

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

JULIANA PASSOS DE MELLO

**Morar: acesso a políticas públicas de habitação e o caso de
Porto Alegre**

**Porto Alegre
2016**

JULIANA PASSOS DE MELLO

Morar: acesso a políticas públicas de habitação e o caso de Porto Alegre

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção de título de Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanessa Marx

Porto Alegre
2016

CIP - Catalogação na Publicação

Mello, Juliana Passos de.

Morar: políticas públicas de habitação e o caso de Porto Alegre / Juliana Passos de Mello. -- 2016.
64 f.

Orientadora: Vanessa Marx.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Bacharelado em Ciências Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Habitação. 2. Moradia em Porto Alegre. 3. Políticas públicas. I. Marx, Vanessa, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

JULIANA PASSOS DE MELLO

Morar: acesso a políticas públicas de habitação e o caso de Porto Alegre

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção de título de
Bacharela em Ciências Sociais
pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aprovada em 22/08/2016

Comissão Examinadora:

Prof.^a. Dar. Vanessa Marx
Orientadora - UFRGS

Prof.^a. Dar. Luciana Leite Lima
Examinadora - UFRGS

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi
Examinador - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Mesmo achando que às vezes (sempre) as palavras não são o melhor meio para demonstrar sentimentos, gostaria de agradecer a todos e todas que fizeram parte da jornada que se encerra na apresentação deste trabalho.

Sempre bom ter a oportunidade de agradecer a família - mãe, pai, Renato, Daise, André, Ana, Sophia, Aruana, avós e avôs. Sem o apoio, os incentivos, brincadeiras, descontrações e aconchegos de vocês meu caminho teria sido muito mais difícil.

Levo para minha vida profissional e pessoal um pouco de cada grupo do qual fiz parte durante minha graduação. Mas gostaria de agradecer especificamente o pessoal do Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa (NEGA), que me deu a oportunidade de fazer parte dessa equipe que me presenteou com parcerias que extrapolam os muros da universidade.

Não poderia deixar de agradecer minhas parcerias de curso, de aula, de boteco, de problematização: Júlia, Lisi, Rafa, Pati e William. Vocês são mais que colegas, e sem as nossas aventuras tenho certeza que teria me divertido muito menos nesses cinco anos.

À família abacate (mais a preta, o satanás e o blues) e às migas velhas e novas, preciso dizer que esse TCC é nosso! Tudo que passamos está escrito de alguma forma nessas folhas que seguem, amo vocês.

Como não é um privilégio para qualquer pessoa ter um budinha sempre ao lado, quero agradecer de coração cheio minha parceira Aline pela companhia, viagens, descobertas, risadas, aprendizados, zoeiras e amor. Tu me faz acreditar no poder das relações e na possibilidade de um mundo melhor.

Às e aos mestres que me inspiraram com sua curiosidade, sabedoria, conhecimento e paciência agradeço muito. Em especial gostaria de agradecer aos professores e professoras Eva, Ana Mercedes, Pedro e à Vanessa, que com disposição e dicas certeiras me ajudou a realizar este trabalho.

EPÍGRAFE

Humildade

*“Senhor, fazei com que eu aceite
minha pobreza tal como sempre foi.*

*Que não sinta o que não tenho.
Não lamente o que podia ter
e se perdeu por caminhos errados
e nunca mais voltou.*

*Dai, Senhor, que minha humildade
seja como a chuva desejada
caindo mansa,
longa noite escura
numa terra sedenta
e num telhado velho.*

*Que eu possa agradecer a Vós,
minha cama estreita,
minhas coisinhas pobres,
minha casa de chão,
pedras e tábuas remontadas.
E ter sempre um feixe de lenha
debaixo do meu fogão de taipa,
e acender, eu mesma,
o fogo alegre da minha casa
na manhã de um novo dia que começa.”
(CORALINA, 2015. pg 288)*

