais, o direito e o sistema jurídico emergiram historicamente como ferramentas do Estado para permitir a consolidação do sistema de propriedade privada capitalista (como apontado no Capítulo 1), sendo, portanto, uma esfera de difícil transformação. É no seio do sistema de propriedade e do seu tratamento pelo sistema jurídico que os conflitos referentes à luta pela moradia no Brasil e a consolidação da habitação como direito mostram seus maiores empecilhos.

No Brasil pós Constituição de 1988, o sistema jurídico de propriedade vigente passou a ser o da *propriedade de direitos plenos*¹¹⁰ *com limitações gerais para as funções sociais*, que atrelou de forma única no mundo o cumprimento da função social a atribuições definidas por planos diretores municipais (MARCUSE, 2008). No entanto, como muitos estudos apontam (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, FERNANDES, 2016), os planos diretores são pouquíssimo eficientes na aplicação e cobrança do cumprimento da função social. Além disso, quando uma propriedade não cumpre sua função social e é necessária sua desapropriação, está previsto o pagamento de indenização para o proprietário, o que pode ser muito oneroso para o Estado, ou para os ocupantes dessas áreas, e claramente não soluciona o problema (MARCUSE, 2008).

110 Segundo Marcuse (2008), os *direitos plenos de propriedade* abrangem direitos de uso para qualquer função não proibida, de excluir outros do acesso ou uso, de venda com lucro, de recuperar o valor total de troca, no caso de desapropriação pública, de hipotecar por motivos financeiros, de deixar por herança, de construir, demolir ou deixar vago, e de solicitar intervenção do Estado para garantir esses direitos.

Dessa forma, seja pela dificuldade de aplicação da lei, seja pelos fatores sociopolíticos que sempre limitaram a grupos desfavorecidos o acesso à terra (MARICATO, 1995; FERNANDES, 2008), fato é que parece vigorar na prática, no Brasil, desde a Lei de Terras (1850), o sistema de *propriedade de direitos plenos*, sem limitação alguma para funções sociais, aos moldes da propriedade privada “absoluta, exclusiva e alienável” capitalista¹¹¹. Quando, então, um grupo organizado luta por uma política habitacional baseada na ampliação da casa própria aos sem-teto ou ocupa um terreno reivindicando o cumprimento da sua função social, não está nada mais do que exigindo a aplicação da lei que determina o sistema de *propriedade de direitos plenos com limitações gerais para as funções sociais* desde 1988. Dentro da lógica dessa “linguagem de direitos” (TONUCCI FILHO, 2017, p. 215), a propriedade privada mercantilizável, em si, não é vista como um problema, mas sim sua “má utilização”, ou mais precisamente, sua não utilização (falta de função social).

Seguindo essa lógica, os movimentos pela Reforma Urbana que apostaram na institucionalização da luta e persistiram na aliança com o governo federal não foram eficazes no questionamento da propriedade privada e na luta contra a mercantilização da habitação. No lado da luta institucional, pouco foi desenvolvido em relação aos espaços coletivos, às formas de propriedade pública e estatização do solo (como o caso pouco explorado da locação social, vista como uma política equívoca), e não houve uma ampla defesa de formas de propriedade coletiva ou cooperativada (ARANTES, 2013). Como afirma Arantes (2013):

O influente modelo uruguaio de construção de moradias por ajuda mútua em suas cooperativas de habitação chegou ao Brasil pela metade: veio o trabalho em mutirão mas sem a propriedade coletiva, ou seja, o momento de produção das casas era associativo mas seu consumo fragmentado em propriedades privadas individuais (e os espaços comunitários, culturais e educacionais ficaram aqui atrofiados). A insurgência e auto-gestão dos trabalhadores não teve como prosperar, cerceada por um sistema de valores e práticas que lhe era contrário, pois dependia, depois do mutirão, da expansão do ato cooperativo para a propriedade coletiva em todos os níveis (ARANTES, 2013, p. 3).

A centralidade da ideia de função social da propriedade e a ausência de proposições mais coletivas para o tratamento da propriedade também limitaram o potencial das ocupações organizadas e reduziram a radicalidade do direito à moradia dessa forma de luta. Isso se torna evidente se observarmos diversas falas de militantes de movimentos de ocupação, como essa:

[A posição do MLB] é mostrar que **terra não é comércio**. Que a terra é um direito de todos. Moradia, viver dignamente, são direitos de todo mundo. E [mostrar] que eu

111 Segundo Tonucci Filho (2017, p. 214), “o capitalismo apresenta como natural e universal um arranjo bastante específico de direitos de propriedade que lhe serve como sustentáculo filosófico, jurídico e econômico: a propriedade privada absoluta, exclusiva e alienável”.

não tenho que pagar nada por aquilo. Por exemplo, um pedaço de terra: é da União, é do Estado, eu faço parte do Estado, eu sou uma cidadã. [...] Lá na Eliana Silva, é de um dono que foi vendendo, vendendo, vendendo pra empresas que às vezes não tem lucro nenhum. Lá na Eliana Silva o terreno tem mais de vinte anos que tá parado, sendo comercializado. **O MLB não concorda com isso, a terra tem que ser utilizada, de uma forma ou de outra** [...] Se não é para plantar uma alimentação, ser cultivada, então pode servir de moradia, porque têm tantas pessoas que moram debaixo do viaduto, moram em áreas de risco [...] **Se a terra tivesse alguma utilidade, se alguém tivesse cultivando a terra, aí se a gente tivesse entrado, aí era invasão. Mas como a terra não está sendo utilizada pra nada, está uma terra lá parada, aí é uma ocupação** (informação verbal M) (TONUCCI FILHO, 2017, p. 215-216, grifos meus).

Apesar de o militante afirmar que “terra não é comércio”, uma propriedade pode ser comprada e vendida por várias vezes consecutivas e ainda assim nunca deixar de exercer sua função social. Logo, a ocupação de uma propriedade sem função social com o objetivo de torná-la uma propriedade rateada para os sem-teto, não limita, por tabela, seu caráter mercadológico. Por esse fator “[...] a implementação de uma cláusula de função social como uma limitação sobre os direitos de propriedade, ao mesmo tempo em que reconhece os direitos plenos dos proprietários ao valor de troca de mercado de suas propriedades é inviável” (MARCUSE, 2008, p. 14).

Podemos observar então que, pela lógica da vinculação do *direito à habitação à função social da propriedade* (e não da vinculação do *direito à habitação à desmercantilização da terra e da moradia*, como seria o ideal), as famílias que receberam uma propriedade por um programa habitacional do Estado e as famílias que ocupam terrenos e edifícios, não são compelidas, pela sua própria estratégia de reivindicação, a não venderem suas moradias (visando lucros) posteriormente¹¹², perpetuando a lógica mercantilizada da cidade e da habitação. O único passo dado visível é o da transformação do *sistema da propriedade de direitos plenos*, vigente na prática, em um *sistema de propriedade de direitos plenos com limitações gerais para as funções sociais*, como em teoria se constitui a lei – e mesmo assim de forma muito tímida, com muitas dificuldades no diálogo com o poder público, tanto no Executivo quanto no Judiciário.

Dessa maneira, por mais que as lutas pela moradia no Brasil atual não estejam inicialmente ligadas aos valores de troca da habitação e tragam formas de relação com a terra e com a moradia voltadas aos seus valores de uso, ainda há muitas limitações na materialização de suas formas de luta, expectativas e necessidades pela via do direito. O sistema jurídico brasileiro e as políticas habitacionais, que ainda não superaram a associação entre propriedade e cidadania e continuam

112 Com isso, por mais que se lute pela limitação do caráter mercadológico da propriedade nas ocupações (por formas de acesso a casas por meio de filas, por penalidades como a expulsão no caso de vendas, como tratado por Tonucci Filho (2017) sobre a ocupação Irmã Dorothy, em Belo Horizonte), torna-se muito difícil controlar, no longo prazo, o comércio de lotes e casas nesses espaços.

fortalecendo a hegemonia do individualismo possessivo, ainda precisam ser transformados em direção a formas de fato desmercantilizadas, mais compatíveis com as formulações alternativas de vida provenientes das resistências populares. Como afirma Tonucci Filho:

[...] nas lutas por moradia que dão origem às ocupações urbanas, são mobilizadas certas noções – como direito à moradia, reconhecimento de posse e função social da propriedade – que colocam limites ao direito absoluto de propriedade privada e à plena transformação da terra em mercadoria. Seja no discurso dos movimentos, nas políticas internas de organização das ocupações ou nos vestígios e rastros deixados pela prática cotidiana de seus moradores, é possível encontrar algumas formulações alternativas de propriedade da terra e da moradia [...]. Entretanto, quase todas essas alternativas costumam ser tragadas pela produção do espaço abstrato nas ocupações, por motivos variados [...]. O que nos leva aos problemas organizacionais, institucionais e políticos de como manter a propriedade da terra como um recurso comum nas ocupações, contra as pressões do mundo da mercadoria (TONUCCI FILHO, 2017, p. 229).

Os “problemas organizacionais, institucionais e políticos” que se encontram no caminho de uma efetivação da *habitação como um direito* e não *como uma mercadoria* são, contraditoriamente, parte das dificuldades impostas pelo sistema econômico, pelo sistema jurídico da propriedade privada e pelo Estado, e, ao mesmo tempo, questões a serem solucionadas apenas por meio de transformações internas nessas estruturas. Sendo assim, “O Estado é claramente parte do problema e, no entanto, é absolutamente necessário para qualquer solução”¹¹³ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 198). Como afirma Rolnik:

Está claro que a implementação e o cumprimento do direito à moradia adequada precisa do reconhecimento pleno, por parte dos Estados-membros, de que este é um direito humano fundamental. As nações devem incluir e integrar plenamente o direito à moradia adequada ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, em todos os níveis de governo. Uma casa não é uma mercadoria – quatro paredes e um teto. É um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, e um direito de todos os seres humanos (ROLNIK, 2009, p. 2).

A ideia da limitação da propriedade capitalista de direitos plenos pela sua função social está longe de ser suficiente no processo de transformação do sistema habitacional para uma forma mais justa e inclusiva, mas já foi um passo importante no processo histórico de politização das classes populares pela via do direito no Brasil, e tem pressionado transformações importantes na forma com que o Estado tem tratado a moradia. Certamente, caminhos muito distintos tomaram as lutas pela moradia em outros contextos e sem dúvidas, há grandes diferenças entre as respostas dadas pelo Estado às pressões populares e às transformações socioeconômicas da sociedade no mundo no decorrer dos anos, como trataremos no capítulo a seguir.

113 The state is clearly part of the problem, and yet is absolutely necessary for any solution (tradução livre).

4. HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Como apresentado no Capítulo 2, a habitação tem passado por um processo histórico de transformação em mercadoria, causando uma série de problemas no seu acesso, como a intensificação da *alienação residencial* (estranhamento, empobrecimento da experiência do morar mediada por uma relação de exploração) e da *opressão residencial* (uso da moradia como forma de reforçar relações desiguais de poder). O atrelamento do direito a ter um lar, elementar na materialização da vida humana, à capacidade dos indivíduos de pagar por ele, tem causado consequências devastadoras nas cidades e nas vidas urbanas. No entanto, como mostrado no Capítulo 3, apesar de o processo de mercantilização da habitação ter se realizado com relativo êxito, ele não se deu sem qualquer movimento de resistência popular, e muita luta foi mobilizada no sentido de transformar a habitação em um direito e não em uma mercadoria.

Tanto no processo de mercantilização da habitação quanto nas tentativas de transformá-la em um direito universal, o Estado tem se configurado como um ator central. Sem o Estado, a transformação da habitação em mercadoria dificilmente teria sido possível, e da mesma maneira, dificilmente teria sido possível gerar transformações no sistema habitacional em direção à formas não mercantilizadas que não pela via da atuação estatal, quando pressionada pelas lutas populares. Qual então tem sido o papel do Estado no processo de mercantilização e de desmercantilização da habitação? O que têm sido feito no sistema habitacional por meio da ação estatal? Como as pressões das lutas têm interferido nos governos no sentido de tornar a habitação um direito?

À luz da compreensão de Estado como campo de forças, suscetível a pressões e transformações (POULANTZAS, 2000), e à luz do entendimento de que o Estado não se configura como um ator benevolente ou intrometido, mas sempre presente na conformação e funcionamento do sistema habitacional (MADDEN; MARCUSE, 2016), esse capítulo procura investigar o caminho que o tratamento da habitação pelo Estado percorreu até chegar a sua forma atual, levando em conta as disputas entre luta pela moradia, capital e Estado. Essa revisão histórica tal como é aqui apresentada não se constitui como mero protocolo, mas como estratégia de

análise para a compreensão das esferas socioeconômicas que permeiam a relação entre Estado e habitação, e pretende que atuações exitosas (ou não) não sejam tratadas de forma isolada, sem uma compreensão crítica mais abrangente. Trata-se, então, de uma tentativa de colocar cada ação estatal no setor habitacional em seu devido contexto material e em sua devida posição no campo de forças estabelecido em períodos históricos e contextos políticos e socioeconômicos emblemáticos.

4.1. A habitação no Estado de bem-estar social: a desmercantilização parcial

Como vimos no Capítulo 2, após a consolidação do modo de produção capitalista, a habitação passou por um processo, ainda que relativamente lento, de transformação em mercadoria, passando a se configurar como tal a partir do século XIX. Nas primeiras décadas do século XX, começou a ficar claro que a mercantilização da habitação se mostrou ser um completo desastre, e muitos governos começaram a tentar conter ou neutralizar seus efeitos, criando regulações e padrões mínimos de edificação, e produzindo habitação de interesse social (MADDEN; MARCUSE, 2016). Sobretudo no período posterior à Segunda Guerra Mundial, essas intervenções se intensificaram em alguns países europeus e nos Estados Unidos, e foi possível identificar ações estatais no sentido de desmercantilizar¹¹⁴ a habitação, principalmente por meio da criação de habitações públicas. É claro, no entanto, que por mais que em alguns casos a desmercantilização atingisse uma parte substancial do estoque de habitações, ela não se deu no sistema habitacional em sua totalidade, sendo restrita majoritariamente às áreas específicas de atuação estatal, como a moradia operária.

Como já esclarecido no Capítulo 1, o caráter desmercantilizado que parte do sistema habitacional passou a assumir em alguns Estados capitalistas não se deu por benevolência, e foi pautado por interesses econômicos que se expressaram de maneira única durante o período conhecido como Estado de bem-estar social. Mas tampouco se deu única e exclusivamente por decisões favoráveis à acumulação, sendo resultado também de processos de luta e tensões com as classes trabalhadoras.

O Estado de bem-estar social emergiu no período posterior à crise de superprodução e subconsumo de 1929, quando a perspectiva keynesiana ganhou força e alterou estruturalmente as competências dos Estados. Várias funções antes designadas ao capital foram assumidas pelo aparato estatal, desde o controle dos ciclos econômicos a partir das políticas fiscais e monetárias, até o investimento em setores como transporte, infraestrutura, saúde, educação e habitação. O keynesianismo se aliou ao fordismo, criando as bases para o estabelecimento de um novo ciclo virtuoso de produção e consumo em massa. Isso ocorreu porque havia certo equilíbrio

114 Entendemos aqui como habitação desmercantilizada aquela habitação cujo acesso não é determinado prioritariamente pela capacidade de pagamento dos residentes, mas por fatores como a necessidade habitacional, a composição familiar, entre outros. Em oposição à habitação mercantilizada, em que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso, a habitação desmercantilizada é aquela direcionada à concretização de um lar a uma família, e não à geração de lucro.

de poder, ainda que tenso, entre o grande capital corporativo, o Estado e o trabalho organizado (HARVEY, 1992). Como afirma Harvey:

As demandas da classe trabalhadora por saúde, habitação, educação e serviços sociais das mais variadas naturezas são usualmente expressas através de canais políticos; o governo arbitra essas demandas e procura conciliá-las com as exigências da acumulação. Muitas dessas demandas são atendidas pela provisão coletiva de bens e serviços, o que significa que todos os consomem, quer queiram ou não. Os sistemas capitalistas têm evoluído cada vez mais no sentido da coletivização do consumo por causa da necessidade, claramente compreendida pelas **políticas fiscais keynesianas de administrar o consumo segundo os interesses da acumulação**. Pela coletivização, a escolha do consumidor é traduzida, da anarquia descontrolada da ação individual, para a área aparentemente mais controlável da ação estatal. **Essa tradução não ocorre sem luta**, tanto sobre a liberdade de escolha individual (que gera um forte sentimento antiburocrático) como sobre a definição dos valores de uso envolvidos (por exemplo: defesa nacional versus habitação subsidiada para os pobres). [...] **O ambiente construído** exige controle e administração coletivos; portanto, é quase certo que ele se torne um **campo importante na disputa entre o capital e o trabalho**, em torno do que é bom para a acumulação e do que é bom para as pessoas (HARVEY, 1982, p. 18-19, grifos meus).

No período pós-guerra, ao mesmo tempo em que os sindicatos e o movimento operário ganhavam força, tornava-se evidente a divisão entre a ideologia capitalista e socialista na disputa pelo território europeu, e a economia soviética crescia mesmo em meio à crise econômica mundial. Cabia então aos Estados capitalistas minar qualquer possibilidade de inclinação dos cidadãos para a revolução social e o comunismo. Nesse contexto, o poder estatal passou a internalizar a luta de classes e se responsabilizar por uma maior igualdade socioeconômica, favorecendo também a classe trabalhadora.

Dessa forma, os “anos dourados” do Estado de bem-estar se caracterizaram pelas altas taxas de acumulação, mas também pelo pleno emprego e pelos altos salários, responsáveis por casar liberalismo econômico e democracia social e por transformar o capitalismo dos países centrais a ponto de torná-lo “irreconhecível” (HOBSBAWM, 1995). A combinação entre crise econômica (pós 1929 e pós-guerras), estratégia de ação estatal junto ao capital (keynesianismo–fordismo) e tensão entre classes (força sindical e ameaça comunista) resultou em um tratamento nunca antes visto com políticas de bem-estar, e em especial com a moradia.

A intensidade e a forma com que os países centrais desenvolveram seus sistemas de bem-estar foram, no entanto, muito distintas. Os tipos de Estados de bem-estar social dos países centrais foram divididos de forma simplificada pela literatura através do método comparativo e histórico em *bem-estar social liberal ou anglo-saxão* (representado pelos EUA), *bem-estar social estatista ou corporatista* (representado pela Alemanha) e *bem-estar social democrata* (representado pela Suécia) (ESPING-ANDERSEN, 1991). Entretanto, além de consensualmente dadas como antiqua-

das, classificações dessa natureza dificilmente poderiam ser aplicadas para diferenciar países pelos seus sistemas habitacionais devido à complexidade de arranjos institucionais encontrados no setor (AALBERS, 2016).

De forma geral, durante esse período a moradia passou a ser tratada como um aspecto fundamental na garantia da reprodução da força de trabalho e na reestruturação das economias, se tornando um dos pilares do Estado de bem-estar social (BALBIM, 2015). Foi apoiada por políticas de controle e socialização da renda fundiária, pela criação de estoques de terrenos e parques de habitações públicas, oferecidas principalmente sob regime de aluguel subsidiado (ARANTES; FIX, 2009). Além disso, criou bases fundamentais para a liberação dos salários para a compra de produtos industrializados e bens duráveis (de eletrodomésticos a automóveis), que vão preencher essas residências a partir da lógica do consumo. Ou seja, a desmercantilização parcial da moradia não entrou em conflito com as relações de produção capitalistas, muito pelo contrário, deu um suporte essencial a elas.

Ao longo da história, o desenvolvimento de sistemas não mercantilizados de moradia apoiados pelos Estados ocorreu por meio de arranjos diversos, adquirindo complexidade e relevância principalmente nos anos 1950 e 1960. De acordo com Rolnik (2015), entre os países europeus é possível identificar três grupos quanto ao tipo de provisão de habitação social: o primeiro, onde a produção de um estoque público foi praticamente inexistente (como Espanha, Grécia, Portugal); o segundo, em que a habitação social não representou uma parcela significativa (Alemanha, Bélgica, Itália e Irlanda); e um terceiro, onde o estoque público ou semipúblico de moradia, em sua maioria pelo regime da locação, foi e ainda é significativo (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, França, Reino Unido, Suécia, República Tcheca e Polônia). Existem ainda países onde não existe provisão pública de habitação, mas há uma intensa regulação do setor privado de aluguel (Alemanha e Suíça).

Dentre os países onde houve (e ainda há) um estoque público ou semipúblico de moradia, a Inglaterra, a França e os Países Baixos¹¹⁵ caracterizam-se como casos emblemáticos de atuação estatal no setor habitacional, por seus modelos terem alcançado relevância e escala até os dias de hoje. Na Inglaterra, a intervenção estatal no setor habitacional se iniciou no fim do século XIX, com a criação de moradias de propriedade pública para aluguel de baixo custo. Em 1919, a instituição do *Housing Act* transferiu subsídios e responsabilidades para governos locais proverem habitação para as classes trabalhadoras e inaugurou uma tradição de moradias públicas, conhecidas como *council houses*. Esse modelo atingiu sua maior expressividade depois da Segunda

115 Esses casos foram estudados no trabalho de conclusão de curso da autora, ver Costa e Paolinelli (2015).

Guerra, quando quase metade da produção de unidades foi concentrada no setor e, na década de 1960, atingiu um terço do estoque nacional total (WHITEHEAD; SCANLON, 2007).

Na França, a intervenção do Estado no setor habitacional baseou-se inicialmente na promoção de moradia para locação pelo financiamento e regulação de agentes privados¹¹⁶ (MILANO, 2014), criando maior corpo e complexidade no período pós-guerra. Em 1948, foi criada a HLM [*Habitation à Loyer Modéré*], sistema que regula a locação social francesa até os dias de hoje. Junto à instituição da HLM, o governo francês criou uma série de mecanismos para financiar a produção das habitações populares¹¹⁷. Foi criada também a *Livrée Aide*, um sistema de poupança das classes média e alta destinado ao setor habitacional, que além de trazer a segurança do amparo estatal, estava ligado a uma forte mobilização cívica nacional e solidariedade em torno da reconstrução do país a partir da habitação¹¹⁸ (CARRARA, 2015). Diferente do sistema inglês, voltado para habitações de propriedade pública, o sistema de HML é realizado por um arranjo complexo de instituições, composto por agências públicas [*Les Offices Publics de l'Habitat - OPHs*], de regime jurídico próprio, gestão autônoma e orçamento independente; empresas sociais para habitação [*Les Entreprises sociales pour l'habitat - ESHs*], organizações sem fins lucrativos regidas por regulamentação específica; e sociedades de economia mista (SEMs), criadas geralmente pelos governos locais (BALBIN, 2015).

Já a história da locação social holandesa é diretamente ligada às associações sem fins lucrativos [*housing associations*], responsáveis praticamente por todo o estoque do setor social¹¹⁹. As primeiras associações se formaram no século XIX, e em 1901 foram reconhecidas como instituições autorizadas a produzir habitação social, passando a receber uma série de auxílios do governo (SOL; VAN DER VOS, 2015). A partir da década de 1920, a produção de habitação pelas associações ganhou escala, e a maior parte do estoque foi construída depois do período do pós-guerra, atingindo mais de um terço do estoque total nos anos 1990 (QU; HASSELAAR, 2011). A década de 1970 nos Países Baixos foi caracterizada por um forte engajamento cívico contra projetos modernistas de renovação que tomaram corpo principalmente em Amsterdã, reunindo tanto organizações de bairro quanto movimentos *squatters* em torno da ideia de di-

116 Em 1894, foi aprovada a Lei HBM [*Habitation à Bom Marché*], que oficializou a criação da ‘sociedade francesa das HBM’ – empresas privadas, de lucro limitado e regulado pelo governo, que receberiam reduções fiscais e empréstimos para a produção de habitação.

117 Em 1953, foi instituído o “1% de moradia”, contribuição obrigatória de no mínimo 1% do valor da folha de pagamento de todas as empresas com mais de dez funcionários para financiamento de habitação por locação social.

118 Entrevista com João Sette Whitaker Ferreira, in CARRARA (2015).

119 Houve alguma produção de unidades pelos governos locais, mas que nunca atingiu grande expressividade (OUWEHAND; VAN DAALEN, 2002).

reito à cidade por meio da habitação acessível. Essa mobilização conseguiu ampliar o estoque de 1.100 para 9.000 unidades de locação social na capital holandesa entre os anos 1978 e 1984, um período caracterizado pela universalização e pela desmercantilização da habitação, uma vez que o que determinava a alocação dos residentes eram suas necessidades habitacionais, e não sua faixa de renda (UITERMARK, 2011).

Com a ascensão do modelo neoliberal após o fim da década de 1970, muitos desses modelos de provisão habitacional parcialmente desmercantilizada tiveram sua relevância reduzida e seu estoque residualizado ou privatizado. Junto com o desmonte das políticas dos estados de bem-estar social, foi concomitantemente sendo destruída a ideia da moradia como direito universal, e novamente a ideia da moradia como mercadoria se intensificou, ganhando cada vez mais proeminência (ROLNIK, 2015). Esse processo não atingiu apenas os sistemas habitacionais dos Estados de bem-estar social capitalistas, mas também os sistemas dos Estados pós-socialistas, que também haviam alcançado uma desmercantilização substancial.

4.2. A habitação no Estado socialista: a desmercantilização a serviço do poder

Se até mesmo nos países de capitalismo avançado a habitação deixou de ser tratada como uma mercadoria em um momento da história como o Estado de bem-estar social, é evidente que essa não seria uma questão negligenciada nos países socialistas. Mas a superação das relações de mercantilização da habitação no âmbito do “socialismo real” não necessariamente significou o fim da opressão e da alienação residencial e uma melhoria completa em todos os aspectos em torno da moradia, ou da vida urbana em geral. Isso porque, como Flierl e Marcuse (2009, p. 265) lembram: “A ausência das relações de mercado que tão amplamente determinam a forma das cidades capitalistas não é uma garantia de que as cidades livres dessas relações serão democráticas.”¹²⁰

As críticas ao sistema econômico capitalista que basearam o pensamento socialista no século XIX, como as de Marx e Engels, não se concretizaram no socialismo real do século XX, que se estabeleceu sobretudo como um modelo estatista e centralizador. Segundo Dardot e Laval (2015), a questão da propriedade foi tratada de uma forma muito distinta quando comparada ao pensamento original:

[...] o socialismo do século XIX esteve longe de ser unanimemente estatista e nacionalizador. Ele foi sobretudo associacionista, descentralizador e antiestatista. O que ele tinha por postulado era a recuperação do seu princípio vital pela sociedade: a produção econômica. Mas a força de propulsão estatal e a consolidação da realidade histórica da nação levaram a uma mutação profunda, nem sempre explícita, dos meios utilizados e dos objetivos perseguidos. Para resumir, a estrutura dual do direito ocidental impôs o seu arcabouço ao pensamento socialista. Era a propriedade pública contra a propriedade privada. [...] A apropriação social muda então completamente de significado: longe de ser a reapropriação dos seus meios de existência pela associação dos produtores, foi pensada como uma “nacionalização” dos meios de produção, ou seja, como a *extensão da soberania nacional à economia* (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 267).

De acordo com os autores, no contexto do socialismo real do século XX, a propriedade pública, ao ser ampliada com o objetivo de atender às necessidades sociais – como segurança, transporte, saúde, educação entre outros – não cumpriu de fato a promessa socialista inicial e nem gerou as mudanças esperadas nas relações sociais de trabalho. A construção da cidade socialista, por consequência, colocou muitas vezes a expressão do poder do Estado à frente das

120 The absence of the market relationships that so widely determine the shape of capitalist cities is not a guarantee that cities free of those relationships will be democratic (tradução livre).

necessidades de seus habitantes (FLIERL; MARCUSE, 2009).

No setor habitacional, bem como no setor produtivo e infraestrutural, as transformações geradas pelo socialismo real significaram, em grande parte, a expropriação de propriedades e a tomada de seu controle pelo poder público. Mas as formas pelas quais se realizou não foram únicas, nem necessariamente passíveis de desqualificação a priori. Segundo Flierl e Marcuse (2009, p. 226), o questionamento sobre o que o mercado tem produzido nas cidades é sempre rebatido pela menção às cidades socialistas: “Mas veja como são as cidades sem mercados; é essa a alternativa que você quer?”¹²¹

Críticas ao modelo centralizador de planejamento e de política habitacional socialista têm sido muito utilizadas para desmerecer tentativas de desmercantilização, com as de Anthony Ling, arquiteto fundador e editor-chefe do site *Caos Planejado*¹²². Segundo o relato de Ling (2015) sobre a moradia na União Soviética, as consequências do fim da lógica mercadológica de produção de moradias foram desastrosas – como a baixa qualidade e má localização do estoque, que era submetido a zoneamentos arbitrários e pouco dinâmicos – mostrando que “moradia é mercadoria” e não deveria deixar de ser:

É importante ressaltar que os problemas não foram resultado de falhas técnicas no planejamento ou do conceito de moradia escolhido, mas da eliminação do sistema descentralizado de preços que gera *feedbacks* constantes de informação entre oferta e demanda. [...] Tentar abolir novamente o mercado imobiliário com a pequena variação de planejar a cidade de uma forma diferente, talvez implementando usos mistos mas ainda com quantia e forma fixa entre eles, gerará problemas de mesma natureza do modelo imobiliário soviético [...]. Imóveis vazios ou subutilizados continuarão existindo, embora dispersos pela cidade ao invés de estarem concentrados em uma região inteiramente zoneada. O déficit habitacional e os altos valores de moradia, alvo da luta pela moradia popular, deveriam ser atacados na sua raiz mantendo sua característica dinâmica de preços. [...] Enfim, para termos uma cidade eficiente, diversa, dinâmica e, ao mesmo tempo, acessível, não devemos fazer com que moradia deixe de ser mercadoria, mas que ela seja uma mercadoria acessível a todos (LING, 2015).

É por isso que, como Flierl e Marcuse (2009) lembram, não devemos ignorar que:

[...] relações de poder podem impedir o desenvolvimento de cidades para as pessoas, assim como o mercado orientado para o lucro pode, embora de formas diferentes. É por isso que tantos socialistas insistem em usar a expressão “socialismo realmente existente” e justapõem-na ao “socialismo democrático”, para afirmar que mudanças nas relações econômicas são uma condição necessária, mas não suficiente para criar um

121 “But look what cities without markets look like; is that the alternative you want?” (tradução livre).

122 A perspectiva do site parece coincidir com a perspectiva do *mito do Estado intrometido* (MADDEN; MARCUSE, 2016), que acredita que uma redução da ação governamental no planejamento urbano é necessária (e possível).

mundo melhor e melhores cidades; mudar (ou eliminar) as relações de poder também é necessário¹²³ (FLIERL; MARCUSE, 2009, p. 266).

Por mais que pese o caráter antidemocrático das cidades do socialismo real, é importante compreender as características que o setor habitacional nele assumiu com o fim da lógica mercadológica da moradia, e ressaltar quais foram os avanços e os problemas mais evidentes. A habitação nos países socialistas era considerada atribuição do Estado, que deveria garanti-la de forma universal para todos, e isso não se apresentava como uma simples retórica, como nas constituições dos países capitalistas, mas como uma medida necessária à própria manutenção e legitimidade do regime. No entanto, muitas dificuldades se colocavam à frente dessa necessidade, como a prioridade dada à guerra e a limitação dos suprimentos necessários em países do bloco naquele contexto histórico (FLIERL; MARCUSE, 2009).

Havia três tendências na provisão habitacional socialista: em primeiro lugar, uma quase ausência total do setor de aluguel privado, uma vez que após a Segunda Guerra a propriedade privada para investimento havia sido nacionalizada; em segundo lugar, devido à destruição causada pela guerra havia uma escassez substancial de moradias, o que exigiu a construção em larga escala de novas unidades¹²⁴; e em terceiro, embora houvesse uma grande quantidade de casas próprias, principalmente nas áreas rurais, não foi considerado apropriado nacionalizá-las. Mas por cerca de trinta anos, a casa própria teve pouco suporte do Estado¹²⁵ (BALCHIN, 2003).

Apesar de cada país desenvolver a provisão habitacional de uma forma particular, os órgãos estatais de financiamento e construção eram predominantes, e o modelo que ganhou mais expressividade foi o da locação de unidades habitacionais por governos centrais, locais, cooperativas ou empresas estatais¹²⁶. Os aluguéis eram ínfimos, cerca de 2% a 3% do orçamento familiar,

123 [...] relations of power can prevent the development of cities for people just as the profit-driven market can, although in different ways. This is why so many socialists insist on using the phrase ‘really existing socialism’, and juxtapose it to ‘democratic socialism’, to make the point that radically changing economic relations are a necessary but not a sufficient condition for creating a better world and better cities; changing (or eliminating) relations of power is necessary as well (tradução livre).

124 Grande parte das residências construídas durante o período pós-guerra era de baixíssima qualidade, construídas a partir de tecnologias pré-fabricadas de baixo custo. Mesmo com o grande volume de habitações produzido, muitas famílias ainda enfrentavam situações de superlotação e precariedade, e muitos conjuntos eram desprovidos de equipamentos sociais, esportivos ou culturais, e de manutenção adequada (ROLNIK, 2015).

125 Alguns países como Hungria, Bulgária, Polônia e a antiga Iugoslávia possuíam bancos ou agências públicas que emprestavam para proprietários autoconstruírem suas casas (ROLNIK, 2015).

126 Entre 1948 e 1990, a Eslováquia (que ainda fazia parte da Tchecoslováquia) construiu mais de 1,3 milhão de unidades habitacionais públicas para locação, em um universo total de 5 milhões de habitantes. Na Hungria, o Estado subsidiou metade do custo do desenvolvimento da habitação de cooperativas (BALCHIN, 2003).

a segurança de posse era extraordinária e o número de famílias sem teto era praticamente residual (ROLNIK, 2015). Na URSS, a permanência dos aluguéis em valores baixos foi decisiva para o sucesso do regime mediante os problemas da guerra e as decisões políticas realizadas:

A decisão de manter os aluguéis no nível de 1928 [...] Ofereceu alguma compensação pelas dificuldades enfrentadas pela população durante a campanha de industrialização dos anos 1930, quando as condições de habitação pioraram devido à pressão de grandes migrações de pessoas para as cidades e à decisão política de concentrar o investimento no fornecimento de infra-estrutura industrial em detrimento a despesas de habitação, serviços públicos e amenidades sociais. Permaneceu um imperativo moral em vista do sofrimento e destruição do estoque de habitações insuficientes durante a Segunda Guerra Mundial. Uma mistura de conveniência política, consistência ideológica e expectativas populares combinou-se para assegurar que a ideia dos aluguéis baixos permanecesse hermética, sacrossanta, um símbolo da construção do socialismo e uma importante fonte de legitimação¹²⁷ (SILLINCE, 1990, p. 318).

Segundo Sillince (1990), em nenhum país da Europa Oriental a escassez de moradias foi tão grave quanto na URSS, devido à intensa migração campo-cidade e a devastação gerada pelos conflitos militares. Como o governo de Stalin se recusou a investir em habitação no período anterior à guerra, os problemas se agravaram, a pressão sobre o estoque existente exigiu a subdivisão de apartamentos em unidades cada vez menores, e a norma tornou-se uma família soviética por quarto, com banheiros e cozinha compartilhados. Décadas depois, o Estado investiu um enorme volume de recursos na produção de novas unidades, construídas em edifícios padronizados a partir de painéis pré-moldados, o que melhorou consideravelmente as condições de vida da população, mas não foi suficiente para erradicar a superlotação nem para atender a padrões construtivos ou de habitabilidade ideais.

Na República Democrática Alemã, o menor e mais fraco dos estados alemães, fundado apenas em 1949, havia uma dependência tanto econômica quanto política da União Soviética. Devido à restrita quantidade de suprimentos, sempre foi possível garantir, em média, uma qualidade decente de moradia para a população, mas nada estava disponível em abundância, havendo escassezes ocasionais (FLIERL; MARCUSE, 2009). Segundo Marcuse (1991), havia uma incompatibilidade entre as tentativas de ampliação da ideia de propriedade social com a

127 The decision to maintain rents at the 1928 level [...] offered some compensation for the hardships endured by the population during the industrialisation campaign of the 1930s when housing conditions deteriorated because of both the pressure of vast migrations of people into the cities, and the policy decision to concentrate investment on providing the industrial infrastructure at the expense of housing, public utilities and social amenities. It remained a moral imperative in view of the suffering and destruction of the meagre housing stock during the Second World War. A blend of political expediency, ideological consistency and popular expectations all combined to ensure that the notion of low rents remained hermetic, sacrosanct, a symbol of the building of socialism and an important source of legitimation (tradução livre).

atuação centralizadora, não-democrática e não-participativa estatal, que gerava contradições internas constantes. Apesar da fixação pelas implicações ideológicas da habitação como forma de legitimar a ordem, houve uma negligência sobre as preferências dos residentes, resultado de uma exagerada hostilidade por formas que remetessem de alguma maneira às dinâmicas de mercado, mesmo quando na verdade apenas uma participação popular adequada seria suficiente. Também houve uma construção padronizada, rápida e barata de moradias, que aumentou a capacidade sem melhorar a qualidade, mas

[...] apesar de duramente criticada por sua qualidade e rusticidade formal e material, a quantidade de moradias produzida pelos Wohnungsbauprogramme – ‘combos da construção de moradia’ – apesar da escassa base de recursos materiais disponível, substituiu com ganho de qualidade o padrão habitacional envelhecido e insalubre do entre guerras. Os ganhos de qualidade traduziram-se na introdução de banheiro interno, no aquecimento central fornecido à escala urbana e ao acesso direto ao transporte coletivo. Em relação à forma de provisão da habitação, tanto na Alemanha Ocidental como na Oriental, ela consistiu na locação social, sendo que na RDA o aluguel foi fortemente subsidiado; seu valor em centavos não ultrapassou 1 marco oriental por m² durante todo o período de existência da RDA (MAUTNER; ALVES, 2014, p. 259).

Já a Iugoslávia, que desde 1948 havia rompido com Stálin e a URSS, desenvolveu um sistema econômico socialista de autogestão baseado em cooperativas, tanto de produção quanto de moradia, além de contar com um sistema de *direitos de ocupação temporária* fortemente protegidos¹²⁸. O estoque gerido por esse sistema era composto por habitações estatizadas ou por moradias construídas pelo Estado, e baseado em contribuições financeiras pessoais obrigatórias direcionadas a um fundo comum. No caso iugoslavo, a autogestão pressupunha a *propriedade social* dos meios de produção, e não a privada ou pública, e tinha como norte a autonomia e a solidariedade entre aqueles grupos que a integravam, de forma a assegurar equidade na distribuição dos benefícios conquistados (ROLNIK, 2015). O caso da Iugoslávia mostra que as formas de garantir a moradia eram diversas, e não é possível generalizar a habitação socialista como totalmente centralizada no Estado. A falta de diversidade das formas de habitação veio na verdade posteriormente, com o fim do socialismo e a imposição do modelo neoliberal, que intensificou o estreitamento do acesso à habitação a partir de um modelo único: a casa própria.

128 Conhecidos como *occupancy tenancy rights* – OTR, na sigla em inglês, que incluía o direito de habitar em sua moradia indefinidamente ou transferir o direito a familiares diretos, mas não de vendê-la. Estavam muito mais próximos de um usufruto individual do que de um aluguel (ROLNIK, 2015).

4.3. A habitação no Estado norte-americano: o germe da hipermercantilização

Nos Estados Unidos, diferente dos Estados de bem-estar europeus ou dos Estados sob regime socialista, a ideia da habitação como um bem de consumo associado a políticas de financiamento, crédito e sistemas hipotecários, já era fortemente arraigada desde os primórdios da atuação estatal no setor. As características desse sistema, que complexificou e intensificou cada vez mais a mercantilização da habitação através de mecanismos financeirizados, se transformou no germe da hipermercantilização que se disseminou de forma global a partir do fim da década de 1970.

Em 1913, um ato do Tesouro norte-americano permitiu aos bancos comerciais a realização de empréstimos para compra de imóveis (ROLNIK, 2015). Isso criou um mercado de hipotecas inicial, originalmente concebido como um mercado de crédito (AALBERS, 2008). Antes da década de 1930, no entanto, os financiamentos para a compra da casa própria nos Estados Unidos ainda eram reduzidos e onerosos, exigindo que a maioria dos mutuários obtivesse mais de uma hipoteca simultaneamente. As dificuldades de gerir o orçamento doméstico junto aos custos da casa própria limitaram a propriedade de casas para um grande setor da população, e o aluguel se consolidou como a forma dominante de posse (SCHWARTZ, 2006).

Durante a Grande Depressão pós 1929, o aumento do desemprego afetou diretamente o pagamento dos financiamentos, e em 1933 mais da metade das hipotecas residenciais estavam inadimplentes e mais de 1.000 hipotecas eram executadas todos os dias (JACKSON, 1985¹²⁹ *apud* SCHWARTZ, 2006). Diante dessa crise habitacional, o governo Roosevelt (1933-1945) realizou, junto a outros grandes projetos do New Deal, uma reforma profunda no sistema de financiamento de habitação¹³⁰, que resgatou milhões de famílias de execuções hipotecárias e tornou hipotecas menos arriscadas para os credores e mais acessíveis aos mutuários. No entanto, pelas exigências dos financiamentos quanto ao perfil dos imóveis e dos mutuários, a extraordinária ampliação das formas de acesso à casa própria não atingiu a todos, consolidando-se na prática

129 JACKSON, K.T. **Crabgrass frontier: The suburbanization of the United States**. New York: Oxford, University Press, 1985.

130 Em 1934, o governo sancionou a Lei Nacional de Habitação, que criou a Federal Housing Administration (FHA) responsável por dar segurança aos credores em caso de inadimplência nas hipotecas. O governo criou também um mercado público secundário, com a Federal National Mortgage Association, conhecida como Fannie Mae, para comprar as hipotecas dos credores e permitir o aumento da liquidez do sistema e da oferta de empréstimos, que passaram a ter juros cada vez mais baixos (ROLNIK, 2015).

como um sistema onde prevalecia a discriminação econômica e racial (SCHWARTZ, 2006).

Simultaneamente ao sistema de hipotecas, foi criado o programa federal de habitação social¹³¹, que produziu um grande volume de edificações de propriedade pública, verticalizadas e densas, alugadas a baixo custo, que ficaram conhecidas como *housing projects*. O programa começou lentamente, foi interrompido na Segunda Guerra Mundial e retomado depois da Lei de habitação de 1949, apresentando um aumento considerável no período pós-guerra (SCHWARTZ, 2006). Apesar de, em cidades como Nova York, as habitações públicas terem apresentado relativo sucesso em termos de localização, sua qualidade não era exatamente um exemplo:

Os materiais de construção eram de segunda categoria, a construção muitas vezes de má qualidade. Em *There Are No Children Here*, Alex Kotlowitz (1991, p. 22)¹³² conta a reação de uma delegação de arquitetos soviéticos quando visitaram os Henry Horner Homes de Chicago, quando o complexo estava quase pronto no final dos anos 50. Eles ficaram horrorizados com o uso de blocos de concreto para paredes internas em vez de gesso. Eles comentaram que não poderiam manter seus empregos se usassem esses materiais para a moradia dos trabalhadores em seu país – uma nação dificilmente notada pela excelência em design ou acomodação durante a era soviética¹³³ (SCHWARTZ, 2006, p. 110).

O perfil dos moradores dos *housing projects* durante os anos 1940 e 1950 era basicamente a classe operária branca, o que mudou rapidamente a partir dos anos 1960, com o aumento da migração dos estados do Sul e a suburbanização da nova geração de trabalhadores brancos¹³⁴. A paisagem urbana norte-americana passou a ser caracterizada por um sistema dual: para os pobres e negros, a locação nos conjuntos habitacionais públicos verticalizados nas áreas centrais e a discriminação nos sistemas de crédito, e para as classes médias brancas, a casa própria nos subúrbios residenciais de baixa densidade, financiada em peso pelos sistemas hipotecários (ROLNIK, 2015).

131 O programa foi originado pela lei de 1937, teve sua legislação revisada diversas vezes e demorou vários anos para sua aprovação final. A legislação dos *housing projects* autorizou as autoridades locais de habitação pública a emitir títulos para financiar os custos de promoção da habitação pública, enquanto o governo federal deveria pagar os juros sobre esses títulos. Os custos de gestão dos edifícios deveriam ser cobertos pelos pagamentos do aluguel (SCHWARTZ, 2006).

132 KOTLOWITZ, A. **There are no children here**. New York: Doubleday, 1991.

133 Building materials were second rate, construction often shoddy. In *There Are No Children Here*, Alex Kotlowitz (1991: 22) recounts the reaction of a visiting delegation of Soviet architects when they toured Chicago's Henry Horner Homes as the complex was nearing completion in the late 1950s. They were aghast that cinderblocks were used for interior walls instead of plaster. They commented that they would not be able to keep their jobs if they used such materials for workers' housing at home—a nation hardly noted for excellence in design or accommodation during the Soviet era (tradução livre).

134 As minorias raciais representavam de 26% a 39% dos locatários de moradia pública inicialmente e chegaram a mais de 60% em 1978 (ROLNIK, 2015). Já a renda média dos locatários caiu de 64% para 37% da renda média nacional entre 1950 e 1970 (ATLAS; DREIER, 1994 *apud* ROLNIK, 2015).

A produção de habitação pública pelos *housing projects* apresentava um de caráter semelhante ao do estoque parcialmente desmercantilizado dos países europeus do pós-guerra, e também não era uma demonstração de benevolência estatal. Por trás da iniciativa se colocava, acima da necessidade de provisão de habitação popular, a demanda por ampliação de empregos na construção civil para absorver o elevado número de desempregados pós-crise de 1929, bem como a convergência com uma política higienista de remoção de cortiços que não prejudicava, pelo contrário, favorecia o mercado privado¹³⁵ (SCHWARTZ, 2006; MADDEN; MARCUSE, 2016).

Depois de chegar a um estoque de quase 1,4 milhões de unidades no final dos anos 1970, os *housing projects* passaram a ter investimentos cada vez mais escassos e tornaram-se local de estigmatização, pobreza, crime e marginalização, tendo um perceptível declínio quanto às condições de manutenção. Foi então decretado o fim da construção dos conjuntos públicos a partir dos anos 1980, e a política habitacional para as classes populares passou cada vez mais a se voltar a programas de subsídio direto a inquilinos do mercado privado [*vouchers*], a parcerias público-privadas em empreendimentos habitacionais e ao crédito imobiliário de alto risco [*subprime*], que ganhou proporções tão inconsequentes que chegou a desencadear, em 2008, uma das maiores crises econômicas mundiais da história (ROLNIK, 2015).

A partir da década de 1970 e principalmente com governo de Reagan (1981-1989), a política habitacional norte-americana passou a incorporar o ideário neoliberal de forma mais explícita e a intensificar a financeirização no setor. Os sistemas hipotecários começaram a facilitar não somente a compra da casa própria pelas famílias, mas também a alimentar seus preços, criando a tão falada “bolha imobiliária”:

Uma vez que mais pessoas obtiveram acesso ao crédito hipotecário, a competição por imóveis aumentou, resultando em uma valorização imobiliária. Em outras palavras, primeiro houve o desenvolvimento dos mercados hipotecários e, segundo, o afrouxamento das exigências hipotecárias – ambos aumentando o acesso ao capital para os compradores de casas – que possibilitaram que as famílias adquirissem propriedades mais caras, mas também levaram as casas a preços mais altos. Os bancos seguiram uma política de dinheiro barato [*cheap money*]: para manter o mercado aquecido, os requisitos das hipotecas eram afrouxados ainda mais¹³⁶ (AALBERS, 2008, p. 150).

135 Foi sancionada uma lei que garantia que para cada unidade pública construída, uma habitação de baixo padrão seria demolida, prevenindo que o grande volume de habitações públicas competisse ou impactasse negativamente nos preços do mercado privado. Na realidade, nem mesmo isso ocorreu, e mais casas populares foram destruídas que construídas nessa época. O período maior de produção de habitação pública foi na década de 1950, quando a escassez habitacional já havia cessado, mostrando que não havia correlação direta entre a produção de unidades e as necessidades habitacionais (MADDEN; MARCUSE, 2016).

136 Since more people gained access to mortgage credit, competition for homes increased, resulting in

No fim da década de 1970 foi criado o *subprime*, crédito de altíssimo risco oferecido às famílias pobres que historicamente nunca haviam tido acesso ao crédito imobiliário. Depois da década de 1980, ficou muito comum nesse tipo de crédito a prática das “taxas isca” (dois anos de juros baixos seguidos de 28 anos de juros altos) e das “taxas ajustáveis” (juros variáveis ao longo do tempo, que podiam ser reestabelecidos em altos patamares depois de alguns anos). Além disso, o governo americano passou a mobilizar um mercado secundário de hipotecas, a partir da permissão de bancos e instituições de investimento na sua securitização. Passou a ser autorizada a compra do portfólio de empréstimos de bancos, seu empacotamento junto a outros produtos financeiros e sua venda no mercado de capitais (ROLNIK, 2015).

Quando se descobriu que grande parte da composição desses pacotes eram podres, ou seja, composta de hipotecas com forte tendência à inadimplência, a bolha imobiliária estourou¹³⁷. A partir daí, os preços dos imóveis começaram a cair, mas não as prestações dos contratos a serem pagas, causando uma onda de execuções hipotecárias sem precedentes¹³⁸, acompanhada do colapso na economia americana em que os títulos se apoiavam e, conseqüentemente, a economia global de forma geral. É preciso, no entanto, salientar que:

[...] a crise hipotecária dos empréstimos *subprime* não foi produto de uma tentativa mal sucedida de ampliar o mercado privado de casas próprias para os mais pobres, diminuindo a dependência dos fundos públicos e do Estado. Pelo contrário, foi fruto de uma política clara e progressiva de destruição de alternativas de acesso à moradia para os mais pobres, de forma a constituir, exatamente no setor habitacional de mais baixa renda, uma nova forma de extração de capital – dos mercados de hipotecas, assim como dos próprios proprietários privados endividados – para os investidores financeiros (ROLNIK, 2015).

A ideia de que o Estado deveria se responsabilizar cada vez menos pela moradia (muito ligada à emergência do *mito do estado intrometido* nos anos 1980), resultou numa redução progressiva da importância da habitação pública e num aumento de programas voltados a incentivos à iniciativa privada, como os *vouchers* (subsídios diretos a locatários do mercado privado) e as parcerias público-privadas habitacionais. Em 1974, foi criado o programa *Section 8*, que destina subsídios

higher house prices. In other words, first the development of mortgage markets, and second the loosening of mortgage requirements – both increasing access to capital for homebuyers – made it possible for households to acquire more expensive properties, but also led to higher house prices. The banks pursued a policy of cheap money: to keep the market going mortgage requirements were loosened further (tradução livre).

137 O retrato mais direto disso na vida cotidiana dos americanos compradores de residências e investidores é ilustrado nas cenas do filme *A grande aposta* (*The great short*, 2015), dirigido por Adam McKay.

138 Um relatório de 2009 do *Department of Housing and Urban Development* (HUD) dos Estados Unidos constatou que havia cerca de 3,7 milhões de mutuários iniciando o processo de execução de hipoteca em 2007 e 2008; e a *Realty Trac* relatou um aumento de 32% em pedidos de execução de hipotecas entre 2008 e 2009 (ROLNIK, 2015).

diretos a famílias para a locação de moradias no mercado privado e permite investidores construir unidades para a baixa renda sem limites de lucro. Já em 1986, foi criado o *Low-Income Housing Tax Credit* (LIHTC), que concede isenções fiscais a empreendimentos habitacionais de aluguel acessível que podem ser revertidos em moradias de mercado, em geral, depois de 15 anos (MADDEN; MARCUSE, 2016). Enquanto isso o estoque público, que se tornou cada vez mais degradado¹³⁹, passou a compor projetos de renovação na década de 1990, como o programa *Housing Opportunities for People Everywhere* (HOPE VI) que, com o pretexto da ampliação da diversidade dos empreendimentos [*social mix*], acabou por expulsar grande parte da população residente das unidades para outras localidades e reduzir ainda mais o estoque de moradia pública¹⁴⁰ (ROLNIK, 2015).

Como nos anos 2000 a crise imobiliária afetou também os imóveis de aluguel, uma vez que muitas das residências alugadas também eram hipotecadas, as alternativas de moradia popular reduziram-se ainda mais, e cresceu o número de sem-teto, de pessoas na fila por *vouchers* e de famílias com ônus excessivo com aluguel. O aumento da influência do mercado na habitação popular e a redução de “responsabilidades” do Estado na provisão habitacional não significou, no entanto, uma redução de gastos públicos com moradia, evidenciando as contradições do sistema norte-americano.

Em 2004, o governo federal dos EUA gastou US\$ 30 bilhões em habitação pública, *vouchers* de aluguel e outros subsídios diretos. No entanto, forneceu cerca de quatro vezes mais dinheiro (quase US\$ 120 bilhões), em isenções fiscais para proprietários e investidores em unidades para locação e em títulos hipotecários. Enquanto os subsídios diretos de habitação para baixa renda são alvo de redução quase todos os anos; as grandes reduções de despesas fiscais para o mercado permanecem invisíveis, embora sejam muito maiores (SCHWARTZ, 2006). Como afirma Rolnik (2015):

A redução drástica de recursos e programas de moradia social estaria supostamente alicerçada em dois pressupostos neoliberais: a necessidade de redução do gasto público

139 Em 1989, segundo a avaliação da *National Commission on Severely Distressed Public Housing*, embora grande parte do estoque de unidades públicas estivesse bem mantido e gerenciado, 86 mil unidades (6% do estoque) se apresentava “nos mais miseráveis e mal-afamados conjuntos urbanos da nação, onde crime, pobreza, desemprego e dependência estavam solidamente enraizados” (ESTADOS UNIDOS, 2002 *apud* ROLNIK, 2015, p. 56).

140 Entre 1991 e 2006, foram investidos 6,1 bilhões de dólares em 235 projetos de demolição de 96,2 mil unidades de moradia pública e de construção de 107,8 mil unidades novas ou renovadas, as quais eram divididas em unidades públicas, unidades “*affordable*” (ainda caras demais para muitas famílias), e unidades a preço de mercado. Como o número de unidades acessíveis de fato reduziu, menos de 12% dos antigos residentes das moradias públicas conseguiram permanecer nas comunidades renovadas (ROLNIK, 2015).

e a retirada do Estado de áreas em que o mercado pode atuar. Entretanto, a evolução da política habitacional nos Estados Unidos permite-nos construir uma narrativa muito diferente. Por um lado, é falacioso o argumento da redução do gasto público. No caso dos EUA, entre 1976 e 2004, embora tenha despencado o orçamento do HUD [orçamento da autoridade pública de habitação], o gasto público com moradia não parou de crescer, mas foi dirigido para os setores de mais alta renda por meio de isenções fiscais na compra de moradias [...] (ROLNIK, 2015, p. 61).

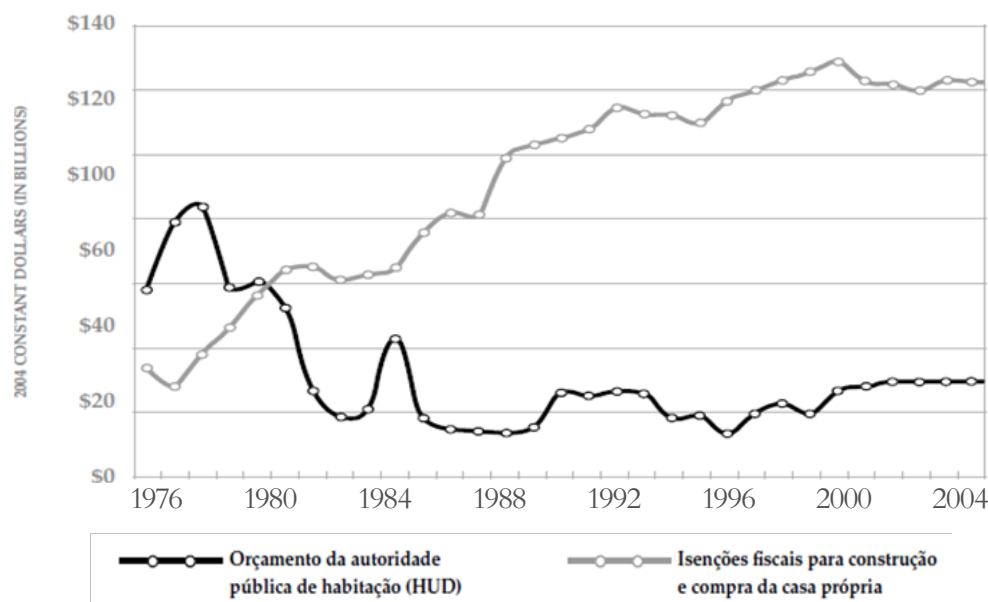


Gráfico 1: Comparação entre as isenções fiscais federais para compra da casa própria e o orçamento do Departamento de Habitação e Urbanismo norte-americano (HUD)
 Fonte: Western Regional Advocacy Project (2011), p.26. In: ROLNIK, 2015

Enquanto os investimentos em habitação para a baixa renda foram progressivamente apropriados pelo setor privado, tornando o sistema social um verdadeiro “enxuga-gelo” que mantém os pobres dependentes de subsídios cada vez menos seguros, os agentes financeiros dos sistemas hipotecários lucraram cada vez mais com os *subprimes*, o que prejudicou não só a estabilidade habitacional de milhões de famílias, mas também o equilíbrio econômico financeiro global.

No entanto, mesmo depois de todo o caos causado pelo sistema hipotecário e securitizador americano, ele ainda parece se manter como modelo para diversos países, como o Reino Unido, a Espanha, os Países Baixos e a Itália, sendo em menores proporções estendido também a Alemanha, França e Portugal (AALBERS, 2008). Em uma escala distinta, mas ainda responsável por transformações de grande efeito, a financeirização da habitação pautada no modelo americano da casa própria subsidiada pelo Estado e vinculada ao sistema de crédito também afetou profundamente os países do sul global, como veremos posteriormente.

4.4. A habitação no Estado neoliberal: a hipermercantilização

Depois de ser gestada no sistema norte-americano, a habitação hipermercantilizada começou a se transformar em um fenômeno de escala global. A partir do fim da década de 1970, o modelo econômico neoliberal ascendeu, o espaço construído se consolidou como saída para a crise de sobreacumulação, e o processo de mercantilização da habitação se intensificou, aliando-se a processos de desregulamentação, privatização e financeirização da moradia. Essas transformações, que levaram o sistema habitacional de diversos países a se deslocar de (total ou parcialmente) desmercantilizado para hipermercantilizado, foram pautadas em uma ruptura ideológica sobre a atuação estatal, situada em um momento de crise econômica profunda.

A década de 1970 foi marcada pelo aumento do preço do petróleo, pela recessão econômica e pelo agravamento da inflação e do desemprego em nível mundial. Foi o período onde se iniciou também a decadência da URSS e do bloco socialista, o que influenciou diretamente no gradativo abandono da preocupação com políticas públicas de seguridade social. Nesse contexto, ganharam espaço ideias esquecidas de economistas como Friedrich von Hayek¹⁴¹, um dos pais da corrente neoliberal, que acreditava que as bases da acumulação capitalista haviam sido corroídas pelo poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário e sua pressão parasitária por gastos estatais com direitos sociais (ANDERSON, 1995). A habitação parcialmente desmercantilizada, entendida como direito universal nos moldes do Estado de bem-estar social, passou a ser tratada como uma “escolha paternalista imposta aos indivíduos”, atacada por economistas como Friedman (MAGALHÃES, 2016, p. 44).

O modelo neoliberal surgiu como crítica ao intervencionismo keynesiano e ao mesmo tempo à ‘fobia do Estado’ presente no liberalismo¹⁴², dando lugar à ideia de que o bem estar humano seria melhor provido pelas “liberdades e capacidades empreendedoras individuais, caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”, restando ao

141 Inicialmente, a obra de Hayek teve pouca repercussão diante do contexto do predomínio keynesiano entre as décadas de 1930 e 1970, passando a atingir maior visibilidade depois da década de 1970, durante o período de crise do modo de regulação fordista-keynesiano (MAGALHÃES, 2016). Hayek ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1974.

142 Na perspectiva neoliberal, diferente do que muitas vezes é propagado, não se trata de defender o Estado mínimo, mas sim uma fusão entre Estado e Capital. Essas premissas estavam sendo discutidas desde o Colóquio Walter Lippmann de 1938, em Paris. Nos debates do evento, já se assumia entre os intelectuais o papel do Estado como garantidor de condições, essencialmente jurídicas, para a manutenção da eficiência da operação do livre mercado (MAGALHÃES, 2016).

Estado apenas a responsabilidade de “criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas” (HARVEY, 2008, p. 12). Nas palavras de Hayek:

Nossa geração esqueceu que o sistema de propriedade privada é a mais importante garantia da liberdade, não só para os proprietários mas também para os que não o são. Ninguém dispõe de poder absoluto sobre nós, e, como indivíduos, podemos escolher o sentido de nossa vida – isso porque o controle dos meios de produção se acha dividido entre muitas pessoas que agem de modo independente. Se todos os meios de produção pertencessem a uma única entidade, fosse ela a “sociedade” como um todo ou um ditador, quem exercesse esse controle teria poder absoluto sobre nós (HAYEK, 2010 [1944], p. 115¹⁴³ *apud* MAGALHÃES, 2016, p. 45)

O neoliberalismo deslocou-se pouco a pouco de sistema ideológico para uma complexa normatividade prática e racionalidade governamental, na medida em que seu receituário se entranhou nos mais diversos tipos de governo (DARDOT; LAVAL, 2016), causando uma verdadeira transformação estrutural na formação político-econômica global:

O processo de neoliberalização [...] envolveu muita “destruição criativa”, não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração (HARVEY, 2008, p. 13).

Nas políticas habitacionais, a era neoliberal se traduziu na era da hipermercantilização da habitação [*the age of hypercommodification*] (MADDEN; MARCUSE, 2016), que resultou na transferência das responsabilidades de provisão da moradia do Estado para o setor privado e no progressivo desmonte das políticas públicas de habitação existentes. Segundo Madden e Marcuse:

Se a extensão da mercantilização se expande e se contrai historicamente, estamos atualmente vivendo um período de expansão sem precedentes. No mercado transnacional e digitalmente reforçado de hoje, a moradia está se tornando cada vez menos uma infra-estrutura para a vida e cada vez mais um instrumento de acumulação financeira. As formas extremas pelas quais a habitação é dominada pelo mercado imobiliário hoje podem ser chamadas de hipermercantilização. Sob a hipermercantilização, todas as estruturas materiais e legais de habitação – edifícios, terra, trabalho, direitos de propriedade – são transformados em mercadorias. Nesse processo, a capacidade de um edifício funcionar como um lar torna-se secundária. O que importa é como um edifício funciona nos circuitos de acumulação econômica. A hipermercantilização da habitação ocorre no contexto de amplos desenvolvimentos político-econômicos que aumentam seu impacto. O mais significativo é a crescente desigualdade da nossa era, que está atingindo níveis sem precedentes. [...] Este é também um momento em que a habitação e a urbanização estão se tornando mais centrais para a economia global. Em muitos lugares, o mercado imobiliário tornou-se mais lucrativo e importante do

143 HAYEK, F. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

que a indústria. Henri Lefebvre descreveu essa mudança em 1970 [...] ¹⁴⁴ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 26-27).

Três fatores suportam fundamentalmente o processo de hipermercantilização da habitação: a desregulamentação e remoção de restrições ao mercado imobiliário, seguida por uma onda intensa de privatizações no setor habitacional público ou controlado; a financeirização ¹⁴⁵ do sistema habitacional, com a entrada cada vez mais forte do capital financeiro na produção e comercialização da moradia; e a globalização do capital imobiliário, que passou a responder mais a tendências macroeconômicas do que a necessidades locais (MADDEN; MARCUSE, 2016).

Segundo Aalbers (2016), o fato de os sistemas habitacional e financeiro se tornarem cada vez mais interdependentes, merece muita atenção ¹⁴⁶, uma vez que essa relação se expressa de muitas maneiras – a partir da securitização de empréstimos hipotecários, do aumento dos empréstimos tipo *subprime*, do aumento da dívida hipotecária de famílias, da entrada de empresas de *private equity* ¹⁴⁷, *hedge funds* ¹⁴⁸ e empresas imobiliárias de mercado aberto em mercados de aluguel subsidiados e da dependência de associações de moradias sem fins lucrativos de títulos de habitação social e derivativos financeiros – e tem implicações ainda não completamente conhecidas que podem ser desastrosas. De acordo com o autor, há também uma relação direta (ainda que diversa) entre privatização e financeirização:

144 If the extent of commodification expands and contracts historically, we are currently living through a period of unprecedented expansion. In today's transnational, digitally enhanced market, housing is becoming ever less an infrastructure for living and ever more an instrument for financial accumulation. The extreme ways in which housing is dominated by real estate today can be called hyper-commodification. Under hyper-commodification, all of the material and legal structures of housing – buildings, land, labor, property rights – are turned into commodities. In the process, the capacity of a building to function as a home becomes secondary. What matters is how a building functions in circuits of economic accumulation. The hyper-commodification of housing occurs in the context of broad political-economic developments that magnify its impact. Most significant is our era's growing inequality, which is reaching unprecedented levels. [...] This is also a time when housing and urbanization are becoming more central to the global economy. In many places, real estate has become more profitable and important than industry. Henri Lefebvre described this shift in 1970 [...] (tradução livre).

145 O processo de “financeirização” é entendido aqui como “o domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas [e subjetividades] financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estados e grupos familiares” (AALBERS, 2015, p. 3, no prelo *apud* ROLNIK, 2015, p. 31).

146 Para Aalbers (2016), na literatura sobre os processos econômicos de financeirização há pouca atenção sobre a questão habitacional, e por outro lado, na literatura sobre habitação há pouca profundidade no assunto da financeirização. De acordo com o autor, essa tendência começou a mudar atualmente, e o campo tem se ampliado tomando a atenção de vários intelectuais.

147 *Private equity* é um tipo de atividade financeira realizada por instituições que investem em empresas ainda não são listadas em bolsa de valores, a fim de alavancar seu desenvolvimento. Para isso utilizam fundos de *Private equity*.

148 *Hedge funds* são parcerias limitadas de investidores que usam métodos de alto risco, como investir com dinheiro emprestado, na esperança de realizar grandes ganhos de capital.

Em alguns casos, a privatização criou diretamente as condições para a financeirização (por exemplo, a privatização da habitação social, seguida pelo aumento da dívida hipotecária e da securitização). Em outros casos, a própria privatização foi financeirizada (por exemplo, a venda de empresas inteiras de habitação pública para empresas de private equity - “privatização financeira”). Finalmente, a financeirização pode ser uma consequência indireta de rodadas anteriores de privatização (por exemplo, o uso de títulos de habitação social ou derivativos por associações habitacionais privatizadas). De um modo mais geral, os mercados precisam primeiro ser criados antes que a privatização e a financeirização possam ser totalmente desenvolvidas¹⁴⁹ (AALBERS, 2016, p. 3).

No limite máximo, a moradia na era neoliberal não pertence nem ao Estado, nem ao proprietário, mas ao sistema financeiro, através dos sistemas de crédito e hipotecas. No entanto, esse é um estágio no qual talvez a maioria dos países ainda não tenham alcançado (sendo o caso norte-americano emblemático). Para possibilitá-lo, inicialmente é necessária a privatização da moradia, ou seja, a homogeneização da forma de morar através da casa própria assentada na propriedade privada (de preferência, regularizada). Como isso se dá, e através de quais políticas, processos, ferramentas, pode variar em cada contexto. Como aponta Rolnik (2015):

Apesar de constituírem uma tendência generalizada, as estratégias de reestruturação neoliberal incidem sobre configurações institucionais, constelações de poder socio-político e configurações espaciais preexistentes. Isso quer dizer que o neoliberalismo é um processo eminentemente desigual e, assim, uma perspectiva que desconsidere o contexto político e econômico de cada país tem, portanto, pouca força explicativa. A importância do contexto evidencia-se quando examinamos as reformas dos sistemas de habitação de diferentes países nesse período. Há um processo generalizado de desmontagem das políticas de habitação pública e social, de desestabilização da segurança da posse, inclusive do aluguel e de conversão da casa em mercadoria e ativo financeiro. Mas as formas institucionais herdadas por cada país são fundamentais para a construção das estratégias neoliberais emergentes – as políticas neoliberais têm de ser entendidas como um amálgama entre esses dois momentos, como processos de destruição parcial do existente e de criação tendencial de novas estruturas (ROLNIK, 2015, p. 34).

4.4.1. A desconstrução do Estado de bem-estar

A desconstrução do Estado de bem-estar pela lógica neoliberal atingiu a política habitacional dos países europeus das mais diversas formas, rompendo com seu caráter universalista e abrindo

149 The relationship between privatization and financialization is a complicated one. In some cases privatization directly created the conditions for financialization (e.g. the privatization of social housing, followed by rising mortgage debt and securitization). In other cases privatization itself was financialized (e.g. the sale of entire public housing companies to private equity firms - “financialized privatization”). Finally, financialization can be an indirect consequence of earlier rounds of privatization (e.g. the use of social housing bonds or derivatives by privatized housing associations). More generally speaking, markets first need to be created before privatization and financialization can be fully developed (tradução livre).

um espaço sem precedentes para hipermercantilização. O resultado direto da neoliberalização na política habitacional nesse contexto foi uma profunda reestruturação do estoque habitacional dos países, com uma diminuição expressiva da oferta acessível e uma ampliação subsidiada da oferta de unidades de mercado, impactando de forma intensa nos preços e na acessibilidade da moradia (ROLNIK, 2015).

O governo de Margareth Thatcher (1979-1990), o primeiro publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal entre os países de capitalismo avançado, se iniciou destruindo a lógica da habitação pública inglesa das *council houses* por meio de uma diminuição drástica de investimentos no setor e de um grande programa de privatização, o *Right to Buy*¹⁵⁰ (WHITEHEAD; SCANLON, 2007). Se durante o Estado de bem-estar social inglês, as *council houses* foram responsáveis por prover um grande volume de moradias de qualidade a baixo custo para a classe trabalhadora, no fim da década de 1970 elas se tornaram um setor residual, entendido como necessário apenas para os grupos mais vulneráveis. A concentração da pobreza em empreendimentos cada vez maiores e mais densos, junto à desconstrução da ideia da habitação como direito universal, sustentou a criação de um estigma cada vez mais intenso sobre a moradia pública e gerou grandes problemas de guetização e segregação (VALENÇA, 2014). As moradias públicas, que chegaram a atingir mais de um terço do estoque no país (WHITEHEAD; SCANLON, 2007), hoje chegam a 17% (DEPARTMENT FOR COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT, 2015). Segundo Rolnik (2015):

É importante salientar que ao processo britânico de constituição de uma geração de proprietários correspondeu um desmonte político-ideológico do sistema de bem-estar, com ampla base de apoio social. Residualizada como política e marginalizada, a moradia social transformou-se no imaginário político-social – e na prática – em lugar dos fracos, dos dependentes de direitos sociais, dos incapazes de manejar ativos no mercado. Foi, portanto, estigmatizada (ROLNIK, 2015, p. 56).

No caso da França, apesar de a habitação social ainda permanecer com grande força – talvez principalmente devido à cadeia de investimentos que a sustenta e sua complexidade organizacional – houve uma certa estagnação na produção das habitações no modelo HLM desde 2011, o que levantou uma preocupação com a escassez habitacional nas grandes cidades francesas, estimada por especialistas em 450 mil unidades¹⁵¹. Por outro lado, o incentivo à casa própria passou a fazer parte da política habitacional, por exemplo, com o programa PTZ [*prêt a taux zero plus*], que oferece uma taxa de 0% a empréstimos para aqueles que desejam adquirir casa

150 Política de vendas das unidades públicas aos próprios moradores, com porcentagens de descontos chegando a 60% do valor do imóvel.

151 Hugh Carnegie, “Slide in French construction highlights François Hollande’s woes”. Financial Times, 24 de agosto de 2014.

pela primeira vez, incluindo os inquilinos sociais.

Em relação ao contexto dos Países Baixos, em 1995 o governo decidiu parar de subsidiar diretamente as associações responsáveis pela habitação social¹⁵², e essas começaram a ter uma atuação semelhante à de mercado, fundindo-se em grandes corporações (ELSINGA; WASSEMBERG, 2007). O estoque social passou a ser gerido basicamente com os fundos próprios dessas organizações¹⁵³ (QU; HASSELAAR, 2011), e o aumento dos aluguéis, a renovação e a venda do estoque passaram a ser as formas mais utilizadas de captação de recursos, bem como mecanismos de captação e gestão financeira, via mercado de capitais (ELSINGA; WASSEMBERG, 2010¹⁵⁴ *apud* ROLNIK, 2015).

Depois da década de 1980 e 1990, a lógica da habitação desmercantilizada, voltada para o atendimento das necessidades familiares, foi substituída pela estratificação da demanda por faixas de renda, e os setores mais abastados passaram a ser pressionados a comprar a casa própria¹⁵⁵ (UITERMARK, 2011). O governo holandês começou então a investir em incentivos fiscais e na ampliação do crédito imobiliário, o que aumentou significativamente a porcentagem de proprietários no país (AALBERS, 2008). O resultado dessa combinação de medidas foi uma alta exorbitante no preço da moradia, tanto própria como alugada, no final dos anos 1990 e início dos 2000¹⁵⁶.

152 Já em 1934 havia sido definido por lei que os subsídios fornecidos às associações se transformariam em dívida a ser paga. Em 1995 o governo decidiu perdoar a dívida contraída pelas associações a partir de um acordo que limitava drasticamente os investimentos públicos no setor - uma operação de 16 bilhões de euros que pretendeu livrar o governo de muitos anos de gastos fixos em subsídios (AEDES, 2013). Os subsídios do poder público hoje são basicamente referentes a orçamentos municipais para projetos de renovação urbana (*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing* - ISV), nos quais as associações são envolvidas, e oferta de taxas inferiores para compra de terras (OUWEHAND; VAN DAALLEN, 2002).

153 O Fundo de Garantia para a Habitação Social [*Waarborgfonds Sociale Woningbouw* - WSW], criado em 1983 para promover segurança às associações, tem sido a maior alternativa de garantia desde então, assim como o Fundo Central de Habitação [*Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting* - CFV], estabelecido em 1988, que apoia as associações com problemas financeiros.

154 ELSINGA, M.; WASSEMBERG, F. L'exception néerlandaise. In: VROELAND, C. L.; TUTIN, C. (eds.). **Le logement social en Europe au debut du XXIe siecle**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2010.

155 Em 2008, uma comissão da União Europeia definiu a habitação como “serviço de interesse econômico geral” (SGEI) e restringiu a provisão de habitação social subsidiada pelos governos apenas para aqueles que não possuíam capacidade de acessar o mercado, confrontando as políticas universalistas holandesas e também de países como a Dinamarca. Essa decisão pretendeu claramente proteger a atuação de mercado e garantir a livre concorrência, e implicou na exclusão de 400 mil famílias do acesso à moradia social, ao considerá-las de alta renda (ROLNIK, 2015).

156 O Banco Nacional da Holanda estimou que, no final dos anos 1990, metade do crescimento econômico do país estava em função do aumento do valor da *home equity* e não do crescimento real (AALBERS, 2008 *apud* ROLNIK, 2015).

4.4.2. A privatização da habitação no Estado pós-socialista

Com a queda do bloco socialista, a habitação desmercantilizada até então produzida também foi rapidamente incorporada à lógica de mercado, de forma ainda mais intensiva que a ocorrida nos países capitalistas europeus. Segundo Perry Anderson (1995), os “novos arquitetos das economias pós-comunistas no Leste” (Balcerowicz na Polônia, Gaidar na Rússia, Klaus na República Tcheca) eram seguidores convictos de Hayek e Friedman, mostravam um grande menosprezo pelo keynesianismo e pelo Estado de bem-estar, e foram responsáveis por realizar privatizações muito mais amplas e rápidas do que as ocorridas nos países ocidentais.

Ao longo da década de 1990, a habitação pública da maioria dos países ex-socialistas do leste europeu passou por projetos de privatização em larga escala, sendo em alguns casos, como o da Eslovênia, erradicada por completo. Assim como na Inglaterra, a prática do *right-to-buy* foi amplamente adotada, através da possibilidade dos antigos locatários comprarem os apartamentos que habitavam com uma série de descontos e facilidades. Houve então uma intensa reestruturação nas formas de posse, com clara predominância da casa própria sobre o aluguel, atingindo hoje mais de 90% do estoque habitacional em muitos desses países (ROLNIK, 2015). Na Estônia, por exemplo, depois da lei de privatização de 2000, o setor público de habitação caiu de 25,8% para 6% do estoque, enquanto a propriedade privada subiu de 34,5% para 94% (ESTÔNIA, 2012¹⁵⁷ *apud* ROLNIK, 2015).

Em países como a Rússia, onde algumas estatais possuíam moradia para seus trabalhadores em seus complexos produtivos, as grandes empresas privadas que as compraram nos processos de privatização passaram a ser também proprietárias de um grande número de imóveis residenciais (RÚSSIA, 2012¹⁵⁸ *apud* ROLNIK, 2015). Muitas moradias de propriedade anteriormente estatizadas também foram devolvidas para seus antigos donos na República Checa, Estônia, Eslovênia e Albânia (ROLNIK, 2015). A proporção de cooperativas de moradia na Hungria que recebia subsídios do Estado diminuiu de 40% na década de 1970 para menos de 5% em 1991, e o número de habitações construídas por financiamento estatal diminuiu de 39 mil para apenas 1.600 no mesmo período. Na Tchecoslováquia, os investimentos em fundos habitacionais caíram no início da década de 1990, devido à perspectiva de um desmantelamento semelhante

157 ESTÔNIA. **Resposta ao questionário sobre financiamento habitacional para os pobres**, 2012. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Housingfinancing/Estonia.pdf>>, acesso em 04.12.2014.

158 RÚSSIA. **Allegation Letter**, 20 de novembro de 2012.

sobre os subsídios na construção em geral (BALCHIN, 2003).

Depois da imensa onda de privatizações, a tendência da habitação dos países pós-socialistas é a intensificação da financeirização, como indica as falas do presidente do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa e do vice-presidente para a Europa e Ásia Central do Banco Mundial durante a apresentação o resultado da Conferência Ministerial sobre Habitação do Sudeste Europeu, em 2003:

Até recentemente, a política habitacional do Sudeste Europeu estava preocupada, sobretudo, com a reconstrução de imóveis destruídos por conflitos e pela privatização do estoque de moradia pública. Agora que praticamente todo o estoque já está privatizado e que as casas foram reconstruídas, é hora de continuar adiante na agenda pós-privatização: desenvolver as condições legais para que os novos proprietários possam usar e manter seus ativos de forma eficiente; [...] e pavimentar o caminho na direção de sistemas financeiros de habitação, elementos fundamentais do crescimento econômico da região (COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK, 2004¹⁵⁹ *apud* ROLNIK, 2015, p.73)

Depois de décadas construindo estratégias de desmercantilização da habitação – ainda que falhas no quesito democrático – hoje o leste europeu lidera nas formas mercantilizadas de acesso à moradia, sendo palco de um dos maiores processos de privatização já vistos na história, e gera nesses países talvez uma das transformações mais drásticas em termos de política habitacional, em que cada vez mais a moradia se consolida como um ativo financeiro.

159 COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB). **Housing in South Eastern Europe: Solving a puzzle of challenges**. Paris: Council of Europe Development Bank, 2004.

5. HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, diferente dos países que viveram sob regime socialista e dos países centrais capitalistas que desenvolveram políticas de bem-estar social, a intervenção estatal no setor habitacional por meio de políticas públicas iniciou-se de forma tímida na primeira metade do século XX. Essa aparente ausência é também uma questão de economia política: assim como a condição periférica gerou formas específicas de mercantilização da habitação, a posição dos Estados capitalistas do Sul na economia global também determinou formas específicas de atuação do poder público no setor habitacional.

Como em grande parte dos países periféricos, a produção da habitação popular no Brasil não foi vista inicialmente como uma função do mercado ou do poder público, mas sim dos próprios trabalhadores, que viabilizaram suas moradias a partir da autoconstrução em ocupações e loteamentos periféricos. A habitação autoconstruída, que alimentou o mercado informal de moradias, consolidou-se como uma forma de provisão habitacional funcional ao capital industrial e ao Estado desenvolvimentista, reduzindo os custos de reprodução da força de trabalho, tornando as mercadorias produzidas nacionalmente competitivas no cenário internacional e liberando os recursos do Estado para projetos infraestruturais.

No entanto, apesar de a informalidade habitacional ter sustentado a urbanização e a industrialização periférica, alguns esforços estatais no sentido de criar políticas de habitação para as classes populares ocorreram, ainda que de forma insuficiente ou ineficiente. A partir da década de 1960, grandes programas habitacionais tomaram forma, ainda que com fins distantes da universalização do acesso à moradia digna. Simultaneamente ao crescente interesse do capital na produção do espaço urbano, cresceu também, gradativamente, o interesse do capital na participação de políticas públicas, e cada vez mais a política habitacional passou a se consolidar como um espaço de disputa de interesses entre capital imobiliário, setores populares e Estado.

Como então se contextualiza a intervenção estatal no setor habitacional no Brasil, considerando seu contexto periférico? Quais as visões do Estado sobre a habitação na história brasileira e qual sua influência na definição das formas de provisão habitacional? Como a luta pela moradia como direito foi internalizada pelo Estado, e como a ideia da habitação como mercadoria foi tratada por ele? Há uma possível convergência entre a habitação como direito e a habitação como política pública no Brasil? Quais os entraves e desafios que a mercantilização da habitação coloca nesse processo? Esse capítulo tratará dessas questões, mostrando o caminho percorrido pela habitação como política pública no Brasil até então, apontando sua relação com sua condição periférica e levantando suas transformações mais emblemáticas.

5.1. A habitação no Estado periférico: da informalidade funcional à política neoliberal

Nos países da periferia do capitalismo, durante o período de industrialização, o lugar dos trabalhadores não era o de consumidores de produtos, mas o de fornecedores de mão de obra barata. Assim, não importava ao Estado nem ao capital como a classe trabalhadora iria viabilizar sua moradia, e não houve o controle da terra urbana ou a criação de uma política abrangente de provisão habitacional que sustentasse a construção de moradias populares suficientes para toda a população que migrava e se multiplicava nas cidades. Dessa maneira, os pobres urbanos do contexto periférico passaram a se abrigar na informalidade e nas periferias, até que mais tarde algumas políticas foram criadas, sendo essas fortemente influenciadas por modelos externos provenientes de discursos em voga e de cartilhas de agências internacionais, que passaram a ser contestados tanto por intelectuais locais quanto por movimentos sociais.

Nos anos 1950, teorias como a da marginalidade foram responsáveis por construir um discurso de que o inchaço urbano na América Latina e a propagação de bairros populares autoconstruídos constituíam uma forma de permanência de um setor arcaico resistente à modernização, ligado à esfera rural. Nos anos 1970, autores como Francisco de Oliveira (1972) e Lúcio Kowarick (1980) começaram a se contrapor a essa ideia, esclarecendo que não se tratava de um sistema de oposição entre arcaísmos e modernidades, mas de um modelo específico de acumulação capitalista que tomou o espaço periférico e o configurou a seu interesse (ROLNIK, 2015).

Os autores atentaram para o fato de que haveria, no contexto da modernização periférica, a necessidade de manutenção de um excedente de mão de obra barata funcional a manutenção dos baixos salários, afim de garantir a competitividade das empresas do Sul global no mercado internacional, uma vez que essas não contavam com a tecnologia e os ganhos de escala de seus competidores. Essa estratégia interferiu drasticamente no modelo de cidade e de habitação da classe trabalhadora, como explicita Tonucci Filho (2017):

Na interpretação clássica de Chico de Oliveira (2003), a expansão periférica e horizontalizada das periferias no Brasil, baseada na autoconstrução e nos mutirões, foi um dos modos encontrados pelo capital para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho, o que alavancava a acumulação de capital industrial nos seus centros mais dinâmicos. O desordenado processo de crescimento horizontal e periférico dessas cidades se dava então de acordo com as necessidades da acumulação de capital industrial, e [...]

“cuja forma aparente é o caos das cidades. Aqui, uma vez mais é preciso não confundir ‘anarquia’ com caos; o ‘anárquico’ do crescimento urbano não é ‘caótico’ em relação às necessidades da acumulação” (OLIVEIRA, 2003, p. 59¹⁶⁰ *apud* TONUCCI FILHO, 2017, p. 169).

Dessa forma, a ‘exceção’ da informalidade urbana, no contexto periférico, se transformou na ‘regra’, tanto no que se refere ao trabalho quanto às formas de urbanização e moradia. Dessa maneira, o processo que fez crescer as cidades da periferia do capitalismo, que Maricato (2003) definiu como “urbanização de baixos salários”, foi um processo totalmente distinto da urbanização dos países de capitalismo central:

Antes mesmo das chamadas décadas perdidas (anos de 1980 e 1990) a inserção social nas relações capitalistas apresentavam relação complexa entre regra e exceção. Trabalhadores do setor secundário e até mesmo da indústria fordista brasileira foram excluídos do mercado imobiliário privado e, frequentemente, buscaram a favela como forma de moradia. Trata-se do “produtivo excluído”, resultado da industrialização com baixos salários. A moradia tem sido predominantemente, nas metrópoles, obtida por meio de expedientes de subsistência. Trata-se de uma mercadoria que não é produzida via processo de trabalho marcado por relações capitalistas (FERRO, 1969¹⁶¹; MARICATO, 1979¹⁶²). A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra (MARICATO, 2003, s.p.).

Como vimos no Capítulo 2, a habitação popular na periferia do capitalismo, mesmo que não produzida nos circuitos de produção do capital, não deixou de ser uma mercadoria, se consolidando como tal a partir de um mercado informal invisibilizado. Essa mercantilização da habitação, ainda que invisibilizada pelos circuitos econômicos, se constituiu em um sistema totalmente funcional no processo de industrialização, ao mesmo tempo recaindo sobre a precariedade da vida urbana das classes trabalhadoras e garantindo a competitividade dos países periféricos no cenário do capitalismo global.

As condições precárias de trabalho e de reprodução dos trabalhadores nas cidades periféricas motivaram uma série de mobilizações sociais que tomaram corpo principalmente a partir da década de 1950. Esse momento foi marcado também por uma série de conflitos políticos e pela intensificação das lutas sociais na América Latina, com a radicalização da Revolução na Guatemala, a Revolução Boliviana, o movimento ferroviário no México, a Revolução Vene-

160 OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista; o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

161 FERRO, S. **O canteiro e o desenho**. São Paulo, Projeto, 1969.

162 MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

zuelana, a derrubada de Perón na Argentina e por fim, a Revolução Cubana, que passou a ser um modelo possível de saída da dependência imperialista (DOERR, 2016).

Na década de 1960, em resposta a essas movimentações, se iniciou uma “ofensiva norte-americana destinada a destruir o primeiro Estado socialista do continente, e pela utilização das ditaduras fundadas na “segurança nacional” com a finalidade de conter a luta popular no resto da região e impor um novo sistema de dominação continental” (DOERR, 2016, p. 157). Os EUA apoiaram intervenções militares como o golpe no Brasil (1964), na República Dominicana (1965) e na Argentina (1966), intrometeram a favor de Eduardo Frei Montalva nas eleições chilenas, e abafaram a “ameaça do comunismo”, as organizações revolucionárias e os partidos políticos de esquerda em diversos países.

A maioria das ditaduras latino-americanas dos anos 1960 e 1970 seguiram o modelo da “modernização autoritária sob padrões keynesianos”¹⁶³ (ROITMAN, 2013¹⁶⁴ *apud* DOERR, 2016, p.159), com a centralização da política econômica no Estado. Essa forma de atuação estatal foi pautada em uma forte influência de modelos e ideias que circulavam no cenário internacional¹⁶⁵. No entanto, como atenta Jeroen Klink (2016):

A circulação unilateral das ideias, dos países centrais para a periferia, contribuiu para consolidar as contradições na própria trajetória de desenvolvimento nos países emergentes. Travou também a articulação de um pensamento mais autêntico, alinhado com as especificidades do planejamento no Sul Global (KLINK, 2016, p. 205).

Segundo o autor, existiram duas grandes fases na trajetória da circulação de ideias do centro para o Sul global na segunda metade do século XX, que incidiram diretamente sob os moldes do planejamento urbano e habitacional. A primeira foi durante o *período entre o pós-guerra e os anos 1970*, e a segunda se deu no *período pós década de 1970*, e em ambas as agências de fomento cumpriram um papel fundamental.

Na primeira fase, ecoava dos países centrais a narrativa do Estado de bem-estar nacional que buscava reduzir as disparidades regionais e urbanas em prol da eficiência coletiva por meio do planejamento funcionalista, da política urbana e habitacional e dos serviços sociais, denomi-

163 Exceto pelo caso do Chile, que já se estruturou a partir do modelo neoliberal.

164 ROITMAN, M. **Tiempos de oscuridad**. Historia de los golpes de Estado en América Latina. Madrid: Ediciones Akal, 2013

165 Segundo Healey (2011, *apud* KLINK, 2016), os processos de circulação de ideias sobre o planejamento urbano ocorrem por meio da articulação de narrativas que possuem uma origem com um contexto histórico e socioeconômico específico, são transformadas em algo “replicável” a partir da filtragem de seus elementos essenciais e “aterizam” sobre algum território.

nada como *Keynesianismo espacial* por Brenner (2004¹⁶⁶ *apud* KLINK, 2016). Como vimos no capítulo anterior, essa atuação estatal na esfera da habitação resultou, em muitos países centrais, em uma desmercantilização parcial do sistema habitacional.

O virtuoso crescimento econômico do ciclo fordista-keynesiano do pós-guerra possibilitou uma expansão da rede de fluxos comerciais, que atingiu alcance mundial e foi responsável por atrair muitas nações descolonizadas (HARVEY, 1996). A circulação de ideias no âmbito do planejamento urbano entre centro e periferia nesse período acabou por influenciar diversos tipos de projetos nacionais nos países emergentes e nas ex-colônias, que passaram a entender também o planejamento como propulsor de uma cidade eficiente:

Referido ideário influenciou os “projetos nacionais” que estavam sendo construídos, com bandeiras diferentes, em vários países emergentes e ex-colônias. Nesse contexto, as ideias “do centro” sobre o planejamento como elemento propulsor da cidade eficiente dentro de um projeto nacional encontraram terreno relativamente fértil. As agências internacionais de fomento e os projetos nacionais de cooperação técnica com as ex-colônias e os outros países emergentes também contribuíram para a constituição de um intenso canal de circulação de ideias, operacionalizado por meio de acadêmicos e planejadores profissionais atuando em fundações, consultorias e universidades nos países centrais (KLINK, 2016, p. 204).

No entanto, nem toda a lógica da atuação estatal dos países centrais foi incorporada, e muitos dos benefícios do crescimento econômico se deram de forma bastante desigual entre a classe trabalhadora mundial¹⁶⁷. A “modernização autoritária sob padrões keynesianos” na América Latina não careceu apenas de democracia, mas também de políticas de bem-estar social, e não foi eficiente no controle da terra urbana e na garantia do acesso à habitação. Como veremos a seguir a partir do caso brasileiro, as políticas de habitação basearam-se não em formas parcialmente desmercantilizadas, mas na ampliação do acesso à casa própria como uma forma de garantir apoio popular ao regime militar. Além disso, a ausência de políticas de controle fundiário favoreceu o aumento do preço da terra, ampliando a precariedade da moradia das classes populares e agravando o cenário de informalidade.

Já no *período pós 1970*, depois da intensa recessão econômica que abalou o equilíbrio do sistema fordista, a perspectiva keynesiana que embasava a atividade estatal tanto nos países centrais quanto periféricos foi abandonada para abrir lugar para a lógica neoliberal, direcionada a esta-

166 BRENNER, N. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. New York: Oxford University Press, 2004.

167 A relação entre os altos salários nos países centrais e a superexploração nos países periféricos é explorada pela Teoria da Dependência, por intelectuais como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Orlando Caputo, entre outros, a partir de uma leitura marxista crítica.

belecer alianças e transferências de recursos públicos ao setor privado. É a partir desse momento que, segundo Klink (2016), se inicia a segunda grande fase na trajetória da circulação de ideias do centro para o Sul global:

Em síntese, a “neoliberalização dos espaços” deslocou o *leitmotif* do planejamento modernista, isto é, de garantir certo grau de coesão socioespacial compatível com a manutenção do sistema de acumulação por meio do projeto nacional de controle e organização do espaço e de subvenção da habitação e infraestrutura urbana, para um modo de regulação que incentiva o protagonismo das cidades e a competitividade urbana na economia globalizada. Existe ampla literatura sobre como estas ideias e práticas acerca do papel do planejamento urbano e das cidades como “motores de crescimento e desenvolvimento”, originado num contexto de reestruturação produtiva no centro, migraram para os países emergentes (KLINK, 2016, p. 204-205).

Na América Latina, o caso chileno é reconhecido como o mais emblemático, sendo considerado o modelo piloto do neoliberalismo no Sul global. Ainda na década de 1970, sob o governo de Pinochet, uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra¹⁶⁸, o modelo neoliberal foi implantado, tendo sua inspiração teórica mais em Milton Friedman do que em Friedrich Hayek (ANDERSON, 1995). A incorporação da ideologia neoliberal na política habitacional chilena se traduziu na eliminação praticamente completa dos assentamentos informais¹⁶⁹ e no impulsionamento da oferta de *viviendas económicas* pelo mercado privado, que teve amplo suporte do Ministério de Vivienda, responsável por casar subsídios públicos e poupanças familiares para viabilizar o lado da demanda. Segundo Rolnik (2015):

A experiência de política habitacional chilena, implementada a partir do final dos anos 1970, constituiu o laboratório a partir do qual se construiu, já sob a égide do neoliberalismo, uma política habitacional via mercado, aplicável inclusive em países emergentes onde os assentamentos informais eram a regra. [...] Esse modelo enfatiza: a mudança da responsabilidade pela provisão de moradia do governo para o setor privado; a oferta de uma doação de capital única para a compra da moradia e, ao mesmo tempo, o corte de todos os subsídios indiretos; e mecanismos de qualificação de beneficiários a partir de um sistema transparente de pontuação, baseado na renda familiar e na capacidade de poupar (ROLNIK, 2015, p. 96).

As classes populares mais perderam que ganharam com esse projeto de transformação da moradia de uma mercadoria informal em uma mercadoria formal de acesso facilitado pelo Estado. Além de minar as redes sociopolíticas desenvolvidas pela população nos territórios informais

168 De acordo com Anderson (1995), nunca houve inconsistência intelectual no fato do regime neoliberal chileno se pousar sobre uma ditadura, uma vez que, segundo Hayek, a democracia em si jamais havia sido um valor central do neoliberalismo, e a liberdade e a democracia podiam facilmente tornar-se incompatíveis caso a maioria decidisse por interferir nos direitos incondicionais da renda e da propriedade.

169 Em 1978, mais de 500 mil chilenos viviam em ocupações informais [*campamentos*], número que reduziu drasticamente para 4% dos assentamentos na atualidade (ROLNIK, 2015).

(como mostrado no Capítulo 3), a política não gerou de fato uma melhoria na qualidade habitacional, uma vez que os padrões de construção e os zoneamentos urbanos foram flexibilizados de forma a favorecer a lucratividade do setor privado. A moradia popular se perifерizou e se precarizou gerando uma cidade homogênea, violenta e sem infraestrutura, ainda que formal (ROLNIK, 2015).

Apesar de outros governos ditatoriais também terem implementado a cartilha neoliberal assim como o Chile, a força dessa corrente no contexto latino-americano se expandiu principalmente a partir de governos populistas após a década de 1980, dando origem à “variante neoliberal progressista”, que foi mais tarde difundida no sul da Europa nos anos de euro-socialismo (ANDERSON, 1995, p. 5). A tendência se iniciou em 1985, na Bolívia, por Victor Paz Estenssoro (herdeiro do partido populista responsável pela revolução social de 1952) e se estendeu pelo continente:

A virada continental em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89, da segunda presidência de Carlos Andrés Pérez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em 90. Nenhum desses governantes confessou ao povo, antes de ser eleito, o que efetivamente fez depois de eleito. Menem, Carlos Andrés e Fujimori, aliás, prometeram exatamente o oposto das políticas radicalmente antipopulistas que implementaram nos anos 90 (ANDERSON, 1995, p. 5).

Segundo Zibechi (2015), as transformações geradas pelos governos ditos progressistas que ascenderam na década de 1980 durante o período de redemocratização dos países latino-americanos que viviam sob regimes ditatoriais, se traduziram em problemas ainda maiores para as classes populares que lutavam para morar com mais dignidade das cidades latino-americanas:

Desta experiência, ao meu modo de ver, se deduzem alguns ensinamentos de grande atualidade. O primeiro é que os movimentos [...] não podem ser derrotados pela repressão, por mais terrível que seja, a não ser mediante o extermínio maciço de seus membros. O segundo é que a derrota se processa por obra daqueles que costumam se chamar “esquerda”, esse conjunto de profissionais, ONGs e partidos que são os encarregados de amansar e fragmentar o movimento. Para esse conjunto, e essa é a terceira lição, é necessário cooptar ou quebrar as “referências” individuais ou coletivas dos movimentos. Isso ocorreu também no Chile no ano decisivo de 1986, quando foram definidas as regras da transição, e em boa parte do continente (ZIBECHI, 2015, p. 61).

A partir da década de 1980, durante a transição neoliberal, a América Latina presenciou uma intensa desarticulação dos sistemas econômicos nacionais, o que:

[...] significou uma “atrofia” nos mecanismos de comando da economia e, dessa forma, tornou-se cada vez mais difícil reformar ou transformar as estruturas que secularizam os problemas dos países subdesenvolvidos. Esse movimento, em diversas proporções,

foi sentido em toda a América Latina e, a partir dessa mudança, inscreveu-se um novo padrão de acumulação e de atuação Estatal sobre as esferas do planejamento (FURTADO, 1992¹⁷⁰ *apud* MIOTO, 2016, p. 186).

Esse novo padrão de acumulação e de atuação Estatal sobre o planejamento urbano teve reflexos diretos nas políticas habitacionais dos países periféricos, que já não eram consideravelmente estruturadas. Da ausência de políticas habitacionais contundentes e da mercantilização pelo mercado informal funcional à industrialização, o padrão periférico de habitação passou cada vez mais a se aproximar da hipermercantilização global da moradia. O Estado, por meio de políticas públicas cada vez mais próximas do modelo chileno e de instrumentos propostos por documentos da ONU, do BID e do Banco Mundial, se tornou o ator central impulsionador desse processo.

Em 1988, as Nações Unidas lançaram o documento intitulado *Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, no qual, entre outras coisas, era ressaltada a necessidade da facilitação da provisão habitacional pelo setor privado e por organizações não governamentais. Em 1993, o Banco Mundial divulgou o relatório *Housing: enabling markets to work*, que pregava a importância do setor habitacional para a economia e a necessidade de abri-lo às finanças. De acordo com o documento, os Estados deveriam desenvolver os direitos de propriedade, o financiamento hipotecário, racionalizar os subsídios, regular o mercado de terras e de habitações e reorganizar a indústria da construção (MIOTO, 2016). Apontando diretrizes para os governos, o relatório teve uma grande influência no abandono de políticas habitacionais distributivas e na disseminação da casa como mercadoria, influenciando na criação de toda uma rede (fundos de pensão, bancos de investimento, instituições de crédito, sistemas bancários paralelos e instituições públicas) responsável por dar suporte à livre mercantilização da habitação e sua valorização como ativo financeiro (ROLNIK, 2015).

Nos anos 1990 e 2000, diversos países começaram a adotar instrumentos presentes nesses relatórios em suas políticas habitacionais. O protótipo neoliberal de política habitacional chileno foi atualizado e amplamente reproduzido na América Latina em países como Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Peru e Venezuela (ROLNIK, 2015). O Brasil, que havia apresentado certa diversidade de iniciativas e de políticas habitacionais durante sua história, atropelou os processos participativos que ocorriam junto aos movimentos sociais e implantou, também nesses moldes, o programa Minha Casa, Minha Vida em 2009.

170 FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

5.2. A habitação no Estado brasileiro: mitigação da informalidade e produção da casa própria

No Brasil, assim como em grande parte dos países periféricos, políticas públicas de habitação não foram implantadas de modo a ampliar expressivamente o acesso à moradia digna para as classes trabalhadoras. Como vimos, isso não se deu por acaso, mas sim pela adoção de um modelo de industrialização de baixos salários, que permitiu o crescimento econômico às custas das precárias condições de vida de grande parte da população. No entanto, apesar da informalidade ter se consolidado como uma regra na moradia popular brasileira, algumas políticas públicas importantes foram criadas, ora favorecendo mais, ora menos, a inclusão no mercado formal. Independentemente dos modelos adotados pelo Estado ao longo da história, a desmercantilização (total ou parcial) da moradia não se tornou uma realidade no Brasil, e a grande maioria das políticas mais expressivas se voltaram para ampliação do acesso à casa própria.

As origens da habitação como política pública no Brasil datam da década de 1930, durante o governo Vargas, quando inúmeras iniciativas surgiram, ainda que de forma dispersa e pouco estruturada. A primeira política habitacional nacional expressiva teve início apenas na década de 1960, durante o período militar, e se voltava para a produção da casa própria pelo mercado privado. Apenas na década de 1980 a cidade informal começou a ser tratada como objeto de políticas de urbanização e regularização fundiária, que mais tarde também se voltaram para uma ideia de ampliação do direito de propriedade privada a partir da titulação.

Na década de 1990, como vimos no Capítulo 3, os movimentos de luta pela moradia e pela reforma urbana se fortaleceram e exigiram que a habitação fosse tratada pelo Estado como um direito, conquistando peso político e espaço na arena institucional, principalmente a partir da construção da Constituição de 1988. Desde então, conquistas e derrotas marcaram a luta pela transformação da ideia da habitação como direito na habitação como política pública, sempre pressionada pela ideia da habitação como mercadoria, materializada pelo modelo da casa própria. A internalização desses conflitos pelo Estado ocorreu inicialmente no âmbito municipal, e posteriormente, nos anos 2000, no âmbito federal, e foi marcada por avanços e também por contradições.

5.2.1. Origens da habitação social brasileira

A história da habitação como política pública no Brasil começou ainda nos anos de 1930, junto com a estratégia do governo de Getúlio Vargas de impulsionar “a formação e o fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção estatal em todos os âmbitos da atividade econômica” (BONDUKI, 2012, p. 41), que se dava em conformidade com a ideia do *Keynesianismo espacial* que vigorava nos países centrais pós 1929 (BRENNER, 2004 *apud* KLINK, 2016). A tendência internacional recomendava, com base nesse modelo, o controle do mercado de locação e a produção ou financiamento de moradias pelo Estado (BONDUKI, 2012). A difusão da ideia de que uma intervenção do Estado no setor habitacional era necessária se deu também com apoio de lideranças importantes do setor privado, interessadas na redução dos custos com mão de obra, como o presidente da FIESP, Roberto Simonsen, que afirmava:

Problema de difícil solução por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e o poder aquisitivo médio tão baixo, não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa proporcionando-lhe habitações econômicas [...]. O problema das moradias das grandes massas nas cidades populosas passa a ser questão de urbanismo. Para sua integral solução torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado (Roberto Simonsen, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) (SIMONSEN, 1942¹⁷¹ *apud* BONDUKI, 2012, p. 41).

Assim, medidas que visavam garantir melhores condições de moradia para os trabalhadores foram adicionadas ao pacote de regulamentações das relações de trabalho de Vargas (BONDUKI, 2012; HOLSTON, 2013). Além de estimular o processo de aquisição de lotes pela classe trabalhadora e impulsionar a difusão da casa própria¹⁷², como vimos no Capítulo 2, o Estado passou também a produzir ele próprio, ainda que de forma reduzida e insuficiente, moradias para o trabalhador, e a regulamentar a relação entre locadores e inquilinos a partir da Lei do Inquilinato (1942). Segundo Nabil Bonduki:

[...] a Lei do Inquilinato procurou, simultaneamente, ampliar as bases de apoio popular ao varguismo, no âmbito do populismo, reduzir o custo da reprodução da força de trabalho e desestimular o investimento em casa de aluguel de modo a concentrar a aplicação de capitais nos setores considerados mais estratégicos para o projeto desenvolvimentista, em especial na indústria (BONDUKI, 2012, p. 43).

171 SIMONSEN, R. Jornada de habitação econômica. **Revista do Arquivo Municipal**, São Paulo, n.82, 1942.

172 A grande atuação do Estado nessa questão, naquele momento, foi a criação do Decreto-Lei n. 58/1938, que regulamentou a venda de lotes a prestação.