“É necessário mostrar que a casa é um dos maiores poderes de integração para os pensamentos, as lembranças e os sonhos do homem. Nessa integração, o princípio que faz a ligação é o devaneio. O passado, o presente e o futuro dão a casa dinamismos diferentes, dinamismos que frequentemente intervêm, às vezes se opondo, às vezes estimulando-se um ao outro. A casa, na vida do homem, afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o homem através das tempestades do céu e das tempestades da vida. Ela é corpo e alma. É o primeiro mundo do ser humano. Antes de ser "atirado ao mundo", como o professam os metafísicos apressados, o homem é colocado no berço da casa. E sempre, em nossos devaneios, a casa é um grande berço.” (BACHELARD, 1974, p. 201)

RESUMO

A moradia é um espaço fundamental na vida das pessoas, e o acesso a ela é um direito constitucional, mesmo que grande número de brasileiros e brasileiro viva em habitações inadequadas. Com o objetivo de atenuar o déficit habitacional, desde 1946, o Estado brasileiro conta com políticas públicas específicas para habitação. O objetivo da presente monografia é traçar um histórico das políticas públicas para habitação no Brasil para observar, com foco na cidade de Porto Alegre, a relação que teve com tais políticas a população com renda de zero a três salários mínimos - que corresponde a 82,5% das pessoas em situação de déficit habitacional em 2012. Apesar de o déficit habitacional concentrar-se na população com menor renda, esta costuma ser estatisticamente menos beneficiada pelas políticas habitacionais que a população com renda maior de três salários mínimos. Em Porto Alegre, os territórios de onde a população mais empobrecida foi expulsa durante os séculos XIX e XX são hoje os espaços onde habitam as pessoas com maior nível de renda na cidade.

Palavras-chave: moradia, políticas públicas para habitação, déficit habitacional, habitação em Porto Alegre.

ABSTRACT

The house is a fundamental space in people's lives, and access to it is a constitutional right, even though many Brazilians live in inadequate housing. To tackle housing shortage, since 1946, the Brazilian government has specific policies for housing. This paper aims to trace a history of housing policies in Brazil, to discover, with focus in the city of Porto Alegre, the relation among such policies and the population with income up to three minimum wages - which corresponds to 82.5% of the population in housing deficit situation in 2012. Although the housing shortage concentrates in the population with lower incomes, this population is, statistically, less benefited by Brazilian housing policies than the population with incomes above three minimum wages. In Porto Alegre, the territories from where the most impoverished population was expelled during the nineteenth and twentieth centuries are now the places where inhabits the population with the highest income level in the city.

Key-words: housing, public policies for housing, housing shortage, housing in Porto Alegre.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - Moradia urbana: aspectos culturais, revolução industrial e déficit habitacional no Brasil	14
1.1 A casa na cultura brasileira	14
1.2 Revolução industrial e moradia urbana	17
1.3 A questão do déficit habitacional no Brasil.....	20
CAPÍTULO 2 - Histórico das políticas públicas para habitação no Brasil	24
2.1 Prelúdio: cortiços e política higienista	24
2.2 Fundação Casa Popular (FCP), Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH)	27
2.3 Financeirização e a política habitacional dos anos 2000	36
2.3.1 Financeirização da economia global	36
2.3.2 A política habitacional brasileira nos anos 2000	40
CAPÍTULO 3 - Acesso à moradia em Porto Alegre	45
3.1 Políticas nacionais e municipais de habitação	45
3.2 O espaço dos pobres na cidade	51
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	59