Como vimos no decorrer desse trabalho, o resultado das intervenções restritas e ineficientes do Estado no setor habitacional fez recair o ônus da viabilização da moradia sobre o próprio trabalhador, que teve que lidar com a queda dramática de disponibilidade de habitação nas cidades brasileiras. Os despejos constantes nos cortiços centrais e o estímulo à compra nos loteamentos privados resultaram na consolidação da casa própria autoconstruída nas favelas e nas periferias como a forma mais recorrente de moradia popular, uma maneira barata e funcional de lidar com o problema habitacional no período da industrialização brasileira:

O Estado, ao produzir ele próprio a moradia, ao penalizar fortemente os *rentiers* urbanos, com o congelamento dos aluguéis, e ao estabelecer o clima do *laissez-faire* nas favelas e nas periferias da cidade, agiu, conscientemente ou não, para reduzir os custos da reprodução da força de trabalho, que contribuiu para as altas taxas de acumulação de capital e para o esforço de industrialização que marcaram o período. Estimular esse processo parece ter sido o objetivo principal e orientador das ações do governo no campo da habitação, dando coerência e racionalidade a iniciativas aparentemente dispersas (BONDUKI, 2012, p. 41).

No âmbito da produção de moradias pelo Estado, foram criados por Vargas em 1937 os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), os quais, apesar de não serem dedicados exclusivamente à questão habitacional, foram as primeiras organizações a construir casas populares em escala, marcando o início da atuação governamental na produção e financiamento da moradia. Os IAPs representaram uma “verdadeira estatização da previdência social” (BONDUKI, 2012, p. 46), concentrando recursos dos fundos previdenciários nas mãos do governo federal como forma de criar mecanismos de proteção ao trabalhador.

No entanto, como não era a função principal dos institutos¹⁷³, a produção de habitação social foi desempenhada de forma tímida e ambígua. Além de o acesso aos empreendimentos ter sido restrito aos trabalhadores associados (bancários, industriários, comerciários, etc), o princípio que regia suas atuações era um regime de capitalização, tendo o lucro como critério de investimento¹⁷⁴:

Nesse sentido, pode-se dizer que a produção habitacional dos IAPs estava baseada na

173 O objetivo principal dos IAPs era garantir aposentadorias e pensões à previdência social, depois garantir o acesso à saúde e apenas em terceiro lugar favorecer a produção e financiamento de moradias para seus associados (BONDUKI, 2012).

174 O Decreto n. 1749, assinado por Vargas, permitiu a atuação dos institutos no setor habitacional de forma a comprometer até metade de suas reservas com esse fim, além de dar outras vantagens de financiamento e taxação para a produção de unidades. No entanto, as normas não objetivavam a ampliação do atendimento, mas a rentabilidade das reservas dos IAPs, que eram anteriormente aplicadas em títulos da dívida pública. Conforme assegurado pelo então presidente do IAPI, Alim Pedro, os institutos eram uma possibilidade de “elevado rendimento, bem acima da taxa mínima atuarial prefixada [...], a qual corrige os efeitos desastrosos da depreciação da moeda” (PEDRO, 1950, p. 289 *apud* BONDUKI, 2012, p. 46).

lógica rentista, ou seja, procurava antes a rentabilidade do que o atendimento habitacional. Talvez por essa razão, as diretrizes estabelecidas pelos IAPs para os conjuntos residenciais por eles produzidos, formulados antes da Lei do Inquilinato, tenham definido **o aluguel como a forma de acesso dos associados às unidades habitacionais**. Assim como os proprietários de vilas e casas alugadas, os institutos entendiam que esses empreendimentos possibilitavam uma boa remuneração mensal do capital investido e, ainda, apresentavam grande potencial de valorização dos imóveis (PEDRO, 1950a, p. 289)¹⁷⁵. Além disso, era voz corrente que os trabalhadores assalariados não tinham renda suficiente para adquirir casa própria, o que tornava o aluguel a única forma de garantir o acesso à moradia adequada (BONDUKI, 2012, p. 47, grifos meus).

A lógica restrita e rentista do regime de aluguel adotado pelos IAPs os distanciou das estratégias de desmercantilização parcial da habitação via locação social encontrada nos países centrais no mesmo período. Assim, a primeira experiência de habitação como política pública no Brasil seguiu os modelos internacionais apenas parcialmente, oscilando nos institutos ora “como forma de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados, e, portanto, desprovidos de fins sociais” (BONDUKI, 1998, p. 111).

Segundo Bonduki (2012), os IAPs reduziram drasticamente sua rentabilidade com o congelamento dos aluguéis realizado pela Lei do Inquilinato, e passou a ocorrer no interior dos institutos uma polarização entre sindicatos e associados, que defendiam a continuidade dos investimentos em habitação, e os setores burocráticos internos dessas instituições, que acreditavam que isso não era mais viável. Na contramão da tendência que objetivava dar fim à atuação dos IAPs no setor habitacional, foi criada uma proposta de unificação dos institutos de previdência em um único órgão, o Instituto de Seguridade Social Brasileiro (ISSB), e de transferência de recursos para uma instituição voltada exclusivamente para o tratamento da moradia e sua universalização: a Fundação da Casa Popular (FCP).

A proposta de criação da Fundação da Casa Popular foi um projeto ambicioso, pensado junto a técnicos do Ministério do Trabalho adeptos às doutrinas sociais da Igreja e favoráveis à intervenção estatal na moradia, gestada durante o Estado Novo (1937-1946), e institucionalizada apenas no governo Dutra (1946-1951), em 1946. Propunha centralizar as carteiras prediais e os fundos ligados à habitação de todos os IAPs, além de integrar a questão habitacional ao desenvolvimento urbano, social e econômico de forma geral. A ideia fugia do modelo de utilização dos fundos para fins especulativos, buscava eliminar os laços clientelistas e o poder dos IAPs, se propunha a uma política mais redistributiva e objetivava um atendimento universal, onde se incluíam também os trabalhadores rurais e do setor informal (BONDUKI, 2012).

175 PEDRO, A. **O seguro social, a indústria brasileira, o Instituto dos Industriários**. Rio de Janeiro: IAPI, 1950.

Segundo Bonduki (2012), a FCP poderia ter sido um órgão muito mais eficiente no tratamento da questão habitacional brasileira, quando comparado à atuação dispersa e restrita dos IAPs, mas não houve adesão de diversos setores da sociedade ao projeto, limitando sua atuação a ações muito pontuais¹⁷⁶. Segundo o autor, enquanto os possíveis interessados na criação do órgão estavam desinteressados ou desorganizados, os setores opositores conseguiram agir com eficiência para desmantelá-lo:

A oposição ao anteprojeto foi enorme, reunindo a indústria da construção civil, a burocracia dos institutos, os sindicatos e as entidades profissionais. A proposta de criação da FCP e de uma política habitacional de grande porte para o país no segundo pós-guerra expôs a disputa em torno do uso dos abundantes recursos previdenciários, instrumento central do padrão de financiamento da economia brasileira e, em especial, dos investimentos estatais no projeto de desenvolvimento nacional. Assim, colocaram-se em posições opostas, de um lado, os que defendiam a habitação social promovida pelo Estado e, de outro, os promotores privados, ávidos por fontes de financiamento imobiliário, os representantes dos interesses corporativos, incrustados nos IAPs, sindicatos e Ministério do Trabalho, e os defensores da aplicação desses fundos nos grandes projetos desenvolvimentistas (BONDUKI, 2012, p. 48).

De acordo com Bonduki, a oposição ao projeto da FCP se deu também por setores da esquerda:

Setores de esquerda que, programaticamente, poderiam apoiar a proposta da FCP, criticaram-na com veemência, antes de mais nada porque faziam oposição política ao conservador governo Dutra. Além disso, os sindicatos queriam assumir o controle do aparato administrativo dos IAPs e entendiam que a FCP os enfraqueceria. O Partido Comunista avaliava que a instituição seria utilizada como um instrumento para iludir os trabalhadores, pois **propunha a casa própria como forma básica de acesso à moradia**, medida que a sigla considerava reacionária. Entidades profissionais como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Clube de Engenharia faziam a mesma crítica e entendiam que o projeto enfocava o problema da habitação como “mera construção de casas”, argumento infundado, pois a proposta previa várias intervenções ligadas ao desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2012, p. 49, grifos meus).

Como apresentado no capítulo anterior, naquele período, grande parte do estoque habitacional dos países socialistas havia sido nacionalizado e alugado em um regime ultra subsidiado. Dessa maneira, propostas de ampliação do acesso à casa própria por meio de políticas públicas eram provavelmente mal vistas pelos setores de esquerda, uma posição bem diferente da que vemos nos dias de hoje. Assim como notado nos estados socialistas, a FCP tinha uma concepção muito pragmática, visando reduzir os custos da produção habitacional para ampliar ao máximo o acesso à habitação. No entanto, como partia de um contexto periférico onde se consolidavam as forças produtivas capitalistas, suas estratégias foram diametralmente opostas, muito mais no

176 Apesar da oposição, a implementação da FCP não foi suspensa, e sim limitada em recursos e funções. Enquanto os IAPs produziram cerca de 120 mil unidades habitacionais durante sua atuação, a FCP produziu apenas cerca de 18 mil (BONDUKI, 1998).

sentido de tornar a habitação uma mercadoria barata que no sentido de desmercantilizar sua lógica de produção e acesso. Como afirma Bonduki:

De todos os órgãos atuantes no período, a Fundação era o que mais demonstrava preocupação com a baixa remuneração dos beneficiários, opondo-se aos edifícios multifamiliares ou a projetos de alto custo, que onerassem os moradores com taxas de condomínio [...]. A instituição tinha uma concepção muito pragmática, voltada ao fornecimento de alojamento a baixo custo para uma população desprovida, sem procurar nenhuma sofisticação programática, ideológica, arquitetônica ou urbanística. Por isso, **priorizava a construção de casas a serem vendidas aos moradores em prestações fixas**, que considerava a melhor maneira de atuar para atender a trabalhadores pobres. Nesse sentido, sua política se assemelha à desenvolvida pelo poder público em períodos mais recentes, cujos resultados do ponto de vista da arquitetura e urbanismo são igualmente decepcionantes (BONDUKI, 2012, p. 51, grifos meus).

Segundo o autor, havia uma exceção a essa postura, e que foi emblemática, tomada pelo Departamento de Habitação Popular (DPH) da prefeitura do Distrito Federal, um dos órgãos que mais produziram habitação popular no período. Com influência das concepções corbusianas em voga na época e de militantes do PCB, o departamento contava com a direção da engenheira Carmen Portinho e arquitetos como Eduardo Reidy e Francisco Bolonha e defendia a habitação como um serviço público:

De acordo com Carmen Portinho, a habitação deveria ser “[...] um serviço social de utilidade pública, com a principal função de reeducação completa do operário brasileiro. Deveria estar incluído entre os serviços obrigatórios que o governo deve oferecer, como água, luz, gás, esgoto” (CAVALCANTI, 1987)¹⁷⁷. Por essa razão, **as moradias deveriam ser alugadas e o órgão deveria manter um serviço social permanente no conjunto residencial**, dotado obrigatoriamente de equipamentos de uso coletivo e amplos espaços públicos, a serem mantidos pelo poder público. Esses conjuntos seriam implantados com recursos do orçamento do Distrito Federal, não retornáveis, cobrando-se um aluguel equivalente a 10% do salário do morador, destinado à manutenção do local. A reduzida produção do DPH expressa a inviabilidade dessa política como um enfrentamento massivo do problema habitacional, mas sua proposta arquitetônica e urbanística se destaca como exemplo de qualidade que se procurou para a moradia dos trabalhadores (BONDUKI, 2012, p. 51, grifos meus).

O intervalo histórico entre 1930 e o golpe de 1964 representou então um período importante e diverso nas concepções da moradia como política pública no Brasil, ainda que tenha se caracterizado por atuações pontuais, dispersas, e não significativas em números. Nesse período, enquanto a população cresceu de 8 milhões em 1930 para 32 milhões em 1970 (IBGE, 1930; 1973), a produção e o financiamento de unidades habitacionais promovidas pelo Estado alcan-

177 CAVALCANTI, L. **Casas para o povo**. Dissertação (Mestrado em Antropologia), Museu Nacional, Rio de Janeiro, 1987.

çaram apenas cerca de 175 mil unidades¹⁷⁸ (BONDUKI, 1998).

Enquanto os empreendimentos dos IAPs estavam em sua maioria sob propriedade e gestão dos institutos, e conseguiram alcançar, em alguns casos, grande qualidade arquitetônica e inserção urbana¹⁷⁹, estavam ao mesmo tempo ligados à uma lógica rentista e se limitavam apenas aos assalariados associados. Já a FCP, com uma visão mais abrangente e universalista, mais próxima de uma ideia de habitação como direito, foi limitada pela falta de adesão política e recursos, e produziu, contraditoriamente, habitações populares em um modelo econômico sob regime de propriedade privada, não incorporando qualquer lógica desmercantilizada. A política habitacional foi atingir uma forma mais consistente apenas no período militar, quando não havia mais a possibilidade de um equacionamento social e o processo político havia sido atropelado pelo golpe. Assim, segundo Bonduki:

[...] durante a chamada Era Vargas, que inclui ainda as gestões de JK e Goulart, até o golpe militar, não se formulou uma verdadeira política de habitação, apesar de o tema ter sido tratado como uma questão social e de se terem gerado projetos e intervenções de grande importância do ponto de vista qualitativo. Embora, em alguns momentos, como na formulação da proposta de criação da Fundação da Casa Popular, no segundo governo Vargas (1951-1954) e no governo Goulart (1961-1964), tenha-se procurado traçar estratégias para o equacionamento do problema habitacional e urbano, essas iniciativas se frustraram. O fato é que, até o golpe militar, a questão habitacional foi tratada de forma fragmentada por inúmeros órgãos promotores voltados para o atendimento de sua própria clientela, sem que existisse uma estratégia governamental estruturada para enfrentar de maneira universal e abrangente o problema (BONDUKI, 2012, p. 42).

5.2.2. Adensando a periferia: a produção da casa própria

Com base no apoio político de elites conservadoras e do governo americano, interessados em bloquear governos progressistas na América Latina, o Brasil sofreu um golpe militar em 1964. No período que se iniciou, diferente dos anteriores, houve uma concentração de esforços para viabilizar um projeto nacional de política habitacional, organizado a partir de um sistema unificado e dotado de recursos vultosos. Esse projeto, no entanto, dada as condições antidemo-

178 Segundo Bonduki (2012), há períodos e locais onde essa produção atingiu maior relevância, como o caso do Rio de Janeiro entre 1946 e 1950, onde a produção estatal atingiu quase 25% do total de domicílios.

179 Segundo Bonduki (2012), que fez um apanhado histórico dos projetos que ocorreram nesse período, a significatividade da produção dos IAPs não foi quantitativa, mas sim qualitativa. Segundo o autor, os institutos foram responsáveis por impulsionar a construção civil e difundir novas tipologias, atingindo grande qualidade arquitetônica em muitos casos.

cráticas em que se estabeleceu, tinha objetivos outros que não a real preocupação com a ampliação do acesso à moradia, consolidando-se como uma tentativa de criar apoio popular ao conservadorismo do regime e viabilizar uma transformação no setor da construção civil a partir do beneficiamento de agentes privados (BOLAFFI, 1979). O modelo de produção habitacional do regime militar inaugurou uma tradição na política habitacional brasileira: a utilização de recursos públicos para a viabilização da produção e compra de empreendimentos privados pelo modelo da casa própria, em edificações de baixo custo (geralmente conjuntos) localizada nas periferias. Esses conjuntos passaram a coexistir com a grande periferia já consolidada pela difusão da casa própria autoconstruída nos loteamentos de baixa infraestrutura, presente nas cidades brasileiras desde a década de 1940. Como afirma Bonduki:

Dado o conservadorismo do novo arranjo de poder, foram afastadas as propostas que pudessem ser relacionadas com a reforma urbana, de modo que a difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo a ser seguido pelo BNH, que baseou seus programas no financiamento da casa própria. É desse período a famosa frase “**A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade**”, atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, expressando a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate à ideias comunistas e progressistas, em tempos de Guerra Fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente latino-americano (BONDUKI, 2012, p. 63, grifos meus).

Com o golpe militar, os Institutos de Aposentadoria e Pensão foram extintos e a Fundação da Casa Popular se transformou no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou)¹⁸⁰, que objetivava formular uma nova política urbana e habitacional. A ideia da criação de um banco exclusivo para a habitação, estudada desde Vargas, também saiu do papel, e foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH). Para viabilizar recursos para o projeto, foi pensado também um novo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que pretendia financiar a produção habitacional de forma auto sustentada, garantindo fontes estáveis e permanentes de financiamento.

Foram estabelecidas duas fontes principais de recursos do SFH: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), proveniente da captação de poupanças privadas voluntárias e destinado a empreendimentos propostos pelo capital imobiliário¹⁸¹; e o Fundo de Garantia de Tempo e Serviço (FGTS), proveniente de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, gerido pelo BNH e, pelo menos em teoria, destinado

180 Se na teoria o SERFHAU concentrava as atribuições políticas, “na prática, por ter controle sobre recursos críticos, coube ao BNH a definição e implementação concreta da política.” (AZEVEDO, 1996, p. 81). Com o fim do órgão, em 1975, o BNH “passou a comandar (não só na prática, mas oficialmente) a política de planejamento e desenvolvimento urbano no país.” (MOTA, 2007, p.16).

181 Segundo Bonduki (2012), o SBPE teve um papel fundamental no financiamento da casa própria para a classe média, facilitando o *boom* de incorporações imobiliárias que caracterizou o período conhecido como “milagre brasileiro”.

ao financiamento de habitação social. Para gerir a parte social do projeto, foram criadas as Companhias Habitacionais (COHABs), ligadas aos governos locais, que repassavam os recursos do banco para empreiteiras e construtoras e fiscalizavam as obras e a comercialização das unidades (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Estas montavam todo o projeto, contratavam o financiamento com o BNH, adquiriam terrenos, promoviam a construção dos conjuntos habitacionais por meio de empresas privadas, organizavam a inscrição e a seleção dos pretendentes, recebiam deles os pagamentos das prestações, com o que quitavam a dívida com o BNH e cobriam as próprias despesas. Seu alvo prioritário era a eliminação de favelas, mocambos e ocupações ilegais do solo (FILHO, 2011, p. 130).

O novo modelo de financiamento garantiu ao banco estabilidade financeira, criou um sistema de captação de recursos importante que é utilizado até os dias de hoje e viabilizou uma expressiva produção habitacional, que chegou a aproximadamente 4,5 milhões de unidades entre 1964 e 1986. No entanto, como a política dependia de um sistema financeiro auto alimentado sem investimentos a fundo perdido, acabou priorizando o acesso às classes média e média-baixa, com capacidade de pagamento. Para as famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos, que precisavam de subsídios diretos, apenas 5,9% da produção foi destinada (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Além disso, pelo contexto antidemocrático em que se estabeleceu, a política não contou com participação e controle social, e não foi acompanhada de uma política fundiária coerente. Acabou então “produzindo unidades habitacionais sem criar cidades”, em que predominaram os grandes conjuntos habitacionais padronizados e sem qualidade de projeto (“carimbos” do BNH) localizados nas franjas urbanas, o que acabou minando a opinião pública sobre as possíveis vantagens da atuação do Estado no setor habitacional (BONDUKI, 2012).

Como afirma Bolaffi (1979), além de não reduzir, o BNH conseguiu ainda aumentar o déficit habitacional e a precarização da moradia no período, devido ao aumento do preço da terra que gerou. Sua função real foi limitada a arrecadar recursos financeiros dos assalariados por meio do FGTS e do SBPE e em seguida “transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários” (BOLAFFI, 1979, p. 53). E ao transferir a esses agentes as decisões sobre a localização e construção das habitações, o banco terminou por criar uma “cadeia de negociatas inescrupulosas”, que “se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado” (BOLAFFI, 1979, p. 54).

Entre o auge do BNH, apoiado no crescimento econômico no período do “milagre brasileiro”,

e sua crise, foi apenas um passo. A inadimplência resultante da política de “arrocho salarial” que sucedeu o período colocou o sistema em colapso¹⁸², o que recaiu sobre uma redução ainda maior do atendimento à baixa renda (SANTOS, 1999). Depois da redemocratização, em 1986, o BNH foi extinto e teve parte de suas funções atribuídas sucessivamente a uma diversidade de órgãos públicos distintos e desconexos, e a Caixa Econômica Federal, sem tradição de atuação na habitação, assumiu a responsabilidade de gestão e controle dos financiamentos.

5.2.3. Tratando a informalidade: a urbanização e a regularização de favelas

Enquanto as políticas habitacionais federais foram ineficientes ou insuficientes para atender à crescente demanda por habitação durante o *boom* das cidades que caracterizou o período do nacional desenvolvimentismo brasileiro, a informalidade cresceu assustadoramente. Com o tempo, no entanto, as vilas, favelas e assentamentos informais deixaram de ser considerados problemas “de polícia” e alvo de remoções para se transformarem gradativamente em questões de “política”, sendo incorporadas a programas habitacionais voltados à urbanização e regularização fundiária. Como esse processo se caracterizou muito mais por aprendizados e lutas internas ao desenvolvimento urbano brasileiro que por modelos externos, acabou por forçar adequações da política habitacional às especificidades locais, como aponta Klink:

As favelas e os assentamentos precários e informais não encontravam lugar na cidade moderna e funcionalista [...]. Os erros e (poucos) acertos que se arrastaram ao longo das décadas consolidou um processo que foi acompanhado e patrocinado pelas próprias agências de fomento (*learning by doing* na linguagem do próprio Banco Mundial). Foi marcado pela evolução de uma estratégia de incondicionalmente demolir e remover as favelas para um gradual reconhecimento estatal dos assentamentos precários como elemento constituinte de uma práxis urbana alternativa. Também pressionados pelos movimentos sociais e os de moradia, esta evolução e este amadurecimento desencadearam estratégias do Estado para melhorar, urbanizar e inserir as favelas e os assentamentos precários em projetos mais amplos de desenvolvimento. Portanto, a especificidade da trajetória brasileira acabou enraizando um lento e contraditório processo de aprendizagem com estratégias de urbanização dos assentamentos precários, paulatinamente articuladas com a própria política urbana-habitacional (KLINK, 2016, p. 205-206).

Durante muitas décadas, mesmo com sua crescente significância nas cidades, os assentamentos informais nem mesmo apareciam na legislação (muitas vilas e favelas eram espaços “em branco”, sem definição, ou consideradas áreas de preservação ambiental nos zoneamentos), muito

182 Em 1983, pela primeira vez na história do BNH, as prestações subiram acima do aumento real dos salários, agravando a situação e gerando grande descontentamento dos beneficiários (AZEVEDO, 1996).

menos eram alvo de políticas de reconhecimento, legalização e melhorias, sendo as remoções bastante frequentes. Na década de 1980, o município de Belo Horizonte começou a formular propostas nesse sentido, criando o Programa Municipal de Regularização das Favelas (Profavela), pioneiro no reconhecimento e qualificação da moradia nas áreas informais da cidade. Marcado pela participação da União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), da Pastoral das Favelas e da Federação das Associações de Bairros, Vilas/Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH), o programa foi considerado uma inovação no contexto brasileiro.

Simultaneamente ao Profavela, houve uma experiência relativamente semelhante de programa em Recife, o Prezeis, que no entanto, apresentou diferentes estratégias de regularização fundiária: enquanto o Profavela buscava garantir o direito dos moradores à propriedade individual da terra¹⁸³, o Prezeis em Recife introduziu outras formas de regularização, como a *concessão de direito real de uso* coletivo e individual, um passo adiante na luta contra as tentativas de mercantilização indiscriminada dos territórios populares no âmbito das políticas públicas (FERNANDES; PEREIRA, 2010).

Na década de 1990, quando o número de moradores em favelas e assentamentos irregulares representavam 20,6% do total de habitantes de Belo Horizonte, os setores especiais SE-4, usados para delimitar as áreas de vilas e favelas na revisão da lei de uso do solo subsequente à promulgação do programa Profavela, foram transformados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) e do Plano Diretor de 1996 (BEDÊ, 2005). A demarcação de vilas e favelas a partir das ZEIS se tornou um instrumento importante de política urbana, tanto para permitir a permanência e qualificação das áreas, quanto para limitar a expansão da cidade formal (e a valorização imobiliária) sobre os territórios populares, aparecendo posteriormente na legislação federal, com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

O Estatuto da Cidade estabeleceu, além das ZEIS, outros instrumentos que favoreciam o reconhecimento jurídico da cidade informal, como a *usucapião especial* para casos de regularização fundiária urbana¹⁸⁴ em terrenos privados e a *concessão de direito real de uso especial para fins de moradia*¹⁸⁵ para os casos de regularização fundiária em terrenos públicos. Na prática, desde

183 A questão da propriedade tornou a regularização extremamente onerosa em Belo Horizonte, principalmente devido à necessidade de pagamento de indenização aos proprietários dos terrenos, o que refletiu na baixa eficiência do programa, que desde sua fundação até 2002 concedeu a titulação a apenas 10.000 (2%) das cerca de meio milhão de famílias moradoras de favelas (SANTOS, 2006).

184 A usucapião já era reconhecida anteriormente para terras rurais.

185 Este instrumento foi vetado pelo governo FHC e depois novamente criado, na forma da MP 2.220/2001, por pressão dos movimentos sociais vinculados à reforma urbana e à moradia.

a promulgação do estatuto, cada contexto local tem adotado uma forma de controle da terra (propriedade, venda, troca, etc) nos programas de regularização fundiária. No entanto, como o tratamento da cidade informal também é influenciado pela lógica da propriedade privada individualizada, a distribuição de títulos vem sendo mais adotada pelos municípios do que as modalidades de propriedades coletivas, e mesmo assim, de forma tímida.

Nas últimas décadas, a adoção generalizada das políticas de liberalização e dos esquemas de privatização promoveu uma interpretação individualista e conservadora dos direitos de propriedade, e muitas tentativas importantes para promover o uso e o controle coletivo da terra foram prejudicadas por ações que reduzem fortemente a intervenção do Estado no domínio dos direitos de propriedade individuais. Tentativas de promover a regularização do solo enfrentam a oposição de proprietários de terras e tribunais conservadores, mesmo em situações onde a ocupação do solo já havia sido consolidada por um longo período de tempo (FERNANDES, 1999).

A ideia da disseminação de títulos de propriedade privada individual em territórios anteriormente considerados ilegais no Brasil e no Sul global tem uma grande influência da obra do economista neoliberal peruano Hernando de Soto, que ganhou destaque com sua publicação *O mistério do capital* (2001), onde sustenta a existência de uma relação direta entre riqueza e propriedade privada da terra. Segundo de Soto, a diferença entre os países subdesenvolvidos e os países centrais assenta principalmente sobre seus regimes de propriedade, e afirma que no Sul global os ativos dos pobres são usados de forma equivocada, devido à ausência dos títulos:

As casas dos pobres são construídas em lotes com direitos de propriedade inadequadamente definidos, suas empresas não são constituídas com obrigações claras e suas indústrias estão escondidas onde os financiadores e investidores não podem vê-las. Sem direitos adequadamente documentados, esses ativos são difíceis de converter em capital, não podem ser comercializados fora dos estreitos círculos locais, onde as pessoas têm confiança mútua, não servem como garantia para um empréstimo ou como participação em um investimento¹⁸⁶ (DE SOTO, 2002, p.32¹⁸⁷ *apud* ROLNIK, 2015, p.157).

A crença na formalização da propriedade como solução para a pobreza urbana obscurece toda a lógica de exclusão gerada pela mercantilização da habitação e reduz a vulnerabilidade social a

186 Las casas de los pobres están construidas sobre lotes con derechos de propiedad inadecuadamente definidos, sus empresas no están constituidas con obligaciones claras y sus industrias se ocultan donde los financistas e inversionistas no pueden verlas. Sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializadas fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua, no sirven de garantía para un préstamo ni como participación en una inversión (tradução livre).

187 DE SOTO, H. **El misterio del capital**. Cidade do México: Diana, 2002.

uma mera questão de gestão de ativos. Ainda sim, essa ideia acabou por determinar uma série de políticas públicas voltadas para a informalidade nos países periféricos, como no Peru, onde foi implantada uma política de titulação em grande escala, desacompanhada de estratégias de urbanização e qualificação dos territórios, que cobriu cerca de 1,6 milhões de residências em um período de apenas dez anos. Apesar de a política ter incidido num aumento dos preços das casas contempladas, os efeitos esperados sobre a melhoria habitacional, a redução da pobreza e o acesso ao crédito foram decepcionantes (FERNANDES, 2002).

Além de potencialmente expor as populações à dinâmica de mercado e criar caminhos diretos para o endividamento a partir da ligação entre moradia, patrimônio familiar e sistemas de crédito, a titulação em massa ainda tem um grande potencial de desmobilização das coletividades que lutam pela permanência em seus territórios. A cisão causada pela propriedade individual pode afrouxar os mecanismos de solidariedade e cooperação e desarticular resistências. Apesar disso, como aponta Tonucci Filho (2017), há uma grande dificuldade em se discutir formas coletivas de posse com movimentos sociais, uma vez que essas requerem negociações contínuas de custos e direitos, diferentemente da propriedade individual.

Em 2009, a regularização fundiária se tornou matéria da Lei nº 11.977, que criou o programa Minha Casa, Minha Vida e determinou que não seria possível a titulação em assentamentos de interesse social sem a devida elaboração de um plano urbanístico. No entanto, depois do golpe sobre a presidenta Dilma Rousseff em 2016, essa lei sofreu diversas alterações. No governo de Michel Temer, primeiro foi revogada pela Medida Provisória 759 de 2016, que colocou a baixo os instrumentos urbanísticos previstos na lei, depois se converteu na Lei 13.465/2017, que se caracterizou pela instauração de uma verdadeira reforma na política fundiária do país.

A Lei 13.465/2017 abriu um espaço sem precedentes para a legalização de processos de grilagem de grande escala e centralizou as formas de regularização, mesmo as de interesse social, na propriedade privada individual plena. Acabou causando, por essas e outras questões, uma reação desfavorável de diversos setores da academia e entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil, que viram a lei como um grande retrocesso na regulamentação das políticas de urbanização e regularização de assentamentos de interesse social em nível federal.

Com as transformações recentes no nível global, no que tange à financeirização dos mercados de terra e a adesão às políticas habitacionais no modelo neoliberal, a titulação em massa nas favelas tem cada vez maior chance de se tornar realidade, no entanto, não pela dimensão da extensão do direito à moradia, mas por passar a se tornar vantagem à determinada fração do capital imobiliário. Como afirma Rolnik (2015):

Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de garantias para seus ativos. Assim, de um locus de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro (ROLNIK, 2015, p. 166-167).

No Rio de Janeiro, nas favelas de localização de alta visibilidade, a titulação já começa a se tornar uma prática recorrente. Enquanto loteamentos periféricos seguem invisíveis aos olhos das políticas de regularização fundiária, favelas como a Rocinha (em pleno São Conrado) e o Complexo do Pavãozinho (entre Ipanema e Copacabana) passam a ser alvo de tais programas, mesmo sem soluções infraestruturais anteriores. A substituição da população por processos de gentrificação e a reafirmação do modelo centro-periferia provavelmente serão as consequências mais imediatas, e não qualquer conquista de direitos relativos à moradia (RIBEIRO, 2017).

5.2.4. Entre a desmercantilização parcial tardia e a hipermercantilização: o programa Minha Casa, Minha Vida

O cenário que se conformou no período de redemocratização brasileira foi marcado por uma disputa clara. De um lado, como vimos no Capítulo 3, estavam os setores defensores da Reforma Urbana que viam a habitação como um direito a ser ampliado, e ganhavam espaço nas esferas institucionais no nível municipal, principalmente em prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2012). Esses setores apoiavam uma ampliação dos recursos destinados a habitação e propunham a criação de uma política nacional expressiva e aberta à participação dos movimentos populares. Do outro lado, se fortaleciam os setores apoiadores da ideologia neoliberal, que conseguiram eleger Fernando Collor de Mello (PRN) (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-2002) para a presidência. Esses setores eram influenciados pelos modelos econômicos de agências internacionais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC, e tendiam a ver o Estado apenas como um facilitador da provisão habitacional de mercado.

Depois do fim do regime militar e do BNH, a política habitacional federal se encontrava estagnada. No recém-instituído regime democrático, sem um diagnóstico nacional claro sobre a questão moradia, foi difícil evitar as práticas clientelistas na utilização dos recursos, principalmente os do FGTS (SANTOS, 1999). No governo Collor, a má utilização dos recursos do

FGTS foi tão dramática que o sistema do fundo quase foi à falência, sendo os financiamentos para a habitação suspensos em sua totalidade no ano de 1994 (CARDOSO E ARAGÃO, 2013). Enquanto isso, os governos estaduais e municípios passaram a incorporar cada vez mais responsabilidades, em um processo de “descentralização por ausência” (ARRETCHE, 2000¹⁸⁸, CARDOSO; RIBEIRO, 2000¹⁸⁹ *apud* CARDOSO, 2013), caracterizado por várias iniciativas locais¹⁹⁰.

Já o governo FHC, pressionado pela mobilização criada pelos movimentos de moradia, criou a Política Nacional de Habitação (1996), marco importante depois de tantos anos sem um rumo na esfera federal. No entanto, a maioria dos programas desenhados estava voltada para a ampliação do acesso à habitação via mercado¹⁹¹, e a participação popular na criação e gestão dos programas foi praticamente inexistente. Em meio a uma política neoliberal e de austeridade fiscal, poucos recursos a fundo perdido foram disponibilizados para as classes de baixa renda, e os recursos do FGTS foram dominados pelas classes médias e altas¹⁹², tornando a política ineficiente do ponto de vista da ampliação da moradia como um direito às classes populares, mas muito eficiente na consolidação de mecanismos de mercado¹⁹³.

188 ARRETCHE, M. T. da S., **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

189 CARDOSO, A. L. (Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

190 Nesse sentido, o Partido dos Trabalhadores se fortaleceu nos governos municipais e ganhou apoio popular a partir de políticas voltadas para a democratização das esferas participativas envolvendo o planejamento urbano e a política habitacional local, como o Orçamento Participativo (Patrus Ananias em Belo Horizonte, Olívio Dutra em Porto Alegre) e os mutirões autogeridos (Luiza Erundina em São Paulo).

191 A PNH incluiu pela primeira vez programas voltados para melhorias de assentamentos informais de baixa renda (Habitar Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União e Pró-moradia, com recursos do FGTS); criou linhas de financiamento para compra de imóveis novos ou usados e materiais de construção para a população de renda de até dez salários mínimos (Programa de Arrendamento Residencial, com recursos do OGU e do FGTS e Carta de Crédito, com recursos do FGTS), e criou o Sistema Financeiro Imobiliário SFI, uma tentativa de implantar um mercado hipotecário no modelo norte-americano (SANTOS, 1999).

192 Segundo Bonduki (2008, p. 80) “entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo”.

193 O programa Carta de Crédito, que absorveu cerca de 85% dos recursos do FGTS (BONDUKI, 2008), era um financiamento direto ao consumidor para resolver seus próprios problemas habitacionais no mercado, sem que o Estado se responsabilizasse por qualquer intervenção no âmbito da oferta dos imóveis. O programa chegou a financiar cerca de US\$ 5 bilhões no período entre 1995 e 1998, mais do dobro do que o Habitar-Brasil e o Pró-Moradia financiaram juntos durante sua atuação (SANTOS, 1999). Segundo Bonduki (2008), enquanto o financiamento para a aquisição de imóvel usado (que chegou a absorver 42% do total de recursos) não apresentava grande impacto na atividade econômica e na geração de empregos, o financiamento para material de construção, desprovido de qualquer acompanhamento de assessoria técnica, contribuiu para ampliação da cidade informal.

Paralelamente à Política Nacional de Habitação de FHC, os movimentos de luta por moradia elaboraram o Projeto Moradia, um plano de atuação do Estado no setor habitacional criado com apoio do Instituto Cidadania, que foi lançado em 2000. Entre as propostas estavam a criação de um Sistema Nacional de Habitação, articulador das esferas federal, estadual e municipal, cuja elaboração e gestão contariam com a participação popular (BONDUKI, 2008; SHIMBO, 2010). O projeto também buscava criar o Fundo Nacional de Habitação¹⁹⁴ e transformar os mecanismos de financiamento da moradia a fim de facilitar o acesso ao crédito para as camadas populares¹⁹⁵. O pensamento que vigorava nos movimentos era de que seria necessário “repensar o mercado para repensar as políticas sociais” (MARICATO, 2005). Nas palavras de Luiz Inácio Lula da Silva, que se envolveu diretamente na formulação do projeto:

O Projeto Moradia indica mecanismos para baratear a produção e facilitar o acesso ao crédito habitacional para as camadas médias e baixas da população. Constatamos que tal meta envolve a necessidade de subsidiar os mais pobres, os quais não têm renda suficiente para pagar por ela. Todos sonhamos com uma moradia digna e com uma cidade digna. Milhões de famílias brasileiras estão longe disso. Recursos existem. Deixar a situação como está custa muito mais para a sociedade. Vamos, portanto, tornar esse sonho realidade. Luiz Inácio Lula da Silva na apresentação do Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 2000¹⁹⁶ *apud* BONDUKI, 2012).

Apesar de haver uma divergência entre a política do governo FHC, que via a habitação como uma mercadoria de acesso privilegiado, e a dos setores populares, que viam a habitação como uma mercadoria a ser estendida a todos por meio da facilitação do Estado, não havia em nenhuma das visões uma proposta substancial de desmercantilização da moradia. Enquanto o governo FHC facilitou a criação de uma política habitacional baseada em mecanismos de mercado e possibilitou a inclusão de um sistema financeirizado de habitação no Brasil, os movimentos populares ligados ao Partido dos Trabalhadores criaram estratégias de setorização de recursos por renda, de forma a organizar o consumo da mercadoria casa de forma mais justa.

A única estratégia dos setores populares que se assemelhava com a busca por um sistema habitacional parcialmente desmercantilizado foi a defesa da necessidade de o Estado disponibilizar

194 A proposta já tramitava desde 1991 no Congresso Nacional por pressão dos movimentos sociais.

195 A ideia do projeto era criar um arranjo de recursos capaz de atender a todos os segmentos sociais. Para ampliar o mercado formal para a classe média era necessária a recuperação da capacidade de aplicação do SBPE – que financiava cada vez menos imóveis desde 1988 – e a criação de garantias para o funcionamento do SFI. Dessa forma, os recursos do FGTS, que embora retornáveis traziam embutidos uma taxa de juros subsidiada, seriam liberados para financiamentos habitacionais para as rendas mais baixas, “procurando inverter a situação gerada pelo governo FHC” (SHIMBO, 2010, p. 73). Também deveriam ser incluídos no planejamento dos recursos uma porcentagem dos orçamentos da União, Estados e Municípios, para financiamento, a fundo perdido, para a faixa de renda mais baixa.

196 INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

recursos a fundo perdido para subsidiar o acesso à habitação para os setores de baixa renda, o que não havia sido feito no Brasil com expressividade em nenhum outro momento da história. No entanto, como a aposta desses setores na concretização da habitação como direito estava diretamente ligada à ampliação da casa própria – que poderia voltar para o mercado posteriormente como uma mercadoria como qualquer outra já existente no setor habitacional – tornou-se muito difícil resistir às pressões do capital imobiliário, sempre interessado nos recursos do Estado para ampliar suas estratégias de acumulação.

Quando Lula (2003 – 2010) chegou à presidência pelo Partido dos Trabalhadores, o cenário se tornou muito favorável à participação popular e à ampliação de subsídios habitacionais para a baixa renda, como desejavam os movimentos ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana e ao Projeto Moradia, que apoiaram sua eleição. No entanto, contraditoriamente, devido ao modelo adotado e às dificuldades políticas enfrentadas pela gestão, tornou-se muito difícil viabilizar a habitação como direito a partir das políticas públicas traçadas. Buscando conjugar desenvolvimento e crescimento econômico, as políticas sociais foram aliadas a um forte apelo ao consumo (ARANTES 2013), que, embora não se assemelhasse diretamente com o modelo neoliberal da década anterior, nem com os modelos internacionais vigentes, não fugia de uma lógica de mercado impulsionada pelo Estado. Como afirma Klink:

[...] em países continentais como Brasil, evidencia-se, ao longo do tempo, que o Estado nacional mudou sua forma de organização e atuação, mas continuou estratégica, seja para desencadear um projeto de mercantilização e desregulação dos espaços (neoliberalização *rolling back*, como foi o caso dos anos 1990), seja na tentativa de criar as institucionalidades mais adequadas para o pleno funcionamento dos próprios mercados urbanos (neoliberalização *rolling out*). Por fim, no pós-2003, a retomada de crescimento macroeconômico favoreceu uma atuação mais intensa do Estado-nacional em torno de um projeto redistributivo a partir da alocação de voluminosos recursos financeiros subsidiados para as áreas urbanas e metropolitanas. Portanto, a especificidade e complexidade do padrão de regulação e atuação do Estado brasileiro, nas suas múltiplas escalas, fez com que a práxis, assim como o ideário da política urbana brasileira, não se alinhasse mecanicamente com as ideias sobre a neoliberalização dos espaços urbanos [...] em vigor nos países centrais (KLINK, 2016, p. 206).

As condições macroeconômicas favoráveis vivenciadas pelo país no período, somadas às medidas tomadas para viabilizar a criação do Sistema Nacional de Habitação, passaram a apontar para uma ampliação muito significativa de investimentos em todas as fontes de recursos (SFI, SBPE, FGTS, OGU e ainda outros fundos mobilizados). Foi configurada uma reestruturação sem precedentes no setor imobiliário para garantir investimentos do capital externo¹⁹⁷ (SHIM-

197 A criação do SFI no governo FHC na década de 1990, possibilitou a transformação de bens imóveis em títulos imobiliários (Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRIs), passíveis de comercialização na bolsa de valores, mas não foi suficiente para a consolidação do processo de financeirização do mercado

BO, 2010) e houve uma ampliação expressiva de subsídios públicos dirigidos para a população de baixa renda (BONDUKI, 2008). A partir de 2005, o mercado de habitação experimentou uma fase de elevado crescimento, que ampliou a produção e os preços dos imóveis, configurando um *boom* imobiliário (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em 2008, em meio à mobilização popular organizada pelo governo na construção do Plano Nacional de Habitação, que também buscava traçar estratégias para conter a valorização imobiliária resultante do *boom*, explodiu a crise internacional, gerada pelo estouro da bolha dos *subprimes* americanos. Nesse cenário de instabilidade, caracterizado por um forte “temor de desaceleração do crédito e da desvalorização dos ativos das empresas”, a política habitacional apareceu novamente como “estratégia econômica, política e ideológica” (MIOTO, 2016, p. 189). O governo brasileiro reagiu de forma rápida, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos para compensar a retração no setor privado, e criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, em abril de 2009 (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

A proposta de criação do programa surgiu no Ministério da Fazenda, contando com a participação dos núcleos empresariais, e inicialmente se direcionava ao apoio estatal para provisão de habitação para a renda média pelo setor privado. Com intuito de equalizar as propostas dos setores populares ligados ao FNRU e ao Projeto Moradia com os modelos neoliberais levantados na proposta inicial, a Secretaria Nacional de Habitação interveio e passou a coordenar o programa, no sentido de dar a ele um “conteúdo social”¹⁹⁸ (BONDUKI, 2012). Foram então adotados subsídios a fundo perdido para viabilizar o acesso das rendas baixas ao programa. Buscando contemplar, ainda que de forma residual, a participação popular que foi desconsiderada no processo¹⁹⁹, foi criada uma modalidade voltada à autogestão por movimentos, o Minha

imobiliário (SHIMBO, 2010). A verdadeira aproximação entre o setor imobiliário e o capital financeiro ocorreu no governo Lula, nos anos 2000, que promoveu segurança econômica e jurídica para possíveis investidores e possibilitou que os grandes grupos imobiliários ofertassem ações na bolsa de valores, fazendo com que 24 empresas nacionais do setor imobiliário se abrissem para o capital externo (BONDUKI, 2014).

198 Foram incorporadas ao programa apenas algumas ações estratégicas do Plano Nacional de Habitação referentes ao Eixo Modelo de Financiamento e Subsídios, que tiveram apoio por parte do setor econômico do governo, que apostou na medida como forma de dinamizar a construção civil. No entanto, os outros eixos, principalmente o Eixo Estratégias Urbano-fundiárias, tiveram a maior parte de suas diretrizes deixadas de lado (BONDUKI, 2012). Enquanto o PlanHab contava com uma série de mecanismos de ampliação do acesso a habitação, considerando os contextos locais, o MCMV homogeneizava toda a política em apenas uma estratégia: a produção de unidades prontas, “mais ao gosto do setor da construção civil” (BONDUKI, 2009).

199 Enquanto foram necessários mais de 10 anos para a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no Congresso, com recursos mensurados na ordem de um bilhão de reais, o programa MCMV foi lançado com uma imensa rapidez, sem passar pelos processos participativos necessários e com um volume muito maior de recursos.

Casa, Minha Vida Entidades, como comentado no Capítulo 3.

Embora o MCMV tenha incorporado, em parte, a lógica prevista pelos movimentos em relação aos subsídios e financiamentos por faixa de renda, a estratégia diversa proposta pelo Plano Nacional de Habitação foi substituída pela forma única das unidades novas, produzidas pelo mercado e acessadas com auxílio do Estado. Assim, o programa reforçou o padrão recorrente na trajetória da habitação como política pública no Brasil desde o governo militar: a casa própria em conjuntos habitacionais periféricos, financiada pelos fundos públicos com o intuito de viabilizar o lucro do setor privado.

Depois de produzir mais de 3,5 milhões de moradias, o programa MCMV colecionou uma série de críticas em seus quase dez anos de funcionamento. Do ponto de vista urbanístico, foi responsável por exacerbar a estrutura centro-periferia, além de provocar o aumento exponencial do preço da terra urbana (MENDONÇA, COSTA, 2011). Exaustivamente discutido pela academia, o programa foi evidenciado pela sua intenção exclusivamente econômica (ARANTES; FIX, 2009), pelas suas consequências na desestruturação da participação dos movimentos sociais em curso (MARICATO, 2011), pelos problemas da sua desarticulação com políticas urbanas de controle do solo (MARICATO, 2009, BONDUKI, 2009), pelos seus efeitos territoriais (BONDUKI, 2012; CARDOSO, 2013; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015), pelos seus efeitos no endividamento das famílias (ROLNIK, 2015; MARTINS, 2018), e até mesmo pelos seus problemas projetuais (MORADO NASCIMENTO et. al., 2015).

O programa MCMV, concebido entre a ideia de uma política neoliberal hipermercantilizada e uma tentativa de desmercantilização parcial tardia e incompleta da habitação, mostrou que não há convergência possível entre a visão da habitação como direito e a visão da habitação como mercadoria na política pública. A longa trajetória de luta pela moradia no Brasil seguiu frustrada, com uma sensação ambígua de conquista e derrota, mediante a maior produção habitacional já vista na história brasileira, construída sem sua participação direta, mas sob um molde ao qual não foi capaz de se opor: a tão sonhada casa própria.

A casa própria como política pública foi, mais uma vez, capaz de aglutinar tanto os interesses do capital imobiliário quanto dos setores populares, que procuravam garantir alguma segurança habitacional depois de tantos anos de omissão e ineficiência estatal. No entanto, é preciso reconhecer que a ampliação do acesso à propriedade privada individual não é a única forma possível de política pública de provisão de moradia. Além de ter grandes limitações enquanto estratégia de ampliação da habitação como direito, a casa própria está longe de ser uma estratégia de desmercantilização, tão necessária no Brasil.

6. (IM)POSSIBILIDADES DE DESMERCANTILIZAÇÃO DA HABITAÇÃO PELA POLÍTICA PÚBLICA

O processo de transformação da habitação em mercadoria tem se intensificado nas últimas décadas, quando diversas políticas públicas de habitação total ou parcialmente desmercantilizadas, desenvolvidas no mundo ao longo do século XX, foram desmanteladas pela lógica neoliberal, pelas privatizações em massa e pela ligação cada vez mais forte do sistema habitacional com o setor financeiro. A redução progressiva de gastos com programas sociais redistributivos e a preocupação crescente com a sustentação do lucro privado pelo Estado tem aberto cada vez menos espaço para a criação de políticas alternativas e desmercantilizadas, capazes de assimilar a ideia de habitação como direito, e não como um privilégio para poucos.

É possível pensar ainda, nesse cenário, a possibilidade de desmercantilização da moradia pelas políticas públicas? Se tratarmos o Estado como um contínuo campo de forças, é sempre possível imaginar saídas, ainda que não haja expectativa de que essas alcancem grandes proporções. Para se pensar alternativas que extrapolem a lógica da habitação como mercadoria é preciso, no entanto, ter um discernimento claro daquilo que caminha em direção a um sistema habitacional mais justo e aquilo que pode reiterar, ainda que não intencionalmente, os processos excludentes já existentes.

A efetivação da moradia como um direito, e não como uma mercadoria, exige um esforço contínuo de democratização e desmercantilização do acesso à habitação, que deve buscar reduzir a alienação e a opressão residencial que o atual sistema alavanca. Os modelos usados recentemente e aqueles desenvolvidos durante a história da atuação estatal no setor habitacional podem não servir de exemplo para os desafios a serem enfrentados nos dias de hoje, mas com certeza nos elucidam lições importantes sobre o que é possível ser feito e sobre o que não deve ser repetido. Essas lições valem não só para o Estado - que como vimos, não é nem um ator benevolente,

nem intrometido (MADDEN; MARCUSE, 2016) – mas também para a própria luta pela moradia, que deve atualizar constantemente seu imaginário e manter afiada sua crítica a cada novo desafio imposto pelas transformações do sistema econômico. Com base nas experiências analisadas nas seções anteriores e levando em conta os desafios recentes que a política habitacional brasileira tem enfrentado, esse capítulo tem como objetivo tratar das (im)possibilidades de desmercantilização da habitação a partir das duas vias de política pública mais emblemáticas investigadas nesse trabalho: a casa própria e a locação social.

6.1. Via casa própria

A escolha da casa própria²⁰⁰ como modelo de política pública tem consequências diretas na estruturação das cidades, e impacta profundamente no processo de transformação e difusão da habitação como mercadoria. Não há, por definição, possibilidade de se efetivar uma desmercantilização do sistema habitacional, ainda que parcial, a partir da ampliação do acesso à casa própria via política pública. Isso porque a maioria das políticas que se respaldam nesse modelo tratam a habitação como mercadoria, ainda que defendam a extensão do seu acesso a quem geralmente não tem condições de pagar, seja por subsídios ou por financiamentos mais favoráveis que os convencionais.

É importante ressaltar que políticas públicas orientadas para a casa própria – sejam elas voltadas para a ampliação do acesso a lotes, unidades prontas ou financiadas – aproximam-se muito mais do entendimento da habitação como mercadoria mais acessível, do que com a possibilidade de uma transformação real da sua forma de produção e acesso. Ou seja, é extremamente difícil conciliar a ideia de que “moradia não é mercadoria” e as reivindicações pela ampliação de seu acesso por meio de políticas voltadas à casa própria, como visto recorrentemente nos discursos de movimentos de luta pela moradia no Brasil. Mais coerente, apesar de equivocado, seria reivindicar que a casa não deveria ser uma mercadoria para poucos, e acreditar que seria possível ampliar seu acesso via mercado sem transformar sua lógica.

Dessa maneira, mesmo quando o papel do Estado se torna o de facilitador do acesso à habitação pela compatibilização do pagamento das famílias, posteriormente a casa conquistada por essa forma de política continua circulando no mercado como qualquer outra produzida com finalidades mercadológicas. Não há uma alteração da lógica de pensar a cidade, e o impacto dessa decisão pode ser, inclusive, o de complicar as opções de moradia daqueles não favorecidos diretamente por essas políticas, que passam a ter que arcar com os custos da valorização imobiliária, o que recorrentemente ocorre quando há uma injeção muito grande de recursos públicos nesse tipo de estratégia.

Apesar de todas as críticas dirigidas ao modelo da casa própria como política pública (ROL-

200 Entende-se aqui como *casa própria* o modelo de acesso à habitação mediado pela transferência da terra e da moradia para a família via propriedade privada individual, podendo ser exercido mediante compra, herança, ou cessão direta, podendo ter seu acesso facilitado, no caso de política pública, via financiamentos e/ou subsídios públicos. Se não é acessada diretamente por meio da compra, pode ao menos ser comercializada dessa forma, não havendo limites legais para sua circulação como mercadoria.

NIK, 2015; AALBERS, 2016; MADDEN; MARCUSE, 2016), muitas pessoas em países como o Brasil e os EUA ainda acreditam não só que essa é a melhor alternativa, mas frequentemente tendem a assimilá-la como a única possível. Mesmo tomando caminhos bem diferentes de desenvolvimento urbano (principalmente no que tange à concentração fundiária), ambos países tem um histórico de centralização dos esforços estatais na ampliação dessa forma de provisão habitacional, e em ambos contextos a casa própria é vista como “um antídoto para a alienação, uma fonte automática de satisfação e segurança ontológica”²⁰¹ (MADDEN, MARCUSE, 2016, p. 75). Em meio a essa construção social, é muito difícil – tanto no que diz respeito às expectativas dos movimentos sociais quanto àquelas dos governos – contrapor essa modalidade com outras formas de provisão que representem de fato uma possibilidade de desmercantilização do setor habitacional.

No entanto, recentemente, há uma expectativa de desmonte nos programas habitacionais voltados para a ampliação da casa própria no Brasil²⁰² (MCMV), em meio à política de redução de gastos em programas sociais do governo Michel Temer, após o Impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Nesse cenário, os movimentos de luta por moradia estão tendo que lidar com uma nova realidade: além de a participação popular conquistada em nível nacional no início dos anos 2000 estar ainda mais comprometida²⁰³, os recursos para financiamentos habitacionais estão se reconcentrando nas rendas mais altas²⁰⁴, repetindo o que ocorreu durante o governo FHC.

Na ausência dos recursos federais massivos que subsidiaram a moradia popular nos últimos anos, há uma tendência de “remunicipalização” da política habitacional, tal como ocorrido nos anos 1990. Essa conjuntura abre possibilidades para inovações no âmbito local, mas exige também uma autocrítica sobre o que tem sido produzido como política até então. A insistência no modelo da casa própria e a resistência dos movimentos sociais e governos na aceitação de outras formas de provisão passam a ter que ser repensadas. Nesse sentido, uma crítica à casa própria como política pública é extremamente necessária.

201 Homeownership is presented as the antidote to alienation, an automatic source of residential satisfaction and ontological security (tradução livre).

202 A previsão orçamentária do ano de 2018 para o programa Moradia Digna, que em tese subsidiaria a habitação rural, o programa MCMV Faixa 1 e MCMV Entidades e custearia projetos de urbanização de favelas, foi de zero reais (ROLNIK, 2017).

203 Em virtude do decreto n. 9.076, que dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades e extingue competências do Conselho Nacional das Cidades.

204 Via medidas como a Instrução Normativa n° 347/2016, emitida pelo Ministério das Cidades.

6.1.1. Alienação e opressão residencial na casa própria

Como mostrado no Capítulo 2, a alienação e a opressão residencial são consequências diretas da habitação produzida como uma mercadoria, e são diariamente sentidas pelos residentes das cidades no Brasil e no mundo. No entanto, recorrentemente, há uma tendência a se acreditar que a casa própria, diferente de qualquer outra forma de moradia, não é afetada pelos problemas intrínsecos ao modo de produção capitalista. Isso porque, ao longo dos anos, a casa própria se consolidou como uma ferramenta ideológica do próprio sistema, a fim de obscurecer os mais diversos problemas da mercantilização da cidade, caindo no gosto da sociedade, dos governos e até mesmo dos movimentos sociais. Segundo Harvey:

[...] a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um ‘individualismo possessivo’ bem como a fragmentação dessa classe em ‘classes de habitação’ constituídas de inquilinos e proprietários. Isso dá à classe capitalista uma bem-vinda alavanca ideológica a ser usada contra a propriedade pública e exigências de nacionalização, porque é fácil dar a estas a aparência de que elas pretendem tirar dos trabalhadores as suas casas próprias (HARVEY, 1982, p. 13).

De acordo com Madden e Marcuse (2016), a alienação e a opressão residencial não são aspectos de uma forma específica de habitação, e nem mesmo a casa própria está isenta de sofrer as consequências desses processos. Para os autores, aumentar o acesso a políticas dessa natureza sem questionar as bases do processo de mercantilização da habitação não é um caminho viável para promover melhorias substantivas no acesso à moradia digna.

No que diz respeito à alienação residencial, segundo os autores, é bastante óbvio que viver em uma casa que pertence a outra pessoa é viver em uma casa alienada (tanto no sentido legal quanto psicológico) e não é muito difícil convencer alguém de que isso não é nem confortável nem seguro. Mas a relação entre alienação e a condição de ocupação não é simples, e há várias formas de se prover segurança e qualidade na moradia que não se relacionam diretamente com a casa própria. As características dos bairros, os direitos e legislações sobre a ocupação, a distribuição de renda e a natureza das leis de habitação, por exemplo, são muito mais importantes nesse sentido que a forma de posse em si. Ou seja, o fim da alienação residencial do sistema habitacional tem uma direção muito mais complexa do que simplesmente a extensão do acesso à casa própria a todos.

Partilhando desse mesmo pressuposto, Edésio Fernandes afirma que não há uma relação direta e óbvia entre segurança de posse e casa própria, sendo esse um “discurso vazio”, puramente

ideológico, sem apoio em números e fatos ou em razões econômicas, e que deve ser desconstruído²⁰⁵. E apesar de ser a ideologia mais forte sob as formas de morar, a casa própria está longe de representar a maior parte dos domicílios no mundo. Segundo o jurista, há um leque muito mais amplo de titulações tão seguras ou mais na garantia da posse que a propriedade privada individual, reconhecidos inclusive pela Organização das Nações Unidas – organização esta que, no entanto, insiste em propagar a ideia de um “continuo de direitos sobre a terra” [*continuum of land rights*], uma progressão que começa no direito tribal costumeiro e finaliza com a propriedade plena registrada como modelo ideal de assentamento. Para ele, atacar a propriedade sem função social e defender a posse (sem necessariamente seu atrelamento ao registro) sobre a propriedade são formas muito mais eficientes de lidar com o problema habitacional do que a ideia ilusória da extensão da casa própria a todos habitantes da terra.

Se pararmos para analisar, recentemente milhões de pessoas perderam suas casas por execuções hipotecárias nos EUA e na Europa, mostrando que não há “nada de mágico” na casa própria como forma de prover moradia segura (MADDEN; MARCUSE, 2016). Na atual fase de financeirização da habitação, a casa própria pode ser também uma casa alienada, cercada pelos mecanismos que vinculam diretamente a habitação e o sistema financeiro, causando problemas de insegurança de posse para diversas famílias (ROLNIK, 2015; AALBERS, 2016). Efeitos similares aos da crise da ampliação da casa própria via sistema financeiro nos EUA, ainda que em proporções muito menores, estão ocorrendo também no contexto brasileiro.

Segundo Flávia Elaine Martins (2018), a crescente oferta de crédito imobiliário vista no Brasil nos últimos anos influenciou no aumento dos preços de imóveis e fez crescer os gastos das famílias com habitação, tornando o financiamento habitacional um grande fator de endividamento²⁰⁶. Com a lei de Alienação Fiduciária de Bens Imóveis de 1997, a retomada de imóveis por credores nos casos de inadimplência foi facilitada, deixando as famílias devedoras mais vulneráveis ao despejo. Segundo a autora, apenas nos imóveis financiados pela Caixa na região metropolitana do Rio de Janeiro, os leilões por dívidas de financiamento quase duplicaram nos últimos cinco anos, sendo quase todos originados de imóveis comprados em regime de alienação fiduciária. Como mais de 90% desses imóveis leiloados ainda estavam ocupados pelas famílias, a autora associa o endividamento por financiamento como uma grande causa de alie-

205 Fala do jurista durante conferência de abertura do Seminário Diálogos Internacionais - Outras Propriedades: Função Social das Cidades e Modelos Alternativos de Propriedade Imobiliária, realizado no Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo em setembro de 2017.

206 Segundo dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, entre 2010 e 2017 o financiamento habitacional cresceu de 3% para 8% dos fatores geradores de endividamento no Brasil, sendo que nas famílias com mais de 10 salários mínimos, o salto foi ainda maior, de 5% para 18% (MARTINS, 2018).

nação residencial, nos termos de Madden e Marcuse (2016), como apresentado no Capítulo 2.

Fatos como esses nos mostram como políticas voltadas para a casa própria, nos moldes utilizados hoje, não colaboram necessariamente com um aumento da segurança de posse nem com uma qualidade de vida melhor para as famílias atendidas. Atualmente no Brasil, o mote da política habitacional é a produção de unidades acessadas via subsídios públicos e/ou financiamentos (como o MCMV) e a urbanização e regularização de assentamentos informais, que com as últimas transformações na legislação, também acabam por transformar residências informais em casas próprias regularizadas por meio da titulação. Em ambos os casos parece haver uma fragilidade muito grande dessas políticas no enfrentamento da alienação e da opressão residencial.

No caso das políticas de urbanização e regularização fundiária, o título de propriedade dificilmente tem se caracterizado, por exemplo, como um impeditivo em processos de remoção, se prestando muito mais para valorizar os terrenos informais que para garantir segurança de posse. Já no caso de programas de acesso a unidades populares novas, não é incomum que pessoas que receberam moradias as vendam assim que uma dificuldade financeira aparece, perdendo junto com a moradia a possibilidade de acessar qualquer outra facilidade oferecida pela política habitacional. Isso ocorre porque, geralmente, na política habitacional brasileira, o atendimento via casa própria (por regularização fundiária ou pelo acesso a novas unidades) é considerado um atendimento definitivo, e impede que os beneficiários acessem novamente outras políticas habitacionais do governo²⁰⁷.

Não é incomum também que além de vender suas casas (por motivos diversos, incluindo situações de dificuldade financeira), famílias estejam sujeitas à invasão de suas residências pelo tráfico, mostrando que a casa própria nem sempre é uma garantia inviolável de segurança de posse. O assentamento via casa própria parece muito mais uma solução definitiva para o governo, que lava as mãos para qualquer coisa que possa acontecer posteriormente com as famílias atendidas, do que para a família em si, que pode vir a ter suas necessidades habitacionais alteradas com o decorrer da vida e não conseguir garantir a moradia adequada à sua situação por meio do valor de troca da propriedade conquistada. No caso do programa Minha Casa, Minha Vida, em que as famílias são assentadas em conjuntos habitacionais, arcar com os custos do condomínio também se torna um problema, como fica explícito na fala de Ednéia Aparecida, militante do

207 Considera-se que a venda da habitação conquistada via política pública configura uma ação de “má fé”, independente dos motivos que levaram a família à vendê-la, e não deve ser “estimulada” nem recompensada pelo Estado, que pode ter um ônus excessivo se beneficiar a mesma família mais de uma vez. Claramente, essa é uma situação onde se confunde direito à propriedade (como um bem alienável e mercantilizável) com o direito à habitação (como acesso à moradia digna, independente da situação do sujeito).

Os condomínios já entraram, já fizeram um monte de ação judicial, não é uma, não é duas, não é 10, é muitas ações judiciais, requerendo a penhora dos apartamentos que as pessoas receberam. E aí a Caixa Econômica virou pra gente e falou assim: “Não, vocês podem ficar tranquilos porque os condomínios não podem penhorar o bem não, porque o bem pertence ao Fundo FAR, então eles não vão conseguir penhorar os apartamentos”. Mas aí o condomínio vai lá e penhora o fogão, penhora a geladeira, [...] penhora o que a família tem de bem dentro da casa. E isso não é morar com dignidade, gente! Nós precisamos entender o que está na Lei, o que está na Constituição Federal, que a moradia é um bem essencial ao desenvolvimento humano. Ela é um direito social não é um bem de mercado, não é um bem de mercado que você pode colocar a família lá hoje e amanhã ela vai pra rua e ninguém vai defender o direito dela mais, sabe por que? Porque ela já foi atendida uma vez, ela não tem o direito de voltar pra essa fila de novo, mesmo ela perdendo por falta de condição financeira, entendeu? [...] Nós queremos que a Prefeitura faça o papel dela que está na Lei e o papel dela não é só produzir a moradia para quem não tem não! É assegurar que essa família permaneça nessa unidade habitacional. [...] Por que o que vai acontecer nos 30 anos [de pagamento das parcelas do apartamento]? A unidade pertence ao Fundo FAR, assim como o Minha Casa, Minha Vida Faixa 01 também pertence. [...] Na terceira prestação que essa família não der conta de pagar, independente da Prefeitura ter doado o terreno, independente da Prefeitura ter dado 30 mil para a família amortizar a dívida. Independente disso tudo, o Fundo FAR vai entrar com uma ação de despejo e requerer de volta a unidade que pertence a ele, então nós estamos pegando recurso público e investindo no setor privado. Eu vou chamar a Caixa Econômica Federal de setor privado, [...] porque ela é a dona das unidades habitacionais e ela tem poderes pra despejar. E coloca e faz o Feirão da Casa Própria e assina, não quer nem saber se a família tem deficiente físico, se tem aidético, se tem gente doente, se está morrendo, se está com fome, se tem 10 meninos, vai lá e tira... Aliás eles vendem o apartamento com a família dentro [...].

Além de não ser a solução absoluta contra a alienação residencial, a casa própria também não é uma garantia do fim de relações residenciais opressivas. Aparentemente, não há nenhuma forma de moradia que desfrute de maiores privilégios que a casa própria. Mas nem toda forma de opressão residencial é violenta, podendo ser também ideológica, e o Estado tem a utilizado como ferramenta política das mais diversas maneiras, tanto no Brasil quanto em outros lugares do mundo:

Os usos opressivos da habitação não precisam ser violentos. Em alguns casos, a opressão residencial pode ser bastante agradável para os afetados, pelo menos a curto prazo. Assim como a prisão pode ser um castigo pela insurreição, a boa habitação pode ser usada como recompensa pela obediência ²⁰⁹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 94).

208 Fala durante audiência pública sobre o PL 413/2018, que retira recursos do Fundo Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 12 de dezembro de 2017.

209 Oppressive uses of housing need not be violent. In some cases, residential oppression can be quite pleasant for those affected, at least in the short term. Just as prison can be a punishment for insurrection, good housing can be used as a reward for obedience (tradução livre).

No caso brasileiro, a ideologia da casa própria afetou não apenas a definição das políticas habitacionais, mas também teve um grande impacto na produção da periferia autoconstruída. Como vimos nos Capítulos 2 e 5, a transição das moradias do regime de aluguel nas centralidades para o regime da propriedade privada nos loteamentos periféricos teve um amplo apelo ideológico, começando no governo Vargas, na década de 1940 (BONDUKI, 2012; HOLSTON, 2013). Afinal de contas, será que existe uma forma mais opressiva de moradia que a obrigação de construir a própria casa nas periferias, usando do pouco dinheiro e tempo livre que resta aos pobres e ainda se fazer acreditar que essa é a maior e melhor fonte de legitimação social?

Ser dono de uma casa pode ser uma forma de garantir certa segurança para muitos, mas definitivamente obrigar a todos, e principalmente os mais pobres, a se comprometerem com os custos de uma casa própria como a única forma de acessar uma habitação decente é também uma forma de opressão (MADDEN; MARCUSE, 2016). No entanto, essas são questões invisibilizadas no Brasil, até mesmo pela forma que os próprios movimentos de luta por moradia lidam com o assunto.

6.1.2. A relação entre luta por moradia e casa própria

Enquanto as lutas por moradia nos países que experienciaram políticas públicas de habitação total ou parcialmente desmercantilizadas hoje tendem a se voltar para a defesa da ampliação e melhoria de habitações públicas ou de associações, as lutas por moradia em países atacados pela habitação financeirizada via casa própria, como os EUA e a Espanha, têm frequentemente se organizado em torno de formas de resistência contra despejos e execuções hipotecárias, como é o caso, por exemplo da *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*²¹⁰. Apesar da importância dessas

210 A *Plataforma de Afectados por La Hipoteca*, fundada em Barcelona, é um exemplo de luta contra execuções hipotecárias no contexto europeu que tem ganhado cada vez mais importância. Segundo Carlos Huerga, membro do movimento, nos últimos anos, a crescente valorização imobiliária na Espanha resultou em um grande endividamento de famílias na busca pelo acesso à moradia facilitado por bancos. Com o aumento do desemprego gerado pela crise econômica espanhola, a situação financeira da população se complicou, dificultando os pagamentos das residências e resultando em mais de 200 mil execuções hipotecárias apenas entre os anos de 2010 e 2011. Em meio a essa situação, a população de Barcelona passou a se organizar para barrar despejos, dar suporte a negociações entre famílias endividadadas e bancos, difamar a atividade dos bancos que não se dispõem a negociar, e pressionar Câmaras Municipais pelo fim das execuções hipotecárias. O movimento cresceu por todo o país, e começou a incentivar a reapropriação de casas tomadas por entidades financeiras pelas famílias despejadas, evitando que essas fiquem nas ruas sem moradia. A plataforma passou também a forçar as administrações públicas a partir de uma iniciativa legislativa popular para exigir que seja discutida uma proposta de lei “de regulação da dação em pagamento, da paralisação dos despejos e do aluguer social”. Disponível em < <https://www.esquerda.net/dossier/o-que-s%C3%A3o-plataformas-de-afetados-pela-hipoteca/22266>>, acesso em março de 2018.

mobilizações na resistência contra a alienação e a opressão residencial, as lutas que envolvem a casa própria têm sido palco de relações controversas, como evidenciam Madden e Marcuse:

A luta pela moradia [nos EUA] também tem sido marcada por questões em torno do espaço da propriedade no sistema habitacional. A busca da casa própria como meio de resolver problemas habitacionais em uma base individual, apoiada por posições ideológicas de longa data e amplamente difundidas, resultou frequentemente em ações organizadas, às vezes apoiando, mas frequentemente enfraquecendo, esforços coletivamente orientados para uma mudança no setor habitacional. Os proprietários de casas próprias também são habitantes, mas têm uma participação financeira e política no sistema habitacional que varia historicamente. Em geral, a busca pela casa própria tem sido um fator que limita o potencial da moradia como uma questão mobilizadora e divide aqueles que têm interesse em sua resolução. Essa conexão é encontrada em todo o mundo, mas tem sido mais proeminente nos Estados Unidos do que em quase todos os outros países²¹¹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 149).

No Brasil, talvez esse processo seja ainda mais controverso que nos EUA. Como o país não vivenciou nem políticas habitacionais parcialmente desmercantilizadas, como na Europa, nem processos predatórios intensos de ligação entre crédito imobiliário e sistema financeiro, como nos EUA, a casa própria sempre tendeu a ser vista como a forma única de habitação digna, e raramente foi questionada como um modelo problemático pelos movimentos populares. Devido à falta de um Estado de bem-estar social completo que incorporasse a provisão habitacional, a ideologia da casa própria representou um passo além no caso brasileiro: a propriedade privada de uma moradia acabou se consolidando como uma estratégia de proteção contra a ausência de mecanismos de seguridade social e como uma forma de assegurar uma vida minimamente digna, livre da dependência do poder público. Como afirma Joana Milano (2014):

[...] é possível supor que a casa própria de fato tornou-se uma ideologia, no Brasil, na medida em que o ato de adquirir uma moradia em um contexto fortemente marcado por desigualdade social, insegurança e instabilidade, passou a ser visto como uma vantagem. Assim, ao mesmo tempo em que o ideal da casa própria era racionalmente e sistematicamente retransmitido das classes dominantes a toda população, com o objetivo (dentre outros) de garantir sua “fidelidade” ao modo de produção capitalista, assentado no processo de compra e venda de mercadorias (neste caso, da mercadoria moradia), a experiência vivida por essas pessoas, com o passar dos anos, as fez crer que o acesso à casa própria é efetivamente uma vantagem (MILANO, 2014, p. 24).

211 Residential protest has also been marked by questions surrounding the place of ownership in the housing system. The pursuit of homeownership as a means of solving housing problems on an individual basis, supported by long-standing and widely shared ideological positions, often resulted in organized action, sometimes supporting but often weakening more collectively oriented efforts at housing change. Owner-occupiers are inhabitants too, but they have a financial and political stake in the housing system that itself varies historically. In general, the quest for homeownership has been a factor limiting the potential of housing as an organizing issue and dividing those with a stake in its resolution. This connection is found across the world but has been more pronounced in the United States than in almost any other country (tradução livre).

Vista não como um modelo mercantilizado a ser criticado, mas como uma solução contra um Estado ausente e um mercado injusto, a casa própria teve seus problemas invisibilizados pelos próprios movimentos de moradia, e não foi incomum que a luta acabasse por se direcionar, em diversos momentos da história, à busca pela consolidação de moradias via titulação ou pelo acesso a políticas de produção de unidades. A casa própria como um modelo definiu e ainda define grande parte das aspirações dos movimentos ligados à luta pela moradia, como é possível ver em notícias, reportagens e nos discursos de militantes das mais diversas vertentes:

[...] centenas de barracas de lona preta, que desde o último dia 2 se converteram na casa de pelo menos 7 mil famílias na megaocupação Povo sem Medo, do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) de São Bernardo do Campo, na região do ABC Paulista. Lá estão crianças, idosos e trabalhadores, na maioria desempregados, que compartilham banheiros, cozinhas comunitárias, tarefas de trabalho diárias e **um sonho: a casa própria**. “Não queremos nada de graça nem queremos tomar nada de ninguém. Queremos pagar por isso, mas **queremos que seja iniciado um projeto de moradia rápido, porque aqui ninguém tem mais como pagar aluguel**”, diz a ajudante geral Selma Alves, de 30 anos, uma das únicas entrevistadas com emprego fixo ouvida pela reportagem - Reportagem de Sarah Fernandes para a Rede Brasil Atual, em 2017.

Ocupação no Recife é a **luta pelo sonho da casa própria**. Abrigando 2 mil pessoas, ocupação Carolina de Jesus resiste há mais de um mês - Manchete de reportagem de Monyse Ravenna e Vinícius Sobreira para o Jornal Brasil de Fato, em 2017.

O desgoverno golpista de Temer propõem, a partir da PLN 33, retirar recursos que teriam que ser empregados ao programa [Minha Casa, Minha Vida Entidades] ainda nesse ano, além de declarar investimento ZERO para 2018, **deixando na rua milhares de famílias** que hoje moram em Ocupações, como a Zezeu Ribeiro e Norma Lúcia, e **que aguardam a tão sonhada casa própria**. Não podemos nos omitir diante de tamanha injustiça e falta de respeito com o povo que dá o seu melhor e faz nosso país andar todos os dias. Dia 8 é dia de Luta! Luta pela democracia, pelo direito social de todos terem uma casa adequada para chamar de Lar! - Página do Facebook da Ocupação Zezeu Ribeiro e Norma Lúcia, sobre a retirada de recursos federais do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades no ano de 2017.

Como vimos no Capítulo 3, parte considerável dos movimentos de luta pela moradia no Brasil criou uma forte relação com o Estado, no âmbito municipal nos anos 1990, e federal nos anos 2000. Com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, muitos movimentos tradicionais tiveram a oportunidade de realizar cadastros para pleitear recursos pelo Minha Casa, Minha Vida Entidades, por exemplo, e, desde então, muitos militantes passaram a dedicar grande parte de sua atuação à conquista de casas próprias para os integrantes de seus movimentos. Nas filas de espera pelas unidades, que muitas vezes duram anos, a energia e atuação dos movimentos de luta por moradia são canalizadas para ações mais normatizadas e controláveis pelo Estado, como mostra a perspectiva do militante da Pastoral Metropolitana

dos Sem Casa, do Movimento Mineiro de Habitação e do MNLM, em entrevista anônima concedida a Costa e Paolinelli (2015, p. 60):

[...] O Conselho de Habitação, ele não era algo que a gente queria, foi uma tática. Porque nós acreditamos, ao contrario do movimento que está tendo hoje de ocupar, resistir e pedir a terra, nós acreditamos na contrapartida, que é geralmente o que tá já proposto dentro do instrumento, dentro da lei e tá ali. Então o que acontece, o acesso a isso vem de uma forma organizada, que é o movimento “cordeirinho”, aquele que espera que o governo vai dar e nós descobrimos que é uma forma da gente acessar isso como um todo.

Segundo outra militante do MNLM²¹², a expectativa das famílias do movimento organizado com as políticas habitacionais do governo é a de também “enricar um pouco” a partir da casa, e, por isso, políticas que não incorporam a transferência da propriedade, como a locação social, não são suficientes. De acordo com ela, além da casa própria ser uma solução capaz de incorporar certa transferência de renda aos grupos desfavorecidos, “ninguém aguenta mais pagar aluguel ou viver de favor em casa ou terreno de parente”.

Além da confusão recorrente entre direito à moradia e direito à propriedade, há uma forte tendência dos movimentos de moradia em associar todas as formas de opressão e alienação residencial ao “morar de favor” ou “morar de aluguel”. Isso também ocorre nos movimentos de ocupações organizadas, como mostra essa entrevista²¹³ com a liderança do MLB, Poliana Souza, em que fica evidente como a “moradia digna” aparece em oposição a essas formas de habitação:

Minha mãe pagava aluguel há mais de dez anos e eu morava de favor em cima da casa da minha ex-sogra, com meu ex-marido e minha filha. Um dia, eu estava trabalhando numa lojinha aqui no bairro quando uma turma do MLB passou em frente com megafone e me entregou um panfleto que dizia assim: “**Se você mora de favor ou de aluguel, venha conhecer o MLB e lutar conosco pela moradia digna**”. Não me esqueço nunca mais disso. Fui pra reunião e senti muita firmeza nas palavras e na ação do movimento. De cara, me identifiquei muito com essa luta, pois a questão da moradia pra mim sempre foi um problema muito grande. A partir daí, participei de todas as etapas de preparação para a Ocupação Eliana Silva I, em 2012, que foi despejada pela PM. Mesmo assim, continuei no movimento, entrei pra coordenação e ajudei a organizar a Eliana Silva II, onde moro hoje com a minha família, que entrou toda para o MLB pra nunca mais sair (grifos meus).

212 Fala de militante do MNLM durante reunião dedicada a elaboração de parecer da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Belo Horizonte sobre o Projeto de Lei 426 que amplia os recursos do Fundo Municipal de Habitação a políticas de locação social, realizada no gabinete das vereadoras do PSOL Cida Falabela e Áurea Carolina.

213 Disponível em <<https://www.mlbbrazil.org/single-post/2017/07/10/%E2%80%9CCom-o-aumento-do-desemprego-muitas-fam%C3%ADlias-n%C3%A3o-t%C3%A3m-onde-morar%E2%80%9D>> acesso em março de 2018.

Contra essas formas problemáticas, a casa própria aparece como sinônimo automático de “moradia digna”, sendo reforçada como solução também pelos movimentos de ocupação. Em muitos discursos de ocupantes, parece haver uma fusão entre o desejo de acabar com as injustiças geradas pelo processo de mercantilização da habitação, e ao mesmo tempo de integração no seu sistema, o que gera relações ambíguas com a propriedade privada, que ora é enfrentada e ora é reforçada. Como mostra o contraste da fala de Leonardo Péricles, do MLB, e a de Tiago Lourenço (2016), arquiteto que acompanhou o planejamento de ocupações em Belo Horizonte:

Leonardo Péricles, liderança do MLB, considera que [...] “as ocupações são uma forma de disputa econômica que, por seu enfrentamento com a ‘sacrossanta’ propriedade privada, se tornam, em vários momentos, lutas eminentemente políticas, tornando-se uma espécie de instrumento dos trabalhadores pelo direito à cidade” [...]. Discordando, Lourenço (2016) acredita que o direito à propriedade se sobrepõe ao direito à moradia nas ocupações. Na sua opinião, a propriedade privada parece ser a principal motivação de mobilização dentre os moradores. E mesmo que os movimentos e ativistas possam desenvolver uma crítica mais contundente em relação à propriedade capitalista, o entendimento comum entre os moradores é que o acesso aos direitos à moradia e à cidade se dá apenas através do acesso à propriedade privada da terra (TONUCCI FILHO, 2017, p. 217).

Apesar de não concordar totalmente com Lourenço (2016) e entender que a luta mobilizada nas ocupações urbanas vai além da luta pela propriedade²¹⁴, João Bosco Tonucci Filho (2017, p. 219) assume que, “De fato, os movimentos parecem ter dado pouca atenção à problemática da propriedade da terra no “dia seguinte” das ocupações”. Com frequência, em vias de consolidação, muitas ocupações organizadas no Brasil passam a se tornar também vítimas da dinâmica da mercantilização da habitação. Como Beatriz Machado (2017, p. 11) aponta, a Ocupação Dandara, em Belo Horizonte, se tornou “um bairro, ainda que não formal”, e como visto na fala de uma de suas moradoras, Dona Ângela (p. 117):

Ela está caminhando, vou te falar a verdade, daqui a 10 anos se eu viver até lá, pobre não vai morar aqui mais não, fia! [...] Então é aquilo que eu falei com você, o futuro para mim, pela minha opinião, aqui vai ser um bairro de elite, futuramente vai ser um bairro de elite.

Com isso, por mais que se lute pela limitação do comércio das propriedades nas ocupações, por formas de acesso às casas por meio de filas, ou por penalidades como a expulsão no caso

214 Segundo Tonucci Filho (2017), quando se trata da questão da propriedade nas ocupações organizadas, é preciso “refutar duas visões correntes em discursos políticos e acadêmicos sobre as ocupações: uma primeira, romântica, que concebe as ocupações como zonas autônomas de experimentação coletiva; e uma segunda, cínica, que só vê nas ocupações motivações mesquinhas e egoístas de luta de “cada um pelo seu quadrado” (TONUCCI FILHO, 2017, p. 214).

de vendas²¹⁵, por exemplo, ainda se torna muito difícil controlar no longo prazo o surgimento de um mercado de lotes e casas nesses espaços²¹⁶, que voltam a ficar vulneráveis às dinâmicas perversas da habitação como mercadoria.

É claro que apesar da centralidade dada à casa própria nas lutas por moradia no Brasil, seja nas formas institucionalizadas de luta ou nas ocupações organizadas, os movimentos têm desenvolvido formas importantes de resistência contra a opressão e a alienação residencial que transbordam questões para além da propriedade privada individual. Como já pontuado no Capítulo 1, a propriedade de um terreno ou de uma habitação não se estabelece como um freio na constituição de um sujeito político que luta contra as injustiças sociais que o atinge. Muitos militantes sem-teto conquistam suas moradias e continuam lutando para ampliar o acesso à moradia de outros, apoiando ações contra despejos, pressionando autoridades por melhorias urbanas e infraestrutura em comunidades que nem mesmo habitam e criando redes de formação política extremamente potentes, como destacado no Capítulo 3. No entanto, pouco a pouco, o individualismo possessivo pregado pelo modelo da casa própria tem minado algumas dessas formas coletivas de organização responsáveis segurar processos de gentrificação e expulsão, fazendo com que os efeitos da habitação como mercadoria voltem a atingir tanto moradias em ocupações organizadas quanto em conjuntos produzidos por programas do governo.

A busca do “sonho da casa própria” tem limitado o desenvolvimento de uma visão mais crítica da habitação como direito pela luta por moradia no Brasil, que tem influência direta na construção da habitação como política pública pelo Estado. É preciso questionar a visão difundida nesses espaços de disputa política de que a casa própria é a solução para todos os problemas de insegurança de posse das classes populares e todos os problemas derivados da mercantilização da habitação. Esse “calcanhar de Aquiles” que a casa própria tem representado nas lutas por moradia no Brasil dificulta a diversificação da política habitacional e a assimilação de alternativas de desmercantilização, e torna as populações suscetíveis à instrumentalização por parte dos governos, que têm usado desse modelo como uma forte ferramenta de cooptação e desmobilização.

215 Tonucci Filho (2017) relata processos desse tipo na ocupação Irmã Dorothy, em Belo Horizonte.

216 A forma como esse comércio vai se dar ou não passa a depender diretamente da coesão da comunidade e dos mecanismos coercitivos que a autoridade local conseguir estabelecer, nos termos de Abramo (2007). Segundo Tonucci Filho (2017), geralmente esses ficam a cargo dos movimentos sociais organizadores ou até mesmo do tráfico de drogas. Os casos das ocupações Dandara e Eliana Silva, em Belo Horizonte, são emblemáticos: enquanto na primeira, de maior dimensão, o movimento organizador perdeu o controle do acesso aos lotes para o mercado informal e para agentes do tráfico de drogas, na segunda, menor e onde lideranças importantes residem, o controle sobre os lotes e moradias ainda é forte.

6.1.3. *A relação entre Estado e casa própria*

Como vimos no Capítulo 4 e 5, o Estado influencia diretamente na difusão de formas de moradia por meio de políticas, e a mobilização de investimentos públicos no setor habitacional é capaz de realizar grandes transformações na estrutura e nas formas de ocupação, que podem se posicionar contra ou a favor do processo de mercantilização da habitação. O Estado brasileiro, que sempre voltou sua política de provisão habitacional para a casa própria, foi amplamente responsável por consolidar essa forma de ocupação como a mais proeminente e mais desejada por movimentos de luta por moradia e pela sociedade em geral. Já no contexto internacional, a relação entre Estado e casa própria se apresentou mediante uma diversidade maior de perspectivas.

No caso dos EUA, também emblemático com relação à centralidade desse modelo nas políticas públicas, a casa própria sempre foi reconhecida como sinônimo de democracia, prosperidade e poder das classes médias, sendo fortemente suportada pelo Estado e pelos sistemas hipotecários desde a década de 1930. Assim como no Brasil, apesar de por motivos e processos bastante distintos, esse modelo foi se consolidando historicamente como a forma de moradia reconhecida como a mais digna e mais segura. É possível comparar a fala do senador e empresário americano Charles Percy, na década de 1960, com a fala da presidenta Dilma Rouseff, poucos anos atrás, e notar que em ambas, a casa própria é tratada como sinônimo de dignidade, empoderamento e cidadania:

Um homem que possui sua própria casa adquire com ela uma nova dignidade. Ele começa a se orgulhar do que é seu, e se orgulha de conservá-la e melhorá-la para seus filhos. Ele se torna um cidadão mais firme e preocupado com sua comunidade. Ele se torna mais autoconfiante e autossuficiente. O simples ato de se tornar um proprietário transforma-o. Dá-lhe raízes, um sentimento de pertencimento, um verdadeiro suporte para sua comunidade e seu bem-estar.²¹⁷ Campanha de Charles Percy impressa em jornal em 1966 (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 75).

Investir em moradia digna para a população é investir na proteção e na segurança das famílias. A casa própria contribui para que as famílias tenham uma vida melhor, para que as crianças e jovens se sintam protegidos, para que os laços familiares e as amizades se desenvolvam, para que as famílias constituam um lar. Entrevista coletiva com Dilma Rouseff em 2012 (BONDUKI, 2012, p. 122).

217 A man who owns his own home acquires with it a new dignity. He begins to take pride in what is his own, and pride in conserving and improving for his children. He becomes a more steadfast and concerned citizen of his community. He becomes more self-confident and self-reliant. The mere act of becoming a homeowner transforms him. It gives him roots, a sense of belonging, a true stake in his community and its well-being (tradução livre).

Mas mesmo no caso norte-americano já houve uma experiência bastante significativa de política habitacional voltada para as classes populares, que não se baseava na propriedade privada individual da casa. Como apresentado no Capítulo 4, os *housing projects*, conjuntos habitacionais públicos voltados para a locação de baixo custo, representaram uma fase importante da política habitacional dos EUA. Isso significa que a atuação estatal no setor não foi exclusivamente voltada para a ampliação da casa própria. No entanto, essas políticas alternativas têm sido progressivamente destruídas, e a casa própria passou a ser estendida como modelo também para as classes populares a partir de formas altamente financeirizadas, como os *subprimes*, mostrando que o Estado norte-americano está cada vez menos interessado em prover formas desmercantilizadas de habitação.

Nos países capitalistas da Europa ocidental e nos países socialistas do leste, onde políticas voltadas para a locação ganharam força entre o início do século XX e a década de 1970, a difusão do modelo da casa própria emergiu com mais visibilidade nas políticas públicas apenas a partir da década de 1980, junto à onda neoliberal que desmontou as políticas dos Estados de bem-estar social e privatizou os estoques de habitação nos países pós-socialistas, como também tratado no Capítulo 4.

Por isso, em muitos países da Europa ocidental, a habitação social [*social housing*] remete culturalmente à habitação pública, regulada ou de associações sem fins lucrativos, aparecendo em oposição à casa própria [*homeownership*]. Provavelmente, até essa visão ser revertida, muitas décadas de transformação na política habitacional serão necessárias²¹⁸. Em muitos desses países, a casa própria ainda não é necessariamente a maior fatia da composição de ocupação dos domicílios²¹⁹, e políticas públicas de ampliação do seu acesso podem ser mais facilmente associadas a estratégias de cunho neoliberal²²⁰. Mesmo as recentes canalizações de investimentos públicos para a ampliação de taxas favoráveis de financiamento da casa própria tendem a ser invisibilizadas ou não são reconhecidas diretamente como uma política “social”, já que em muitos casos se direcionam majoritariamente a camadas de renda mais elevadas, como no caso dos Países

218 No documentário da BBC *The Great Estate - The Rise and Fall of the Council House*, de 2011, é possível ver como as habitações públicas marcaram a vida urbana dos trabalhadores na Inglaterra durante muitas décadas, criando uma forte cultura de moradia associada ao Estado.

219 Em cidades como Berlim, na Alemanha, o número de domicílios próprios é de apenas 11%, e em Roterdão, nos Países Baixos, de 26% (UN-HABITAT, 2011 *apud* MILANO, 2013).

220 No caso emblemático da Inglaterra, em que foi possível a compra de unidades públicas [*council houses*] pela política do direito à compra [*Right to buy*] a partir da década de 1980, ficou evidente a associação da casa própria com a política neoliberal de Margaret Thatcher, que defendia a criação de “uma nação de proprietários”. A divisão entre a defesa da ampliação da habitação pública e da defesa da ampliação do acesso à casa própria e chegou a ser um dos maiores embates entre partidos de esquerda e de direita no país nas últimas décadas.

Baixos (UITERMARK, 2011).

Já nos países pós-socialistas do leste europeu, que experimentaram a desmercantilização através de sistemas habitacionais centralizados e antidemocráticos de locação ultrasubsidiada, a casa própria expandiu-se frente a um sentimento ambíguo de libertação do regime totalitário e de abertura econômica vinculada às privatizações em massa. Se as habitações públicas ou de cooperativas, alugadas a baixíssimo custo, representavam uma vinculação com o poder centralizado e anti-democrático, por outro lado, a relação entre casa própria e democracia não se constituiu uma implicação direta. No processo de transição, a casa própria se deslocou de uma forma de habitação tolerada durante os regimes socialistas²²¹ para uma forma dominante e incentivada pelas políticas neoliberais, se estendendo também para o estoque anteriormente público, o que teve consequências desastrosas:

Famílias que haviam comprado os apartamentos onde moravam jamais haviam arcado com os custos, nem com as demais implicações de gestão e manutenção dos conjuntos. Dada a baixa qualidade de muitos desses conjuntos, sua condição física passou a se deteriorar rapidamente, sem que uma política para enfrentar o tema fosse posta em marcha. [...] Além disso, a privatização do estoque de moradia também foi acompanhada por privatizações nos serviços públicos – como eletricidade, água e gás –, o que acarretou imediatamente em um aumento dos custos da moradia. Na maioria dos casos, os custos de reforma também acompanharam a alta geral de preços que antes eram subsidiados (como os custos de material de construção) (ROLNIK, 2015, p. 76).

Como podemos observar, a relação entre Estado e políticas voltadas para a casa própria não é única, e tem se transformado substancialmente nas últimas décadas. No caso do Brasil, como vimos no Capítulo 5, a construção da política habitacional em direção ao modelo da casa própria iniciou-se ainda nos anos de 1940, no governo Vargas (BONDUKI, 1998; HOLSTON, 2013), e desde então foi uma estratégia utilizada tanto por governos antidemocráticos nos anos 1960 (com a criação do BNH) quanto por governos progressistas no âmbito municipal nos anos 1990 (em programas participativos e autogestionários), e no âmbito federal nos anos 2000 (com o MCMV). Aparecendo tanto em meio a estratégias keynesianas quanto em meio a políticas neoliberais, a casa própria se consolidou como uma forma de habitação naturalizada, o que impactou intensamente na condição de ocupação dos domicílios no Brasil (GRÁFICO 2).

Como o aumento da casa própria como forma de moradia não reduziu o número dos sem-teto e dos que moram em condições precárias, esse modelo de habitação traduziu-se também em

221 Na República Democrática Alemã, por exemplo, entre 1971 e 1981, as habitações de propriedade do Estado cresceram de 27,5% para 31,5%, e as geridas por cooperativas cresceram de 9,9% para 13,9%, enquanto diminuíram de 23% para 16,7% as propriedades privadas “capitalistas” (de aluguel). Mas as casas próprias, geralmente ocupadas por uma ou duas famílias que não tiravam lucros de suas propriedades, tiveram uma queda pouco significativa, de 39,2% para 37,6% (SILLINCE, 1990).

uma forma de barganha, uma estratégia comum de cooptação, despolitização e controle de movimentos de luta por moradia. Como afirma Eva Barbosa (1998):

No caso brasileiro, pensamos que a ausência de políticas de habitação social, concebidas de forma adequada ao problema da demanda insolvente da população pobre, encontra respaldo num pressuposto ideológico profundamente arraigado e, por isso mesmo, amplamente compartilhado pelos diferentes atores sociais envolvidos com a questão habitacional, embora nunca abertamente explicitado: o de que o acesso à moradia só é aceitável se na forma individualista da propriedade privada. O “sonho da casa própria”, acalentado igualmente por todos os brasileiros, independentemente da posição que ocupem na escala social, acaba, assim, transformando-se num filtro único, que, obliterando a visão, impede até mesmo de se pensar em formas alternativas de acesso à moradia (BARBOSA, 1998, p. 279).

Como reiterado por Joana Milano (2014), a consolidação da casa própria como política pública no Brasil representa um grande empecilho na formulação de programas que não contemplam a transferência da propriedade, como a locação social. Essa política, tão comum nos países que passaram por uma desmercantilização total ou parcial de seu estoque, não era conhecida como uma possibilidade para os governantes brasileiros, com exceção do município de São Paulo. No entanto, em meio a uma nova conjuntura de redução dos gastos federais com o programa Minha Casa, Minha Vida, a locação passou a ser revista, e tem sido comumente discutida em diversos contextos.

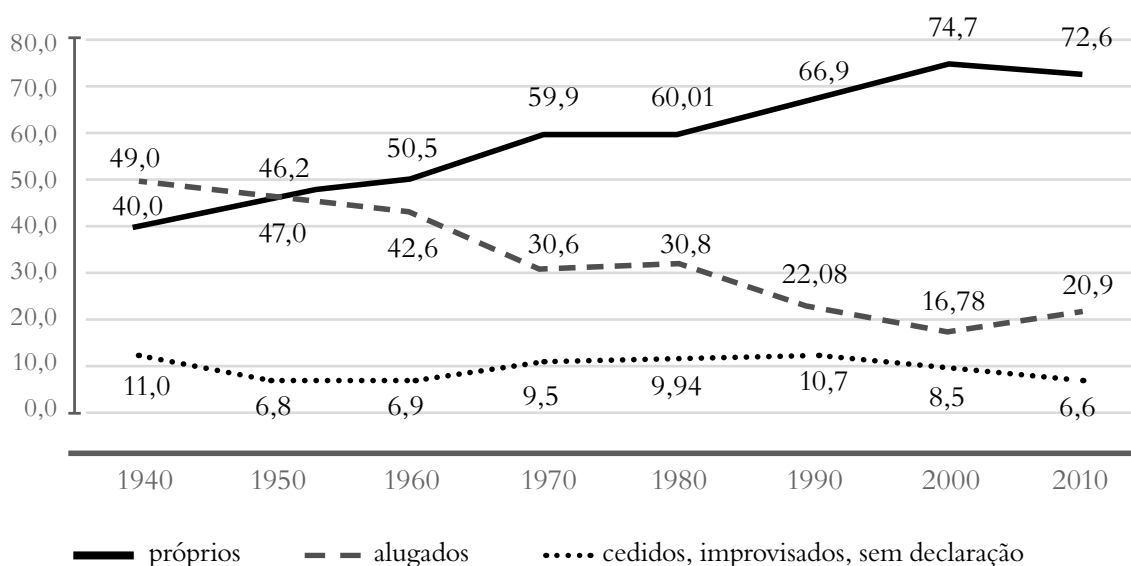


Gráfico 2: Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) – 1940 a 2010

Fonte: IBGE, Dados Históricos: Censo demográfico de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. In: Milano, 2014.

6.2. Via locação social

A locação social²²² também ganhou destaque no contexto internacional como um modelo de política pública, transformando as relações entre sociedade civil, movimentos sociais e Estado em diversos países e momentos históricos. Diferente da casa própria, a locação social pode caminhar mais próximo de uma ideia de desmercantilização do sistema habitacional via política pública, ao possibilitar o tratamento da moradia como um serviço público, a regulação dos valores abusivos dos aluguéis de mercado, e a criação de reservas de habitação que são acessadas de acordo com a necessidade habitacional e não de acordo com a capacidade de pagamento, entre outras questões. No entanto, dependendo da maneira com que é criada e gerenciada, a locação social pode também estar alinhada com a neoliberalização das cidades e com a mercantilização da habitação, favorecendo a alienação e a opressão residencial como qualquer outra política habitacional.

É importante ressaltar que existe uma grande diferença entre as políticas voltadas para a locação que emergiram durante o período pós-guerra em muitos países socialistas e capitalistas, principalmente na Europa, e aquilo que se tornaram nos dias de hoje. Algumas políticas recentes, como as criadas nas últimas décadas na cidade de Berlim e Nova York, por exemplo, também respondem a outras formas de entendimento da habitação. Enquanto é possível visualizar uma tentativa, ainda que parcial, de desmercantilização da habitação na fase inicial de implementação dessas políticas, atualmente, há uma tendência crescente de que os modelos sejam cada vez mais adaptados à lógica de mercado.

Muitas políticas foram concebidas a partir da provisão de moradias de propriedade pública, principalmente de autoridades locais (como na Inglaterra e na França), ou de propriedade de cooperativas, associações comunitárias, filantrópicas, e/ou sem fins lucrativos (como nos Países Baixos e na antiga Iugoslávia). Alguns países ganharam destaque também pela regulação do mercado privado de aluguéis (como a Alemanha). Os modelos variaram em cada contexto, tanto nas formas de provisão quanto de gestão dos estoques. Mas a lógica por trás da locação social era a de baratear os custos da moradia e facilitar o acesso à habitação para grande parte da população, sem visar lucros, o que exigia muito investimento público e pressão política.

222 Entende-se aqui como *locação social* o modelo de política pública voltado para o aluguel subsidiado, mediado ou regulado pelo poder público. Nessa política, o Estado pode atuar tanto no lado da demanda habitacional (capacitando a família no pagamento), quanto no lado da oferta (oferecendo habitações públicas, regulando o mercado ou facilitando a provisão por associações), quanto em ambos simultaneamente. Como apresentado no Capítulo 4, a locação social ganhou destaque na Europa nos países capitalistas e socialistas, principalmente no período pós Segunda Guerra, e nos EUA, em menor escala.

Com o avanço do neoliberalismo, muitas dessas políticas foram desmanteladas ou incorporaram a lógica da habitação como mercadoria em pelo menos alguma parte dos seus sistemas (ROLNIK, 2015; AALBERS, 2016; MADDEN; MARCUSE, 2016). No caso dos Países Baixos, por exemplo, onde associações ainda possuem grande parte do estoque de habitações e alugam a baixos custos, a lógica da rentabilidade foi incorporada internamente a essas organizações, que passaram a funcionar como grandes corporações, ainda que com finalidades sociais. Já as habitações de propriedade pública foram, em grande parte, privatizadas ou transferidas para o terceiro setor, e são cada vez menos comuns. Cresce também o número de políticas ligadas à iniciativa privada, como os benefícios fiscais ou flexibilizações na legislação para empreendedores que aceitem como contrapartida contratos de locação acessível por tempo limitado; e como políticas de subsídios diretos a inquilinos do mercado, que ajudam as famílias a bancar seus aluguéis sem afetar a lógica dos preços das residências.

Mesmo com essas transformações recentes, muitas famílias ainda têm conseguido assegurar uma moradia digna a partir da locação social em diversas cidades do mundo. Esse não é o caso do Brasil, como apresentado no Capítulo 5. No entanto, recentemente, com a expectativa de uma redução de recursos federais em habitação e um possível desmonte nos programas voltados para a casa própria, têm sido abertas possibilidades para o desenvolvimento de outras políticas no âmbito local. Entre as políticas alternativas que estão sendo analisadas para a superação dessa conjuntura, a locação social tem aparecido em debates em alguns municípios²²³. No sentido de evitar que modelos problemáticos se consolidem e apenas agravem a situação da moradia nesses locais, uma análise crítica da locação social como política pública também é necessária.

6.2.1. Alienação e opressão residencial na locação social

Como destacado por Madden e Marcuse (2016), a alienação e a opressão residencial não são problemas de uma forma específica de moradia, e podem também atingir famílias donas de suas próprias casas, o que geralmente não é muito evidente. Já no caso de moradias alugadas, as relações de alienação e opressão parecem ser mais explícitas, uma vez que em grande parte dos casos os objetivos de inquilinos e proprietários são bem distintos: enquanto um precisa morar, o outro quer garantir renda. Entretanto, mesmo quando há uma pretensa convergência de intenções entre locatários e locadores, como no caso de políticas públicas de locação social, processos recentes também têm colaborado para disseminar insegurança e queda na qualidade

223 Nessa seção trataremos mais especificamente de propostas debatidas em São Paulo e Belo Horizonte.

da moradia.

De acordo com Raquel Rolnik²²⁴, a locação tem se consolidado como a nova frente de financeirização da moradia, uma vez que em contextos como o norte-americano, muitas pessoas que perderam suas moradias, vítimas de execuções hipotecárias, hoje dependem do aluguel para morar. Nesse contexto, proprietários corporativos globais [*corporate global landlords*] têm comprado um grande volume de residências fruto dessas execuções, geralmente desvalorizadas, com a finalidade de garantir elevados rendimentos por meio de locações. Assim, a insegurança de posse e a alienação também têm se tornado mais frequentes nessa forma de moradia. O mesmo ocorre, ainda que de maneira distinta, nos sistemas de locação protegidos pelo Estado.

Segundo Aalbers (2016), o processo de financeirização da moradia não se disseminou apenas a partir de mecanismos hipotecários e de securitização ligados à casa própria, mas também a partir de transformações profundas nas políticas de locação subsidiada de inúmeros países. O autor cita duas das maiores frentes sobre as quais esse processo toma corpo: a privatização dos estoques de moradias públicas, semipúblicas ou de aluguel regulado por investidores financeiros [*financialized privatization*], e a participação de associações e empresas ligadas à produção e gestão de estoques de locação social no mercado de títulos e derivativos financeiros [*secondary financialization*]. Esses processos têm consequências diretas na estabilidade dos programas de locação social e geram inúmeros problemas na garantia da segurança da posse das famílias que deles dependem.

Nos EUA e na Alemanha, que exemplificam a primeira tendência [*financialized privatization*], investidores financeiros corporativos compraram blocos residenciais inteiros e estoques de companhias de locação públicas ou semipúblicas completos. Isso ocorreu com maior evidência em cidades como Berlim e Nova York, conhecidas pelo seu perfil de “cidades de inquilinos”²²⁵, onde há uma expressividade maior de políticas públicas ligadas a essa forma de moradia. Segundo Aalbers:

Enquanto a habitação pública representa apenas 6% do parque habitacional de Nova York e tem permanecido estável durante décadas, a parcela de habitação pública em Berlim diminuiu de 30% em 1990 para 15% em 2008. E enquanto a financeirização em Nova York teve como alvo o grande estoque habitacional de aluguel regulado em vez de atingir a habitação pública, em Berlim o estoque habitacional público não foi

224 Fala da professora Raquel Rolnik na mesa redonda “Estado, circuitos de capital e conflitos na reconfiguração da cidade”, no Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: Olhares cruzados Europa e América Latina, realizado na USP, campus São Carlos, em maio de 2018.

225 89% dos domicílios são alugados em Berlim e 55% em Nova York (UN-HABITAT, 2011 *apud* MILANO, 2013).

apenas privatizado, mas também financeirizado²²⁶ (AALBERS, 2016, p. 122).