LISTA DE MAPAS, QUADROS E TABELAS

Mapa 1 - Mapa de Porto Alegre, de Alexandre Ahrons, de 1916, com indicação dos distritos.....	52
Mapa 2 - Renda média per capita das Regiões do Orçamento Participativo 2000.....	55
Mapa 3 - Índice de Gini das Regiões do Orçamento Participativo 2000.....	55
Mapa 4 - Renda média per capita das Regiões do Orçamento Participativo 2010.....	55
Mapa 5 - Índice de Gini das Regiões do Orçamento Participativo 2010.....	55
Mapa 6 - Moradias precárias das Regiões do Orçamento Participativo 2000	56
Mapa 7 - Moradias precárias das Regiões do Orçamento Participativo 2010	56
Quadro 1 - Moradias construídas por meio do MCMV em Porto Alegre.....	50
Tabela 1 - Estimativa dos recursos financeiros do SFH por faixa de renda até 1979.....	32
Tabela 2 - Evolução da população dos núcleos sub-habitacionais de Porto Alegre, com quantidade de núcleos, unidades sub-habitacionais, famílias e habitantes, de acordo com os levantamentos de 1950 a 2007.....	47
Tabela 3 - Renda média per capita Porto Alegre por região do OP 2000 e 2010.....	55
Tabela 4 - Índice de Gini Porto Alegre por região do OP 2000 e 2010.....	55
Tabela 5 - - Percentual de domicílios precários em Porto Alegre por Região do OP 2000 e 2010.....	56

INTRODUÇÃO

A toca, o ninho ou a casa para animais, pássaros ou humanos, é o espaço utilizado para abrigar-se do frio, da chuva, do perigo; serve também para a proteção da cria e é fundamental para a sobrevivência de todas essas espécies. Ao longo do tempo, o ser humano desenvolveu diversos tipos de moradia, utilizando toda sorte de materiais disponíveis no ambiente. No caso humano, o lar também é o espaço de realização da cultura e da família - entendida como agrupamento social legitimado (DOUGLAS, 1998). Isso é verdade para as civilizações e povoados originários, mas também para as sociedades modernas, contemporâneas, urbanas. Estudar habitação é estudar o espaço onde se habita, um quadro de peso na produção do ser humano segundo Santos (2006), e o espaço que nos integra para que não sejamos “seres dispersos”, segundo Bachelard (1974).

Desde a década de 1980, a implementação de programas de promoção de saúde preventiva que trabalharam com a articulação dos conceitos de habitat e saúde em países como Venezuela, Cuba e Estados Unidos, mostram que habitação adequada é uma questão importante para a saúde coletiva (COHEN et al., 2007). No Brasil, o debate sobre saúde e habitação é mais recente, mas aspectos culturais de enaltecimento da obtenção de moradia fazem com que a questão da habitação seja bastante significativa para a população em geral - são muito populares no Brasil, por exemplo, quadros de programas de televisão que promovem reformas em moradias precárias ou que realizam sorteios de casas para pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Para as classes mais populares, moradia não é apenas uma questão de status: é uma garantia de segurança econômica e social, de saúde e de realização pessoal e familiar. A moradia adequada, direito constitucionalmente previsto, não é uma realidade concreta para mais de 5,5 milhões¹ de brasileiras e brasileiros que moram em cidades, a maioria dos quais compõe as camadas mais carentes da população.

Enquanto política de Estado, a questão habitacional adquire importância estratégica principalmente a partir da metade do século XX, quando fenômenos de

¹ Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*, 2012. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

industrialização e modernização movem contingentes populacionais do campo para os centros urbanos, forjando assim a criação de uma classe proletária pobre e sem acesso à moradia. Entre gestões populistas, fundações, períodos de supressão da democracia, bancos, departamentos, ministérios, casas e vidas, se fez a história das políticas públicas para habitação no Brasil.

Mas em cada período histórico, quais eram e a quem serviram majoritariamente as políticas públicas de habitação? Que tipo de sujeito beneficiou-se dos subsídios estatais para obtenção de moradia?

O presente trabalho se justifica pelo estudo da questão habitacional, tema relevante social e economicamente. Estudar essa questão pode, também, ajudar a encontrar falhas e acertos que devem ser corrigidos ou mantidos em políticas futuras. Além disso, importa a produção e disseminação de conhecimento científico para munir a população de argumentos para reivindicar seu direito à moradia quando este não for contemplado.