Em Nova York, quase metade das unidades habitacionais tem o aluguel estabilizado²²⁷ [*rent-stabilized housing*], o que significa que os aluguéis tem valor máximo e aumentos anuais definidos, abaixo do mercado. No entanto, apesar de algumas unidades serem de propriedade de organizações comunitárias, que se tornaram provedores importantes de habitação acessível com a crise dos anos 1970 e 1980, a maioria do estoque de moradias de aluguel estabilizado ainda é de proprietários com fins lucrativos (AALBERS, 2016).

Nos anos 2000, grandes corporações privadas compraram cerca de 10% do estoque de aluguel estabilizado, aproximadamente 100 mil unidades concentradas em regiões predominantemente ocupadas por populações pobres no sul do Bronx, no Brooklyn, em Queens, e na parte superior e baixa de Manhattan. Para expulsar os antigos moradores e firmar novos contratos, mais rentáveis, essas empresas começaram a investir pouco na manutenção dos edifícios, pressionar por mudanças na legislação para favorecer aumentos, promover alta rotatividade para elevar os rendimentos, e até elevar o valor do aluguel ilegalmente e despejar inquilinos, criando um problema grave de insegurança para muitas famílias²²⁸ (AALBERS, 2016). O relato de Madden e Marcuse ilustra bem a situação em que esses bairros hoje se encontram:

Mahamadou, um mecânico de automóveis que se mudou de Mali para o Bronx em 1996, não estava otimista sobre suas perspectivas residenciais. “É difícil viver assim”, disse ele a um repórter. “Você quer mais espaço, mas se você não tem dinheiro, como vai pagar por ele?” Com uma renda familiar de US \$ 1.700 por mês, uma moradia decente, acessível e segura é quase impossível de encontrar em Nova York. Com uma renda baixa em uma cidade cara que lhes oferece poucas alternativas habitacionais, a família Touunkara, com oito pessoas em um quarto, enfrenta desafios particularmente difíceis. Mas a situação deles é muito comum. O sul do Bronx não é mais uma fonte confiável de moradia a preço acessível - os aluguéis estão subindo rapidamente à medi-

226 Whereas public housing amounts to only 6 per cent of New York’s housing stock and has remained stable for decades, the public housing share in Berlin went down from 30 per cent in 1990 to 15 per cent in 2008. And, whereas financialization in New York targeted the large rent-stabilized housing stock rather than public housing, in Berlin the public housing stock was not only privatized but also financialized (tradução livre).

227 Em Nova York, existe uma série de políticas voltadas para a locação e grande parte do estoque é regulado (controlado ou estabilizado). O aluguel controlado se aplica a edificações construídas antes de 1947, cujas unidades ainda são ocupadas pelos mesmos locatários desde 1971. Já o aluguel estabilizado, em questão nessa seção, se aplica a edificações construídas entre 1947 e 1974, e incorpora também edifícios construídos ou renovados com benefícios fiscais a partir de 1974. Em 2011, o aluguel estabilizado abrangia quase um milhão de unidades habitacionais em Nova York - cerca de 45% do estoque habitacional da cidade (FURMAN CENTER, 2014 *apud* COSTA; PAOLINELLI, 2015).

228 Apesar da renda dos inquilinos não ser matéria de priorização para o acesso às unidades de aluguel regulado, em 2011, 66% dos moradores dessas unidades eram de baixa renda (FURMAN CENTER, 2014 *apud* COSTA; PAOLINELLI, 2015).

da que investidores corporativos voltam suas atenções para o bairro. E, em toda a cidade de Nova York, estima-se que 12% de todas as unidades de locação sejam superlotadas. Vinte outras famílias que Mahamadou e Assetu conheciam de sua mesquita local enfrentaram condições similares²²⁹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 53-54).

Berlim, que ficou conhecida no mundo acadêmico pelos processos de gentrificação de vizinhanças como Kreuzberg e Prenzlauer Berg – que tem expulsado gradativamente minorias étnicas, principalmente turcos – também conta uma história de transformações sucessivas nas políticas de aluguel suportadas pelo Estado. Das 212 mil habitações públicas que a cidade fornecia, 125 mil foram privatizadas apenas entre 2000 e 2005 (AALBERS; HOLM, 2008²³⁰ *apud* AALBERS, 2016), gerando uma concentração repentina de unidades nas mãos de grandes companhias privadas internacionais. Em 2004, por exemplo, a companhia americana Cereberus, que comprou as 65 mil unidades da companhia pública GSW, tornou-se da noite para o dia a maior proprietária de imóveis da cidade. Seu plano era manter as unidades por poucos anos, aumentar os aluguéis, reformar as unidades e vendê-las (UFFER, 2014²³¹ *apud* AALBERS, 2016).

Como grande parte dessas companhias estavam mais interessadas em transacionar seus estoques da maneira mais rentável possível, do que de fato gerenciá-los, dando a devida manutenção, os inquilinos “muitas vezes esperavam no limbo, às vezes vivendo em condições inseguras e perigosas, sem um proprietário para abordar”²³² (AALBERS, 2016, p. 125). No caso de Berlim, isso resultou no aumento das pressões de gentrificação que expulsaram pobres e imigrantes para áreas menos valorizadas da cidade (UFFER, 2014 *apud* AALBERS, 2016), como é possível observar em muitos relatos de moradores e comerciantes locais:

229 Mahamadou, an auto mechanic who moved to the Bronx from Mali in 1996, was not optimistic about their residential prospects. “It’s hard to live like this,” he told a reporter. “You want more space, but if you don’t have money, how are you going to pay for it?” With a family income of \$1,700 per month, decent, affordable, and secure housing in New York is nearly impossible to find. On a low income in an expensive city that offers them few housing alternatives, the Toukara family, with eight people in one room, face particularly difficult challenges. But their situation is all too common. The South Bronx is not a dependable source of affordable housing—rents are rising rapidly as corporate investors set their sights on the borough. And across New York City, an estimated 12 percent of all rental units are over-crowded. Twenty other families that Mahamadou and Assetu knew from their local mosque put up with similarly cramped conditions (tradução livre).

230 AALBERS, M. B.; HOLM, A. (2008). Privatising social housing in Europe: The cases of Amsterdam and Berlin. **Berliner Geographische Arbeiten**, 110. 2008. p. 12-23.

231 UFFER, S. Wohnungsprivatisierung in Berlin. Eine Analyse verschiedener Investitionsstrategien und deren Konsequenzen für die Stadt und ihre Bewohner. In HOLM, A. (ed.) **Reclaim Berlin: Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt**, 2014, p. 64-82.

232 Often waited in limbo, sometimes living in dangerous unsafe conditions, without a landlord to approach (tradução livre).

“Milhares de berlinenses que moram em lugares como Kreuzberg há décadas estão sendo espremidos e bairros inteiros se tornaram irreconhecíveis”, diz Pamela Schobess, gerente de boate que mora em Wrangelstrasse 66 desde 1999. [...] A senhora Schobess ainda está esperando que Berlim possa reverter a maré da gentrificação. “A cidade está cansada de investidores vindo de todo o mundo e mudando o caráter do lugar”, diz ela. O maior risco é, diz ela, que “Berlim acabará sendo um lugar exatamente como qualquer outro”.²³³

A segunda tendência de financeirização nas políticas de locação apontada por Aalbers (2016), a financeirização secundária [*secondary financialization*], é exemplificada pelas transformações ocorridas em associações de habitação no Reino Unido e nos Países Baixos. Nos dois países, com a redução dos investimentos públicos no setor de locação social, as associações responsáveis pela gestão dos estoques²³⁴ começaram a apresentar uma participação cada vez mais intensa no mercado financeiro. Nas associações do Reino Unido, se tornou comum a venda de títulos²³⁵, e nos Países Baixos, as aplicações em derivativos²³⁶. Nas palavras de Manuel Aalbers:

Nos Países Baixos - que ainda tem mais habitação social, relativamente falando, do que qualquer outro país do mundo, mais do que qualquer país socialista ou comunista teve - em algum momento, em Amsterdã e em Roterdã, nas décadas de 1970 e 1980, mais de 90% das moradias era habitação social. Mas até mesmo lá, parte está sendo privatizada, e mesmo onde ainda há moradia social, não é de propriedade do Estado na maioria dos casos. E você vê financeirização dentro das organizações de moradia. O mesmo no Reino Unido, onde as associações habitacionais estão contratando empréstimos a partir de contratos governamentais [...]. E você vê efeitos em como estas organizações funcionam. E a relação custo-eficácia se torna muito mais importante, as considerações de lucro tornam-se mais importantes. [...] Na Holanda você vê associações habitacionais comprando derivativos [...] elas estão se envolvendo com o produto financeiro mais tóxico possível. [...] Eu ainda acho que é melhor morar em uma casa das associações habitacionais de Londres, ainda que com uma consideração de lucro, que ter que encontrar algo no mercado privado. Mas não é mais a mesma associação de moradia que costumava ser, e a acessibilidade [*housing affordability*] torna-se um concei-

233 Guy Chazan, “Germany: Berlin’s war on gentrification”, *Financial Times*, 10 de outubro de 2016.

234 Durante o processo de privatização do estoque público inglês que se iniciou na década de 1980, muitas unidades foram transferidas não apenas para seus moradores, mas também para associações sem fins lucrativos. Uma “solução de terceira via” que permitiu ao governo britânico continuar seus processos de privatização e ao mesmo tempo salvaguardar um estoque social residual (AALBERS, 2016, p. 129). Já no caso holandês, como apresentado no Capítulo 4, as associações de habitação já eram presentes desde os primórdios da política de locação, e sempre geriram um grande volume de moradias.

235 Segundo Aalbers (2016), no Reino Unido, o encolhimento do mercado de títulos lastreados em hipotecas pelo estouro da bolha em 2008 resultou numa procura por outras formas de investimento, como os títulos de associações de habitação social. É um produto que não representa uma novidade e já está disponível desde os anos 1980, quando foi criado pelo governo para substituir investimentos públicos no setor, mas nos últimos tem tido um aumento em sua popularidade.

236 Nos anos 2000, o fundo garantidor das associações de habitação holandesas passou a permitir contratos de derivativos entre as associações e bancos, e até mesmo promovê-los. No entanto, as associações eram proibidas de especular com esses produtos financeiros, o que na prática, foi descumprido.

to mais difícil do que costumava ser antes²³⁷.

No caso dos Países Baixos, por exemplo, a corporação Vestia, originária da privatização da companhia de habitação pública GWB de The Hague em 1992, se tornou a maior associação holandesa, gerindo cerca de 90 mil unidades. Depois de perder cerca de 20 bilhões de euros²³⁸ ao investir em derivativos extremamente tóxicos em bancos estrangeiros, a associação foi obrigada a vender 32 mil unidades do seu estoque e maximizar os aluguéis nas renovações de contratos para se manter, causando um estrago na política habitacional de cidades como Roterdã.

No caso inglês, há também o exemplo da Cosmopolitan Housing Association, que teve que ser resgatada pelo grupo *Sanctuary Housing Group*, depois de ter sido superestimada no mercado de títulos por conta de erros de contabilidade (AALBERS, 2016). No entanto, diferente dos Países Baixos, no Reino Unido as unidades de locação social reduziram bruscamente, gerando filas enormes para o acesso à habitação. No documentário da BBC (2016) *No Place to Call Home*, a conselheira encarregada da assistência social das regiões Barking e Dagenham de Londres, Maureen Worby, disse em uma reunião de pessoas locais que para acessar uma habitação das *concil houses* elas provavelmente esperariam uma década, antes de acrescentar: “Você sabe que não é uma espera de 10 anos, é uma espera de 50 anos”. Em meio a essa conjuntura, o documentário mostra a dificuldade de diversas famílias inglesas para acessar a habitação:

Entre os participantes [do documentário] estão uma professora com necessidades especiais de 54 anos obrigada a dormir em seu carro depois de perder o emprego, uma família com um filho que passou três anos dormindo em sofás de amigos e uma jovem que em teoria não precisa de ajuda, apesar de ter tentado se matar. [...] John East, o diretor de habitação do Conselho, disse ao jornal *The Guardian* que [...] “Em termos de tentar encontrar acomodação adequada para os sem-teto, estamos em meio a tempestade” [...]. A população de sem-teto do bairro cresceu 350% em quatro anos, acrescentou, com quase metade deles trabalhando, mais de 10%. “Isso está realmente afetando

237 In The Netherlands - which has still more social housing relatively speaking than in any other country in the world, more than any socialists' or communists' - at some point, in Amsterdam and in Rotterdam, in the 1970's and 1980's, more than 90% of any housing was social housing. But even there is part being privatized, and even where there is still running social housing, is not owned by the state in most cases. And you see financialization within in this organizations. The same in UK, housing associations are taking out loans from government contracts [...]. And you see effects in how this organizations works. And cost-effectiveness becomes much more important, profit considerations become more important. [...] In The Netherlands you see housing associations that were buying derivatives [...] they're having the most toxic financial product possible. [...] I still think is better to live in a house of the housing associations in London with a profit consideration that have to find something in the private market, but it is not the same housing association anymore it used to be, and affordability becomes a difficult concept than it used to be before (tradução livre). Fala de Manuel Aalbers no Seminário O Complexo Financeiro Imobiliário, realizado pelo grupo de pesquisa Práxis-UFMG, dia 23 de maio de 2018.

238 Hannah Fearn e Kate Allen “Largest Dutch housing association faces mass sell-off of homes”, *The guardian*, 29 de fevereiro de 2012.

as pessoas que estão no trabalho e lutando”, disse ele.²³⁹

Com essas transformações, tanto no Reino Unido quanto nos Países Baixos, as associações de locação social se configuram cada vez menos em extensões do Estado, e estão cada vez mais atreladas a mecanismos arriscados de investimento (AALBERS, 2016). Com isso, causam inúmeras inseguranças nas famílias que buscam fugir do mercado e apostam nelas como uma alternativa mais compatível com suas reduzidas capacidades de pagamento.

No Brasil, a ausência de uma política de locação social sólida, como as que vêm sendo desmanteladas pelos processos de financeirização recentes nos países citados, não impediu que muitas pessoas vivessem de aluguel sob auxílio do Estado, às vezes, em condições extremamente inseguras e/ou inadequadas de moradia. Ainda que não se tratem de políticas efetivas de locação social, os “bolsa-aluguel” ou “auxílio moradia” são muito comuns em muitas cidades brasileiras, usados como solução temporária em casos de desastres naturais, remoções por obras públicas, situações de vulnerabilidade social, entre outros. Não alteram a forma em que o mercado de aluguéis funciona, não reduzem as relações opressivas entre proprietários e inquilinos e não garantem a segurança de posse, apenas possibilitam uma ajuda para a família resolver sua própria situação no mercado privado de aluguéis por um tempo determinado. No caso da cidade de São Paulo, o benefício atualmente é de R\$ 400,00 e abrange cerca de 28 mil pessoas²⁴⁰. Em Belo Horizonte, o valor chega a R\$500,00, e R\$600,00 em casos específicos, e favorece cerca de 2.400 pessoas²⁴¹.

Em Belo Horizonte, a prefeitura monitora a qualidade dos imóveis alugados e as famílias precisam enviar o comprovante de pagamento do aluguel todos os meses para garantir a continuidade do benefício. Segundo consta no Plano Local de Habitação de Interesse Social (BELO HORIZONTE, 2010) o tempo médio de permanência das famílias beneficiadas pelo programa é de 2 anos. Porém, relatos apresentados por Costa e Paolinelli (2015, p. 45) mostram outra realidade: segundo militante das Brigadas Populares em entrevista, “A gente conhece muita gente que ficou mais de 5 anos. E muita gente que teve cortado no meio.”

Há também relatos sobre relações problemáticas entre inquilinos e proprietários, já que não há nenhuma mediação do poder público. Durante reunião do Coletivo Habite a Política - grupo

239 Peter Walker, “The London borough with a ‘50-year waiting list’ for council houses”, *The Guardian*, 19 de outubro de 2016.

240 Léo Arcoverde e Victor Ferreira, “Gasto da Prefeitura de SP com auxílio-aluguel aumenta mais que 4 vezes em 10 anos”, *GloboNews*, 02 de maio de 2018.

241 Juliana Baeta, “Bolsa-moradia só é disponível para cerca de 16% da população de rua”, *O Tempo*, 22 de março de 2015.

que será tratado no próximo capítulo – uma militante do MNLM contou [informação informal] que uma senhora de idade que ela conhecia havia sido ameaçada de morte pela proprietária do imóvel que alugava com auxílio da bolsa moradia, exigindo que fosse embora. Na pressa de mudar de casa, a senhora não conseguiu encontrar outra moradia adequada aos parâmetros exigidos pelo município, e teve seu auxílio cancelado, agravando ainda mais sua situação.

Além disso, ainda que estudos realizados por funcionários da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)²⁴² mostrem que o programa não apenas inflaciona o mercado de aluguéis, mas também o deflaciona em alguns casos, fato é que não há um controle sobre os efeitos desse tipo de política no mercado, o que reforça um senso comum de que o programa “beneficia a especulação imobiliária”, como notado na fala do integrante da Comissão Pastoral da Terra, em entrevista anônima concedida a Costa e Paolinelli (2015, p. 47):

A bolsa moradia acaba contribuindo pra elevação dos alugueis nas regiões pobres. Por exemplo, na ocupação Nelson Mandela, que aconteceu aqui na Serra, a bolsa moradia da prefeitura era de 250, passou pra 350, passou pra 500 reais. Ai quem alugava a 300 falou, não, já que a prefeitura tá pagando 500, agora vou querer 700, 800. Então muitas vezes a prefeitura dá os 500, mas o aluguel pulou pra 800, 900 reais. Então é um negócio contraditório, beneficia muito mais a especulação imobiliária.

No caso de São Paulo, único município brasileiro que investiu em um programa de locação social de maior porte, a partir da oferta de moradias públicas para aluguel subsidiado, existem muitas queixas sobre a manutenção oferecida pela COHAB-SP nas edificações. Também há relatos de gestores públicos ligados à criação e desenvolvimento do programa²⁴³ que afirmam que o despreparo dos órgãos envolvidos com o programa acabou por gerar, em alguns casos, uma preocupação maior dos funcionários (porteiros, vigias, etc) com o cuidado do patrimônio público das edificações que com a segurança dos próprios moradores.

No Residencial Parque do Gato, originário da remoção e assentamento de uma favela no bairro Bom Retiro, apesar da aparente extraordinária segurança de posse que os moradores gozam²⁴⁴, as irregularidades de ocupação e a inadimplência são muito altos, e há relatos de que o tráfico e outras organizações controlam o lugar (GATTI, 2015). Todas essas dificuldades complicam

242 Estudo de Gustavo Saporì Avelar (supervisor do programa Bolsa Moradia), Adaiton Altoe e Kerley Antônio Cordeiro Oliveira (analistas Técnico Social da Urbel) sobre amostra de 138 contratos de aluguel assinados em 2017, apresentada no Grupo de Estudos em Locação Social, composto por funcionários da Urbel e representantes do Coletivo Habite a Política.

243 Falas em mesa redonda sobre Locação Social no Seminário Diálogos Internacionais – Outras Propriedades: Função Social das Cidades e Modelos Alternativos de Propriedade Imobiliária, realizada no Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo em 14 de setembro de 2017.

244 Segundo a morador do edifício, dona Olga: “Que eu saiba, só vai embora quem quer” (GATTI, 2015, p. 245).

ainda mais a receptividade da população sobre a implementação de programas dessa natureza no Brasil.

6.2.2. A relação entre luta por moradia e locação social

Como vimos no decorrer desse trabalho, a luta pela moradia no Brasil não incorporou reivindicações por políticas voltadas para a locação, sendo direcionada principalmente à permanência nas vilas e favelas, às ocupações e a lutas pelo acesso à casa própria. No entanto, em países onde muitos ainda vivem de aluguel e onde há um histórico de políticas públicas voltadas para essa forma de moradia, muitos movimentos, organizações e mobilizações surgiram e continuam surgindo em defesa da ampliação e da melhoria das condições da moradia de aluguel. Nesses casos, a moradia digna não se opõe à locação, mas sim à ausência de participação na gestão dos estoques, aos processos opressivos entre proprietários e inquilinos, aos despejos, aos aumentos desproporcionais e às precárias condições de manutenção de algumas moradias.

Se “cidades de inquilinos” como Nova York e Berlim são onde se encontra o maior número de pessoas vivendo de aluguel e o maior número de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso a essa forma de moradia, também são nessas cidades onde as lutas voltadas à locação social se tornaram mais emblemáticas. Em Nova York, a habitação pública e o controle de aluguel se transformaram, ao longo da história, nos dois pilares principais da política municipal de habitação. Mas essas medidas não foram resultado apenas das demandas socioeconômicas e políticas da cidade, mas também da pressão dos movimentos sociais.

Madden e Marcuse (2016) descrevem com detalhes a longa trajetória das organizações de luta por moradia de Nova York, desde seus primórdios até os dias de hoje. Segundo os autores, as ligas de inquilinos e as greves de aluguel foram iniciativas fortes na cidade desde o início do século XX, e eram fundamentais para não só limitar a exploração de proprietários privados, mas também para pressionar as autoridades a criar leis mais favoráveis aos inquilinos, que surgiram principalmente depois dos anos 1930. Com o passar das décadas, os movimentos de trabalhadores inquilinos se engajaram, para além dos protestos e greves, em organizações que buscavam investigar formas jurídicas de transformação do sistema habitacional, e adentraram na política também através da representação legal, usando uma combinação inteligente de luta institucional e ação direta.

No período entre o início do século e a década de 1930, esses movimentos obtiveram conquistas importantes, como vitórias pontuais contra proprietários injustos e ganhos concretos

de direitos para os inquilinos (retenção de aumentos, garantia de manutenção dos edifícios, e direito à greve). Já no período pós-guerra, uma diversidade de movimentos lutou também contra os processos de renovação urbana que vinham acompanhados de remoções de cortiços e da construção de habitação pública de forma antidemocrática, que destruíam a coesão das comunidades trabalhadoras urbanas.

Na década de 1950, os inquilinos da habitação pública criada pelo Estado depois dos anos 1930 formaram uma das ligas mais poderosas e mais coesas da cidade, ganhando apoio até mesmo de personalidades como Janes Jacobs e Lewis Mumford, fazendo com que os *housing projects* ficassem conhecidos como lugares de moradores subversivos. A década de 1960 também foi marcada por muitas iniciativas dessa natureza, no entanto, nos anos 1970, muito do que havia sido conquistado ruiu com o avanço das políticas neoliberais. Os ativistas continuaram a lutar por melhorias nas condições de habitação da cidade, mas se limitaram mais a ações defensivas.

Com a desindustrialização de muitos bairros de Nova York, a vacância de imóveis teve um aumento repentino²⁴⁵, e cresceu o espaço do setor financeiro e imobiliário na cidade. O abandono dos imóveis foi seguido de uma onda de gentrificação. Buscando reverter esse quadro, algumas dessas edificações foram transformadas em cooperativas por movimentos comunitários locais, e outras foram tomadas pelo Estado, que no entanto, não tem investido muito na ampliação de unidades para habitação desde então. Hoje, os militantes ligados à ampliação do direito à moradia lutam fortemente para manter o estoque público e o controle de aluguéis, mas expandi-los parece um sonho distante, já que a cidade está muito mais mercantilizada e gentrificada do que antes.

Segundo reportagem do jornal *The Nation*²⁴⁶, nos últimos anos, a cidade de Nova York tem experimentado o surgimento de novos movimentos, muito mais dinâmicos e ousados que os das décadas anteriores, como a *People's Action*, uma coalizão de base que inclui uma série de grupos por justiça habitacional. Segundo Tara Raghuvver, a diretora de campanha da iniciativa, “as pessoas estão com fome de algo mais. Precisamos reinvestir em moradias públicas”. O grupo fez uma campanha e um *lobby* no congresso para que nenhum centavo fosse cortado do departamento de habitação nesse ano, e conseguiu barrar a queda de investimentos públicos no setor. Os ativistas exigem a reabilitação das moradias do Estado e o fim das privatizações.

245 De 1000 prédios abandonados em 1961, para 7000 em 1970. Depois dos anos 1970, a cidade perdeu 40 mil unidades por ano (MADDEN; MARCUSE, 2016).

246 Jimmy Tobias, “Meet the Rising New Housing Movement That Wants to Create Homes for All - From rent regulation to social housing, activists are pushing for serious solutions to the affordable-housing crisis” *The Nation*, 24 de maio de 2018.

Ainda segundo a reportagem, no mês de abril deste ano, o *People's Policy Project* (3P), um *think tank* socialista apoiado pelo escritor e advogado Matt Bruenig, divulgou o relatório “*Social Housing in the United States*”, que, entre outras questões, mostrou que a orientação para o mercado das políticas habitacionais da cidade está muito equivocada. O relatório usa do conceito de “habitação social” do *New York City's Center for Architecture*, definido como

Uma mistura de projetos públicos liderados por autoridades municipais, esquemas filantrópicos liderados por instituições de caridade e esquemas coletivos liderados por residentes. Comum a todos eles é a ideia de que existem alternativas para um sistema de provisão de habitação puramente orientado para o mercado.²⁴⁷

A partir dessa ideia, o documento desenvolve uma proposta de criação de 10 milhões de unidades de habitação pública no país para os próximos 10 anos, a serem oferecidas não apenas aos pobres e à classe trabalhadora, mas também a pessoas de classe média, para quebrar a ideia de que a habitação social são *ghettos* verticais. Tudo isso seria possível, de acordo com o relatório, apenas pela simples revogação do plano tributário republicano. Para o ativista entrevistado Ryan David Acuff, cooperativas, *community land trusts* outras formas de moradia controladas pela comunidade são os alicerces de um sistema de moradia social verdadeiramente democrático, e define a habitação social como “acessibilidade permanente e controle dos moradores”²⁴⁸.

Iniciativas recentes também tem ganhado força na cidade de Berlim, onde o número de residentes de moradias alugadas é ainda maior que o de Nova York. Para além dos problemas que a cidade tem enfrentado quanto à redução do estoque de moradias públicas, com a privatização massiva que ocorreu a partir da década de 1990, existem também problemas relacionados com o estoque de moradias privadas reguladas, também reconhecidas como habitação social²⁴⁹. Essas moradias foram construídas com ajuda de subsídios públicos, com a condição de que não poderiam ter seus aluguéis elevados por períodos longos de tempo. No entanto, com o fim desses contratos, a cidade passou a viver uma avalanche de aumentos nos aluguéis e uma série de despejos de populações que haviam feito dessas unidades sua moradia por décadas.

Essa onda veio acompanhada de processos de gentrificação e limpeza social em bairros onde habitam grandes comunidades de imigrantes (principalmente turcos) e seus descendentes.

247 A mix of public projects led by city authorities, philanthropic schemes led by charities and collective schemes led by residents. Common to them all... is the idea that there are alternatives to a purely market-oriented system of housing provision (tradução livre).

248 Permanent affordability and resident control (tradução livre).

249 Na Alemanha, a habitação social [*social housing*] não é um estoque definido de moradia, como a moradia pública [*public housing*] e sim uma característica de habitações específicas durante um período determinado de tempo (DONNER, 2000 *apud* AALBERS; HOLM, 2008).

Bairros como o Kreuzberg e Neukölln, considerados pobres e desvalorizados na década de 1970, agora estão se tornando, pela sua efervescência cultural e diversidade, regiões atrativas para o capital imobiliário, que tem investido na compra de muitas unidades nessas áreas com o intuito de renová-las.

Na região do Kotti, termo afetivo usado para denominar o distrito mais pobre e com maior concentração de turcos do bairro Kreuzberg, o aumento repentino nos aluguéis mobilizou uma grande rede de residentes contra processos de expulsão, gentrificação e discriminação racial. Muitos moradores de origem turca se descobriram passando por processos semelhantes de aumentos seletivos e tendo dificuldade para alugar apartamentos na região após informar seus nomes. Passaram então a se organizar em um coletivo contra a opressão e a alienação residencial sofrida no bairro, o Kotti & Co., fortalecendo a comunidade local e conquistando uma grande rede de apoiadores. Em 2012, fizeram uma vigília nas proximidades da estação Kottbusser Tor, e construíram um centro comunitário provisório na calçada, o *Gecekondu*²⁵⁰, que ainda existe até os dias de hoje. Em 2015, lançaram a publicação “por que estamos aqui” [*und deswegen sind wir hier*] e têm pressionado por uma série de modificações na legislação sobre os aluguéis da cidade, a partir de protestos, organizações, *lobbies* em esferas governamentais, entre outras estratégias. Nas palavras do movimento²⁵¹:

Nós não somos casos individuais. Muitos que costumavam dizer: “isto não fará diferença”, estão agora chegando ao acampamento de protesto, assumindo turnos noturnos e marchando conosco em nossos comícios. Nossos problemas aparentemente individuais só permanecem como questões “privadas” se não nos unirmos! Podemos sentir isso - juntos somos fortes e podemos nos tornar ainda mais fortes. [...] Nosso *Gecekondu* é um espaço aberto. Aqui, nós nos conhecemos (melhor) com uma xícara de chá ou café e é aqui que trocamos idéias. Organizamos eventos, noites de cinema e shows. Nós fornecemos informações sobre o nosso protesto e sobre os direitos dos inquilinos, conhecemos novas pessoas ou simplesmente desfrutamos do Kotti no horário de verão. Todo mundo que vem ao *Gecekondu* é bem-vindo. É um lugar especial, porque todos nós nos sentimos responsáveis por garantir que todos se sintam à vontade e que este espaço seja aberto e acolhedor. Considerando todas as nossas diferenças, o *Gecekondu* já representa um pouco da Utopia vivida [...]. Frases vazias como “multicultural”, “integração” ou “tolerância” não se aplicam a nós. Nossa comunidade é sobre os encontros e conversas comuns entre um grupo diversificado de pessoas. Nós não apenas ‘toleramos’ uns aos outros, estamos curiosos para nos conhecermos e nos aproximamos uns dos outros com respeito. [...] Nós não escolhemos essa luta contra o aumento do aluguel. A luta chegou até nós. Somos vizinhos que têm que se engajar na política porque os políticos

250 Segundo o site do movimento, *Gecekondu* significa “construído durante a noite”, e faz referência a casas construídas por migrantes que se deslocam de áreas rurais para as periferias de pequenas e grandes cidades na Turquia. Quando essas casas são construídas entre o crepúsculo e o amanhecer, o governo não tem permissão para derrubá-las sem se envolver em processos judiciais.

251 Kotti & Co, agosto de 2012. Texto produzido coletivamente por uma série de ativistas e apoiadores. Disponível em < <https://kottiundco.net/english/> > acesso em maio de 2018.

estão nos ignorando. Mas através desse protesto político criamos algo bonito juntos: um espaço que está aberto para qualquer um que venha aqui.²⁵²

Muitas outras mobilizações devido aos aumentos dos aluguéis e despejos têm tomado a cidade, além da Kotti & Co. No documentário *Mietrebelln* (Inquilinos rebeldes), de Gertrud Schulte Westenberg e Matthias Coers, de 2014, a iniciativa do grupo é apresentada junto a muitas outras, como prevenções organizadas de despejos, a luta pela proteção de um centro comunitário de idosos frente à pressão dos proprietários, a ocupação da prefeitura por reduções nos aluguéis, entre outras mobilizações auto organizadas. A produção do documentário foi uma forma de dar visibilidade a esses grupos, e os criadores não permitem que ele seja exibido sem o acompanhamento de uma discussão política.²⁵³

No Brasil, raramente se observa a existência de organizações ligadas a inquilinos, ou movimentações de ativistas pela criação de políticas voltadas para o aluguel. Há uma relação muito desgastada entre moradores, movimentos e o poder público devido às políticas voltadas para locação que se resumem aos auxílios mensais, como já mencionado anteriormente. Muitos militantes acreditam que políticas de aluguel são arriscadas e podem ser facilmente utilizadas como forma de barganha política e desmobilização social. Nas palavras do integrante da Comissão Pastoral da Terra de Belo Horizonte, e da militante das Brigadas Populares, respectivamente:

O caso da bolsa moradia aqui é uma questão paliativa e muito clientelista. [...] Isso é um instrumento passageiro, não é uma solução definitiva. A definitiva mesmo tem que ser moradia própria, adequada e digna. [...] Tem centenas de casos que nós ficamos sabendo aí que a família recebeu o bolsa moradia por 4, 5, 6 meses, no máximo 8 meses,

252 We are not individual cases. Many who used to say, “this won’t make a difference,” are now coming to the protest-camp, are taking on night shifts and are marching with us at our rallies. Our seemingly individual problems only remain “private” issues if we don’t come together! We can feel it – together we are strong and we can become even stronger. [...] Our Gecekondu is an open space. Here, we get to know each other (better) over a cup of tea or coffee and it is here where we exchange ideas. We organize events, movie nights and concerts. We provide information about our protest and about tenant rights, meet new people or simply enjoy Kotti at summer time. Everyone who comes to the Gecekondu is welcome. It is a special place because we all feel responsible for making sure that everyone can feel comfortable and that this space is open and welcoming. Considering all our differences, the Gecekondu already represents a bit of lived Utopia [...]. Empty phrases like “multi-kulti”, “integration” or “tolerance” don’t apply to us. Our community is about the ordinary encounters and conversations between a diverse group of people. We don’t just ‘tolerate’ each other, we are curious to get to know each other and we approach each other with respect. [...] We did not choose this fight against rent increase. The fight came to us. We are neighbors that have to engage in politics because the policy makers are ignoring us. But through this political protest we created something beautiful together: a space that is open to anyone who comes here.

253 O documentário foi exibido na Escola de Arquitetura da UFMG no dia 5 de maio de 2017, durante o colóquio “Disputas urbanas e processos de auto-organização”, com o acompanhamento da pesquisadora do grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM), Lígia Milagres, responsável pela interlocução com o movimento e os criadores.

1 ano, e depois a prefeitura parou de pagar. E a família voltou pra rua, ou pra cruz do aluguel. Entrevista concedida por integrante da Comissão Pastoral da Terra (COSTA; PAOLINELLI, 2015, p. 46).

A receita é assim: vão na comunidade, prometem o bolsa moradia mas avisam as pessoas individualmente, [...] você tinha que receber e imediatamente sair da casa, dividindo a comunidade, e uma bolsa de 300 reais e sem perspectiva de um dia serem reassentadas, porque além de tudo não existe previsão de entrega de unidade para essas pessoas [...]. Não há transparência na escolha, e essa política de individualizar os conflitos pra dividir a população ela é adorada pelos governos. Então quando a gente ouve que vai ter auxílio moradia, pecuniário, a gente treme. Não tenho um exemplo de ela ter sido uma boa solução, não em Belo Horizonte. Entrevista concedida por militante das Brigadas Populares (COSTA; PAOLINELLI, 2015, p. 46).

Ao mesmo tempo, alguns militantes locais de luta pela moradia conseguem perceber a diferença entre o programa Bolsa Moradia e uma política mais efetiva e completa voltada para a locação. Essa militante das Brigadas Populares, por exemplo, reconhece as possibilidades da locação como algo positivo, capaz de incidir no mercado:

Se a bolsa moradia faz crescer a especulação imobiliária, o aluguel social pode ser uma coisa para abaixar e prover a moradia bem localizada inclusive superando a ideia de propriedade. As pessoas tão ai, morando dentro das suas possibilidades, com um subsídio, mas com segurança, dignidade. Então o aluguel social, a gente acredita que é um instrumento muito pouco utilizado no Brasil que deveria se regulamentar mais e mais. Entrevista concedida por militante das Brigadas Populares (COSTA; PAOLINELLI, 2015, p. 68).

Na busca por outras alternativas para a habitação popular para além das ocupações organizadas nas periferias, em 2016, as Brigadas Populares de Belo Horizonte começaram um mapeamento dos imóveis vazios urbanos que não cumpriam a função social da propriedade²⁵⁴. A iniciativa não surgiu apenas pela vontade do movimento de estender sua atuação para ocupações nas áreas centrais, mas também estava ligada ao lançamento da candidatura de Isabella Gonçalves, militante da organização, ao cargo de vereadora pelo movimento Cidade que Queremos²⁵⁵. O

254 O movimento foi chamado de “Rolezinho da Função Social” e teve duas edições. Nos eventos, um grupo de militantes e apoiadores percorreu a região do hipercentro de Belo Horizonte levantando os imóveis vazios com potencial para transformação em habitação, usando a plataforma Em Breve Aqui (<zip.net/bstrBK>), desenvolvida pelo grupo de pesquisa Indisciplinar - UFMG.

255 O Cidade que Queremos foi uma movimentação de ativistas de diversas causas (lutas por moradia, mobilidade, questão indígena, feministas, negros e LGBT, entre outros) para a ocupação das eleições de 2016 com pautas desenvolvidas colaborativamente e com candidaturas retiradas de dentro do próprio coletivo. Durante o ano de 2016, o coletivo realizou diversas reuniões, eventos e debates para discutir propostas para a cidade. Das 12 candidaturas lançadas pelo movimento, pelo partido PSOL, duas se elegeram, sendo Áurea Carolina uma das candidatas mais bem votadas da história de Belo Horizonte. Isabella Gonçalves não foi eleita por uma margem muito pequena de votos, mas criou uma iniciativa de co-vereança com a segunda vereadora eleita pelo movimento, Cida Falabella, e desde então tem ocupado

movimento tinha como uma das propostas mais votadas entre seus participantes a criação de um “Estoque público de imóveis para habitação de interesse social”²⁵⁶, sugerida pela professora Ana Paula Baltazar, do grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM-UFMG). Entre outras bandeiras, como o “despejo zero”, Isabella Gonçalves defendeu em sua campanha a necessidade da construção de políticas de locação social de propriedade pública, em edificações vazias ou subutilizadas na região central de Belo Horizonte (PAOLINELLI, 2017).

Recentemente, como será melhor tratado no próximo capítulo, a prefeitura de Belo Horizonte enviou à câmara municipal o Projeto de Lei 426/2018, requisitando, entre outras questões, a extensão da utilização do Fundo Municipal de Habitação para políticas de locação social. Durante audiência na Câmara²⁵⁷, a militante do MNLM, Ednéia Aparecida, mostrou muita preocupação com a iniciativa:

Na questão do Aluguel Social, também é uma excelente pedida, muito bacana, a solução é muito boa, não é? [tom irônico] Mas acontece que o Aluguel Social, ele tem que ter algum tipo de instrumento que garanta o direito da família depois. [...] Essas famílias que vão estar nessas unidades, recebendo o subsídio do aluguel, elas não podem ser refém, para serem usadas em época de eleição, né, no sentido de pressionar mesmo: “Ou você vota ou nós vamos cortar o programa!”. Não podemos viver nessa insegurança mais. Então o Aluguel Social também tem que ter algum instrumento jurídico, consistente, que garanta que independente do resultado das eleições essas famílias vão ser seguradas nessas unidades habitacionais.

Na mesma audiência, a militante das Brigadas Populares, Isabella Gonçalves, mostrou sua preocupação com a forma com que o projeto estava sendo conduzido, e também apontou os problemas relativos à falta de credibilidade do poder público para esse tipo de política, remetendo às políticas de auxílio:

É bom lembrar que no Rio de Janeiro mais de 10 mil pessoas deixaram de receber o bolsa aluguel quando o Estado lá decretou falência. Imagina se hoje, né, os números que nem estão revelados, das pessoas que estão no aluguel social [bolsa moradia], de repente, deixassem de receber? Não estamos em condições de colocar as pessoas em condições tão precárias. Isso é a configuração de mais um golpe contra o povo de Belo Horizonte, dessa vez, feito pelo município. Não tem condição desse projeto passar sem essa discussão, aluguel não é moradia! Aluguel é medida paliativa para obrigar o município a construir moradia no futuro.

Se, no caso de Belo Horizonte, mesmo os poucos militantes ligados à luta pela moradia que se

a Câmara Municipal com assuntos referentes ao direito à cidade, as ocupações urbanas, à pauta feminista e anti-racista, entre outras questões.

256 Disponível em <<http://muitxs.org/programa/propuesta.php?id=59>>, acesso em dezembro de 2016.

257 Audiência pública sobre o PL 413/2018, que retira recursos do Fundo Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 12 de dezembro de 2017.

manifestam a favor da implementação de políticas de locação social, afirmam que o aluguel não pode ser uma forma de moradia digna, é difícil pensar um cenário em que uma política dessa natureza possa ser implantada com apoio popular. Para além dos problemas fomentados pelo próprio Estado, a falta de conhecimento de muitos grupos sobre as possibilidades de locação social baseada na auto-organização e no controle social dos inquilinos reduz muito as chances de que esse assunto se torne uma pauta no âmbito da luta pela moradia no contexto local e no Brasil como um todo. Nas palavras do militante do MNLM, que fez propostas de implantação da locação social em instâncias participativas relacionadas à elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte e da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos - Leste Oeste:

A resistência é não conhecer. Se hoje nós pegarmos onde tem aluguel [nas propostas feitas em instâncias participativas], nós tiramos do nada pra isso acontecer. Mas onde que nós tiramos como exemplo? Nós tivemos mil exemplos de Operação Urbana Consorciada quando a Nova BH²⁵⁸ estava horrível, mas nós não trouxemos nenhum exemplo de aluguel social que funciona em outros países. Entrevista concedida por militante do MNLM (COSTA; PAOLINELLI, 2015, p. 76).

6.2.3. *A relação entre Estado e locação social*

Como vimos no decorrer desse trabalho, durante o período histórico localizado entre a primeira metade e as últimas décadas do século XX, a provisão habitacional fez parte de um conjunto de atribuições do poder público em diversos países, tanto capitalistas quanto socialistas, sendo resolvida por meio de políticas de locação em grande parte dos casos. Essa atuação do Estado foi capaz de, em alguns momentos, tornar a moradia uma necessidade acessada como direito, e não como mercadoria. Mas isso não se deu por *benevolência* ou por uma *intromissão indevida* do Estado (MADDEN; MARCUSE, 2016), mas sim por uma série de questões socioeconômicas e de pressões dos trabalhadores e movimentos organizados sobre o poder público. A locação social possibilitou a liberação dos salários para o consumo em massa, nos países da Europa ocidental durante o pós-guerra, e sustentou a credibilidade do regime socialista dos países da Europa oriental.

Depois dos anos 1970 e 1980, no entanto, as políticas ligadas à locação começaram a se reduzir, e a ampliação do acesso à casa própria começou a ganhar espaço, a partir do discurso de que

258 Nome da proposta de operação urbana anterior à Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos - Leste Oeste (OUC-ACLO), anunciada em outubro de 2013, que foi derrubada por uma ação civil pública por falta de participação popular. A OUC-ACLO foi resultado do processo participativo que se iniciou depois desse episódio, e teve seu plano urbanístico publicado em setembro de 2015, e conta com um projeto de locação social de propriedade pública.

“inquilinos são perdedores” [*“tentants are losers” discourse*] (AALBERS, 2016, p. 70), propagado principalmente no governo neoliberal de Margaret Thatcher. A campanha em defesa da propriedade da habitação foi difundida em diversos países, contando com o suporte do Estado não apenas a partir de políticas públicas, mas também de uma forte ideologia, e teve impactos profundos na forma com que a sociedade passou a encarar a locação social. No entanto, com a crise econômica mundial e a emergência de um novo regime habitacional, em que dificuldades cada vez maiores se impõem ao acesso à moradia via casa própria, a locação passou a ganhar novamente a atenção do Estado, a partir de uma visão muito mais precarizada de política pública e muito mais voltada à lógica de mercado.

Tem sido recorrente em muitos países o aumento da proporção da ocupação por locação em relação à casa própria, devido, principalmente, à redução das políticas de bem estar social e ao insucesso das políticas voltadas para casa própria, que ampliaram o número de endividados com a moradia e os despejos por execuções hipotecárias. Mas são locações no setor privado, não necessariamente amparadas pelo poder público, como no caso de grandes cidades como Londres, Paris, Nova York e Berlim²⁵⁹. Outra realidade que pode ser observada na atualidade é a redução de programas de produção de habitação em massa, decorrentes de medidas de austeridade fiscal pautadas na ideologia neoliberal, bem como a transferência de responsabilidades do Estado para o mercado privado. Em meio a esse contexto, a locação social tem reaparecido, mas mais como política pública paliativa, do que como um modelo renovado de desmercantilização da habitação.

Mesmo na América Latina, onde não houve muitas políticas de locação social, essa tendência também está aparecendo. Durante o período entre o pós guerra e os anos 1970, apenas três países latino-americanos tiveram políticas dessa natureza: México, Colômbia e Venezuela, cujos parques foram privatizados em meados do século (BLANCO; CIBILS; MUÑOZ, 2014). Na atualidade, existem poucas experiências na região. No contexto do Seminário Diálogos Internacionais – Outras Propriedades: Função Social das Cidades e Modelos Alternativos de Propriedade Imobiliária, realizado no Sindicato dos Arquitetos de São Paulo em setembro de 2017, a conselheira regional para América Latina pela CITIES Alliance, Anaclaudia Rossbach, fez um esforço, junto a uma equipe de organizações e acadêmicos, de levantar essas iniciativas. De acordo com a fala da conselheira durante o seminário, as parcerias público-privadas têm aparecido como uma grande tendência:

259 Nessas cidades, há ainda um agravante: aplicativos de locação temporária para turistas, como o Airbnb, criam formas mais rentáveis de utilização das propriedades privadas alugadas quando comparadas à locação para moradia a longo prazo, reduzindo a oferta de unidades para os habitantes da cidade.

Obviamente há uma cultura de propriedade na América Latina, mas mais recentemente essa relação taxa de domicílios em propriedade e domicílios alugados ela vêm se invertendo. Ou seja, tem aumentado a proporção de domicílios alugados na América Latina em relação à propriedade [...]. Em quase todos os países em que eu tenho estado recentemente participando de eventos, diálogos, o tema locação e aproveitamento de imóveis urbanos vêm aparecendo muito fortemente e de vários segmentos, de governo, do setor privado, da sociedade civil. Recentemente, numa convenção do setor privado imobiliário no México, um dos temas principais para debate foi locação social, porque há também uma preocupação aí com o aproveitamento de vários imóveis e com a retração do emprego, com a retração da economia.

Segundo Anaclaudia, o governo do Chile implantou recentemente um sistema de *voucher*, que gira em torno de 20 mil unidades, que inicialmente era voltado para o público jovem e já tem sido ampliado para idosos. Mas como ainda há uma falta de oferta de imóveis pelo setor privado, o governo chileno está considerando ampliar os incentivos. Existem também leis que visam a criar programas de locação sendo elaboradas na Colômbia, mas ainda não têm sido de fato implementadas. A conselheira ainda chama atenção para as iniciativas que têm ocorrido no âmbito municipal, tanto pelo poder público, quanto por organizações sem fins lucrativos. No seminário, entre os casos apresentados de iniciativas executadas por municípios, foram debatidos uma iniciativa em andamento pela prefeitura de São Caetano do Sul e transformações recentes no programa de locação social do município de São Paulo, vigente desde 2002. No caso de programas liderados por organizações, entre outros casos, destacaram-se o Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA), uma associação recém-criada em São Paulo, e o programa piloto de locação social da ONG Habitat para a Humanidade, em Buenos Aires.

No caso do programa de locação social recém-criado em São Caetano do Sul, apresentado por um representante do setor técnico da prefeitura no evento, trata-se de uma iniciativa a ser implementada ainda entre 2018 e 2019. O projeto se baseia na taxação de imóveis novos para a captação de recursos para um fundo de habitação e na parceria firmada entre o município e proprietários de imóveis ociosos, que recebem benefícios para reformas dos imóveis e, em troca, abrigam inquilinos sociais, que recebem *vouchers* do poder público com duração de 36 meses. O técnico afirmou que todo o desenho do programa estava bastante avançado, exceto o que aconteceria com os inquilinos após os 36 meses de contrato, quando o *voucher* ofertado expirasse. Em resposta, uma profissional atuante na área de habitação em Nova York respondeu:

Eu queria responder diretamente à questão sobre o que acontece depois de 36 meses: nada de bom. Nós fizemos isso em Nova York. O que ele fez foi criar uma barreira muito violenta e poderosa entre potenciais inquilinos e pessoas que possuíam lugares onde outras pessoas poderiam viver [...]. O que aconteceu foi que esse era o interesse de uma administração. E quando essa administração deixou o cargo, o programa simplesmente se desfez [...] Então você tem que realmente planejar o final do programa, ou

você tem que pegar esse subsídio público, e não usar de uma forma que esteja conectada ao tempo. [...] Então talvez o que você faça é pegar esse subsídio público e encoraje o dono a transformar sua propriedade em uma cooperativa, ou talvez uma empresa de habitação social o compre. [...] Subsídio é sobre quem controla aquele lugar e não sobre quem paga o aluguel. Porque se você confia no governo para pagar o aluguel todos os meses, isso não é estável. Não é estável aqui no Brasil, e não é estável em Nova York.²⁶⁰

Como se pode notar, a iniciativa da prefeitura, por mais que seja mais complexa que os programas de auxílios recorrentes, ainda está ligada a uma perspectiva de locação como uma política temporária e ligada ao mercado privado. Já o caso do programa de locação social de São Paulo, extensamente discutido durante o seminário por funcionar há mais de 15 anos, baseou-se na criação de um estoque de moradias públicas, em áreas centrais do município, com um referencial mais próximo dos programas de locação anteriores à década de 1970. Apesar de ser considerada uma política inovadora no contexto brasileiro, o programa de locação social de São Paulo enfrentou muitos desafios para funcionar, dividindo opiniões sobre a sua efetividade.

Quando o modelo da locação social de propriedade pública foi incorporado pelo município de São Paulo na gestão da então prefeita Marta Suplicy, em 2001, contou com o apoio da Cooperação Técnica do Governo da França e com um financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foram renovadas 185 unidades em edificações na área central e produzidas outras 768, onde foram alocadas famílias com renda até três salários mínimos. O poder público ficou responsável pelos aluguéis, a manutenção dos imóveis e a contratação da administração dos condomínios. Os aluguéis pagos foram (e ainda são) direcionados a um fundo de apoio ao programa. No entanto, nos anos subsequentes à sua criação, as gestões seguintes à de Marta Suplicy não deram a continuidade adequada necessária para sua consolidação. Segundo relatório produzido pelo BID, em 2005, isso prejudicou questões-chaves como a manutenção condominial e a implantação de formas de gestão mais eficientes, como a autogestão²⁶¹.

A regulamentação do programa, a Resolução do CFMH nº 23 de 2002, colocou contradito-

260 I wanted to respond directly to your question about what happened after 36 months: nothing good. We did this in NY. What it did was drive a very violent and powerful wedge between potential renters and people who owned places where other people can live [...] what happened was this was the interest of one administration. And when that administration left office, the program just... [...] So you have to really plan for the end of the program, or you have to take that public subsidy, and not use in a way that is connected to time [...] So maybe what you do is to take that public subsidy, and you encourage the owner to turn your property into cooperative and then maybe a social housing company purchase it [...]. Subsidy is about who control that place and not about who pays the rent. Because if you are good on rely on the government to pay the rent every month, is not stable. It is not stable here in Brazil, it is not stable in New York (tradução livre).

261 Informações disponibilizadas no material do Seminário Diálogos Internacionais - Outras Propriedades: Função Social das Cidades e Modelos Alternativos de Propriedade Imobiliária.

riamente como demanda prioritária famílias sem renda e, ao mesmo tempo, como condição de permanência a adimplência do aluguel, mesmo considerando que não havia subsídios públicos para o pagamento da taxa de condomínio (GATTI, 2015). Nos edifícios como Vila dos Idosos, Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó, de menor escala e/ou público homogêneo e possuidor de renda mínima, o programa teve sua gestão facilitada, e os resultados foram satisfatórios (inadimplência limitada em torno de 7%). Já em edificações de grande porte, de difícil manutenção e gestão como o Residencial Parque do Gato e o Residencial Olarias, onde foram alocadas famílias em situações muito vulneráveis e muitas vezes sem renda mínima, os níveis de inadimplência chegaram a quase 50% das unidades, e a ocupação irregular também se tornou uma prática recorrente (CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

Mesmo não sofrendo uma redução de unidades, o programa de locação social de São Paulo não teve uma expansão significativa nos últimos anos, sendo retomado apenas em 2010 com um volume ainda pequeno de unidades, com a criação do Palacete dos Artistas, onde vivem 50 artistas idosos desde 2014. Recentemente, o programa passou por uma reformulação, com a criação do Plano Municipal de Habitação, publicado em 2016. Segundo o plano:

A existência e a manutenção de um parque público de unidades habitacionais permitirá ao município maior autonomia em relação às políticas externas de financiamento para o atendimento habitacional e, indiretamente, contribuirá para a regulação do mercado privado de aluguéis [...] A solução do Locação Social garante a permanência de população de baixa renda em áreas em processo de valorização ou já valorizadas e, ainda, evita que recursos públicos investidos na aquisição fundiária e na produção dessas unidades sejam drenados, a mais longo prazo, para o mercado imobiliário privado. O programa de locação tem como objetivo oferecer uma alternativa de moradia perene, mas que não implique obrigatoriamente a aquisição da casa própria. Porém, ele deve ser faseado no tempo, já que, em um primeiro momento, sua oferta será, evidentemente, absorvida totalmente pela demanda por atendimento advinda do Auxílio Aluguel e do Serviço de Moradia Social. Em alguns anos, uma vez que tal oferta seja pouco a pouco equacionada, o Locação Social passará a ser uma alternativa consistente de moradia na cidade (SÃO PAULO, 2016, p. 8).

Além de incorporar uma linha voltada para a autogestão no programa de locação de moradias públicas, auxiliada pelo chamamento público de entidades organizadoras, o plano criou também um programa de locação social de mercado, que:

[...] busca promover uma ação direta para a regulação do mercado de aluguéis, alavancando uma oferta condizente com as faixas de renda mais baixas. Para aumentar o interesse do setor privado em direcionar seu imóvel e/ou produzir unidades habitacionais para o Locação Social de Mercado, propõe-se oferecer incentivos tributários e urbanísticos aos proprietários ou agentes promotores que aceitem disponibilizar para aluguel unidades habitacionais a valores determinados pela prefeitura, dentro de patamares

de aluguel social definidos, variáveis por região. O benefício se estenderá enquanto o proprietário mantiver a oferta nessas condições. Espera-se que, com a ampliação da oferta de unidades para aluguel social, haverá diminuição da pressão da demanda por moradia, uma vez que parte dela conseguirá obter soluções adequadas no âmbito do mercado privado de aluguéis (SÃO PAULO, 2016, p. 8).

Apesar da ampliação da atuação do programa, o plano não incorporou a possibilidade da participação de associações sem fins lucrativos interessadas em alugar imóveis a baixos custos na política municipal, como a recém-criada associação Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA)²⁶². Segundo o professor da FAU-USP, Renato Cymbalista, associado do FICA desde sua criação, a iniciativa traz para o Brasil um novo ator para as políticas habitacionais locais: o “proprietário social”, que não é uma cooperativa, nem um movimento social, mas um agente responsável por disponibilizar um aluguel de baixo custo de uma forma não lucrativa e não especulativa, semelhante ao modelo da Fundação Y [*Y-Säätiö*], na Finlândia, que pode também ser um aliado do poder público na produção e na gestão de um estoque não-mercantilizado de moradias. Ainda segundo o professor, a maioria das prefeituras que procuram conhecer os empreendimentos de locação social de São Paulo se mostraram muito resistentes à modalidade:

Eu já vi várias visitas de técnicos, olhar o programa de locação social [de São Paulo], beleza: “Não vou fazer pro meu município.” [...] Por dois motivos. Um: vai lá em um empreendimento de locação social que é o Parque do Gato, que é o maior de todos e que é realmente ruim, problemático [...] e fala: “Não vou me arriscar, politicamente, a fazer uma coisa que vai dar tão errado assim, [...] prefiro ficar lá esperando o Minha Casa, Minha Vida, os programas habitacionais que eu conheço no meu mandato, do que me enfiar nesse lugar.” Ou então vai num empreendimento que é bom, porque tem os que são muito bons, e fala assim: “Claro, né, uma Companhia de Habitação, como a de São Paulo, com essa capacidade administrativa, consegue gerir isso, mas com a minha capacidade administrativa, não consigo gerir esse programa”. Então, são inúmeras delegações que tem decidido ver. Já vai fazer 15 anos o Programa de Locação Social e, por algum motivo, ele não se espalha. [...] Boas ideias tendem a se espalhar. Se o Programa de Locação Social, que tem uma escala de luta em São Paulo, não se espalhou, significa que a gente tem que problematizar. Tem que fazer isso sem jogar o problema fora, acreditando na ideia da locação social, de modelos alternativos de propriedade.²⁶³

Em Belo Horizonte, onde a locação social também tem sido discutida, as primeiras propostas não surgiram do órgão responsável pela política de habitação, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), mas sim da Subsecretaria de Planejamento Urbano (Suplan), antiga

262 Já no município de Belo Horizonte, o Coletivo Habite a Política tem tentado avançar nas possibilidades de interlocução entre associações desse gênero e o município na provisão de habitação para a baixa renda, no contexto da revisão da Política Municipal de Habitação, que será tratada no próximo capítulo.

263 Fala do professor durante debate sobre “Locação social por associações sem fins lucrativos” com o Coletivo Habite a Política realizado no Sindicato Sintappi - MG, em maio de 2018 em Belo Horizonte.

Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU). Durante os últimos anos, a locação social foi apontada como uma proposta do setor técnico e popular na IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014, e incluída na revisão do Plano Diretor, em 2015, que está tramitando entre reparos e mudanças na Secretaria e na Câmara Municipal desde então. Também foi incluída como o carro-chefe da política habitacional da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos - Leste Oeste (OUC - ACLO), cujo Plano Urbanístico foi lançado em 2015; e na Operação Simplificada Barro Preto, apresentada em 2016, ambas em fase de aprovação na Câmara.

Dentro do Plano Urbanístico da OUC-ACLO, a locação social foi proposta como uma forma de evitar processos de gentrificação que ocorrem quando instrumentos de valorização da terra atuam, como é o caso das operações urbanas consorciadas. Entre as modalidades de programas habitacionais previstos na operação, a locação social é a única que apresenta uma porcentagem compulsória especificada (15%) dos recursos a serem investidos dentro do montante arrecadado pela venda dos CEPACs. O Plano Urbanístico prevê que os edifícios de locação social serão de propriedade pública, a gestão dos condomínios será definida pelo Conselho Municipal de Habitação e a manutenção e a administração das edificações poderão ser custeadas pelo fundo financeiro da OUC, juntamente ao mecanismo definido como “subsídio cruzado”. O valor do condomínio a ser pago pelos moradores seria vinculado à renda, e as famílias de maior poder aquisitivo arcariam com a maior parte das despesas das edificações²⁶⁴. Depois de finalizado o tempo de 20 anos de duração da operação urbana, a gestão dos imóveis passaria para o município, que em teoria, no momento já estaria mais preparado.

Na Operação Simplificada²⁶⁵ Barro Preto, a locação social seria utilizada como contrapartida a flexibilização realizada na legislação para possibilitar a retomada de um empreendimento abandonado, adquirido recentemente pela Construtora Santa Marta Ltda, no bairro Barro Preto. A edificação, ainda em “esqueleto”, havia perdido em potencial construtivo nas últimas legislações em relação ao momento do projeto original, gerando uma série de complicações na continuidade do empreendimento. Com a operação, o restabelecimento do potencial construtivo original foi negociado em troca de unidades habitacionais a serem transferidas à prefeitura. Inicialmente, essas unidades seriam no próprio empreendimento, mas, devido ao custos que

264 A recomendação do plano urbanístico para as composições das famílias e sua relação com os valores do condomínio é: 20% dos usuários (renda entre 6 e 10 salários mínimos), 50% dos usuários (renda entre 0 a 3 salários mínimos) e 30% dos usuários (renda de 3 a 6 salários mínimos).

265 A Operação Simplificada é um instrumento urbanístico criado em Belo Horizonte, que permite a empreendedores privados flexibilização na legislação urbana, principalmente em termos de potencial construtivo, em troca de contrapartidas a serem definidas pelo poder público e em audiências públicas. O instrumento é utilizado geralmente para intervenções pontuais, na escala da edificação.

isso significaria e por dificuldades de alteração da planta para que se adequassem aos parâmetros da prefeitura de “habitação social”²⁶⁶, a contrapartida foi se alterando, e acabou sendo definida como a transferência para o poder público de dez unidades na região central ou pericentral no valor total de R\$2.587.161,00, a serem geridas pela Urbel no modelo de locação social de propriedade pública.

Existe uma série de problemas relativos à participação popular nessas operações urbanas. No caso da OUC-ACLO, que teve origem na Operação Urbana Nova BH, impugnada por uma ação civil pública por falta de participação social, a própria existência da operação nunca foi colocada como objeto de deliberação nas instâncias participativas. Já a Operação Simplificada Barro Preto, assim como as operações simplificadas em geral, as sugestões de flexibilização partem diretamente dos empreendedores interessados, que também são os responsáveis pela divulgação e organização das audiências públicas²⁶⁷. Não houve amplo conhecimento dos interessados diretos na contrapartida (os possíveis locatários), pois nem sequer existem ainda como um público definido, e nem de representantes de movimentos de moradia do município. O processo acabou sendo, como em muitos outros casos de operações dessa natureza, uma negociação direta entre o setor técnico da prefeitura e o setor privado.

Além disso, não parece haver uma interlocução entre a Suplan e a Urbel na elaboração dessas propostas. Enquanto a Suplan desenvolve esses projetos, os técnicos da Urbel não parecem estar convencidos de que haverá possibilidade da companhia gerenciar um estoque público. Ainda que a “realização de estudo de viabilidade para alternativas de novas provisões habitacionais como a locação social” conste como projeto estratégico do Executivo e ainda que haja recursos previstos para um projeto piloto de locação social no Plano Plurianual de Ação Governamental Municipal (PPAG)²⁶⁸. Segundo o presidente da Urbel, Claudius Pereira, apesar dos anseios e movimentações, a locação social de propriedade pública ainda não está sendo considerada uma possibilidade:

Para ser verdadeiro aqui também, não deixar de falar, não está nos nossos planos, inicialmente pelo menos, a não ser que se apresente uma coisa muito, que valha a pena pra nós, construir unidade habitacional para alugar. Nós não vamos fazer isso. Nós vamos repassar recursos para a família, nós não vamos produzir habitação. Unidade produzida é para atender o passivo do OPH [propriedade privada], para atender reassentamento

266 Quando a construtora comprou a edificação, já havia unidades de propriedade de compradores particulares adquiridas “na planta”, dificultando a alteração do projeto original.

267 No caso da operação simplificada em questão, na primeira audiência pública convocada, só estavam presentes além da autora e outras duas arquitetas, os técnicos da prefeitura e os empreendedores responsáveis pela proposta.

268 Para 10 famílias beneficiadas em 2018, 100 em 2019, 140 em 2020 e 180 em 2021.

[propriedade privada], para Locação Social nós vamos passar recurso na forma que o Bolsa Moradia passa hoje, então já vou deixar claro já. Também não vou ficar rendendo, nesse primeiro momento nós não temos intenção nenhuma de construir unidade habitacional para alugar. Os recursos são poucos e nós vamos usar dessa forma que foi colocada ali.²⁶⁹

Ainda que em meio a uma série de problemáticas, fato é que a política habitacional em Belo Horizonte e nos demais municípios do Brasil está em uma fase de transformação, e políticas como a locação social estão mais próximas de se tornarem realidade do que há décadas atrás.

269 Fala do Presidente da Urbel durante audiência pública sobre o PL 413/2018, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 12 de dezembro de 2017.

7. MUITAS VIAS NECESSÁRIAS: **CAMINHOS POSSÍVEIS** PARA DESMERCANTILIZAR A **HABITAÇÃO**

Como vimos no capítulo anterior, as duas vias de política pública mais emblemáticas tratadas nesse trabalho – a casa própria e a locação social – não são caminhos simples para transformar o tratamento da habitação. Enquanto a ampliação do acesso à casa própria via política pública é acompanhado por uma série de contradições nas relações entre luta, Estado, e capital, e tem caminhado em direção a formas financeirizadas e inseguras, a locação social também tem se transformado no decorrer do tempo, assimilando cada vez mais mecanismos ligados à rentabilidade e se aproximado de fontes de recursos arriscadas no sistema financeiro. Desmercantilizar a habitação, ou ao menos criar caminhos paralelos ao sistema habitacional mercantilizado que possibilitem o acesso à moradia de forma mais justa e inclusiva, não depende de uma escolha dualista. Muitas vias são necessárias e muitos caminhos precisam ser abertos.

É possível delinear caminhos nesse sentido? Ainda que como um exercício de reflexão inicial, esse capítulo busca demonstrar que sim, é possível. O que tem sido pensado pela literatura como direções possíveis? O que tem sido pensado por atores envolvidos em discussões no nível local como transformações necessárias no sistema habitacional atual? Buscando colocar em diálogo reflexões da literatura nacional e internacional, esse capítulo procura traçar caminhos possíveis de atuação estatal em direção a um sistema habitacional que trate a habitação menos *como mercadoria* e mais *como direito*. Para além da literatura, esse capítulo busca também trazer falas importantes de atores envolvidos em uma transformação recente da política municipal de habitação em Belo Horizonte, em que tem ganhado destaque a atuação do Coletivo Habite a Política.

7.1. Caminhos “cosmopolitas”

Alguns dos textos mais emblemáticos que nortearam essa pesquisa não terminam com conclusões paralisadoras, mais focadas nas impossibilidades do que nas possibilidades de transformação do sistema habitacional. Em “In defense of housing”, de David Madden e Peter Marcuse (2016), claramente o eixo condutor dessa pesquisa, os autores finalizam o último capítulo do livro, “Conclusion: For a Radical Right to Housing”, com o subtópico “Potential Directions”, onde apresentam uma lista de direções possíveis para as quais o sistema habitacional deveria caminhar de forma a se tornar menos opressivo do que se encontra hoje. Em “The financialization of Housing - A political economy approach”, de Manuel Aalbers (2016), também uma referência fundamental para esse trabalho, na conclusão do livro, no subtópico “Housing is Not Finance”, o autor mostra uma linha propositiva bem semelhante, inclusive tratando de tópicos muito próximos aos descritos por Madden e Marcuse (2016), no sentido de propor alternativas ao sistema privatizado, mercantilizado e financeirizado da habitação atual. Segundo Aalbers (2016),

Se quisermos entender o mecanismo geral da financeirização da habitação, bem como suas políticas e consequências, devemos nos concentrar não apenas nos problemas locais e nacionais, mas também nas políticas multi escalares da financeirização. [...] Esta é uma arena chave da política habitacional, e enquanto os ativistas da luta pela moradia e os pesquisadores da habitação ignorarem esta arena, eles irão ignorar um dos principais debates recentes e contemporâneos. Isso também torna ativistas e pesquisadores mais suscetíveis a mitos como “precisamos construir mais casas”. No entanto, alinhar-se com a agenda ligada à ideia de “construir mais” frequentemente fará pouco para aliviar os custos da habitação e danos induzidos por ela. Raramente reduzirá os preços, e raramente irá melhorar as condições de moradia ou a localização dessa moradia para famílias de renda baixa e moderada²⁷⁰ (AALBERS, 2016, p. 144).

Segundo o autor, a ideia neoliberal de que “Não há alternativa” [*There Is No Alternative*] está tão internalizada atualmente que não é raro, nos debates contemporâneos, que aqueles que propõem formas não mercantilizadas de habitação sejam ridicularizados, tanto por políticos de direita quanto por políticos de esquerda, e até mesmo pela sociedade em geral. Mas Aalbers

270 If we want to understand the general mechanism of the financialization of housing as well as its politics and consequences, we should focus not only on the local and national problems but also at the multi-scalar politics of financialization. [...] This is a key arena of the politics of housing, and as long as housing activists and housing researchers ignore this arena, they will ignore one of the key developments in recent and contemporary debates. It also makes activists and researchers more susceptible to myths like “we need to build more housing”. But aligning oneself with the build more more agenda will typically do little to alleviate housing costs and housing-induced harm. It will rarely bring prices down, and it will rarely improve the housing conditions or the location of that housing for low and moderate-income households (tradução livre).

(2016) acredita que, mesmo no início dos anos 1980, os políticos e pensadores mais conservadores e mais neoliberais provavelmente não haviam previsto tamanha privatização, mercantilização e, até certo ponto, financeirização que tomaram lugar em alguns países, e que ocorreram até mesmo quando partidos de esquerda estavam no poder. De acordo com o autor, provavelmente nenhum desses políticos “poderia ter previsto tal golpe na competição ideológica”²⁷¹ (AALBERS, 2016, p. 145).

Mas há, claro, uma alternativa. A moradia não precisa ser privatizada, mercantilizada ou financeirizada. A ideia de construir, manter e alugar imóveis públicos ou via outras formas de habitação social é realmente tão aterrorizante? Bem, se esse fosse o caso, deveríamos definitivamente nos livrar da casa própria. À primeira vista, isso pode parecer um argumento estranho: por que precisamos acabar com a casa própria se acharmos a ideia de provisão pública de moradia pouco atraente? Porque, como Wyly e DeFilippis (2010)²⁷² argumentaram persuasivamente para o caso dos EUA (mas seu argumento ressoa em muitos países), a casa própria é tão fortemente apoiada pelo financiamento público, muitas vezes mais suportada do que a chamada habitação pública, que deve ser considerada o núcleo do setor habitacional público, ecoando a ideia de um “estado de bem-estar oculto” – políticas fiscais que beneficiam principalmente as classes média e alta (Howard, 1999)²⁷³. De fato, o caráter público da moradia via casa própria facilitou a financeirização da moradia²⁷⁴ (AALBERS, 2016, p. 145).

De acordo com Aalbers (2016), os governos têm investido substancialmente na ampliação do acesso à casa própria, e isso pode ter tornado a propriedade mais acessível [*accessible*] mas não mais barata [*affordable*], muito pelo contrário: além de elevar os preços da moradia, o aumento do investimento estatal nessa área não colaborou para melhorar a qualidade da moradia para todos. Além disso, se o Estado está investindo tanto em subsídios para a casa própria, deveria gastar a mesma quantidade de recursos para dar suporte à moradia alugada subsidiada, seja na forma de habitação pública, ou outras opções. Segundo o autor, essa ideia, que ficou conhecida

271 I do not think any of them could have predicted such a slam dunk in the ideological contest (tradução livre).

272 WYLY, E.; DEFILIPPIS, J. Mapping Public Housing: The Case of New York City. In: **City & Community**, 2010, p. 61-86.

273 HOWARD, C. **The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

274 But there is, of course, an alternative. Housing does not have to be privatized, commodified or financialized. Is the idea of building, maintaining and renting out public or other forms of social housing really so appalling? Well, if that were the case, we should definitely get rid of owner-occupied housing. At first sight, this may seem like a strange argument: Why do we need to end owner-occupied housing if we find the idea of public provision of housing unattractive? Because, as Wyly and DeFilippis (2010) have persuasively argued for the US (but their argument resonates across many countries) owner-occupation is so heavily supported by public funding, often more heavily than so-called public housing, that owner-occupied housing should be considered the core public housing sector, echoing the idea of a “hidden welfare state” – fiscal policies that primarily benefit middle and higher classes (Howard, 1999). Indeed, the public character of owner-occupied housing has facilitated the financialization of housing (tradução livre).

como “política habitacional neutra em termos de formas de posse” [*tenure-neutral housing policy*], já estimulou um debate acalorado entre os estudiosos da habitação (como Balchin, 1996²⁷⁵; Kemeny, 1981²⁷⁶; Turner e Whitehead, 2002²⁷⁷), mas não tem sido muito popular nos dias de hoje, apesar de não exigir necessariamente uma coalizão política progressista para se efetivar. Ainda sim, segundo Aalbers (2016), uma melhoria realmente profunda no sistema habitacional deveria ir além da diversidade de formas de posse:

Uma política habitacional neutra em termos de formas de posse seria apenas um primeiro passo significativo em direção a uma política habitacional melhor. Etapas posteriores exigem uma maioria mais progressista, mas essa maioria já existe localmente em muitos lugares e tem potencial em muitos outros locais, regiões e países. Poderíamos, na verdade, investir mais em habitações para locação social e transferir o apoio fiscal de empréstimos hipotecários para a construção e manutenção de moradias sociais. Uma vez que o apoio fiscal das deduções de juros hipotecários impulsiona os preços das casas, também seria uma forma mais produtiva de investimento. Em lugares onde uma parcela maior da população vive em habitações sociais ou outras formas de habitação subsidiada, esse parque habitacional tende também a ser menos estigmatizado [...].

Além disso, poderíamos promover formas alternativas de moradia, incluindo cooperativas de patrimônio limitado, *community land trusts*, associações de habitação mútuas e outras posses habitacionais não ortodoxas, “de baixo para cima”. Estas são muitas vezes baseadas no princípio do “comum”, ou seja, grupos coletivos, ativistas e estratégicos, que também são anticapitalistas, no sentido de que eles lutam em direção a um mundo alternativo existente (e não utópico) [...]. Essa abordagem priorizaria a moradia como um bem social sobre a moradia como mercadoria e como ativo financeiro, que é exatamente o oposto da perspectiva neoliberal ou financeira sobre moradia, que por definição, subordina o valor de uso ao valor de troca²⁷⁸ (AALBERS, 2016, p. 146).

275 BALCHIN, P.N. **Housing policy in Europe**. London: Psychology Press, 1996.

276 KEMENY, J. **The myth of home-ownership: private versus public choices in housing tenure**. London: Routledge, 1981.

277 TURNER, B.; WHITEHEAD, C. M. E. Reducing housing subsidy: swedish housing policy in an international context. **Urban Studies** n. 39, 2002, p. 201-217.

278 A tenure-neutral housing policy would only be a first, significant step towards a better housing policy. Further steps do require a progressive majority but such a majority already exists locally in many places and has potential in many other locations, regions and countries. We could actually invest more in social rental housing and shift fiscal support from mortgage loans to building and maintaining social housing. Since the fiscal support of mortgage interest deductions primarily drives up house prices, it would also be a more productive investment. In places where a larger cross-section of the population lives in social or other forms of subsidized housing, that housing stock also tends to be less stigmatized [...].

Furthermore, we could promote alternative forms of housing, including limited equity cooperatives, community land trusts, mutual housing associations and other bottom-up, unorthodox housing tenures. These are often based on the principle of “commoning”, namely collective, active and strategic groups, which are also anti-capitalist in the sense that they strive towards an actually-existing (rather than a utopian) alternative world [...]. This approach prioritizes housing as a social good over housing as a commodity of financial asset, which is exactly the opposite of the neoliberal or financial perspective on housing, which by definition subordinates use value to exchange value (tradução livre).

No Seminário “The Real Estate/Financial Complex”, realizado pelo grupo de pesquisa PRAXIS - UFMG, no dia 23 de maio de 2018 na Escola de Arquitetura da UFMG, Manuel Aalbers foi interrogado por um estudante da plateia se “havia esperança” em meio ao processo de financeirização que a habitação enfrenta em escala global. A resposta do professor foi:

Se há alguma esperança? Sim, existem algumas novas iniciativas. [...] Eu acho importante que, de um lado, você tenha apoio para iniciativas de baixo para cima, cooperativas e coisas do tipo. [...] Mas ao mesmo tempo é muito importante que o Estado forneça habitação, que o Estado forneça subsídios. Nós temos visto muito nas ciências sociais críticas que elas têm se tornam muito anti Estado, e é sempre muito como “ah, as pessoas têm que fazer isso sozinhas”, ou “iniciativas de baixo para cima”. Eu acho que nós realmente precisamos de ambos. Eu acho melhor lutar com dois cavalos do que com apenas um. E também acho que o problema é grande demais para ser resolvido apenas com iniciativas de baixo para cima. [...] E não quer dizer que não temos dinheiro, porque eles têm dinheiro para gastar em muitas outras coisas. O Estado gasta muito dinheiro em subsídios fiscais de todos os tipos. Então, o dinheiro está lá, mesmo em países pobres, há dinheiro, porque eles estão sendo gastos em outras coisas.²⁷⁹

Segundo Aalbers (2016), diante do quadro atual de neoliberalização e financeirização das políticas públicas, a crise habitacional chegou num limite insustentável, e o Estado não deveria dar suporte a um sistema tão disfuncional. Seria muito mais vantajoso, por exemplo, estimular formas alternativas de posse, legalizar a prática das ocupações, e ao mesmo tempo limitar e regular o mercado de financiamento e hipotecas de propriedades. David Madden e Peter Marcuse (2016) também listam algumas direções possíveis que o sistema habitacional deveria tomar em direção a uma forma mais justa, e que estão em consonância com as citadas por Aalbers (2016). Embora pese sua extensão, valem a pena serem resumidas em alguns tópicos principais:

1) *Desmercantilizar e desfinanceirizar o sistema habitacional*: simplesmente prevenir que a habitação seja tratada como mercadoria. Isso significa ir além da provisão pública de moradia, incluindo controle de aluguéis, segurança a inquilinos, propriedade de terras públicas, limitação à especulação, regulação do sistema financeiro de habitação, taxas para habitações de alto luxo, taxa para vacância imobiliária, entre outras questões.

279 If is there any hope? Yes, there are some new initiatives. [...] I think is important that on the one hand you have support for bottom-up initiatives, cooperatives, and things like that. [...] At the same time is very important State providing housing, State providing subsidies. There is a lot that we've seen in critical social sciences, they become very anti-State, and it is very much like “ah, people have to do it themselves”, or “bottom-up initiatives”, I think we really need both. I think is better to battle with two horses than with just one. And I think also that the problem is too large for just to be solved with bottom-up initiatives. [...] And it is not to say that we dont have money, because they have money to spend in a lot of other things. It spends a lot of money in fiscal subsidies in all kind of [things]. So, the money is there, even in poor countries, there is money there, because they are being spent in other things (tradução livre).

2) *Expandir, defender, e melhorar habitação pública*: muitos países europeus no pós-guerra produziram habitação de propriedade pública, alugada a baixos custos para a população, de maneiras muito variadas que podem servir de exemplo para pensarmos políticas atuais. Elas não devem ser copiadas cegamente, mas criticadas, defendidas e expandidas. Afinal, é importante ter uma produção pelo setor público que quebre o monopólio do setor privado.

3) *Privilegiar os moradores*: tornar o interesse dos residentes a preocupação dominante da política habitacional. A criação, por exemplo, de novas relações de poder entre locadores e locatários, é uma maneira importante.

4) *Deixar florescer milhares de alternativas*: dar suporte à experimentação em termos de construção e de gestão da habitação. Os exemplos possíveis são diversos: propriedades coletivas, cooperativas, comunais, *community land trusts*, *limited-equity*, etc. Muitos ainda dependem inicialmente de mudanças nas leis, responsabilidades e formas de posse. Experiências mais transgressivas, como os *squats*, por exemplo, representam um “antídoto” comunitário à alienação, mas não devem substituir o investimento público em habitação: é preciso que a experimentação alternativa caminhe juntamente com esforços de larga escala.

5) *Democratizar a gestão da habitação*: tornar a gestão da habitação mais próxima da sua base comunitária, evitando a alienação residencial. A participação nas decisões sobre os sistemas habitacionais não deve vir de forma vazia, e não deve dar apenas voz, mas também poder aos residentes sobre seus espaços.

6) *Ampliar as lutas por moradia*: conectar as “demandas transformativas” por políticas habitacionais radicais a demandas em outras áreas, como as demandas anticapitalistas, antirracistas, feministas, ambientalistas, etc. A opressão residencial intersecciona diversas formas de opressão, assim como deveriam interseccionar as lutas contra elas.

7) *Democratizar a política habitacional*: ampliar o processo de decisão e dar aos de baixo poder em detrimento aos técnicos e burocratas. Isso inclui mais transparência sobre o uso de recursos e democratização da linguagem técnica. Em outras palavras, colocar os especialistas em planejamento urbano a serviço da comunidade e de grupos progressistas.

8) *Globalizar os movimentos por moradia*: o problema da habitação mercantilizada, opressiva e alienante já é global, exigindo também uma ação conjunta em uma escala mais ampliada.

Entretanto, como podemos notar, há uma distância bastante considerável entre alguns dos pontos citados por Aalbers (2016) e por Madden e Marcuse (2016) e a realidade urbana, po-

lítica e social brasileira, e muitos ainda não parecem fazer sentido sob o ponto de vista da luta pela moradia no Brasil, como, por exemplo, a ideia de moradia pública (apesar de, como mencionado, ser uma discussão incipiente em algumas cidades). Como Marcelo Lopes de Souza (2009) afirma em seu texto “Cities for people, not for profit – from a radical-libertarian and Latin American perspective”, em resposta²⁸⁰ ao texto “Cities for People, Not for Profit: Introduction” de Neil Brenner, Peter Marcuse e Margit Mayer (2009), os cientistas sociais precisam compreender que, por mais “cosmopolita” que possam ser, eles sempre “falam de algum lugar”, e com isso deixam suas “digitais” no papel em que escrevem.

Tanto Manuel Aalbers (2016) quanto David Madden e Peter Marcuse (2016) falam claramente do ponto de vista do norte global, que experienciou a provisão pública de habitação, que viu crescer cidades onde pessoas vivem majoritariamente de aluguel, que passou ou ainda passa por sistemas de controle sobre a propriedade privada e sobre o sistema de locação, como mencionado no Capítulo 4. Mas essa não é a realidade do Brasil, e nem da maioria dos países latino-americanos, como apresentado no Capítulo 5.

Como Souza (2009) afirma em sua resposta: “os pontos com os quais eu concordo com os autores são de longe mais numerosos do que os pontos que eu discordo deles. Todavia, às vezes uma discussão de discordâncias e complementaridades pode ser útil”²⁸¹ (SOUZA, 2009, p.485). Não dá para negar que as análises e os caminhos possíveis levantados pelos autores são muito importantes. Mas no caso do sul global, a desmercantilização da habitação enfrenta outros desafios que precisam ser considerados, já que tanto o histórico de mercantilização da habitação quanto as políticas públicas desenvolvidas foram bastantes distintos.

280 O geógrafo brasileiro Souza (2009) faz essa resposta no mesmo volume da revista “City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action” com o objetivo de desafiar o que ele diz ser uma perspectiva “marxista e eurocêntrica” dos autores. Não se pretende aqui entrar numa questão mais aprofundada sobre o pensamento descolonial, mas sim usar a crítica de Souza como uma forma de provocar uma discussão sobre “discordâncias e complementaridades” entre o pensamento dos autores citados e o ponto de vista do mundo urbano no sul global, naquilo que diz respeito a possíveis transformações no tratamento da moradia.

281 The points on which I agree with those authors are by far more numerous than those on which I disagree with them. Nevertheless, perhaps a discussion of the disagreements and supplementations can be useful (tradução livre).

7.2. Caminhos traçados entre a luta e a política pública

O crescimento da informalidade habitacional e da periferia urbana, que marcou profundamente o contexto do sul global, foi acompanhado tanto por processos específicos (e também perversos) de mercantilização da habitação, como apresentado no Capítulo 2, quanto pelo surgimento de formas muito potentes de resistência e ressignificação da moradia pela luta, como levantado no Capítulo 3. E essa é uma contradição intrínseca ao desenvolvimento brasileiro: os territórios populares são ao mesmo tempo, locais da superexploração da mão de obra que sustenta a acumulação periférica (OLIVEIRA, 1972; KOWARICK, 1980; MARICATO, 1995), locais da produção da habitação mercantilizada informalmente (ABRAMO, 2002, 2007) e lugares da formação da cidadania insurgente (HOLSTON, 2013), dos territórios em resistência (ZIBECHI, 2015), onde se faz reforma urbana “com as próprias mãos” (BOULOS, 2014).

Difícilmente essas contradições seriam equacionadas pura e simplesmente por uma atuação estatal mais democrática e eficiente. Mas isso não significa que é preciso abandonar a ideia de que o Estado é um ator fundamental no processo de transformação do sistema habitacional. Como já discutido nesse trabalho, o Estado é um espaço político e conflituoso importante, e uma arena de disputa que não deve ser desconsiderada. Por isso, é preciso, além de relativizar os caminhos possíveis levantados por autores que falam desde o “norte global”, ponderar a visão de alguns autores latino-americanos frente aos desafios que crescem no mundo urbano periférico. Raul Zibechi (2015), por exemplo, afirma que:

A cidade do capital é, cada vez mais, uma “não cidade”, destinada a impedir todo tipo de relação social não mercantil. Assim como as monoculturas convertem a vida em mercadoria (*commodity*), nas cidades todas as interações humanas (comer, viajar, divertir-se, jogar, fazer amor, compartilhar...) mercantilizam-se porque as pessoas deixaram de controlar os seus territórios. Cada pulso da vida tende a ser dominado pelo capital para extrair maiores lucros. A fábrica saiu de seus muros e se expandiu para todos os poros da vida social.

[...] Diante desta cidade do capital, vertical, autoritária, colonizadora da vida íntima e da vida em si, temos as extensas periferias populares, e os escassos bairros operários e das classes médias que sobrevivem, como ilhas, à mercantilização. O maior dinamismo social e cultural, [...] reside nestes subúrbios aos quais a cultura hegemônica sempre descreve através de suas carências: de beleza, de segurança, de serviços, de infraestruturas... Lamentavelmente, as gestões municipais progressistas e de esquerda costumam se empenhar para que estas periferias sejam cada vez mais parecidas com os bairros do capital.

No entanto, as periferias urbanas seguem crescendo e, sobretudo, seguem sendo diferentes: espaços onde a diversidade é um dos sinais de sua identidade e, sobretudo, onde existem formas de vida não mercantis, não colonizadas pelo capital. As periferias das cidades são o equivalente urbano às reservas indígenas ou aos territórios dos camponeses. Dito de outro modo, são a esperança de uma mudança radical anticapitalista, porque ali existem relações sociais que podem ser as bases para a reconstrução da sociedade (ZIBECHI, 2015, p. 156-157).

Parece que, do ponto de vista do autor, não há espaço na cidade para nenhuma forma de vida ou ocupação não mercantilizada, e que há, cada vez menos no mundo urbano, o “controle dos territórios” pelos seus habitantes. Ao mesmo tempo, o autor descreve as periferias como “ilhas” fora do mundo mercantilizado, como se as relações sociais entre seus habitantes não fossem diretamente ligadas à forma-mercadoria. É preciso lembrar que, no caso da questão habitacional, também há mercantilização na informalidade, mesmo que não sob as mesmas bases da mercantilização do universo formal. E como já mencionado nesse trabalho, nem o mundo informal urbano, nem as periferias, nem as ocupações são “ilhas” na cidade, mas sim partes funcionais e fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo no contexto periférico. Também é preciso relativizar a ideia de que os territórios populares são completamente autônomos e independentes do Estado. Como afirma Boulos (2014):

É evidente, porém, que as ocupações organizadas não são uma ilha do Paraíso e nem poderiam ser. Nelas se enfrenta os mesmos problemas que no conjunto da periferia. Mas, com uma proposta de resistência, elas mostram que a organização coletiva dos trabalhadores é capaz de fazer o que o Estado não faz. E apontam para a perspectiva de uma nova lógica de organização do território, definida pelo interesse coletivo da maioria e não pela sede de lucros dos especuladores e empreiteiros (BOULOS, 2014, p. 62).

Do ponto de vista das ocupações urbanas, como afirma Tonucci Filho (2017), ainda há muitos problemas vividos que a coletividade e a solidariedade dos moradores não são capazes de resolver sozinhas, e que precisam ser enfrentados a partir do diálogo com o poder público:

Segundo relato de uma liderança do MLB (informação verbal local), a luta nas ocupações se dá como pressão sobre Estado para conquistar direitos e infraestrutura, superando a condição de precariedade das mesmas. Sem infraestrutura de saneamento, “as casas começam a afundar na merda”. Fica evidente o horizonte de integração e reconhecimento sócio espacial pelo Estado, no discurso do movimento e dos próprios moradores, e a importância conferida às reivindicações por direitos básicos de cidadania a partir de lutas em torno do espaço construído, conformando um padrão de mobilização política semelhante à “cidadania insurgente” estudada por Holston (2008). Infraestruturas (inclusive as voltadas ao abastecimento hídrico e esgotamento sanitário), quando pensados em escala metropolitana, exigem volumes de investimento, concertação política e institucional, recursos para manutenção e capacidade de gestão e planejamento de longo prazo que em muito excedem as possibilidades de serem produzidas e mantidas unicamente por esforços locais de autoconstrução (TONUCCI FILHO, 2017, p. 213).

Um dos problemas, no entanto, é que o Estado geralmente trata esses territórios como “caso de polícia”, e não “caso de política”, como muito popularmente falado por militantes, e criminalizam os moradores em vez de dar a eles voz e poder para transformar seus territórios. Como afirma Tonucci Filho (2017):

Não obstante, o Estado poderia abrir suas entidades e concessionárias à efetiva participação cidadã, estimular “misturas ricas de instrumentalidades” entre poder público e comunidades, além de estimular e criar oportunidades para criação e manutenção de sistemas locais e autogeridos, complementares às redes principais. Nos termos de Harvey (2012)²⁸², trata-se de um movimento duplo de ataque político: tanto continuar forçando o Estado a fornecer mais bens públicos para fins coletivos, quanto estimular a auto-organização para que as populações se apropriem, usem e suplementem esses bens de modo a estender e fortalecer a produção do comum urbano (TONUCCI FILHO, 2017, p. 213).

Nesse ponto, questões levantadas por Zibechi (2015) como a importância da construção da autonomia e autodeterminação popular, dos espaços da diferença, da horizontalidade das relações sociais, das redes entre territórios de resistência, se tornam fundamentais também para se pensar a relação entre Estado e luta por moradia. Nos territórios populares, muitas lutas potentes surgiram e ainda surgem, e são fundamentais para expandir a imaginação da própria cidade formal sobre outras formas possíveis de viver e transformar a cidade. Mas isso se dá sob o diálogo constante, e não livre de contradições, com o Estado.

Raquel Rolnik (2015), em “Guerra dos Lugares”, texto que também foi uma grande referência para esse trabalho, assim como Aalbers (2016) e Madden e Marcuse (2016), conclui sua argumentação com pontos importantes sobre resistências e transformações possíveis. Em “Notas finais – porosidades, resistências e a quebra do consenso”, a autora afirma que, a implantação do modelo neoliberal

[...] não ocorre sem batalhas políticas e sociais e sem diversas formas de resistência. Das lutas de povos indígenas e de outras populações tradicionais pela permanência e preservação de seu território às lutas dos movimentos camponeses contra a biopirataria e a produção de alimentos geneticamente modificados; das resistências contra remoções por grandes projetos às lutas antiglobalização e aos protestos contra programas de austeridade, estamos vivendo uma verdadeira era de rebeliões, resistências e ocupações, que acontecem simultaneamente em vários pontos do planeta. O paradoxo da globalização econômica neoliberal é justamente enfraquecer e ativar as forças sociais de resistência simultaneamente (ROLNIK, 2015, p. 302).

Essas lutas, como reforçado pela autora, estão ligadas à ideia de “direito à cidade”, e reivindi-

282 HARVEY, D. The creation of the urban commons. In: HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. London, New York: Verso, 2012.

cam “acesso livre a serviços e espaços coletivos comuns e de qualidade, assim como da defesa de um “lugar” na cidade”, “contra as remoções, privatizações e suspensão de direitos” (ROLNIK, 2015, p. 303). Ou seja, são lutas pelo tratamento da cidade não como mercadoria, mas como um espaço do conflito, da disputa política e do acesso a direitos. E nesse sentido, são lutas que desafiam o Estado, mas também o pressionam por transformações:

Da mesma forma como a ação do planejamento urbano e da política habitacional tem sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessária muita imaginação urbanística e normativa para proteger, promover e potencializar essas novas geografias. Do ponto de vista disciplinar, isso implica, antes de mais nada, romper com a máxima do “*highest and best use*” – o uso mais lucrativo do solo urbano, correspondente à taxa máxima de retorno financeiro daquela localização – como paradigma para a definição dos usos e formas de ocupação da cidade, na direção da universalização do direito à moradia e à cidade e de reapropriação dos “*commons*” – ou espaços comuns, públicos – como centro da ação de planejar. Implica, também, um movimento político no sentido inverso dos caminhos atuais – despolitizados – da governança urbana, na direção da cidadania, do dissenso e da criação (ROLNIK, 2015, p. 306).

Como podemos notar, do ponto de vista dos caminhos possíveis que o sistema habitacional deveria caminhar, há uma convergência entre duas questões principais apontadas tanto pelo ponto de vista “cosmopolita” de Aalbers (2016) e Madden e Marcuse (2016) quanto pelos pontos de vista periféricos discutidos nesse trabalho. Eles podem ser resumidos, de certa forma, pela definição de habitação social do ativista nova iorquino entrevistado pelo jornal *The Nation*, Ryan David Acuff, como “acessibilidade permanente e controle dos moradores”²⁸³, como citado no capítulo anterior.

O que está por trás da ideia de “acessibilidade permanente” [*permanent affordability*], mencionada pelo ativista? No caso dos países que possuem sistemas de moradia parcialmente desmercantilizados (moradia pública, moradia de cooperativas, ou outros modelos não-rentistas) seria simplesmente a manutenção, renovação e expansão desses sistemas, que é exatamente o caminho oposto do que tem acontecido desde os anos 1970. Nesse sentido, o Estado se transforma em um ator fundamental, na provisão das estruturas urbanas, dos “bens públicos para fins coletivos”, nas palavras de Harvey (2012 *apud* TONUCCI FILHO, 2017), enfim, da produção da cidade em escala urbana e metropolitana, incluindo a habitação.

No caso de países periféricos, como o Brasil, essa “acessibilidade” enfrenta, no entanto, uma barreira muito grande condicionada pela concentração fundiária, sendo, portanto, impossível de ser garantida pelo Estado enquanto não houver qualquer tipo de reforma agrária, urbana e

283 Permanent affordability and resident control (tradução livre).

fundiária, como tão aclamado pelos setores populares. A “acessibilidade” passa, então, necessariamente por um passo anterior: a democratização do acesso à terra. Não há possibilidade de se pensar em modelos não mercantilizados de habitação enquanto a cidade estiver concentrada nas mãos de poucos, e isso é uma questão que a luta pela moradia no Brasil tem sido bem-sucedida em evidenciar. Mas o Estado pode começar esse processo por dentro, parando de transferir terras, imóveis, recursos, para elites fundiárias e empresas, e disponibilizando seu patrimônio para oferecer serviços sociais à população e, porque não, oferecer moradia pública de qualidade.

Por trás da ideia de “controle dos moradores”, parece haver também uma percepção comum entre os resistentes do norte e do sul global. A “gestão democrática da cidade”, também aclamada pelos setores da luta pela reforma urbana no Brasil, é um dos lados de uma transformação necessária no sistema habitacional que dá sentido a qualquer outro. Como vimos no caso dos países do socialismo real, desmercantilizar a moradia sem dar a voz aos seus habitantes não é suficiente. Como ressaltado nas palavras da liderança do MLB entrevistada por Tonucci Filho (2017), é necessário uma abertura para que as pessoas façam seus próprios “projetos de cidade”, e neles a moradia é sem dúvidas uma das questões mais importantes. O controle dos moradores não significa apenas um passo em direção à maior autonomia e auto organização, mas também em direção a um diálogo mais efetivo com o Estado. Concordando com Manuel Aalbers, “o problema é grande demais para ser resolvido apenas com iniciativas de baixo para cima”.

Para concluir as reflexões desse trabalho, retomaremos a lista de caminhos possíveis para o sistema habitacional levantada por David Madden e Peter Marcuse (2016) em “In defense of housing”, buscando dialogar com ela a partir de “discordâncias e complementaridades”, como diria Marcelo Lopes de Souza (2009), trazidas pelo ponto de vista da literatura levantada por esse trabalho, e pelo ponto de vista de atores diretamente envolvidos com a questão habitacional no contexto de Belo Horizonte²⁸⁴.

284 As falas levantadas nessa seção fazem parte de um conjunto de reflexões vivenciadas durante dois anos de participação nos debates promovidos pelo grupo que se automeu recentemente “Coletivo Habite a Política”. Aquelas que não apresentam referência direta sobre a sua origem foram retiradas de três contextos: 1) Reunião interna do Coletivo Habite a Política sobre a identidade do grupo, realizada do Sindicato Sintappi-MG, no dia 19 de fevereiro de 2018 (Reunião A); 2) Reunião ampliada do Coletivo Habite a Política para apresentação das primeiras propostas consolidadas para a Política Municipal de Habitação, realizada do Sindicato Sindbel, no dia 7 de março de 2018 (Reunião B); 3) Debate sobre intervenções em assentamentos de interesse social, promovido pelo Coletivo Habite a Política, realizada no Sindicato Sindibel no dia 9 de junho de 2018 (Reunião C). Para preservar a identidade dos envolvidos, as falas serão identificadas apenas com iniciais e indicações sobre a categoria a que pertencem.

Nota metodológica: as páginas seguintes, em cinza, se dedicam a explicitar o contexto da criação do Coletivo Habite a Política, e funcionam como uma espécie de anexo. Optei por apresentá-las antes do restante do texto dessa seção para facilitar a compreensão do contexto em que a reflexão realizada se insere, sem prejuízo de sua continuidade e fluidez.

Entre a luta e a política pública: o Coletivo Habite a Política

Depois de duas décadas de consolidação da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, idealizada nos anos 1990 na gestão de Patrus Ananias (PT), um grupo de técnicos ativistas sindicalizados, trabalhadores da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), se mobilizou para pressionar por transformações tanto na estrutura de atuação da instituição, atual responsável pela política habitacional municipal, quanto nas formas de participação social em curso, que já se encontravam desgastadas depois de anos de relações problemáticas. Depois de 2015 esse grupo se ampliou e ganhou apoio de sindicatos, entidades profissionais, acadêmicos e movimentos de luta por moradia, se tornando um coletivo amplo e diverso. As recentes discussões mobilizadas por esse coletivo, que depois de sua consolidação se automeiou “Coletivo Habite a Política”, serviram como uma fonte importante de reflexões sobre os caminhos possíveis para transformar o tratamento da habitação, considerando o diálogo entre a luta pela moradia local e os atores envolvidos na elaboração e na execução da política pública municipal.

A construção de um coletivo

O processo de formação do coletivo tem origem em diversas mobilizações do corpo técnico da Urbel que tomaram corpo a partir de 2014. Os trabalhadores da companhia mobilizaram greves por reivindicações econômicas e por direitos trabalhistas em 2015 e 2016, e impulsionaram também discussões sobre a precarização da instituição e suas consequências na Política Municipal de Habitação. Em 2014, criaram o Projeto Diálogos, uma série de eventos auto organizados em que acadêmicos, militantes e profissionais envolvidos na habitação são convidados para debater temas importantes dentro da companhia, mas fora das determinações da diretoria.

É uma iniciativa dos trabalhadores, pra discutir temas que sejam importantes na reflexão por parte dos funcionários, [...] mas que fossem distanciadas do que a direção ou o que a coordenação coloca como importante. Uma “contra-capacitação”. É mais uma questão de reflexão dos temas do nosso dia a dia [...]. E aí a gente fez um grupo e nesse grupo a gente definiu temas, por ano. Assim, “o que a gente quer trazer aqui?” A gente não quer saber o que a direção tem como prioridade, é o que nós, funcionários, queremos discutir. E aí a gente levou isso pra direção, que concordou, e a gente tocou muito na questão da autonomia [...]. E isso funcionou bem até um certo momento (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

Esses eventos começaram a mobilizar uma rede cada vez maior de técnicos, principalmente um quadro de funcionários jovens, que havia recentemente ingressado na companhia por meio de um concurso público.

Acho que com as experiências que a gente tinha na Urbel e, de alguma forma, o fato de ter entrado pessoas novas na discussão, isso dá um fôlego. Assim, com o concurso, as pessoas que entraram. Porque tinha um histórico ali, tinha muita gente afinada com as propostas que a gente tem no coletivo hoje, mas isso ainda era muito abafado, eu acho que por uma questão institucional que vai se desgastando, vai problematizando a participação popular (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

Essa mobilização dos funcionários também ocorria em meio a uma atuação problemática da prefeitura com os novos movimentos de luta pela moradia que emergiam na cidade - principalmente ligados às ocupações organizadas, como as Brigadas Populares e o MLB. Em julho de 2014, um grupo considerável de militantes, moradores de ocupações organizadas e apoiadores se reuniu e ocupou a Urbel, exigindo o fim da prática dos despejos violentos que estavam ocorrendo na gestão do então prefeito, Márcio Lacerda (PSB). A indignação dos manifestantes se agravava na medida em que um grande volume de recursos públicos era mobilizado para viabilizar a hospedagem da Copa do Mundo, e nada era feito no sentido de prover saneamento e infraestrutura para as famílias que ocupavam terrenos informalmente, com o apoio de movimentos sociais, por falta de alternativas viabilizadas pela prefeitura. A reação da direção da companhia em relação à ocupação do edifício foi extremamente violenta, negando-se a negociar com os manifestantes e usando de uma força policial desproporcional.

Foi uma luta muito dura. Em contexto de militarização da Copa. Avaliamos que esse aparato repressor ia se voltar contra o povo após a Copa. Não conquistamos nada da Prefeitura, mas conquistamos o direito de retomar as ruas em dia de jogo do Brasil. Estavam rolando os envelopamentos em dias de jogo. E na desocupação da Urbel saímos em marcha até a prefeitura. Foi muito simbólico pra nós isso (Militante L - Brigadas Populares - Informação verbal).

A situação violenta causou não só uma reação dos movimentos organizados envolvidos, mas também dos próprios funcionários, preocupados com o rumo que a direção da Urbel estava tomando.

A comunidade não é ouvida, os movimentos não podiam acessar a Urbel, não havia espaço de diálogo para os movimentos, a polícia ficava aguardando os manifestantes na porta da Urbel para impedir que eles adentrassem na empresa. Houve uma ocupação dentro da Urbel nesse período e nessa ocupação, ao invés de buscar uma saída pelo diálogo, se buscou asfixiar o movimento impedindo que as pessoas pudessem entrar e outras pudessem sair, para não entrar com alimentação. [...] Essas coisas que estavam acontecendo ali ajudaram também pra que a gente se organizasse pra fazer alguma coisa (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

Isso foi muito desconcertante pra quem já viveu, presenciou situações em que se criou alguma negociação com a Urbel, nos anos 90. [...] É muito traumático pra gente, ver essa situação. [...] E no Diálogos [...] a gente falou: “A gente não quer reproduzir isso”. [...] A gente não quer reproduzir para os trabalhadores da Urbel que “o movimento é

um movimento perigoso, violento que vai quebrar tudo, que vai entrar nas salas.” [...] A gente falou muito do ponto de vista do trabalhador. Há uma defesa da perspectiva do movimento, que também a gente defende, mas, [...] você não pode, ser presidente de uma entidade que trabalha com movimentos e que depois você vai mandar ele [o funcionário] lá na Vila, porque aqui gente fecha as portas, aqui a gente criminaliza, e lá que vocês vão trabalhar entendeu? (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

Para além da violência e falta de diálogo da prefeitura com os movimentos sociais, a própria organização do Projeto Diálogos também começou a ser pressionada e tolhida pela diretoria. A indicação de uma acadêmica ligada aos movimentos de ocupação organizada para uma das edições do Diálogos causou desconforto na presidência, que tentou interferir no formato do evento. Simultaneamente a esse processo, os funcionários mobilizaram duas greves por direitos trabalhistas, nos anos de 2015 e 2016, e se fortaleceram como um grupo ativo na luta por condições de trabalho na companhia.

Em 2015, havia toda uma movimentação, uma efervescência dentro da Urbel, mas que a gente não conseguia canalizar isso de forma organizada. E aconteceu quando a gente foi mais reprimido né? Esse quadro anterior, da Urbel, em que as liberdades foram tolhidas, foram caçadas aqui dentro, então isso nos levou a realizar as nossas greves, né? Teve muita resistência por parte da empresa, pra discutir a questão da Política Habitacional e a nossa situação dentro da empresa estava complicada. E existia já uma consciência política muito forte dentro da Urbel, no quadro de funcionários, da política que estava avançando e a Urbel estancava, a Urbel não possibilitava que a gente pudesse reviver e fortalecer a política (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

A política remanescente do Orçamento Participativo da Habitação, criado nos anos 1990, estava desatualizada e desgastada, sobrevivendo às margens da introdução do programa Minha Casa, Minha Vida no município, que ocorria com pouca participação popular. Enquanto o OPH havia ficado reconhecido pela qualidade das habitações, construídas junto aos núcleos de moradia, a modalidade Entidades do MCMV, destinada à produção de moradia por autogestão, não produziu uma unidade sequer em Belo Horizonte. O Conselho Municipal de Habitação, a principal instância deliberativa e participativa da política, também estava, de certa maneira, estagnado em pautas antigas, e não correspondia mais a uma representação real dos movimentos atuantes na cidade, principalmente aqueles ligados às crescentes ocupações organizadas.