Devido ao maior número de brasileiras e brasileiros com renda de até três salários mínimos comporem, em Porto Alegre - cidade que pretende-se estudar com maior profundidade na presente monografia -, e nas demais capitais e regiões do país como um todo, a maior parcela da população em situação de déficit habitacional, parte-se da hipótese de que as políticas públicas para habitação na capital gaúcha e em outras regiões do Brasil contemplaram com maior expressão a população com renda média (acima de cinco salários mínimos), ainda que a população de menor renda tenha sido o foco do discurso e da propaganda das políticas habitacionais de governos com as mais diversas feições - populistas, totalitários ou com traços neoliberais.

A história das políticas públicas que impactaram a situação habitacional de populações urbanas começa antes das políticas públicas para habitação: na transição do século XIX para o século XX, uma série de políticas chamadas higienistas foram responsáveis por transformações na forma de morar das classes trabalhadoras. Adota-se, a partir desse período, em diversas capitais do Brasil, um modelo de urbanismo que segrega espacialmente as classes sociais que antes conviviam nos centros urbanos (MARICATO, 2000).

A criação de políticas específicas de habitação para trabalhadores se dá a partir da instituição da Fundação Casa Popular (FCP) e é continuada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) a partir do golpe militar de 1964, mas com uma lógica

de consumo de habitação. O alcance da FCP foi curto devido ao limitado orçamento e práticas clientelistas; quanto ao BNH, sua função era mediar relações entre a iniciativa privada e a população. A criação de um sistema de correção monetária torna os negócios na habitação muito rentáveis para os capitalistas durante a vigência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (MEDEIROS, 2013). O BNH e o SFH também não cumprem satisfatoriamente seus objetivos sociais: o percentual de investimento em moradias para população com renda de até 3,10 salários mínimos foi menos da metade do recurso utilizado para atender a população com renda entre 16,25 e 25,37 salários mínimos (DANTAS, 1979).

Com a abertura política, a retomada da democracia e a instituição da Constituição de 1988, uma série de direitos sociais são garantidos, pelo menos juridicamente. Na Constituição chamada de Cidadã, há um capítulo destinado à reforma urbana, no qual se reconhece o uso social da propriedade e os direitos dos ocupantes informais, o que, segundo Rolnik (2015, p. 268), “criou as bases jurídicas para efetivação do direito à cidade e implementação da chamada agenda da reforma urbana”.

Na prática, os próximos quase vinte anos após o fim do BNH foram de descentralização da ação de âmbito federal nas políticas habitacionais e de pouco investimento estatal em temáticas sociais. Nesse período, a gestão com viés neoliberal impossibilitou a realização dos direitos sociais previstos pelo texto da Constituição de 1988, que só poderiam ser conquistados por meio de grandes investimentos em políticas públicas.

Os anos 1980 e 1990 foram décadas de crise econômica e crescimento dos níveis de pobreza e desigualdade social no Brasil, mas foi também um período de fortalecimento de ações comunitárias, de estruturação e organização de movimentos sociais nas cidades e nos campos, e de experiências participativas nos municípios e comunidades. Membros de movimentos operários e dissidentes de partidos socialistas e comunistas tinham pequena representação no âmbito federal, mas estavam conseguindo espaço em instâncias mais locais, como prefeituras e câmaras de vereadores.

Instituído no final do governo Fernando Henrique Cardoso, o Estatuto das Cidades é uma lei que regulamentou o capítulo sobre Reforma Urbana da Constituição Federal e constitui um passo importante para a construção de processos urbanos mais participativos. Em 2002, quando Luís Inácio Lula da Silva,

ex-líder sindical e candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), assume a presidência do Brasil em uma coalizão que se pretende popular, estabelece-se uma agenda de crescimento econômico, combate à miséria e garantia de direitos sociais - que pressupõe investimentos estatais de larga escala em programas e políticas de bem-estar social, inclusive para habitação. Ainda assim, o balanço geral da gestão habitacional desse governo acaba por “promover o avanço da financeirização da terra e da moradia no país, agravando a crise urbana” (ROLNIK, 2015, p.279).