Essa questão da experiência e da participação popular que foi super alimentada ali nos anos 90, início dos anos 2000, [...] foi se desgastando. [...] A gente vê isso no próprio Orçamento Participativo que hoje não é mais um evento político, é um evento técnico [...], foram colocando tantos critérios para a participação popular, tantos critérios que ele deixou de ser uma participação de caráter político para ser de caráter tecnicista. [...] Essa participação estava um pouco problematizada e eu acho que o fato de a gente saber que ela precisa ser feita de outra forma e o fôlego novo de pessoas que chegaram, isso permitiu muito a gente até afinar essa questão da greve, [...] e essa relação de proximidade com o Diálogos e tal (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

[Na] década de 90, o que aconteceu foi, às vezes atendendo um aspecto da própria esquerda, foi uma sucessão de administrações, com um perfil cada vez mais conservador, a verdade é essa. E isso não foi só aqui não, foi em vários lugares. Então muita coisa se perdeu, [...] não foi só a participação. [...] É essa volta aí que a [Técnica V] falou, de uma relação burocratizada com o objeto de trabalho (Arquiteta ativista - IAB - Reunião A).

Os seminários e a mobilização de uma rede pelo direito à moradia

Em 2015, no contexto da greve dos funcionários da Urbel, o grupo de técnicos organizados se mobilizou para viabilizar um evento em parceria com os movimentos de luta por moradia da cidade e discutir sobre os rumos que a política municipal de habitação estava tomando. Foi então realizado o I Seminário sobre a Política Municipal de Habitação, no dia 26 de setembro de 2015, no Sindicato dos Bancários. Além de convidados da academia e da defensoria pública, o seminário colocou pra dialogar, na mesa principal, uma liderança ligada aos antigos núcleos de luta pela moradia e outra ligada às ocupações organizadas recentes.

No ano seguinte, com as mesmas questões ainda latentes, o grupo decidiu dar continuidade à mobilização, e organizou uma segunda edição do evento. Dessa vez, no entanto, os movimentos de luta por moradia, grupos de pesquisa da academia, sindicatos e entidades profissionais, passaram a participar da organização do seminário desde a idealização de seu formato. O grupo passou a ter reuniões semanais, realizadas no Sindicato Sintappi, e conseguiu reunir, durante cerca de seis meses, uma grande diversidade de atores interessados em discutir e transformar a Política Municipal de Habitação.

No dia 3 de setembro de 2016, novamente no Sindicato dos Bancários, foi realizado o II Seminário sobre a Política Municipal de Habitação, que contou com a participação de um total de mais de 20 entidades diferentes. Além de uma análise de conjuntura, com a participação de representantes da academia, da promotoria e da defensoria pública, o evento contou com uma seção de grupos de trabalho, divididos de forma a colocar diferentes perspectivas sobre a moradia em debate (técnica, acadêmica, de militantes de contextos distintos, etc). No fim do seminário, foi realizada uma plenária final em que as propostas dos grupos foram coletadas. Todas as ideias foram compatibilizadas em uma carta-proposta coletiva. A carta foi apresentada em um evento de ampla divulgação, realizado na Igreja da Boa Viagem, em que foram convidados para participar os então candidatos à prefeitura de Belo Horizonte Alexandre Kalil (PHS) e João Leite (PSDB). Além de criar uma estratégia mais propositiva, o seminário e a carta-proposta foram responsáveis por mobilizar uma ampla rede de organização e militância contínua, dedicada à luta pelo direito à habitação e à cidade em Belo Horizonte.

Carta-proposta sobre a Política Municipal de Habitação

Belo Horizonte ainda é uma cidade em que grande parte da população não é parte dela: como a repetir a exclusão dos trabalhadores quando da construção e inauguração da nova capital das Minas Gerais, moradores de vilas e favelas, das periferias, de conjuntos habitacionais populares e de ocupações urbanas continuam a viver sem ter reconhecidos seus direitos à moradia e à cidade.

Instituída em meados dos anos 90, quando uma coalizão democrático-popular governou a cidade, a Política Municipal de Habitação (PMH) tem como objetivo reverter esse passivo de desigualdade e exclusão social e territorial. Porém, ao invés de se abrir para ampliar direitos, tal política pública vem sendo cada vez mais esvaziada ao longo dos anos.

Este esvaziamento é resultado de um novo modo de gerir a cidade, agora encarada como balcão de negócios (como mercadoria), não como lugar de direitos (do cidadão). O resquício hoje existente de participação popular mascara o caráter conservador e neoliberal da coalizão governante que vem, já há bom tempo, vendendo a cidade para o empresariado da construção, atropela os interesses do povo belo-horizontino.

Propostas

Reunidos em seminário ocorrido em 03 de setembro de 2016 e dedicado à reflexão sobre os direitos à moradia e à cidade em Belo Horizonte, movimentos sociais, técnicos e acadêmicos envolvidos com habitação popular, sindicatos e integrantes do sistema de justiça elaboraram juntos as propostas abaixo sobre a Política Municipal de Habitação, a saber:

Recursos financeiros e estrutura organizacional (PMH/URBEL)

- Fundo Municipal de Habitação com verbas vinculadas em 20% sobre o orçamento geral do município, garantindo a destinação dos recursos necessários/ suficientes para o atendimento da demanda por habitação popular no município;
- Fortalecimento da instituição URBEL através da ampliação da estrutura, do aumento do número de trabalhadores concursados, da limitação do número de assessores e da capacitação constante do corpo técnico, o que implicará maior qualidade no atendimento ao público alvo;

Articulação com a política urbana

- Efetivação e cumprimento dos instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade no planejamento e execução da PMH. O Plano Diretor Municipal e a PMH devem sempre seguir os parâmetros da legislação federal (Constituição de 1988, Estatuto da Cidade, SNHIS, etc);
- Participação efetiva do município de Belo Horizonte, juntamente com os demais municípios da região metropolitana, na elaboração e implementação, com participação popular, de um plano metropolitano para habitação de interesse social;
- Aprovação e implementação imediata do Plano Diretor aprovado na IV Conferência Municipal de Política Urbana, com a garantia de que os recursos e as propriedades resultantes da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e do IPTU Progressivo e do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) sejam destinados à habitação social. Com estes e os demais instrumentos, deve ser assegurado o cumprimento da função social da propriedade, principalmente dos terrenos/ imóveis da PBH.

Articulação com as demais políticas sociais e fortalecimento do trabalho social

- Integração efetiva dos programas de habitação e assistência social voltados para os mais vulneráveis (população em situação de rua, famílias moradores de área de risco, catadores de materiais recicláveis, pessoas com problemas de saúde, etc.);
- Ampliação do trabalho social de Pré e Pós-Morar e de Pré e Pós-Obras, na perspectiva de melhorar a qualidade de vida das famílias e promover a sustentabilidade dos empreendimentos;
- Titulação prioritariamente em nome das mulheres nos programas de regularização fundiária, contribuindo com as políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero;

Participação popular, acesso à informação e negociação (ao invés do militarismo atual)

- Divulgação dos espaços de debate e deliberação coletiva sobre Habitação e Política Urbana através de jornais de grande circulação na cidade, além do Diário Oficial do Município;

- Retorno, segundo formato mais adequado ao contexto atual, do Programa Orçamento Participativo da Habitação (OPH);
- Ampliação do número de representantes populares no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e no Conselho Municipal de Habitação (CMH), de forma que o voto seja paritário, garantindo, com redução da burocracia (ex: fim da exigência de CNPJ), a participação de todos os movimentos relacionados ao direito à moradia nestes espaços deliberativos;
- Cumprimento da Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, promovendo a transparência na gestão pública municipal. A URBEL deve divulgar, por meios e estratégias de comunicação acessíveis: dados estatísticos, Planos e Projetos de intervenção em Vilas e Favelas, aplicação de recursos destinados à PMH, construção de moradias, terrenos existentes para habitação popular, etc;
- Criação de ouvidorias dentro da URBEL, com a finalidade de estreitar o diálogo entre a instituição, moradores e movimentos sociais e de facilitar o acesso à informação relativa à PMH;
- Participação de trabalhadores e usuários dos programas habitacionais no conselho de administração da URBEL, com o objetivo de valorizar a transparência na gestão da PMH;
- Fim da violência e criminalização dos movimentos sociais pela polícia militar, pela guarda municipal e pela Prefeitura de modo geral, principalmente nas reintegrações de posse. Contra o despejo sem ordem judicial. Os gestores da PMH devem dialogar com as necessidades do povo e se ater às especificidades de cada local. Os processos de reintegração de posse devem levar em consideração a função social da propriedade;
- Aprovação de resolução determinando que a presidência da URBEL seja exercida por profissional com amplo conhecimento técnico sobre a PMH e legislação afim e que o presidente do Conselho Municipal de Habitação (CMH) seja eleito por votação direta dos seus membros;
- Realização de pré-conferências antes da Conferência Municipal de Habitação, que deve ocorrer a cada 2 anos no município de Belo Horizonte;
- Realização de Auditoria da Dívida Municipal e da sociedade anônima de capital fechado PBH Ativos, que gerencia atividades e patrimônio públicos sem estar sujeita a prestar informações, o que dificulta o controle social;

Diversificação dos programas de provisão habitacional (inclusive com programas sem fins de propriedade e uso do estoque habitacional ocioso)

- Ampliação e diversificação das formas da provisão de moradia, possibilitando a autoconstrução, a autogestão, a locação social e o uso de imóveis ociosos, não restringindo o direito à moradia à propriedade privada verticalizada, viabilizando a Habitação de Interesse Social em toda cidade, inclusive nas áreas centrais;
- Criação de programas que desvinculem o direito à moradia do direito à propriedade, através do reconhecimento e valorização da posse e do fortalecimento de políticas públicas de locação social, temporária e permanente, e do controle do mercado de aluguéis;

Aperfeiçoamento dos critérios para acesso aos programas de provisão habitacional

- Aperfeiçoamento dos critérios para acesso à Habitação de Interesse Social, adequando os programas para contemplar a diversidade dos núcleos familiares e a coabitação familiar;
- Incremento e investimento na fiscalização para dificultar fraudes e favorecimento pessoal no acesso aos benefícios da PMH, inclusive com estabelecimento de critérios de acesso mais objetivos, claros e concisos;

Urbanização e regularização de vilas, favelas e ocupações

- Priorização da regularização fundiária e urbanística e do fornecimento de serviços urbanos (saneamento, iluminação pública, etc.) nas áreas desprovidas (vilas, favelas e ocupações), evitando os despejos;
- Fortalecimento da participação popular nos programas/ intervenções de urbanização e regularização executadas no âmbito da PMH;
- Consideração do direito de posse para fins de indenização em processos de remoção e reassentamento, além do valor da benfeitoria;
- Priorização da manutenção dos vínculos de proximidade existentes entre os núcleos familiares e comunitários nos processos de reassentamento;

Ampliação, nunca retrocesso, no PEAR

- Revogação do Decreto nº 15.762/14, relativo ao Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), que restringe direitos das famílias moradoras de áreas de risco;
- Ampliação do PEAR para o atendimento do risco construtivo e não apenas do risco geológico;

Tratamento de áreas remanescentes de remoções por obra ou por risco

- Destinação das áreas remanescentes de obras e de remoções por risco para a construção de equipamentos públicos e comunitários, realização de projetos sociais e outros usos sustentáveis aprovados pela comunidade local;

População em situação de rua

- Aumento para 500 do número de benefícios do Programa Bolsa Moradia para população em situação de rua, com uso inclusive de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Criação de um fluxo de atendimento integrado à população em situação de rua no âmbito da PMH, com moradia definitiva, locação social e participação da URBEL, para além dos albergues e do Programa Bolsa Moradia;
- Criação de infraestrutura básica, como banheiros públicos, abertos 24 horas e distribuídos pela cidade, que atendam a população em situação de rua;

Assistência técnica e jurídica

- Regulamentação da Lei nº 11.888/2008 no município, de modo a que se assegure às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, além de garantir recursos financeiros para a execução das melhorias habitacionais;
- Disponibilização, no âmbito da PMH, de assistência jurídica aos moradores de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e à população em situação de rua.

Assinam:

Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Pesquisas, Perícia, Informações e Congêneres de Minas Gerais (SINTAPPI-MG)

Sindicato dos Engenheiros no Estado de Minas Gerais (SENGE-MG)

Sindicato dos Geólogos de Minas Gerais (SINGEO-MG)

Central de Movimentos Populares (CMP)

Brigadas Populares

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)

União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD)

Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)

Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte/ Associação Moradia para Todos

Cáritas Brasileira – Regional Minas Gerais

Assessoria Jurídica Universitária Popular da Universidade Federal de Minas Gerais (AJUP-UFMG)

a.junta Arquiteturas Colaborativas

CICLUS Projetos Sociais

PRAXIS – EA/ UFMG

Escritório de Integração – CAU/ PUC Minas

Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG)

Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais (ADEP)

Ministério Público de Minas Gerais (MPMG)

FTA (Frente Terra e Autonomia)

A tomada do Conselho de Habitação

Depois da eleição de Kalil, que se comprometeu a garantir que a carta-proposta construída fosse considerada, o coletivo começou a passar por uma nova fase de atuação, menos voltada para a mobilização de base e mais ligada à luta institucional. Na reestruturação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que ocorre regularmente de dois em dois anos, um dos técnicos participantes foi eleito conselheiro como representante sindical, e uma militante dos núcleos que participou ativamente dos seminários e já era conselheira, foi reeleita como representante do movimento organizado. Durante esse período, o CMH encaminhou para os conselheiros a necessidade de revisão da Política Municipal de Habitação, regida até então pela Resolução II de 1994. O coletivo tomou a questão como uma oportunidade para colocar em pauta aquilo que havia sido discutido durante os seminários, e passou a se reunir semanalmente para fazer suas próprias proposições de revisão da política, mobilizando novamente uma série de movimentos de luta por moradia, acadêmicos, juristas, e entidades profissionais.

E dentro do movimento que nós fizemos, esse coletivo se reuniu e decidiu arrebentar as portas, abrir as portas da Urbel, a partir também das críticas que a gente passou a explicitar, sobre o que se passava dentro da Urbel e o que ocorria com a Política Municipal de Habitação. [...] Nos seminários que nós realizamos, nós conseguimos trazer essa discussão para todos os movimentos, conseguimos o apoio deles, do ponto de vista político né? Isso fortaleceu nosso coletivo. Agora nós estamos participando da redefinição da Política Municipal de Habitação. Nós não estamos fazendo um movimento com interesse utópico, um interesse exclusivo de trabalhadores, nós estamos como militantes políticos, tentando melhorar a Política de Habitação que é o objetivo real da Urbel e a gente se identifica com isso (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

Junto ao mandato sindical e popular dos conselheiros, o movimento passou a contar também com uma atuação importante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), na presença da Arquiteta M, que trouxe informações sobre o diagnóstico da situação habitacional do município, levantado no âmbito do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e passou a acompanhar o coletivo semanalmente.

Há décadas [...] eu não tinha um espaço para discutir Política Habitacional [...] um espaço, assim, com maior liberdade [...] e com tanta seriedade. [...] A gente discute dentro da Urbel, [...] às vezes participando de alguns eventos, igual na academia. [...] Achei muito importante [...] aqui porque se junta a academia, com o sindicato, com a entidade representativa de categoria profissional, com o movimento popular [...], com um trabalhador da Política Habitacional... [...] É uma construção muito séria, questões muito comprometidas (Arquiteta ativista M - IAB - Reunião A).

Segundo a arquiteta, o PLHIS havia sido interrompido por falta de recursos públicos, e em

discussões internas à prefeitura, o IAB e os técnicos da Urbel e da então SMAPU, estavam tentando dar continuidade ao documento, incorporando nele também discussões realizadas no âmbito da última Conferência Municipal de Habitação, realizada em 2014. A carta-proposta coletiva e as informações trazidas pela arquiteta passaram a ser utilizadas como ponto de partida para as propostas elaboradas pelo coletivo, que foram, pouco a pouco, ganhando corpo.

A revisão da Política Municipal de Habitação

Com a entrada da revisão da Resolução II do Conselho Municipal de Habitação na pauta do conselho, a instância criou um grupo de trabalho para discuti-la mais profundamente, constituído por conselheiros e integrantes do poder público. Os conselheiros ligados ao coletivo criaram em seguida, em julho de 2017, um grupo “paralelo”, que se abriu aos movimentos presentes nos seminários, usando a rede neles criada para expandir o acesso a informação e fomentar uma discussão mais ampla e qualificada. Inicialmente, houve certa dificuldade de as pessoas que ingressavam na discussão no momento entenderem a diferença entre o grupo do Conselho e o grupo criado pelo coletivo, já que alguns integrantes faziam parte de ambos.

Pra mim eu estava num grupo do Conselho [...] um grupo assim, aberto. Aí eu levei um susto, [...] falei: “Gente o que é isso? Qual a questão que está aqui?”. [...] Aos poucos eu fui entendendo que tinha um coletivo mesmo, [...] ou seja, um grupo de pessoas que já vinha se reunindo, muito em torno da questão da Urbel e tal. Já havia um acúmulo de coisas (Arquiteta ativista M - IAB - Reunião A).

No decorrer das discussões, o coletivo ganhou força, incidindo sobre o grupo institucional e conquistando um diálogo contínuo com o Conselho como um todo, com outros funcionários e com a diretoria da Urbel. Apesar de o coletivo continuar aberto, livre das limitações recorrentes nas esferas participativas institucionais, uma postura mais burocratizada, dedicada a transformações na legislação, passou a tomar o foco das reuniões. O objetivo dos encontros passou a ser a escrita de uma proposta de texto, uma “minuta” de resolução para a Política Municipal de Habitação para substituir a vigente. Três linhas programáticas foram desenhadas para abarcar os programas da política idealizada. A ideia de “produção habitacional” foi substituída pela linha de “Provisão Habitacional”, de caráter mais amplo, incorporando programas não baseados na propriedade individual, como a locação social. Foram criadas as linhas “Assistência e assessoria técnica” (até então essa modalidade não tinha status de linha programática) e “Intervenção em Assentamentos de Interesse Social”. Além disso foi incorporada na minuta a previsão de “Ações Transversais”, responsáveis por integrar e articular as linhas programáticas.

Para qualificar o debate em torno das linhas programáticas e mitigar a burocratização da pauta, o coletivo começou a realizar esforços no sentido de mobilizar atores importantes da luta pela moradia em cada discussão, criando debates temáticos semanais. Depois de finalizada a primeira linha programática, a “Provisão Habitacional”, o grupo levou seus acúmulos para serem debatidos com o grupo oficial do Conselho, e técnicos da Urbel se esforçaram para devolver uma proposta “compatibilizada” ao coletivo. Durante a apresentação da proposta compatibilizada pelos representantes do poder público, os integrantes do coletivo aberto batalharam pela manutenção de pautas que haviam sido modificadas pela instituição, e foram bem-sucedidos na maioria dos casos. No entanto, uma sensação de insegurança quanto à posição em que o grupo estava se colocando frente às suas bases e frente à Urbel motivou uma reunião de pausa dos integrantes mais frequentes para uma autorreflexão sobre sua atuação.

Na busca de uma identidade

Depois de debater as propostas sobre a primeira linha programática da política habitacional desenvolvida, o coletivo, que já possuía um núcleo mais frequente definido, começou a pensar sobre o panorama da sua atuação e no que estava ocorrendo depois da consolidação de um diálogo com o poder público. A maioria dos integrantes do coletivo eram técnicos ativistas sindicalizados, além da conselheira do movimento popular, Militante E (MNLM), a Arquiteta M (IAB), a autora desse trabalho e alguns estudantes de arquitetura. As outras pessoas ligadas à luta pela moradia que haviam sido mobilizadas durante os seminários frequentavam esporadicamente as reuniões, quando os assuntos estavam mais ligados às suas áreas de atuação. Definir um nome, uma identidade, os objetivos, as propostas de atuação para o coletivo se tornou uma questão urgente.

Acho que cada um tem o seu objetivo, mas tem objetivos comuns e a gente contou a questão da participação, porque acho que vai exatamente no contraponto desse momento anterior, de uma certa repressão [...], e que a gente viu esse esvaziamento né? Da nostalgia daquilo que foi construído na década de 90, desde os anos 90, e aí um distanciamento da participação e o atropelamento do Minha Casa, Minha Vida também. Um dos objetivos nossos era a participação, que eu vejo muito coerente com a questão dos seminários e também a construção dessa reformulação da resolução da Política, não ficar só interno, a gente ter também como objetivo a participação popular, a participação dos movimentos, um diálogo maior (Técnica ativista L - Arquiteta da Urbel - Reunião A).

Eu fico com medo até de parecer [...] que a gente está fazendo um trabalho braçal para o Conselho. Tipo assim, em teoria alguém tem que fazer isso que a gente está fazendo, então a gente se mata e tudo, e aí fica parecendo [...] que isso não fez sentido sabe?

[...] A questão é que [...] se a gente está facilitando pro poder público, a gente tem que ganhar crédito por isso e o fato da gente não ter identidade a gente está perdendo essa chance. [...] Se sair uma coisa muito diferente do que a gente está propondo a gente tem que ter um nome, quem nós somos, para soltar uma nota [...] no Facebook que seja, pra falar: “Olha, nós estamos procurando fazer toda essa política, [...] mas nesse ponto nós discordamos”... Entendeu? (Arquiteta ativista E - Estudante da UFMG - Reunião A).

Eu acho que isso que você está falando é uma coisa importante de a gente pensar: qual é o papel do Conselho nisso tudo. Porque, na verdade, a visão que o poder público tem do Conselho é que o Conselho não tem capacidade de produzir essa informação. Como eles não tem capacidade - capacidade que eu digo em termos técnicos, informação, quadro técnico - acaba sendo o próprio poder público que faz, e o poder público achando aliados nesse coletivo que estão ajudando, pra eles está muito interessante, [...] Eles vão poder dizer assim: “Não fomos nós que construímos, né, teve gente participando” (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

A gente não precisa reivindicar “louros” porque a gente trabalhou na redefinição da Política não, a gente tem que dizer que a gente está fazendo isso e colocar isso, como fazer e porque estamos fazendo (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

Eu acho que a gente deve se preocupar em não criar uma extensão do Conselho. Eu comecei [...] como se isso aqui fosse um núcleo do Conselho, depois eu vi que não era e achei muito bom que não fosse, e acho muito precioso esse espaço, justamente pela liberdade que ele propicia. [...] O objeto que eu enxergo é a política habitacional. Vamos dizer, é a luta para que a política habitacional seja federal, estadual, municipal, que espelhe um pacto político [...]. Então, a gente contribui para a formação desse pacto político. E isso é a primeira coisa. E a segunda coisa, é manter essa identidade de coletivo autônomo mesmo, pra que a liberdade, pra que esse fôlego, essa ventilação que a gente sente aqui não sucumba à institucionalidade. Quando a gente fala que a gente tem um objeto que é a Política Habitacional, isso já pressupõe uma institucionalidade. A Política Habitacional é uma política do poder público [...]. Então não é que a gente não se relaciona com a institucionalidade, mas a gente não pode ser engolido por ela. Eu acho que esse caminho de reforçar a identidade é um bom caminho para aparecer como um sujeito, definido, nessa interlocução com a instituição (Arquiteta ativista M - IAB - Reunião A).

O nosso objetivo é muito isso, [...] que é a participação, é a gente estar reavivando o tempo todo esse pacto. O tempo todo trazendo essas pessoas que realmente são os usuários, né, que são as pessoas que estão no cotidiano, a gente é muito próximo e isso eu acho que a gente perdeu um pouco nos últimos tempos. Eu acho que a gente está um pouco distanciado, até por isso, a falta de identidade, a gente está ficando meio institucional e deixando as nossas referências que foram os seminários, que foram encontros aqui mesmo no Sintappi, extremamente importantes. Na questão da população de rua, na questão dos movimentos mesmo organizados, a gente acabou perdendo um pouco. [...] Então, assim, talvez a gente tenha que voltar um pouco no processo, começar a trazer essas pessoas mais antigas assim, porque eu acho que foi muita gente que passou por aqui, extremamente valiosa a luta deles, e a gente tem que perguntar se é isso mesmo que eles querem. Porque nós também estamos naquela coisa meio técnica, né, não sabemos o que é, apesar de ter ouvido, ter discutido, a gente tem a carta, mas até pra gente saber se é isso mesmo (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

Depois de concordar que uma identidade melhor definida do coletivo seria importante, o grupo decidiu que criaria um nome, algo que a Arquiteta M (IAB) pensou como “algum trocadilho entre as palavras ‘política’ e ‘habitação’”, que sugerisse uma busca por uma participação efetiva nos rumos da política, o que acabou se tornando “Coletivo Habite a Política”. A partir de março de 2018, a comunicação da rede, que era realizada pelo representante Técnico ativista L, por meio de seu mandato sindical do Conselho, passou a ser feita em nome do coletivo como um todo. Para retomar a relação com suas bases, o coletivo mobilizou nesse mês um evento amplo, convidando representações importantes dos movimentos e grupos ligados aos seminários e às reuniões semanais.

Na busca pelo retorno às bases da luta pela moradia

No dia 7 de março de 2018, no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte (Sindibel), foi realizada uma reunião ampliada do Coletivo Habite a Política para apresentar as propostas que estavam sendo consolidadas no diálogo com o poder público para sua rede. Como já havia sido feita uma conversa sobre sua identidade, a reunião foi uma oportunidade para o coletivo explicitar seus objetivos e estratégias.

Boa noite, só queria dizer pra vocês o seguinte: esse coletivo tem por objetivo integrar o corpo da Urbel, os técnicos da Urbel, os militantes da Política Municipal de Habitação que colaboram na Urbel junto com os movimentos que lutam pela moradia e que precisam estar informados, precisam estar organizados e precisam contar com o apoio técnico de quem trabalha na instituição. Então essa militância levou a esse coletivo essa incumbência de aperfeiçoar, de contribuir, pra melhorar a Política Municipal de Habitação. O que nós temos aqui são diretrizes que nós estamos construindo e queremos construir coletivamente. E queremos estar juntos com os movimentos, juntos com vocês fazendo esse trabalho, porque o trabalho de técnico não pode ser alienado daquilo que ele precisa estar vinculado, que é com o objetivo da Política Municipal de Habitação, que é com a população a qual ela atende. Então eu queria dizer pra vocês o seguinte: esse coletivo é independente, não é um coletivo institucionalizado pela Urbel, ele existe à parte da Urbel, participam os movimentos sindicais, vários sindicados, não só o Sintappi, é o Senge, Sinap, Singeo, o próprio Sindibel, a nossa representação sindical, o mandato sindical [no Conselho] ele é com o [Técnico ativista L - Representante sindical],[...] e nós estamos abrindo pra vocês, de coração, que nós queremos continuar esse trabalho após a apresentação dessa proposta, após aprovação dessa mudança que está sendo feita na Política Municipal de Habitação (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião B).

Como os eventos ampliados já haviam ocorrido há um tempo, houve certa dificuldade de algumas lideranças compreenderem a origem das ideias levantadas pelo coletivo. Além disso, as propostas haviam sido compatibilizadas a partir de outros documentos mais técnicos,

como o PLHIS, e mais institucionais, como a Conferência Municipal de Habitação, que ainda precisavam ser rediscutidos pela rede de forma mais ampla. Essa dificuldade evidenciou o distanciamento pelo qual o coletivo passava com relação às suas bases e seus objetivos iniciais, ao mesmo tempo em que evidenciou alguns conflitos importantes para o amadurecimento das suas estratégias.

Muito importante a iniciativa do grupo, assim, estudar, formular é algo muito difícil, complexo.[...] E aí quando vocês trazem a apresentação em termos de Programas, eu entendo que um programa ele tem que ser melhor desenhado, mais detalhadamente pra constar “como”, como que você vai operar determinada diretriz, como você vai operar determinado objetivo [...] Como vão se dar essas coisas é importante estar descritas porque tem aí uma série de tensões, de disputas sociais que, de fato, podem afetar a intenção debatida e o desenho que vocês estão fazendo aqui. [...] Quando se pensa programas e políticas parte-se de um diagnóstico e aí é difícil de pensar uma política que na década de 90 era fruto de uma efervescência social, de um contexto de participação, que é uma política pensada de fora pra dentro e não de dentro pra fora. Não eram os técnicos, profissionais militantes que são importantes, estão lidando no dia a dia com esses contextos complexos pra pensar a política, mas é diferente de quando uma política é construída de fora pra dentro do Estado. Que é o contrário do que está acontecendo no momento. Então, esse contexto, assim, qual é esse contexto pra pensar essa política? Qual o diagnóstico da situação de Belo Horizonte para se chegar a essas conclusões que vocês estão chegando do desenho mais apropriado? Porque ficou me parecendo que ficou um desenho mais conceitual [...]. Também não entendo, estou querendo entender mesmo. [...] É óbvio que esse grupo é limitado, o grupo de estudo é limitado, os próprios movimentos sociais ou o Conselho, hoje, é limitado, porque nós somos estamos numa crise de representação fora do comum né? [...] O Conselho representa quase os próprios conselheiros que estão lá e isso não é uma questão só do Conselho de Habitação, isso é uma prerrogativa hoje de qualquer conselho. [...] Aí eu queria trazer isso, como pensar a interlocução desse desenho que vocês estão fazendo de uma esfera mais ampla, de fóruns mais amplos para discutir a política de habitação (Militante das Brigadas Populares - Gabinete vereadoras do PSOL - Reunião B).

Foi feito um diagnóstico, recentemente, em 2014, que ia ser um diagnóstico para revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Esse diagnóstico está pronto, mas não foi divulgado pela Urbel. Acredito que seja importante o coletivo cobrar da Urbel a divulgação desse diagnóstico [...]. Mas a gente tem acesso aos dados desse diagnóstico, então ele existe, esse diagnóstico. [...] Esse coletivo aqui já existe há algum tempo e promoveu alguns seminários, então o resultado desses seminários foi uma das referências. Nós também tivemos uma Conferência de Política Urbana e uma Conferência de Habitação. Os resultados dessas duas Conferências também foram referência pra gente trabalhar essa proposta aí (Arquiteta ativista M - IAB - Reunião B).

Eu vi uma das falas aqui assim: “O que vocês estão pensando nisso?”. Parece que é uma coisa que a gente produziu sozinho ou marginalmente, aí a gente um momento falou assim: “Agora vamos abrir.” Eu penso que essa questão, de fazer dois seminários, fizemos uma luta política, sindical, que tudo que ela não foi, foi econômica, nós fizemos uma discussão sobre a cidade [...]. Então, disso, a gente tem tentado, igual você jogar uma pedra dentro de uma água e ela começar a fazer ondas. Eu penso que a gente está fazendo esses movimentos. [...] Aqui não há nenhum proprietário, nenhum detentor

de todas essas informações aí dentro, é um acúmulo que cada um foi trazendo, nós convidamos várias pessoas e acho que o [Técnico ativista L - Representante sindical] colocou isso bem no início, a gente, daqui pra frente, como a gente permanecer, fazendo as reuniões nas quartas-feiras e cada dia mais ampliando o debate, fazendo uma interlocução maior com os movimentos. E é claro, dialogando também com o poder público porque afinal, isso vai transformar num arcabouço jurídico pra definir a questão da habitação em Belo Horizonte (Técnico ativista E - Movimento Sindical - Reunião B).

Entre o diálogo com a luta pela moradia, realizado mais abertamente durante os seminários, e a definição de uma nova política pública, uma série de aparatos burocráticos acabaram se impondo no processo de efetivar a proposta construída pelo grupo junto às suas bases. A linguagem livre da carta-proposta coletiva teve que se transformar e se adaptar a uma minuta de lei, menos acessível e mais técnica.

Digamos assim, é o desenho geral, está certo? São as grandes definições da Política Habitacional. Cada um desses programas aí demanda uma regulamentação. Então primeiro a gente tem que aprovar essa Resolução, com a estrutura geral da Política Habitacional e depois, aprovada essa estrutura, começa um processo de regulamentação. [...] Já está sendo desenvolvida uma proposta de regulamentação para o Programa de Localização Social e cada um desses programas vai ter que passar por um processo semelhante, né, porque se não eles não saem do papel. Agora, o que é importante mesmo é a gente assegurar que o conteúdo dessas regulamentações necessariamente passe pelo Conselho também. Porque a gente observa que, de uns tempos pra cá, instalou-se a prática de fazer regulamentações, inclusive, às vezes, colocando regulamentação como objeto de Decreto e de Lei sem passar pelo Conselho. Então o que eu acho importantíssimo é a gente garantir essa sequência. [...] Um dos principais objetivos desse coletivo aqui é exatamente isso: fazer essa ponte. Aliás, essa reunião teve como um dos objetivos isso: ampliar o grupo que vinha discutindo toda quarta-feira lá, esse conteúdo (Arquiteta ativista M - IAB - Reunião B).

Além das limitações da linguagem técnica da minuta, muitas dificuldades aparecem no caminho da socialização das informações, muito prejudicada pela representatividade reduzida das instâncias de decisão, como o Conselho Municipal de Habitação.

Vendo outros Estados né, outras cidades, é difícil ter um grupo assim que pensa a política. Eu acho que a gente tem uma riqueza, eu não participei, estou vendo isso agora, a gente vê que tem uma riqueza, mas eu acho que o desafio é um pouco esse da socialização. [...] Eu concordo com a fala que teve aqui, os espaços oficiais de controle de política pública eles são discussões que acontecem pra aquele grupo que está lá dentro. É como dizer que a Câmara Municipal está lá aberta e quem quiser vai lá e participa. Não! O que acontece lá, fica lá, o que acontece nos Conselhos fica lá no Conselho também. Como fazer pra isso aqui, por exemplo, chegar nas bases, né? [...] E aí pro pessoal que está lá no Conselho quando for discutir isso, eu acho que uma coisa que o Conselho de Habitação faz pouco é audiência pública, né? [...] . Então lutar por isso no Conselho de Habitação, por exemplo, vai discutir isso aqui tem que fazer audiência pública e fazer ampla divulgação. E aí a gente espalha, põe isso num ginásio, para quebrar o pau (Assistente social - Cáritas MG - Reunião B).

Depois de discutir suas propostas com atores importantes da rede que mobilizou no seu surgimento, o coletivo passou a tentar ampliar sua atuação também para outras esferas. Além de lutar para trazer as propostas discutidas junto aos movimentos de luta pela moradia para a revisão da Política Municipal de Habitação junto ao conselho, começou a se pronunciar diante de ações realizadas pelo Executivo sem a devida participação social.

Os conflitos com a gestão de Alexandre Kalil

Depois de eleito, Alexandre Kalil começou a mostrar uma atuação ambígua quanto à política habitacional. A diretoria da Urbel indicada pelo Executivo também começou a mostrar sinais de restrição ao diálogo com os movimentos de luta pela moradia locais, ainda que estivesse aberta à negociação com o coletivo no âmbito da revisão da Política Municipal de Habitação. Dois Projetos de Lei de autoria do Executivo, que incidiam diretamente sobre a Política Municipal de Habitação, foram enviados à Câmara sem passar pelo Conselho de Habitação: o PL 413/2018, que retira recursos do Fundo de Habitação, e o PL 426, que abre brechas para flexibilização do Bolsa Moradia e para a introdução da locação social na política municipal, mas assumindo-a como uma política temporária. Além disso, dois decretos foram emitidos: o Decreto 16.888, que se mostrou um ato de reconhecimento meramente político de áreas informais e ocupações urbanas, e o Decreto 16.889, que criou uma estrutura municipal de monitoramento de áreas públicas para impedir ocupações irregulares.

Depois de procurar a direção da Urbel para maiores esclarecimentos, participar de audiências públicas e se reunir com seus integrantes, o coletivo se manifestou sobre esses acontecimentos no Conselho de Habitação, exigindo providências da companhia. O PL 413 foi uma tentativa do Executivo de reduzir uma das fontes de origem de recursos do Fundo Municipal de Habitação - o fundo alienação - e abri-la ao Orçamento Participativo em geral, sem finalidades ligadas diretamente à questão habitacional. As contradições do projeto fizeram com que vereadores, com apoio dos movimentos de luta por moradia e do coletivo, convocassem duas audiências na Câmara, contatassem o Ministério Público e barrassem a proposta. Em uma das audiências, o Técnico L, representante sindical no Conselho e membro do coletivo afirmou:

Esses recursos da conta alienação eles tem origem numa opção que foi feita, lá atrás, de venda de terrenos valorizados para com isso assegurar recursos pra contrapartida ao Minha Casa, Minha Vida [...]. Então foram vendidos terrenos valorizados, obtidos recursos com isso pra oferecer contrapartida para implementar o Minha Casa, Minha Vida em terrenos periféricos. [...] Embora tenha sido essa a estratégia adotada lá atrás, algum recurso foi obtido com isso, né, 58 milhões, 66 milhões, não é? E é com base

nessa fonte de recurso que o dinheiro foi aprovado. Lá no Conselho de Habitação foi apresentado pra gente a proposta orçamentária, discriminada por fonte de recurso, o recurso do Tesouro, o recurso do Fundo Municipal de Saneamento, o recurso dessa conta aí que é o que a gente está discutindo agora e, além disso, os recursos externos do Governo Federal. [...] Apesar das críticas, a proposta de PPAG foi aprovada lá no Conselho Municipal de Habitação, mas logo em seguida, por surpresa nossa, surge o PL 413 descalçando umas das fontes de recurso que sustentava aquela proposta apresentada. [...] Está lá uma determinada fonte de recurso, que é a da contra alienação, foi uma proposta apresentada no Conselho que contava com essa fonte de recurso e, logo em seguida, vem o PL retirando esse recurso. Então, se já haviam críticas né, as críticas passam a ser maiores. É por isso que nós tivemos aqui e estamos tendo duas audiências públicas.²⁸⁵

Já o PL 426 provocava duas alterações na política municipal. A primeira seria a transformação do programa Bolsa Moradia em “auxílio pecuniário”, o que significaria que o dinheiro recebido pela família poderia ser utilizado em outras formas de moradia, e não necessariamente o aluguel. No entanto, essa mudança não garantia a manutenção do monitoramento da Urbel, preocupando o coletivo e sua rede de apoiadores:

É importante flexibilizar sim o acesso, mas uma preocupação no monitoramento. Claro, que eu acho que, ao invés de ser como é hoje, ter que alugar um imóvel nessa e naquela condição, se a pessoa pode ir pra um quarto de hotel, dividir com algum parente, mas como vai ser? [...] Porque corre-se o risco de ser um recurso investido e que não vai cumprir o objetivo dele. Porque as pessoas podem acessar o benefício e não necessariamente ser usado para ter uma condição melhor ou garantia à moradia. E aí, assim, se a gente enquanto movimento, Pastoral, que atua junto a população de rua puder engrossar aí esse caldo, para além do Conselho, fortalecer outros espaços de debate, a gente está aí aberto pra isso (Militante C - Pastoral de Rua - Reunião B).

A segunda alteração do PL 426 incidia na possibilidade de utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação para programas de locação social, o que estava em conformidade com as propostas de revisão da política municipal discutidas junto ao coletivo. No entanto, enquanto a locação social foi definida como uma política de caráter “contínuo” nesse diálogo, no PL estava constando a locação social como um auxílio “temporário”, o que podia indicar uma possível precarização da proposta. Por esses motivos e pela falta de discussão do projeto no Conselho, o coletivo emitiu uma nota se posicionando contra seu conteúdo. Pressionado pelo posicionamento, o Executivo mudou o Projeto de Lei de forma a gerar uma abertura para o debate no Conselho em cada uma das alterações propostas e enviou um substitutivo para a Câmara. Já no caso dos decretos emitidos pelo Executivo, o Decreto 16.888 e o Decreto 16.889, se trataram de uma ação “espetacular” do prefeito, como definiram muitos movimentos de moradia envolvidos.

285 Fala durante audiência pública sobre o Projeto de Lei 413/2018 realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 12 de dezembro de 2017.

[...] ao contrário do que foi divulgado pela mídia, as Ocupações-comunidades da Izidora não foram reconhecidas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). O que ocorreu foi o reconhecimento das três ocupações da Izidora – Rosa Leão, Vitória e Esperança – e da Ocupação-comunidade Helena Greco, ao lado da Rosa Leão, como Assentamentos de Interesse Social, conforme previsto pela nova lei de regularização fundiária, Lei Federal 13.465/2017. É, sem dúvidas, um passo importante na luta de milhares de famílias ocupantes [...] É importante ressaltar também que esse decreto veio acompanhado de um outro decreto, injusto e inconstitucional, que reforça medidas para desocupar de forma violenta as áreas do município e do Estado por meio da Guarda Municipal e da Polícia Militar. Reforça inclusive ações ilegais e inconstitucionais, despejos que vêm sendo realizados sem ordem judicial. Ou seja, seguem tratando como caso de polícia o que deveria ser garantido através de política habitacional séria, popular, massiva e com participação social (Nota pública dos movimentos sobre os Decretos 16.888 e 16.889)²⁸⁶.

O coletivo expressou no Conselho de Habitação a necessidade de que os decretos fossem debatidos com os movimentos de luta por moradia interessados, e promoveu um debate ampliado para discuti-los com advogados e movimentos envolvidos em ocupações organizadas. Com esses debates e posicionamentos, atuação do coletivo começou a ganhar força e incidir também sobre as decisões do Poder Executivo sobre a moradia, para além da revisão conceitual da Política Municipal de Habitação. Essas ações abriram novas frentes de atuação preocupadas também com a relação do Executivo com a política e as fontes de recursos do município.

A gente tem que aumentar os recursos para poder atender todo mundo. E aumentar os recursos é, para além de reformular a política, a gente exigir que a fonte de manutenção do fundo esteja escrita e clara, e isso em momento nenhum apareceu, em nenhuma discussão que nós fizemos dentro da Urbel até hoje. E a possibilidade que a gente tinha, queira lá com os instrumentos que estavam previstos lá no Plano Diretor desde 2014 até hoje não foi votado pela Câmara, a gente não sabe se vai ser... Eu posso falar assim, a Prefeitura está alimentando a gente de sonho, mas é sonho, porque a gente sabe que se a gente não correr atrás, não vai dar em nada não. E aí a gente tem que juntar força todo mundo para fazer com que isso esteja escrito e claro na nossa Política Habitacional (Militante E - MNLM - Reunião B).

286 Disponível em: < <https://www.facebook.com/resisteizidora/posts/1383418005137506>>, acesso em maio de 2018.

Retomando a lista de caminhos possíveis para o sistema habitacional levantada por David Madden e Peter Marcuse (2016) em “In defense of housing”, e colocando-a para dialogar com debates recentes sobre a política habitacional realizados no Brasil e com as discussões mobilizadas pelo Coletivo Habite a Política, temos como direções fundamentais para uma transformação no sistema habitacional:

1) Quando Madden e Marcuse (2016) sugerem *Desmercantilizar e desfinanciar o sistema habitacional* como um caminho importante para melhorar a situação da moradia nos dias de hoje, no caso brasileiro, isso deveria se traduzir em *Introduzir, antes de mais nada, formas desmercantilizadas de habitação no contexto da política pública local*. Entre as diversas possibilidades que poderiam existir no Brasil, ainda há raras experiências de políticas de locação social de propriedade pública, como o caso de São Paulo mencionado anteriormente, e ainda não há nenhuma medida institucional para fomentar associações ou organizações sem fins lucrativos a atuarem na provisão habitacional. Querendo ou não, com todas as limitações dos movimentos de ocupação urbana em termos de recursos, eles são uns dos poucos atores locais atualmente capazes de pensar a habitação sob outros moldes que não a forma mercadoria, pelo menos no estágio inicial das suas mobilizações. No entanto, são posturas regularmente reprimidas, devido à ameaça que esses movimentos representam à lógica dos direitos plenos de propriedade, como explicitado pelo militante do MLB, Leonardo Péricles, em resposta os ataques do vereador Mateus Simões (Partido Novo) dirigidos à ocupação Carolina Maria de Jesus, localizada em um edifício privado abandonado em área nobre de Belo Horizonte:

[...] gostaríamos de lembrar ao vereador que esse tipo de propriedade privada, acima de tudo e todos ou o direito absoluto à propriedade está previsto na verdade em outra constituição, tão antiga quanto as ideias conservadoras que o vereador tanto defende. [...] Temos certeza que não é por ignorância e por desconhecer, é por má fé mesmo, que o senhor insiste em desrespeitar a Lei máxima do país. É por preconceito e falta de respeito com quem paga seu salário e seus privilégios. [...] Se pelo menos o senhor estivesse visitado a ocupação, saberia que as famílias ali contam com ótima estrutura interna, com segurança 24h, cozinha comunitária que as permite se alimentar no mínimo 3 vezes ao dia, banheiros limpos, Horta comunitária, oficinas de dança, meditação, cinema, aulas inclusive com professores universitários, e até de uma creche comunitária. **Tudo isso não mediado pelo dinheiro** e pelo capital que você está acostumado, **mas pelas relações de amizade e solidariedade, união e trabalho comunitário**, valores totalmente contrários ao que prática o falido liberalismo (individualista por essência) que o senhor tanto adora, cultua e venera²⁸⁷ (grifos meus).

No entanto, como vimos no decorrer desse trabalho, também é difícil manter as relações solidárias nas ocupações com o decorrer do tempo, e à medida que esses territórios se consolidam,

287 Disponível na página do Facebook do MLB. <<https://www.facebook.com/mlbminas/posts/1341693355939450>>, acesso em março de 2018.

maiores ficam as expectativas dos moradores sobre a conquista da casa própria. Desconstruir a mentalidade individualista ligada a essa expectativa torna-se um problema recorrente, como ressaltado pela militante das Brigadas Populares, entrevistada por Costa e Paolinelli (2015, p.75):

O nosso imaginário sempre construiu a ideia de propriedade como forma de *status*, né. A propriedade é muito enraizada em mentes e corações. Nosso demônio dentro das ocupações urbanas é pensar em como desconstruir o individualismo que está por trás da lógica das propriedades individuais e que é suscitado por isso.

2) No Brasil, antes de *Expandir, defender, e melhorar a habitação pública*, é preciso fazer com que ela exista inicialmente, e de forma efetiva. Enquanto não houver *programas bem-sucedidos e em escala*, a habitação pública continua fora do leque de opções possíveis no imaginário dos brasileiros. O município de São Paulo já conta com essa forma de política há tempo suficiente para demonstrar lições importantes sobre a seleção do público, a gestão e a manutenção dos estoques. No entanto, segundo o professor da FAU-USP, Renato Cymbalista²⁸⁸, o debate em torno do programa parece estar ainda muito polarizado:

Algumas pessoas defendendo locação social, inclusive, todos os expoentes do urbanismo, todos falam: “Tem que ter locação social. Tem que ter muita locação social, é importantíssimo ter locação social”, claro [...]. E um outro lado, muito com os gestores dizendo: “Gente, locação social é lindo, mas é inoperável, não dá pra gente operar locação social com os índices de inadimplência altíssimos que tem...” Quer dizer, quebra um elevador dentro de um prédio de locação social e aí o Estado tem que ir lá e consertar esse elevador, e é uma coisa muito complicada e é lento. E como é que você vai fazer a gestão condominial? Os moradores de locação social exigem uma segurança 24 horas e quem é que paga, afinal de contas? Os empreendimentos são deficitários. [...] Qual é o problema? Os dois estão certos e os dois estão errados. Quem defende locação social está certo, mas está errado em não entender o que os críticos ao Programa de Locação Social estão apontando falhas efetivas, falhas reais do nosso programa de locação social. E quem ataca a locação social está certo em apontar os problemas e está errado num excesso, digamos assim, de pragmatismo, de dizer: “Bom, já que isso tem tanto problema, invés de melhorar o programa de locação social, o melhor é interromper o Programa de Locação Social”.

Como mencionado no capítulo anterior, os problemas levantados pelos gestores locais do programa acabam não estimulando que outras prefeituras o vejam como uma alternativa viável e o incluam em seu leque de políticas. Como ressaltado pela militante das Brigadas Populares entrevistada por Costa e Paolinelli (2015, p. 65):

Cada governo constrói um esboço de possibilidades. Dentro desse esboço de possibi-

288 Fala do professor durante debate sobre “Locação social por associações sem fins lucrativos” com o Coletivo Habite a Política realizado no Sindicato Sintappi - MG, em maio de 2018 em Belo Horizonte.

lidades, o aluguel social não existe. Assim como regularizar as ocupações não existe. O que existe é você destruir, 2 mil casas, 3 mil casas pra construir mil prédios, onde as pessoas vão estar mais insatisfeitas. [...] O arco de possibilidades passa pela acomodação de interesses do empresariado.

No entanto, para se manter nos prédios das políticas de produção habitacional, como o MCMV, muitas famílias tem dificuldades de arcar com o pagamento das parcelas e com os custos dos condomínios. Segundo relato informal de técnica da Urbel²⁸⁹, muitas unidades retornam ao município pela desistência das famílias, e em torno de 10% do estoque do programa se encontra vago em Belo Horizonte, dados que dificilmente são divulgados. No caso de inadimplência no financiamento, também não há nenhum tipo de medida tomada pela prefeitura para ajudar a compreender o que está acontecendo com a situação socioeconômica da família. Nesse sentido, Madden e Marcuse (2016) lembram que:

A habitação pública também pode ajudar a lidar com algumas das deficiências da propriedade privada. Uma proposta de “direito à venda”²⁹⁰ oferecido pelo geógrafo britânico Danny Dorling e outros permitiria que os proprietários privados em dificuldades financeiras vendessem suas casas para governos locais e se tornassem inquilinos públicos seguros, evitando a execução hipotecária e aumentando o estoque habitacional público²⁹¹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 205).

No entanto, no contexto brasileiro, além do estoque de unidades produzidas na política habitacional ser originalmente pensado pra fins de propriedade, geralmente as unidades são de baixa qualidade e distante das centralidades. Nesse caso, esse tipo de alternativa poderia representar uma precarização ainda maior da moradia, caso o poder público não oferecesse, por exemplo, a devida manutenção. O que não impede, no entanto, que pesquisas sejam feitas para entender o ponto de vista dos residentes a respeito de uma solução como essa. Estudos como o de Morado et. al (2015), na Região Metropolitana de Belo Horizonte, sugerem que a segurança de posse oferecida pela casa própria é uma das maiores fontes de satisfação dos atendidos pelo programa MCMV. Mas a propriedade pública não foi, nesse caso, questionada como uma possibilidade.

Independentemente dessa questão, a melhor alternativa para iniciar um debate sobre a propriedade pública da habitação, tanto no contexto local como em qualquer outro, não é a de simplesmente mudar o modelo de posse sem alterar a estrutura da política fundiária e da pro-

289 Fala em reunião do Grupo de Estudos em Locação Social, composto por representantes do Coletivo Habite a Política e funcionários da Urbel.

290 Em oposição ao “*right to buy*” utilizado como política pública em países como a Inglaterra.

291 Public housing can also help deal with some of the shortcomings of private homeownership. A proposal for a “right to sell” offered by the British geographer Danny Dorling and others would allow private owners in financial distress to sell their homes to local governments and become secure public tenants, avoiding foreclosure while adding to the public housing stock (tradução livre).

dução habitacional com base no rendimento privado. Como Madden e Marcuse (2016) ressaltam, programas como os *housing projects* nos EUA tiveram objetivos muito próximos aos de programas como o MCMV no Brasil: gerar empregos e estimular o setor da construção civil. Focando a política habitacional naquilo que deveria ser, de fato, sua preocupação - a provisão de moradia digna - é mais interessante iniciar o debate sobre a habitação pública por outras vias, como, por exemplo, o ataque à vacância de imóveis nas centralidades²⁹². A ideia de que há “muita gente sem casa e muita casa sem gente” já têm motivado diversas mobilizações de luta pela moradia, apesar de ainda não ser tão recorrente entre os movimentos as discussões sobre outras formas de posse possíveis.

3) *Privilegiar os moradores*: quando essa demanda é levantada por Madden e Marcuse (2016), é colocada no sentido da necessidade de garantia da segurança de posse e mitigação das relações opressivas entre proprietários e inquilinos por meio de leis mais favoráveis, que evitem os despejos e as execuções hipotecárias. Recorrentemente os atores que se favorecem com a legislação são os empreendedores, construtores e proprietários, mais que as famílias que utilizam as moradias. Isso não é muito diferente no caso brasileiro, ainda que as execuções hipotecárias não sejam tão recorrentes como no contexto norte-americano.