O uso de metodologias qualitativas se faz presente no presente estudo pelo emprego de uma abordagem relacional, que considera importância do contexto e busca explicações compreensivas dos fenômenos (FONSECA, 2002). Quanto aos objetivos, poder-se-ia dizer que esta é uma pesquisa exploratória bibliográfica, posto que, como coloca Gil (2007), busca chamar atenção para o problema apresentado e criar conhecimento sobre o mesmo. Procedimentalmente, trata-se de uma pesquisa *Ex-Post-Facto*, pois os dados são analisados após o acontecimento do fenômeno, com a ambição explicitar algumas de suas causas (GERHARDT & SILVEIRA, 2009).

O primeiro capítulo da presente monografia contém considerações sobre a importância da moradia na cultura brasileira, a relação da revolução industrial com a questão da moradia urbana e sobre o déficit habitacional no Brasil. No segundo capítulo, é feita uma breve descrição histórica das políticas públicas de habitação no Brasil a partir do final do século XX - importante para enxergar ao longo do tempo os sujeitos que relacionaram-se majoritariamente com tais políticas. No terceiro capítulo, serão estudados alguns impactos das políticas nacionais na história da habitação porto-alegrense, para, a partir daí, pensar a relação que teve a população com renda de zero a três salários mínimos com políticas públicas de habitação e o espaço que ocupam em Porto Alegre.

As políticas públicas para habitação estudadas na presente monografia tiveram papel importante na diminuição do déficit habitacional brasileiro ao longo do tempo, mas é fundamental que também tenha acesso à moradia e à cidade a população que morou historicamente, e apesar das políticas habitacionais segue morando de forma precária no Brasil.

CAPÍTULO 1 - Moradia urbana: aspectos culturais, revolução industrial e déficit habitacional no Brasil

1.1 A casa na cultura brasileira

O termo casa própria é comumente usado por segmentos de mercado para incentivar o consumo de habitação, ou por segmentos do governo - que fazem das políticas públicas para moradia um meio para obter legitimação junto ao povo. Acesso à moradia é importante para a população, sobretudo a mais empobrecida, pois é um fator importante para promoção de saúde coletiva, garante autonomia frente à flutuação de preço dos aluguéis e assegura a existência de um teto onde se abrigar mesmo em períodos de desemprego. Dilma Rousseff, presidenta do Brasil desde 2011, disse em junho desse mesmo ano, em um evento que anunciava as novas metas do Programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), que “nada dá mais segurança que a casa própria”², em um discurso de propaganda desse programa e de sua gestão.

Além disso, a casa própria foi, ao longo do tempo, vendida para o povo brasileiro como um sonho. São comuns na mídia reportagens sobre pessoas em situação de vulnerabilidade social que com muito esforço conquistam a moradia; nas manchetes de grandes e pequenos jornais brasileiros, frequentemente as palavras “casa própria” aparecem precedidas por “sonho”. Na televisão, o sucesso de programas de auditório nos quais ocorrem sorteios de casas, mobília e eletrodomésticos, ou que promovem reformas arquitetônicas, estruturais e estéticas nas residências de famílias carentes, mostram o valor simbólico da posse de residência para essa audiência.

A moradia enquanto objeto histórico é fruto do sistema capitalista e da lógica da propriedade privada da terra; é bem cujo acesso é restrito à população que dispõe de renda suficiente para desfrutá-la:

“O modo de produção capitalista e sua maneira de pensar transformaram a terra urbana em mercadoria e instituíram um sujeito sem acesso a ela, na tensão entre o valor de uso e o valor de troca.” (PERUSO, 2003, p.324)

²“Nada dá mais segurança que a casa própria”, diz Dilma - Economia ...” 2011.. <<http://noticias.r7.com/economia/noticias/-nada-da-mais-seguranca-que-a-casa-propria-diz-dilma-20110616.html>> Acesso em 02/07/2016.

A monopolização do acesso à terra urbana é a origem da valorização do “capital” imobiliário e, por consequência, das bolhas imobiliárias e do preço surreal de imóveis em determinadas regiões das cidades. Esse capital, entretanto, é um falso capital, uma vez que seu valor não advém de atividades produtivas, mas do valor do solo que ocupa (SINGER, 1982).

Peruso (2003), em um estudo psicológico-ambiental sobre a representação social da casa própria para uma população recentemente removida da periferia da Capital Federal para Samambaia - cidade-satélite de Brasília, pelo Programa de Assentamento das Populações de Baixa Renda do Distrito Federal, observa que os entrevistados dão grande ênfase para o *status* de proprietário que adquiriram na nova alocação frente ao *status* - considerado por eles pejorativo, de inquilinos ou invasores que tinham antes da realocação. Ser proprietário impacta objetiva e subjetivamente os entrevistados, conforme podemos observar no seguinte fragmento:

“Os discursos remetiam a uma realidade psíquica construída sobre vivências geradas a partir da casa própria e da grande metamorfose de não proprietários em proprietários. O mito da casa própria, que transforma objetiva e subjetivamente o indivíduo, acoplado à propriedade privada, esse elemento crucial das relações sociais capitalistas, mostrava-se como fetiche, reificado nas falas dos moradores de Samambaia.” (PERUSO, 2003, p.324)

A moradia, vestida por esse viés de mercado quando referida como “casa própria”, ocupa um lugar importante no imaginário do povo brasileiro: é considerada um objetivo de vida e do trabalho, ao mesmo tempo que confere segurança econômica e social e impacta psicologicamente o indivíduo. É a casa, ainda, uma importante categoria de análise da sociedade e cultura brasileiras, como se pode observar nas obras de clássicos da sociologia e antropologia nacionais, como Gilberto Freyre (1998) e Roberto DaMatta (1991). É importante revisitar, ainda, o trabalho de sociólogos como Klass Woortman (1982), que pesquisou a família proletária e sua relação com a casa.

Freyre usa de forma muito interessante a casa em sua obra, traçando metáforas entre a casa e a sociedade, ou a casa e o indivíduo. Em *Casa Grande & Senzala* (1998), o autor analisa o período colonial brasileiro, quando a própria arquitetura da casa grande, em contraste com a da senzala, representa traços fundamentais da sociedade brasileira daquela época: escravidão, ruralidade, patriarcalismo, imobilidade social e latifúndio. No fragmento abaixo, pode-se

observar um exemplo de paralelismo realizado pelo autor entre a história da casa grande e do indivíduo genérico, ou de “um brasileiro qualquer”:

“A história social da casa-grande é a história íntima de quase todo brasileiro: da sua vida doméstica, conjugal, sob o patriarcalismo escravocrata e polígamo; da sua vida de menino; do seu cristianismo reduzido à religião de família e influenciado por credences da senzala. (FREYRE, 1998, p. 45)”

No período histórico descrito por Freyre em *Sobrados e Mucamos* (2002), a sociedade brasileira passa por um momento de modernização, influenciado pela vinda da família real portuguesa, pelo aumento da urbanização e por uma mudança estrutural na ordem social: a abolição da escravatura - que resulta na complexificação da sociedade brasileira. A dicotomia entre casa grande e senzala carrega um significado bastante diverso da que se poderia propor entre sobrado e casa pequena, presente no segundo livro, ou até entre sobrado e cortiço. A diferença de escala de grandeza entre a casa grande e a senzala é certamente maior que a existente entre o sobrado e a casa pequena, o que indica a diminuição do abismo entre classes sociais na sociedade brasileira daquela época. Não se pode defender a teoria da democracia racial freyriana, pois são atuais muitos casos que não nos permitem enxergar os pressupostos de igualdade racial que evoca tal tipo de análise; entretanto, há de se considerar que com o advindo da sociedade urbana e a abolição da escravatura, novas classes sociais surgiram e alguma - ainda que pouca - mobilidade social passou a ser possível, principalmente para os imigrantes brancos europeus que chegaram pobres ao Brasil mas prosperaram por meio de atividades comerciais.