Uma das propostas discutidas pelo Coletivo Habite a Política, nesse sentido, é a possibilidade de criação de uma modalidade de Locação social de propriedade privada. Diferente de parcerias público-privadas encontradas em cidades como Nova York e Berlim, em que a locação social se apresenta como uma contrapartida temporária para empreendedores em troca de benefícios fiscais, flexibilização de zoneamentos, entre outros, a ideia discutida pelo coletivo é a de uma “imobiliária pública”, permanente, responsável por intermediar a relação entre proprietários e inquilinos sociais. No sistema pensado, pequenos proprietários - pressionados por instrumentos urbanísticos, como o IPTU progressivo, ou simplesmente por vontade própria - responderiam a chamadas públicas, disponibilizariam seus imóveis vagos para uma avaliação da prefeitura, e teriam o aluguel de seus imóveis tabelado. Por outro lado, famílias encaminhadas pela política municipal teriam a oportunidade de viabilizar sua moradia nessas habitações, por meio de auxílios compatíveis com suas rendas e necessidades habitacionais. Assim como em uma imobiliária, não haveria uma relação direta entre proprietários e inquilinos, e o poder público seria notificado sempre que houvesse alguma irregularidade proveniente de qualquer uma das partes, atuando como uma espécie de “amortecedor”. Em caso de inadimplência, o município seria notificado, e, dependendo dos motivos da família, essa poderia ser redirecionada para outros programas, ou poderia simplesmente ter seu auxílio negociado ou atualizado, sem

292 Essa medida pode ser implementada em conjunto com instrumentos de política urbana como o IPTU Progressivo, forçando a interlocução entre secretarias de habitação e de planejamento urbano.

ter que passar por um despejo desnecessário. Por ser responsável por capacitar o pagamento das famílias e ao mesmo tempo regular os aluguéis de mercado, a “imobiliária pública” seria uma oportunidade de personalizar os auxílios individuais do programa Bolsa Moradia (atualmente fixados em R\$500,00 reais independentemente da renda e da composição da família²⁹³) e evitar impactos indesejáveis no mercado, como a inflação dos aluguéis.

4) *Deixar florescer milhares de alternativas, mas antes, relativizar a importância da casa própria na política pública.* Não há possibilidade, em um país como o Brasil, que experimentações se tornem realidade sem que antes seja possível morar com dignidade, sem opressão e alienação, em qualquer outra forma de moradia que não a casa própria. Na linha proposta por Aalbers (2016) anteriormente, a respeito da equidade de investimentos em diferentes formas de posse, é preciso que o poder público brasileiro diversifique sua atuação para outras linhas além da produção habitacional e da intervenção em assentamentos informais. Com explicitado pelo militante da Comissão Pastoral da Terra, em entrevista anônima concedida a Costa e Paolinelli (2015, p. 65):

O problema social da falta de terra e moradia é muito grave e ele não tem uma saída simplista. A solução deve envolver uma série de coisas. [...] Não é apenas urbanizar, igual o programa Vila Viva, que em grande parte é Vila Morta. Mata metade da vila e o pessoal fica naqueles predinhos.

A Política Nacional de Habitação caminhava, com o desenvolvimento participativo do Plano Nacional de Habitação, em direção a uma proposta ampla de atuação, mais diversificada e adaptada à realidade dos municípios. Foi, no entanto, deixada de lado depois da criação do programa Minha Casa, Minha Vida, como lembrado pela acadêmica, também em entrevista anônima a Costa e Paolinelli (2015, p. 66):

Acho que não existe nenhuma solução perfeita. A solução tem que ser composta por várias ações: regulação fundiária, locação, produção, assistência técnica, propriedade coletiva... Estatuto da Cidade tá aí, PlanHab tá aí! A gente tava numa fase muito importante com o Ministério das Cidades. Na hora que caiu o Olívio Dutra, tudo caiu, engavetou tudo que tinha sido construído, e aí começamos o retrocesso e estamos vivendo ele cada vez mais profundo.

Outras formas de posse devem ser pensadas e incluídas na política pública, e, ainda que seja importante conhecer modelos existentes em outros países, é importante não importá-los sem

293 Segundo uma das simulações realizada por técnicos da Urbel no Grupo de Estudos em Locação Social, em que participam membros do Coletivo Habite a Política, se houvesse uma distribuição proporcional de auxílios segundo a renda e a necessidade habitacional (baseada no número de quartos por família) - aplicada em um universo selecionado de atendidos pela política do Bolsa Moradia - a média dos auxílios não ultrapassaria em excesso os valores do Bolsa Moradia, mostrando que os gastos do município não necessariamente seriam maiores.

uma compreensão real das possibilidades a serem efetivadas no contexto local. Como pontuado por Tonucci Filho (2017):

[...] modelos alternativos de gestão comunitária da terra e da moradia como comuns podem ser encontrados em outros contextos, tais quais as cooperativas habitacionais e os *Community land trusts*. Em que pese as enormes diferenças sociais, culturais e econômicas entre o Brasil e países do Norte, para não falar das dificuldades envolvidas na transferência e adaptação de modelos de políticas públicas e comunitárias, julgo ser relevante prestarmos mais atenção em modalidades distintas de organização institucional do comum, salvo todas suas limitações. Menos do que modelos a serem imitados e transplantados acriticamente para a realidade brasileira, talvez possam servir como inspiração para que possamos imaginar modelos híbridos e alternativas políticas e institucionais em que a fagulha da produção do comum – que anima as ocupações nos seus momentos de maior tensão e luta coletiva – pudesse se sustentar por mais tempo e se reproduzir institucionalmente para outros lugares e escalas (TONUCCI FILHO, 2017, p. 227).

Uma ideia relevante para ampliar alternativas de habitação não mercantilizada, levantada por Aalbers (2016), seria a legalização da prática da ocupação, nos casos de imóveis vagos:

Outra forma de estimular o compartilhamento de habitações seria legalizar as ocupações, estabelecendo regras claras sobre quando e como são permitidas. O movimento *squatting* tem uma rica história em disponibilizar moradia para os necessitados, ao mesmo tempo em que combate a especulação imobiliária e oferece serviços não comerciais, incluindo mas não se limitando a restaurantes, creches, cinemas, teatro, treinamento profissional e apoio às vítimas de violência, minorias e vários outros grupos. Imaginemos que seja ilegal manter um prédio vazio há mais de um ano em um mercado imobiliário onde não há moradia acessível e a ocupação é legalizada após esse período. Sob esta estrutura, os ocupantes teriam direitos claros e menos construções ficariam vazias e subutilizadas durante anos. Essa proposta, na verdade, não é tão diferente da situação que existiu por décadas em países como a Holanda, onde a prática do *squatting* foi declarada ilegal em 2010²⁹⁴ (AALBERS, 2016, p. 147).

O cenário descrito pelo autor coincide bastante com a realidade brasileira, onde o déficit habitacional é elevado e existem regras claras sobre a ilegalidade da propriedade sem função social, ainda que essas dependam da regulamentação no nível municipal, como o IPTU progressivo. Não é por acaso que os movimentos organizados que ocupam imóveis e terrenos o façam

294 Another way to stimulate housing commoning would be to legalize squatting by establishing clear rules when and how squatting is allowed. The squatting movement has a rich history of making housing available for those in need, while also fighting housing speculation and providing non-commercial services, including but not limited to restaurants, child care facilities, cinemas, theatre, job training, and support for victims of violence, minorities and a range of other groups. Let us imagine that it is illegal to keep a building empty for more than one year in a housing market where there is a lack of affordable housing and squatting is legalized after that period. Under this framework, squatters would enjoy clear rights and fewer buildings would stand empty and underused for years. This proposal is, in fact, not that different from the situation that existed for decades in countries like the Netherlands, where squatting was declared illegal in 2010 (tradução livre).

reivindicando o cumprimento da lei, como discutido no Capítulo 3. No entanto, a prática da ocupação nunca foi legalizada no Brasil, muito pelo contrário, tem sido regularmente criminalizada pelos governos locais. Como apresentado anteriormente, o município de Belo Horizonte caminhou no sentido oposto a essa ideia, ao legalizar ocupações existentes por meio do Decreto 16.888/2018, e ao mesmo tempo criminalizar novas ocupações em áreas públicas por meio do Decreto 16.889/2018.

Outra forma interessante de fomentar o surgimento de alternativas não mercantilizadas de moradia seria o incentivo à criação e manutenção de associações e cooperativas habitacionais. Uma iniciativa interessante que surgiu no município de São Paulo recentemente foi a associação Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA), como mencionado no capítulo anterior. Segundo um dos associados da organização, o professor da FAU-USP Renato Cymbalista, não existem outras iniciativas dessa natureza no Brasil. Mas apesar de não ter sido simples definir a forma jurídica da associação e reunir a documentação necessária, não há impedimentos legais para esse tipo de iniciativa. A maior dificuldade enfrentada ainda é a arrecadação de recursos, o que poderia ser facilitado pelo Estado:

A gente começou fazendo uns jantares. [...] A gente tinha uma caixinha, uma bolsa mesmo, que a gente ia botando o nosso dinheiro ali. E enquanto a gente ia fazendo isso, a gente ia juntando um grupo e resolveu trabalhar com essa questão. Gente que é profissional, arquiteto, sociólogo, economista, advogados, super importantes pra nós, gente da Universidade e gente de fora da Universidade. [...] E aí a gente, com a assessoria de um escritório de advocacia de direito público muito bom, que trabalhou *pro bono* pra gente, de graça, a gente montou o que nós somos. Nós tínhamos duas possibilidades de ser alguma coisa que efetivasse essa ideia do proprietário social. Ou a gente seria uma associação ou a gente seria uma fundação. O desenho mais indicado pra nós seria uma fundação, porque uma fundação [...] é uma estrutura mais blindada a mudanças, ela é mais fiscalizada e assim por diante. O problema de uma fundação é que pra você montar uma fundação você tem que já sair de uma escala de recurso, de institucionalidade muito grande, que agente não tinha e continuamos não tendo. Pra gente, [...], era muito importante começar rápido e fazer rápido. [...] Então, a gente foi, naturalmente, caindo num modelo de uma associação. [...] O que é essa associação? É um conjunto de pessoas que se reúne e que se responsabiliza por alguma coisa. Então muito parecido com as nossas ONGs, que são associações. [...] A associação, o que ela tem de bom? Ela tem CNPJ [...] que permite que a associação exista institucionalmente. Eu posso fazer um contrato com o poder público, eu posso comprar patrimônio, eu posso assinar uma concessão de comodato, eu posso receber o parque público em comodato, ela pode fazer isso tudo. [...] Há um problema, a fragilidade de uma associação. [...] Ela não é imune a, por exemplo, um monte de gente pegar e se associar e numa assembleia eleger uma diretoria que distorce completamente os nossos princípios originais. [...] Se o nosso projeto der certo, e eu acho que ele está dando certo, em determinado momento, quando a gente tiver as condições a gente vira uma fundação. [...] Nesse momento, como é um projeto muito pequeno, também não tem riscos políticos gigantescos, por enquanto é só “trabalho, trabalho”, que a gente está tendo. Quando a gente montou nosso estatuto, quando a gente abriu nossa conta no banco, já foi difícil

[...] Hoje em dia ela está grande, temos 80 e poucos mil reais, 82, 83 mil reais pra comprar o nosso segundo apartamento. Nesse caminho, [...] a gente achou um casal que resolveu falar assim: “Acho que esse projeto é um projeto importante”. E comprou e cedeu em comodato, por 8 anos, um apartamento[...] que foi fundamental, porque deu uma materialidade pro nosso projeto.²⁹⁵

5) *Democratizar a gestão da habitação*: como Madden e Marcuse (2016) relembram, a habitação pode ser desmercantilizada, mas ainda sim burocratizada e alienada. No caso da possibilidade de inclusão de uma política de moradia pública no Brasil, é preciso se pensar em formas de gestão mais compatíveis com as práticas dos movimentos, que sejam mais sustentáveis socialmente para os moradores e economicamente para os cofres públicos. Nesse âmbito, é possível pensar também, para além da legalização da prática da ocupação, em formas de aliar a provisão de moradias públicas com iniciativas de ocupações organizadas, principalmente em edificações bem localizadas. Em Belo Horizonte, a Subsecretaria de Planejamento Urbano (Suplan) tem retomado recentemente o levantamento de imóveis públicos vazios e subutilizados no hipercentro da cidade, o que mostra um potencial para abrir discussões nessa linha. O último levantamento dessa natureza foi feito em 2007, e, como ressaltado pelos moradores da Ocupação Vicentão, apoiada pelas Brigadas Populares, não surtiu efeitos:

Em 2007 a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte publicou o Plano de Reabilitação do Hipercentro. Nele indicou imóveis ociosos que poderiam ser reocupados para uso residencial. Vejam que o antigo Banco Hércules estava indicado como um desses imóveis. O estudo também indicava que era preciso garantir o direito de morar no centro para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Passaram-se mais de 10 anos e nada foi feito. Os instrumentos compulsórios da política urbana como o IPTU Progressivo e desapropriação sanção seguem não sendo aplicados e os pobres banidos do centro. Eis que o povo decide OCUPAR e RETOMAR o centrão. Hoje o imóvel indicado é moradia social que conjuga atividades comunitárias como creche, cursinho, yoga, defesa pessoal e espaço de reunião e trabalho para camelôs. A prefeitura não faz, nós fizemos!²⁹⁶

A autogestão condominial na locação social, que fez algumas edificações do programa de moradia pública de São Paulo se destacarem como bem sucedidas – como a Vila dos Idosos e o Palacete dos Artistas – é uma possibilidade para a manutenção da atuação de movimentos comunitários nesses espaços. As ocupações organizadas têm demonstrado dominar muito bem formas coletivas de gestão de moradias, como ressaltado pelo Secretário de Habitação do governo de João Dória (PSDB), Fernando Chucre:

295 Fala do professor durante debate sobre “Locação social por associações sem fins lucrativos” com o Coletivo Habite a Política realizado no Sindicato Sintappi – MG, em maio de 2018 em Belo Horizonte.

296 Disponível na página da Ocupação Vicentão no Facebook. < <https://www.facebook.com/OcupacaoVicentao/photos/a.192572348151019.1073741828.192557848152469/266457437429176/?type=3&theater>>, acesso em junho de 2018.

Nas ocupações que tem no centro de São Paulo, diversas dessas ocupações, é impressionante ver que os edifícios ocupados estão em melhores condições que os edifícios do Minha Casa, Minha Vida entregues há um, dois anos atrás. Esses edifícios tem vários problemas estruturais, e os movimentos conseguiram se organizar e fazer uma gestão adequada daquele espaço. Tá limpo, tá organizado, tem regimentos como se fossem “condominiais” que são seguidos por todas as famílias, eles contribuem sistematicamente com o que seria equivalente a um condomínio.²⁹⁷

A relação entre ocupantes de imóveis e a elaboração de políticas públicas voltadas para a locação já foi inclusive uma prática em cidades como Berlim (SELDIN, 2015), e tem começado a ter uma abertura também no município de São Paulo com a criação do novo Plano Municipal de Habitação de 2016. Para além da locação, a autogestão poderia ser incluída em uma série de outras políticas habitacionais, como já apresentado por autores como Lago (2016). O desafio é aliá-la a formas não mercantilizadas de habitação, que extrapolem o modelo da casa própria.

6) *Ampliar as lutas por moradia*: Madden e Marcuse (2016) ressaltam a importância de conectar as lutas por moradia com outras demandas, como as anticapitalistas, antirracistas, feministas, ambientalistas, etc. Essa já é uma realidade de grande parte dos movimentos de luta pela moradia brasileiros, que se conectam a uma diversidade de outras questões para além da moradia. É possível ver nas ocupações urbanas, por exemplo, que um grande número de mulheres viram na luta pela moradia uma ferramenta importante de enfrentamento de relações machistas e de fortalecimento da solidariedade feminina. Como destacado pelas mulheres da Coordenação Nacional do MTST:

A luta pela moradia é mobilizadora para as mulheres, pois é a luta pela sobrevivência e pela autonomia afetiva. [...] Nós, mulheres sem teto, encontramos em nossas ocupações significados maiores para nossas vidas, conseguimos compatibilizar o compromisso afetivo com o político (Mulheres da Coordenação Nacional do MTST) (SIMÕES; CAMPOS; RAFAEL, 2017, p.11).

Nos encontros do Coletivo Habite a Política, a priorização das mulheres no atendimento dos programas sempre foi pautado como uma questão fundamental a ser considerada na revisão da política municipal, como ressaltado pela Militante E (MNLM):

Nessa reformulação já aparece como prioridade, escrito, “a população em situação de rua, tem que ser atendida pela política pública de habitação”. E nós estamos incluindo um público que nunca foi nem levantado, nem aviltado a possibilidade, que são as mulheres em situação de violência e que muitas delas tem trajetória de rua, porque não tem outro lugar. E tudo isso se casa ali (Militante E - MNLM - Reunião B)

297 Fala do secretário no evento “Locação social e novas formas de morar”, organizado pela plataforma Esquina: Encontros sobre cidades, realizado em São Paulo em dezembro de 2017.

Existe uma série de iniciativas encontradas em Belo Horizonte que agregam pautas diversas à luta pela moradia, como a Casa de Referência da Mulher Tina Martins, que começou com uma ocupação organizada e hoje se tornou uma fonte de apoio à mulher vítima de violência doméstica; a Agroecologia na Periferia, uma iniciativa de mobilização social pautada no fomento à agroecologia nas ocupações urbanas da cidade; a Ocupação Vicentão, que desde seu surgimento aliou a questão habitacional com a luta dos comerciantes ambulantes da cidade, vítimas de práticas higienistas do poder público, entre muitas outras.

7) *Democratizar a política habitacional*: quando Madden e Marcuse (2016) citam esse caminho necessário para o sistema habitacional, a própria experiência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte é citada como exemplo de política bem sucedida:

Como demonstram as experiências de orçamento participativo em Porto Alegre, Belo Horizonte e até mesmo em Nova York, é possível um processo de planejamento mais diretamente democrático. As contas de gastos devem ser usadas para refletir as prioridades sociais. Os montantes de subsídios públicos concedidos a qualquer projeto de desenvolvimento devem ser completamente claros e abertos à votação pública. Todas as avaliações de viabilidade vistas por qualquer agência governamental devem ser tornadas públicas. Devem ser emitidas declarações de impacto sobre a justiça social para todas as ações estatais e privadas de larga escala que afetam o uso da terra e da habitação, escritas de uma forma que o público possa entender (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 214).

É uma pena que na opinião de alguns atores que viram de perto a política se concretizar, isso não foi uma realidade:

Quando [...] fala de investimento de 70% [do orçamento público] nas obras do Orçamento Participativo, nunca tivemos! Nenhum dia na vida, a gente não teve! Nenhum dia! O Orçamento Participativo já nasceu com uma determinação de uso, assim, era o limite quando chegava 4%. Sempre foi, desde o dia do nascimento, sempre foi. E aí teve uma outra coisa também, né, a promessa que foi feita pra gente era fazer uma inversão de prioridade dos investimentos públicos da cidade. Nós não ganhamos nem uma coisa e nem outra. Primeiro que a gente não tinha dinheiro pra fazer as obras. Segundo que a gente não tinha poderes para definir as obras, desde o começo (Militante E - MNLM - Reunião C).

Segundo a Militante E (MNLM), a gestão municipal de Belo Horizonte acabou na realidade, com o passar dos anos, mais reduzindo que ampliando a voz dos moradores de vilas e favelas, o que precisa ser recuperado:

Eu entendo que tudo que você escuta, você melhora a intervenção. [...] Eu não tenho competência para fazer, mas eu tenho competência pra te falar o que eu sofro lá, e aí você vai incorporar isso nesse seu planejamento, com essa visão de que eu sou uma cidadã de direito, que eu tenho direito igualzinho outra pessoa que mora na área mais nobre da cidade. A partir do momento que a visão for essa muda a intervenção. [...]

Alguns anos atrás a gente tinha um mecanismo de escuta de vila e favela que era o Fórum de Vilas e Favelas. Era um mecanismo de escuta. O que esse Fórum de Vila e Favela virou? Ao longo dos anos ele foi mudando a característica dele, até ele virar um Fórum de escuta para área de risco, depois ele virou os núcleos de defesa em área de risco. Colocou a gente como o olho do poder público lá pra não ter tragédia mais, e aí agora ele não é mais nada. Porque nem isso funciona mais no poder público, nem isso! Eu nem falo dos grupos de referência que foram formados [...] eu vou falar só da minha vila lá, do Conjunto Taquaril. Quando o dinheiro chegou e quando eles começaram a fazer as obras, a primeira coisa que a gente sofreu lá foi o fechamento da rádio comunitária. Foi assim, chegou a obra, fechou a rádio. Fechou a rádio, o dinheiro extraviou. O poder público foi lá falar com a gente que o dinheiro tinha desaparecido e a obra não aconteceu. E aí começaram a escamotear todas as pessoas que tinham sido eleitas para acompanhamento das obras. [...] Campanhas mesmo, pesadas, campanhas de desmoralização daquela liderança, naquele local ali (Militante E - MNLM - Reunião C).

Uma das questões ressaltadas por Madden e Marcuse (2016), nesse sentido, é a necessária redução da linguagem tecnocrática e a democratização da base epistemológica do sistema habitacional. No contexto brasileiro, onde a informalidade é acompanhada também da negação da cidadania, esse ponto ganha uma conotação ainda mais séria, que precisa ser considerada na revisão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, como evidenciado na perspectiva da Militante M, moradora do Morro das Pedras:

Eu acho que a própria instituição tem um desafio muito grande que é essa revisão de princípios, e aí essa questão eu acho que ela vai passar por vários elementos e o primeiro deles, eu concordo com você, essa reconsideração de quem são os moradores de vilas e favelas. Deixar de nos ver como sujeitos imbecis, incapazes de pensar a própria vida. Isso tem que ser determinante no modo desses gestores, dessa cidade, pensar os moradores de vilas e favelas. Quer dizer, eu posso não ter uma linguagem técnica, eu posso não ter um domínio de conhecimento de financeiro, mas isso não me tira a condição de dizer o seguinte: eu sei que tipo de vida eu posso ter e quero ter. [...] Os moradores de outros locais também não passaram por esse mesmo processo? Aprende-se a viver dentro das cidades, aprende-se. [...] Há uma insatisfação enorme nesse nosso lugar de moradores de vilas e favelas que é com esse lugar que a cidade nos olha. Esse é o ponto de partida, sabe? Então se a gente deixar de ser essa mancha branca ou escura, esse lugar nenhum dentro da cidade. Que ainda existe na percepção das pessoas no dia a dia, por que algumas pessoas negam o seu endereço e pedem um amigo para colocar o seu endereço de referência para que ele possa conseguir um trabalho? [...] E aí fala assim: “Nós temos uma cultura específica, tempos específicos.” Se vocês forem também mexer lá com o Mangabeiras, do jeito que mexe na vila e favela, a cultura específica desse lugar vai aparecer. Aí você vai me dizer o que? [...] A gente não vai avançar pra lugar nenhum enquanto aqui se discute para “eles”. [...] Porque você ainda continua falando para “eles”, você não está fazendo com que “eles” falem, com “eles” façam, com que “eles” errem, porque é nosso direito também errar (Militante M - Morro das Pedras - Reunião C).

Madden e Marcuse (2016) também afirmam que é necessário colocar os especialistas do planejamento urbano a serviço da comunidade e de grupos progressistas. Mas como lembra a Mili-

tante E, no Brasil, os técnicos municipais não tem autonomia para seguir os planos desenhados junto à comunidade se houver outros interesses políticos, o que levanta questões sobre como nosso Poder Executivo é limitado e precisa ser transformado:

O técnico, por mais humano que ele seja, ele tem um plano de trabalho que ele tem que obedecer. Ele não pode chegar lá e fazer as coisas do coração dele. Não pode! Ele vai pra casa chorando, lágrimas de sangue, mas vai fazer aquilo que está no plano de trabalho dele, que não é dele, que é do político. [...] É essa visão do poder público interferindo naquela região, dizendo que está levando qualidade de vida e melhoria para aquela população que está ali, mas não reconhecendo aquelas pessoas que estão ali como cidadão de direito. Então, assim: “Estou levando, eu sei o que é bom, se quiser vai ser isso, e se não quiser vocês fala que a gente está indo embora, levando nossas tralhas, nosso dinheiro, nossos técnicos e vocês ficam aí no meio da bosta.” Entendeu? (Militante E - MNLM - Reunião C).

O Coletivo Habite a Política, nesse sentido, é uma iniciativa que busca traçar caminhos mais autônomos na relação entre técnicos da prefeitura e movimentos de luta pela moradia, tendo como um intermediador importante o movimento sindical. Buscando extrapolar as atuais relações desgastadas entre Estado e movimentos sociais, o grupo tem tentando criar um diálogo aberto com lideranças importantes, no processo de reformulação da política de habitação municipal de Belo Horizonte:

Nós não estamos discutindo a Política Habitacional como uma questão burocrática para atender um órgão da Prefeitura ou um prefeito que quer determinado programa pra ser implantado, não. Nós queremos discutir a Política de Habitação voltada para atender o objetivo dela que é a população que vive em vilas e favelas, que precisa ter resgatado o seu direito e que não os foi dado. Não os foi dado aí, historicamente né, [...] e principalmente agora com esse Governo Federal restringindo os recursos das políticas sociais e a habitação também está sofrendo isso. E nós temos esse cimento em comum, que é a questão ideológica mesmo. Eu me coloco aqui porque eu vejo que essa luta é minha também. Eu não consigo entender que vou fazer movimento sindical pensando só em reajuste de salário, eu acho que nós temos que pensar mais. Eu estou trabalhando na Urbel e tem tudo a ver, todos os lados. E eu acho que nós temos que valorizar esse coletivo (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

Como todas as relações onde há diferentes lugares de fala e de poder, a relação criada pelo coletivo não está isenta de contradições e desafios a serem superados. Como Madden e Marcuse (2016) lembram:

Ativistas têm tido um relacionamento ambivalente e inconstante com outros atores políticos envolvidos na questão da habitação. Lutas por moradia têm sido apoiadas e limitadas pelo trabalho de filantropos, intelectuais, profissionais, assistentes sociais etc [...]. Reformadores sociais profissionais, em especial, há muito tempo são fortes aliados dos ativistas da habitação. Forneceram links cruciais com instituições poderosas e elites tomadoras de decisão. Mas eles também têm procurado mudar objetivos dos movi-

mentos e a maneira em que são buscados²⁹⁸ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 149).

8) *Globalizar os movimentos por moradia*, mas antes de tudo *colocá-los para dialogar*. Sim, o problema da habitação mercantilizada, opressiva e alienada já é global, mas existem especificidades que direcionam a luta por moradia para polos muito distintos em cada contexto. A América Latina e a Europa, por exemplo, apresentam trajetórias muito diferentes de urbanização, de políticas públicas e também de resistências. A informalidade, para mencionar um dos fatores de singularidade, lança desafios determinantes para a superação da lógica da mercantilização nos territórios populares, que são vividos de forma muito menos intensa no contexto no Norte global.

Nesse sentido, colocar em diálogo as diferentes perspectivas sobre o que é entendido como moradia digna em cada contexto histórico e geográfico pode ser também uma maneira importante de mobilizar outras formas possíveis de atuação da luta, e também pode ser uma estratégia fundamental para prevenir a importação de modelos problemáticos de política pública.

Finalmente, concordando com Madden e Marcuse (2016), um movimento para a democratização, a desmercantilização e desalienação da habitação e para torná-la um direito, e não uma mercadoria, “nomeia uma direção, e não uma solução. A única solução é lutar para fazer desse direito uma realidade”²⁹⁹ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 217-218).

298 Activists have had an ambivalent and shifting relationship with other political actors involved in the housing question. Residential struggles have been both supported and constrained by the work of philanthropists, intellectuals, professionals, social workers, and health advocates [...]. Professional social reformers, especially, have long been strong allies for housing activists. They have provided crucial links to powerful institutions and elite decision-makers. But they have also sought to change movement goals and the manner in which they are pursued (tradução livre).

299 [...] names a direction, not a solution. The only solution is to struggle to make that right a reality (tradução livre).

Considerações finais

Uma abordagem global e comparativa é fundamental porque há lições importantes a serem aprendidas em pesquisas sobre a habitação em outras partes do mundo. [...] Da mesma forma, há muito a ser aprendido com os movimentos de moradia em diferentes partes do mundo e como eles têm sido institucionalizados em formas progressivas de planejamento urbano e mudança de política.³⁰⁰

A compreensão da *questão da habitação* no contexto global e, mais especificamente, no contexto brasileiro e local, se torna um esforço necessário e relevante à medida em que o cenário da política habitacional é permeado por muitas incertezas. No nível global, em meio à consolidação do neoliberalismo como fundamento político, econômico e institucional, o tratamento da habitação pela política pública é cada vez mais cerceado por processos de privatização, financeirização e precarização. No nível nacional brasileiro, em meio à queda do projeto conciliatório do Partido dos Trabalhadores e à ascensão de um projeto neoliberal não-eleito, há forte retração dos recursos para a política habitacional, conquistados depois de décadas de pressão dos movimentos sociais urbanos. No nível local e, nesse caso, sob o ponto de vista de Belo Horizonte, contraditoriamente essa conjuntura se traduziu em um importante momento de emergência de novas possibilidades, com o fortalecimento de movimentos renovados de luta pela moradia e de iniciativas de um corpo técnico politizado.

Nesse contexto, a afirmação de que “moradia não é mercadoria” pode representar tanto um simples desejo ingênuo de transformação na forma como a habitação é acessada nos dias de hoje, quanto uma experimentação real de relações residenciais mais justas e menos opressivas. Esse trabalho procurou, usando como fio condutor o desvelamento do processo de mercantilização da habitação e suas contradições, mostrar que a desmercantilização da habitação pode ser não apenas uma utopia ou uma aspiração sem materialidade possível, mas uma proposta pragmática de mudança na provisão habitacional pelo Estado quando em negociação constante com a luta urbana.

300 A global and comparative approach is important because there are important lessons to be learned from housing research in other parts of the world [...] Similarly, there is much to be learned from housing movements in different parts of the world and how they have been institutionalized in progressive forms of urban planning and policy change (tradução livre). Fala de Ananya Roy, na reportagem de Cristina Barrera, “Filling a Gap in Housing Justice - Institute on Inequality and Democracy receives \$486,784, four-year NSF grant to study housing precarity”, 15 de maio 2018. Disponível em: <<https://luskin.ucla.edu/filling-a-gap-in-housing-justice/>>, acesso em junho de 2018.

Durante seu desenvolvimento, esse trabalho procurou investigar como a habitação se tornou uma mercadoria, suas especificidades no contexto periférico e, em especial, no contexto brasileiro. Para isso, contou com a abordagem da economia política, que evidenciou o papel do setor habitacional frente ao capital, ao Estado e às lutas anticapitalistas. A mercantilização, processo por meio do qual o valor econômico de algo domina seus valores de uso, assume uma dimensão diferenciada quando se trata da habitação, que se configura junto com a terra urbana, uma mercadoria não-convencional. Quando mercantilizada, a habitação passa a se estabelecer mais como uma forma de extrair rendimentos do que de atender às necessidades dos moradores, que ficam submetidos a relações de *alienação* e *opressão residenciais* (MADDEN; MARCUSE, 2016). No Brasil, essa transformação do tratamento da habitação também ocorreu na formação da cidade informal (ABRAMO, 2002, 2007) e da periferia (HOLSTON, 2013), ainda que por meio de processos de mercantilização específicos, condicionados pela produção do espaço periférico (OLIVEIRA, 1972, KOWARICK, 1980, MARICATO, 2000).

Enquanto a habitação se tornou, com o decorrer dos anos, uma mercadoria altamente lucrativa, as classes populares urbanas criaram formas de lutar contra esse processo e mitigar suas consequências, resistindo em seus territórios e lutando por transformações nas atribuições estatais para que a habitação pudesse assumir outro caráter: o de direito. A ideia de habitação como direito apareceu no contexto brasileiro em meio à luta pelo reconhecimento da cidadania das populações excluídas (HOLSTON, 2013), e, ao mediar relações entre movimentos sociais e Estado, acabou apresentando uma série de limites, entre eles a superação dos direitos plenos de propriedade em meio à concentração fundiária histórica.

Esse trabalho procurou evidenciar que tanto no processo de mercantilização da habitação quanto nas tentativas de transformá-la em um direito, o Estado se configurou como um ator fundamental. À luz da compreensão do Estado como campo de forças, suscetível a pressões e transformações (POULANTZAS, 2000), e à luz do entendimento de que o Estado não se configura como um ator *benevolente* ou *intrometido*, mas sempre presente na conformação e funcionamento do sistema habitacional (MADDEN; MARCUSE, 2016), o texto mostrou processos de desmercantilização total e parcial e de intensificação da mercantilização do setor habitacional, em períodos históricos e contextos políticos e socioeconômicos emblemáticos.

Nas últimas décadas, com a intensificação do processo de transformação da habitação em uma mercadoria, que acompanhou a ascensão do modelo neoliberal, diversos sistemas de políticas públicas de habitação total ou parcialmente desmercantilizada, desenvolvidos no mundo ao longo do século XX, foram desmantelados por privatizações em massa e pela ligação cada vez mais forte do sistema habitacional com o setor financeiro (ROLNIK, 2015, AALBERS,

2016). A redução progressiva de gastos com programas sociais redistributivos e a preocupação crescente com a sustentação do lucro privado pelo Estado limitou cada vez mais a criação de políticas alternativas e desmercantilizadas, capazes de assimilar uma ideia de habitação como direito, e não como um privilégio para poucos.

No caso brasileiro, diferentemente do observado nos países que viveram sob regime socialista e nos países centrais capitalistas que desenvolveram políticas de bem-estar social, a intervenção estatal no setor habitacional por meio de políticas públicas foi marcada inicialmente por esforços pontuais (BONDUKI, 2012), permitindo o crescimento da informalidade habitacional, que sustentou a urbanização e a industrialização periférica. As iniciativas mais impactantes se voltaram para a *produção da casa própria* – como a criação do Banco Nacional de Habitação durante a ditadura militar e do Programa Minha Casa, Minha Vida durante o governo do Partido dos Trabalhadores – ou para a *mitigação da informalidade* – como programas de intervenção em assentamentos informais, como o ProFavela, em Belo Horizonte, e o PAC Urbanização de Assentamentos Precários, no nível nacional. Em meio a essas vias limitadas de atuação, a política habitacional não se vinculou a estratégias de controle do solo, causando o aumento do preço da terra, aumentando a segregação urbana e intensificando o processo excludente de acesso à habitação (BOLAFFI, 1989, MENDONÇA; COSTA, 2011, CARDOSO, 2013).

Com esse histórico de atuação estatal, a desmercantilização da habitação via política pública nunca chegou a se traduzir em uma realidade no Brasil. A casa própria, consolidada com a ajuda de uma intensa imposição ideológica desde os anos 1940 (HOLSTON, 2013), passou a ser vista não como um modelo mercantilizado a ser criticado, mas como uma solução contra um Estado pouco eficiente na provisão de serviços de seguridade social e um mercado predatório, potencializado pelos processos de valorização imobiliária decorrentes das próprias políticas públicas. Nesse cenário, alternativas desmercantilizadas não foram conhecidas, testadas ou ao menos imaginadas pela população brasileira. E, ainda que movimentos importantes de resistência, como as ocupações organizadas, tentem desenvolver formas de moradia mais comunitárias e menos voltadas ao rentismo (TONUCCI FILHO, 2017), a ideia de que “habitação não é mercadoria” continua sem um futuro explícito no Brasil, se não levada com seriedade a partir de uma transformação contundente da realidade jurídica e institucional.

Tendo em vista essas considerações, esse trabalho se propôs a imaginar, ainda que de forma preliminar, caminhos possíveis para o sistema habitacional brasileiro, que se aproximem da ideia de *habitação como direito* e se afastem da ideia de *habitação como mercadoria*. Modelos usados recentemente e desenvolvidos durante a história da atuação estatal no setor habitacional – que podem não servir de exemplo para os desafios a serem enfrentados nos dias de hoje, mas com

certeza nos elucidam lições importantes – foram levantados, criticados e debatidos.

Foi possível concluir, a partir das argumentações apresentadas, que as duas vias de política pública mais emblemáticas tratadas nesse trabalho – a casa própria e a locação social – apresentam empecilhos enquanto estratégias de transformação do sistema habitacional em direção à desmercantilização. Enquanto a ampliação do acesso à casa própria via política pública tem sido acompanhada por uma série de contradições nas relações entre luta, Estado, e capital, e tem caminhado em direção a formas financeirizadas e inseguras (ROLNIK, 2015, MADDEN; MARCUSE, 2016, AALBERS, 2016, MARTINS, 2018), a locação social também tem se transformado ao longo do tempo, assimilando mecanismos ligados à rentabilidade, e se aproximando de fontes de recursos arriscadas no sistema financeiro (AALBERS, 2016).

A desmercantilização da habitação, ou ao menos a criação de caminhos paralelos ao sistema habitacional mercantilizado, não depende de uma escolha dualista, mas sim de um amplo leque de transformações e iniciativas. Depois de colocar em diálogo reflexões da literatura nacional e internacional, esse trabalho mostrou que é preciso criar formas de política pública que respeitem os processos autônomos desenvolvidos, principalmente do ponto de vista do Sul global, pelas populações marginalizadas em seus territórios (BOULOS, 2014, HOLSTON, 2013, ZIBECCHI, 2015, ROLNIK, 2015, TONUCCI FILHO, 2017). Mas também é preciso, como uma estratégia inevitável, lutar pela transformação do Estado e disputar pelos seus recursos (AALBERS, 2016, MADDEN; MARCUSE, 2016).

Como evidenciado nos debates promovidos pelo Coletivo Habite a Política, em Belo Horizonte, muitos desafios ainda precisam ser enfrentados localmente, no âmbito da transformação do sistema habitacional, a partir do diálogo entre Estado e luta pela moradia. Mesmo em um município reconhecido internacionalmente pela inovação nas esferas institucionais de participação (BEDÊ, 2005, MADDEN; MARCUSE, 2016), há um desgaste nas instâncias decisivas e há pouca abertura para uma discussão ampla com os reais interessados e afetados pela política. As tentativas de transformação que ocorrem atualmente precisam se preservar às margens da institucionalidade para garantir sua autonomia, e com isso caminham num espaço mais fértil, ainda que também, às vezes, mais inseguro e vulnerável.

O tratamento da habitação como direito, e não como mercadoria, realmente não requer uma saída simples, e isso fica ainda mais claro quando analisado na escala da disputa política local. Entre a pressão por uma atuação estatal que forneça mais insumos à produção e ao acesso à habitação, e a luta pela conquista de um lugar político em que a voz dos habitantes é de fato ouvida, ainda é necessário muita crítica, muita imaginação política e muita luta.

Referências bibliográficas

- AALBERS, M. B. The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. **Competition & Change**, v. 12, n. 2, 2008.
- AALBERS, M. B. **The financialization of housing: A political economy approach**. New York: Routledge, 2016.
- AALBERS, M. B.; CHRISTOPHERS, B. The housing question under capitalist political economies. **Housing, Theory and Society** v. 31, n. 4, 2014.
- AALBERS, M. B.; CHRISTOPHERS, B. Centring housing in political economy. In: AALBERS, M. B. **The financialization of Housing: a political economy approach**. New York: Routledge, 2016, p. 15-39.
- ABRAMO, P. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Cadernos IPPUR**, v. 16, n. 2, 2002, p. 103-134.
- ABRAMO, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2. 2007, p. 25-54.
- AEDDES. **Dutch social housing in a nutshell**. Amsterdam: Dutch association of social housing organization, 2013, 16 p. Disponível em: <<http://www.iut.nu/DutchSocialHousingInNutshell.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2017.
- ALVES, R. O. **Entre despossessão e apropriação, o direito à cidade**. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P.; BORÓN, A. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Caros Amigos**, 2009, p. 1-25.
- ARANTES, P. F. Da (Anti) Reforma Urbana Brasileira a um Novo Ciclo de Lutas nas Cidades. **Correio da Cidadania**, 2013.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In. AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C.Q. (orgs.). **A crise da moradia nas grandes**

- idades** – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 73 - 101.
- BALBIM, R. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: alternativas à política habitacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.
- BALCHIN, P. (Ed.). **Housing policy in Europe**. London: Routledge, 2003.
- BARBOSA, E. M. Casa própria ou direito a um serviço de habitação. **Ensaio FEE**, v. 19, n. 2, 1998, p. 272-285.
- BASTOS, C. D. ; MAGALHÃES, F. ; MIRANDA, G. M. ; SILVA, H. ; TONUCCI FILHO, J. B. M. ; CRUZ, M. M. ; VELLOSO, R. C. L. Entre o espaço abstrato e o espaço diferencial ocupações urbanas em belo horizonte. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, v. 19, 2017, p. 251-266.
- BEDÊ, M. M. C. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte, 2010.
- BENSAÏD, D. Os despossuídos: Karl Marx, os ladrões de madeira e o direito dos pobres (2016 [2007]). In: MARX, K. **Os despossuídos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016 [1842].
- BITTENCOURT, R. R. **Cidadania autoconstruída**: o ciclo de lutas sociais das ocupações urbanas na RMBH (2006 - 15). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- BLANCO, A. G.; CIBILIS, V. F.; MUÑOZ, A. F. **Procura-se casa para alugar**. Opções de política para América Latina e Caribe. Nova York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 1979, p. 37-70.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, n. 1, 2008, p. 70-104.
- BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e debate**, v. 82, 2009, p. 8-14.
- BONDUKI, N. **Pioneiros da Habitação Social** – Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP, 2012.
- BOULOS, G. **Por que Ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Autonomia Literária, 2014.
- BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. Cities for people, not for profit. **City**, v. 13, n. 2-3, 2009, p.176-184.
- CALDEIRA, T. P. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

- CANETTIERI, T.; VALLE, W. A. Dos excluídos da cidade à revolução urbana: a formação de um novo sujeito coletivo. **e-metropolis**: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 23, 2015, p. 35-43.
- CANETTIERI, T. Ocupações, remoções e luta no espaço urbano: a questão da moradia. **e-metropolis**: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, 2014, p. 22-29.
- CANETTIERI, T.; PAOLINELLI, M. S. A produção do ambiente construído nas cidades no contexto de crise do capital: o papel das políticas habitacionais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA LATINA, 2017, Belém. **Políticas e conflitos contemporâneos**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2017, p. 3351-3365.
- CARDOSO, A. L. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.
- CARDOSO, A. L.; MADEIRA, L. Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2017, São Paulo. **Desenvolvimento, crise e resistência**: quais os caminhos do planejamento urbano e regional? São Paulo: Anpur, 2017.
- CARRARA, M. C. H. **Locação Social no Brasil: aproximações, depoimentos, perspectivas**. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias**. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2012.
- COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. Locação social como política de habitação em Belo Horizonte. In: COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. **Locação social: Porque não?** Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. **Belo Horizonte**: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: Cedeplar, 1994, p. 51-77.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. Propriedade, apropriação social e instituição do comum. **Tempo social**, v. 27, n. 1, 2015, p. 261-273.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DAVIS, M. **Cidade de quartzo**: escavando o futuro em Los Angeles. São Paulo: Boitempo, 2015.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. **English Housing Survey Headline Report 2013-14**. London: DCLG, 2015.
- DOERR, M. B. Política habitacional e ditadura militar. Uma análise comparada entre Chile e Brasil. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016, p. 155-177.

- ELSINGA, M.; WASSENBERG, F. Social housing in the Netherlands. In: WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. J. **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007, p. 21-40.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008 [1845].
- ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015 [1887].
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Revista de Cultura e Política**, n. 24, 1991, p. 85-116.
- FERNANDES, E. Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la Privatización. In: SMOLKA, M. y MULLAHY, L. (eds.). **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1999, p. 82-85.
- FERNANDES, E. La influencia de El misterio Del capital de Hernando de Soto. In: SMOLKA, M.; MULLAHY, L. (eds.). **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002, p. 108-115.
- FERNANDES, E. Cidade legal x ilegal. In: VALENÇA, M. M. (org). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 21-42.
- FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou de otimismo? In: ROSSBACH, A. (org). **A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos da lei**. São Paulo: Cities Alliance Publisher Brasil, 2016, p. 29-49.
- FERNANDES, E.; PEREIRA, H. D. Legalização das Favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte?. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010.
- FERREIRA, R. F. C. F. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. In: II FORUM ISA DE SOCIOLOGIA, 2012, Buenos Aires. **Justiça Social e Democratização**. Buenos Aires: International Sociological Association, 2012.
- FERRO, S. **Arquitetura e trabalho livre**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.
- FILHO, O. C. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- FLIERL, B.; MARCUSE, Peter. Urban policy and architecture for people, not for power. **City**, v. 13, n. 2-3, 2009, p. 264-277.
- GATTI, S. F. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- GOHN, M. G. M. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debates**, v. 6, 1982, p. 7-14.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39, 1996, p. 48-64.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins, 2012.
- HARVEY, D. **Paris, capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- KLINK, J. Trajetórias urbanas: circulação de ideias e construção de agendas no sul global - Limites e potencialidades da HABITAT III. In: BALBIM, R. (org) **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 195-212.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- LAGO, L. C. A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016, p. 133-154.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].
- LEFÈBVRE, H. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010 [1970].
- LING, A. Quando moradia deixou de ser mercadoria: a abolição do mercado imobiliário na União Soviética. **Caos Planejado**, 2015. Disponível em: < <https://caosplanejado.com/quando-moradia-deixou-de-ser-mercadoria-a-abolicao-do-mercado-imobiliario-na-uniao-sovietica/> > Acesso em: 10 de abr. 2018.
- LOURENÇO, T. C. B. **Cidade Ocupada**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.
- MACHADO, B. R. **Sobre o rururbano: a ocupação dandara e os desafios da luta por moradia para além do rural e do urbano**. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Desenvolvimento Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.
- MADDEN, D.; MARCUSE, P. **In defense of housing**. New York: Verso. 2016.
- MAGALHÃES, F. N. C. O espaço do Estado no neoliberalismo: elementos para uma redefinição crítica. **GEOgraphia**, v. 18, 2016, p. 25-60.
- MARCUSE, P. Housing policy and the myth of the benevolent state. **The Affordable Housing Reader**, 1978, p. 36-43.
- MARCUSE, P. **Missing Marx: a personal and political journal of a year in East Germany, 1989-1990**. New York: Monthly Review Pr, 1991.
- MARCUSE, P. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, M. M. (org.) **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 9-19.

- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, O. A. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 309-325.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Orgs.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.121-192.
- MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, 2003, p. 151-166.
- MARICATO, E. A nova política nacional de habitação. **O Valor**, São Paulo, 24 nov. 2005.
- MARICATO, E. “O Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, São Paulo, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>> Acesso em: 10 mai. 2017.
- MARICATO, E. O impasse da política urbana. In: MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 15-88.
- MARTINS, F. E. S. Níveis e dimensões da alienação da moradia: endividamento imobiliário e contextos de expulsão. SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS, 2018, São Carlos. **Olhares cruzados Europa e América Latina**. São Carlos: Universidade de São Paulo, 2018.
- MARX, K. **O Capital**. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013 [1867].
- MAUTNER, Y.; ALVES, C. Os Kombinate e a construção pré-fabricada de moradias na Alemanha Oriental. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, v. 21, n. 36, 2014, p. 258-312.
- MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. (org). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.
- MILANO, J. Z. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2013, Recife. **Desenvolvimento, planejamento e governança**. Recife: Anpur, 2013.
- MILANO, J. Z. **Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- MIOTO, B. T. A. Política Habitacional na América Latina no século XXI: uma análise comparativa entre o caso brasileiro e venezuelano. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016, p. 178-207.
- MORADO NASCIMENTO, D.; COSTA, H. S. de M.; MENDONÇA, J. G.; LOPES, M. S. B.; LAMOUNIER, R. F.; SALOMÃO, T. N. M.; SOARES, A. C. B. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha**

- Casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 195-228.
- MORADO NASCIMENTO, D. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cadernos Metr pole**, S o Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164, abr 2016.
- MOTA, J. C. Uma an lise da cria o e da atua o do Serfhau. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIA O NACIONAL DE P S-GRADUA O E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Bel m. **Integra o sulamericana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional**. Bel m, Anpur, 2007.
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: cr tica   raz o dualista. **Estudos CEBRAP**, n. 2, 1972. p. 4-40.
- OLIVEIRA, F. O V cio da Virtude – Autoconstru o e Acumula o Capitalista no Brasil. **Novos Estudos**, v. 76, 2006, p. 67-85.
- OLIVEIRA, S. R. **O movimento de favelas de Belo Horizonte (1959-1964)**. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2010.
- OUWEHAND, A.; VAN DAALEN, G. **Dutch housing associations: A model for social housing**. Dleft: Delft University Press, 2002.
- PAOLINELLI, M. S. Loca o social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIA O NACIONAL DE P S-GRADUA O E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2017, S o Paulo. **Desenvolvimento, crise e resist ncia: quais os caminhos do planejamento urbano e regional?** S o Paulo: Anpur, 2017.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. S o Paulo: Paz E Terra, 2000.
- QU, L.; HASSELAAR, E. **Making Room for People: Choice, voice and liveability in residential places**. Amsterdam: Techne Press, 2011.
- RIBEIRO, M. Regulariza o fundi ria no Rio de Janeiro: Direito ou instrumento de gentrifica o? **Le Monde Diplomatic Brasil**. Ano 10, n .120. S o Paulo, 2017.
- RIZEK, C. S.; SANTO AMORE, C.; CAMARGO, C. M.; CASTRO, A. Q.; PEREIRA, R. B.; RODRIGUES, D. P. A inser o urbana atrav s da produ o do MCMV – entidades no Estado de S o Paulo: Abordagem etnogr fica de casos selecionados. In: III ENCONTRO DA ASSOCIA O NACIONAL DE PESQUISA E P S-GRADUA O EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2014, S o Paulo. **Arquitetura, cidade e projeto: uma constru o coletiva**. S o Paulo: Arparq, 2014.
- ROLNIK, R. Governo prop e ZERO REAIS para moradia popular em 2018. **Blog da Raquel Rolnik**. 2017.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a coloniza o da terra e da moradia na era das finan as**. S o Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habita o de interesse social: a quest o fundi ria na pol tica habitacional e urbana do pa s. **Revista de Direito da ADVOCEF**, S o Paulo, 2011.
- ROLNIK, R. Direito   moradia. Resumo do pronunciamento efetuado na 63^a Sess o da Assembleia Geral das Na es Unidas, 23 de outubro de 2008, em Nova York. trad. Emmanuel Cavalcanti Porto. IPEA/DIRUR, 2009. Ano 6 . Edi o 51 - 07/06/2009 Dispon vel em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8264/1/Direito%20%C3%A0%20moradia.pdf>> Acesso em: 10 de maio. 2018.
- SANTOS, C. H. **Pol ticas federais de habita o no Brasil. 1964-1998**. Bras lia: Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada 1999.

- SANTOS, C. S. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SANTOS, Y. L. **Além da Senzala**: Arranjos escravos de moradia no Rio de Janeiro (1808-1850). Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo - Caderno para discussão pública**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016.
- SCHWARTZ, A. F. **Housing policy in the United States**. New York: Routledge, 2006.
- SELDIN, C. Práticas culturais como insurgências urbanas: o caso do Squat Kunsthaus Tacheles em Berlim. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 3. Recife, set-dez/2015, p. 68-85.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- SILLINCE, J. A. A. **Housing Policies in Eastern Europe and the Soviet Union**. London, New York: Routledge, 1990.
- SILVA, A. A. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Pólis, 1991.
- SIMÕES, G.; CAMPOS, M.; RAFAEL, Rud. **MTST 20 anos de história**: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- SOL, E.; VAN DER VOS, M. Services of general interest, state aid and social housing in the Netherlands. In: BARBIER, J. C.; ROGOWSKI, R.; COLOMB, F. (eds.) **The Sustainability of the European Social Model**: EU Governance, Social Protection and Employment Policies in Europe. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2015, p. 276.
- SOUZA, M. L. A “nova geração” de movimentos sociais urbanos—e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto. **Revista Cidades**, v. 6, n. 9, 2009, p.9-25.
- SOUZA, M. L. Cities for people, not for profit: from a radical-libertarian and Latin American perspective. **City**, v. 13, n. 4, 2009, p. 483-492.
- SOUZA, M. L. Com o Estado apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, 2010. p. 13-47.
- TONUCCI FILHO, J. B. M. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- UITERMARK, J. An actually existing just city. In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. (eds.). **Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. London: Routledge, 2011, p. 197-214.
- VALENÇA, M. M. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 13, n. 3, 2014, p. 7-23.
- VAN DER STEEN, B.; KATZEFF, A.; VAN HOOGENHUIJZE, L. **The city is ours**: Squatting and autonomous movements in Europe from the 1970s to the present. Oakland: PM Press, 2014.

- VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Vol. 16. São Paulo: Global Editora, 1986.
- WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. J. **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.
- ZIBECHI, R. **Territórios em resistência**: cartografia política das periferias urbanas latino-americanas. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.