O patriarcalismo observado por Freyre é um traço persistente da cultura brasileira, mas não é possível estender no tempo sua concepção de família. Segundo Fonseca (2002), nem o paradigma “tradicional” freyriano de família nem o paradigma da “família moderna” de Parsons (1955, *apud* FONSECA, 2002) se validaram estatisticamente nas pesquisas antropológicas do fim do século XX. Dessa forma, a concepção de família do presente estudo encontra-se em sintonia com a concepção de Fonseca (2002, p. 5), quando ela coloca que:

“Falar de família é evocar um conjunto de valores que dota os indivíduos de uma identidade e a vida de um sentido. Além dessa função simbólica, a noção de família -- ligada à organização da vida cotidiana -- ainda desempenha um papel pragmático na formulação de políticas públicas. Precisamos, portanto, de uma linguagem para falar desse conjunto de

valores e práticas familiares sem cair no erro do passado -- de imaginar um modelo homogêneo.”

Sobre a importância da casa para a família brasileira proletária, escreve Klass Woortmann em *Casa e Família Operária* (1982), que a moradia é importante num espectro amplo que passa por ser ela uma necessidade básica do ser humano, a base material e simbólica para a constituição do indivíduo, uma segurança econômica e social para o trabalhador, especialmente em caso de instabilidade no emprego. É também o *locus* da realização da família, independente de sua configuração, e o espaço principal de socialização do indivíduo: é a partir das relações aprendidas nesse ambiente privado que se fazem todas as demais com o outro e a sociedade.

A construção do mito do “sonho da casa própria”, tem sua origem na intenção populista da primeira gestão de Getúlio Vargas de disseminar a ideologia da casa própria para então realizá-la e receber apoio político junto às camadas trabalhadoras (DUARTE, 2011). Mas nem só devido à boa publicidade foi bem sucedida a propaganda governamental da época.

A passagem do século XIX para o século XX foi marcada pelo início da migração do campo para a cidade no Brasil devido ao surto de industrialização pelo qual passava o país. Datam desse período as primeiras movimentações políticas do Estado frente à crise habitacional, como veremos no capítulo seguinte. Em um primeiro momento, o Estado trata a questão habitacional de forma higienista; a seguir, a iniciativa pública se sensibiliza pelo crescente déficit habitacional e vê aí uma oportunidade política de legitimação junto às massas - é quando são instituídas as primeiras políticas públicas para habitação social.

1.2 Revolução industrial e moradia urbana

A revolução industrial que se deu nas últimas décadas do séc. XVIII na Inglaterra foi, segundo Hobsbawm (2015), o mais importante acontecimento da história da humanidade (pelo menos depois do domínio da agricultura e formação de cidades na antiguidade). Foi também responsável pela movimentação de enormes contingentes populacionais do campo para as cidades: um movimento de migração sem volta na história da humanidade. Decorreu desse êxodo rural um problema

demográfico, urbano e habitacional primeiro na Europa e, mais tarde, à medida que iam se industrializando, nos demais países e continentes.

O aumento da velocidade e da escala de produção industrial e agrícola proporcionou maior acesso a alimentos e produtos básicos, de modo que houve uma explosão demográfica sem precedentes. Em busca de condições melhores de vida, a população largava a vida no campo para compor o exército proletário responsável pela crescente produção nas indústrias. As cidades, sem estrutura adequada para abrigar todo esse contingente populacional, se viram com cada vez mais periferias, muitas superlotadas e quase todas insalubres. Foi uma época de condições muito precárias de habitação, inclusive no primeiro mundo. Engels identifica em *A Questão Habitacional* (1888), texto escrito entre 1872 e 1873, a temática da moradia urbana como um problema a ser enfrentado pelo proletariado e sociedade urbanas dali para frente. A questão da concentração da propriedade de terra nas cidades era gritante na Inglaterra: em 1920, quase 80% da população urbana do país era dependente de aluguéis³.

No Brasil, a industrialização começa a ser implantada como um modelo de desenvolvimento a partir da segunda metade do século XIX. A abolição da escravidão por influência do movimento abolicionista, a expansão do modo inglês de produção industrial, a recente proclamação da República e a eminência da crise no meio rural exportador são elementos importantes para descrever o contexto político e social brasileiro da metade do século XIX até meados do século XX.

A Monarquia dá lugar à República, e o Imperador, ao Presidente; o voto, mesmo sendo um direito previsto constitucionalmente a todos independentemente de sua condição social, ainda era restrito às elites: pois em um país de analfabetos, era condição para ser votante a alfabetização. Além disso, a exclusividade masculina ao voto já exclui por si só metade da população brasileira. A transição de um modelo rural exportador para um modelo urbano industrial não rompeu, portanto, com as estruturas originárias desse primeiro modelo. A concentração de renda, a manutenção do modelo latifundiário no campo, a exclusão social e a pouca mobilidade entre classes seguiram sendo características fundamentais da sociedade brasileira.

³ A brief history of British housing <<http://www.theguardian.com/business/2014/may/24/history-british-housing-decade>> Acesso em 26/04/2016.

A crise mundial de 1929 fez com que a produção industrial do Brasil, anteriormente orientada para a exportação de matéria-prima, aumente ao se voltar também para o mercado interno. Ainda que fosse necessário importar máquinas e tecnologias estrangeiras, a recessão dos países desenvolvidos a partir de 1929 barateou o acesso a um maquinário que mesmo de segunda-mão serviu muito bem para a rudimentar indústria brasileira (FURTADO, 1976).

Durante o Estado Novo, período entre 1937 e 1945, o então Presidente da República Getúlio Vargas cria condições logísticas para o escoamento da produção industrial, localizada principalmente no sudeste (eixo São Paulo - Rio de Janeiro), para o restante dos estados do país; além disso, protagoniza a construção de grandes Companhias Industriais Estatais, as quais empregam grande número de pessoas que passam a viver nas cidades. O funcionamento da jovem indústria brasileira se dá a partir da força de trabalho de um exército de trabalhadores, muitos desses imigrantes, que partiram do campo para as cidades fugindo de uma crise generalizada no meio rural (principalmente nas plantações de café, tão importantes para a economia brasileira da época).

A partir dessa transição de um modelo de produção rural para um modelo de produção industrial, segundo Costa (1982 *apud* BOTEGA, 2008, p. 2-3):

“A cidade começa a suplantar o campo, como universo civilizatório diferente. Aliás, é nessa ocasião que se instaura efetivamente o conflito entre a cidade e o campo no Brasil. As campanhas de opinião pública realizadas nesses tempos simbolizam as tensões crescentes entre o mundo agrário e o mundo urbano em formação. Em certos casos, implicam uma reformulação das relações entre ambos. Essa é a fase da história nacional em que se desenvolvem os debates relacionados aos seguintes problemas: abolição da escravidão, imigração colonizadora e de ‘braços’, livre-cambismo e protecionismo à indústria nascente, a República e a Federação, a grande nacionalização, a separação entre a Igreja e o Estado. Esses são temas da civilização urbana.”

As consequências desse processo histórico sobre a habitação persistem até os tempos atuais no Brasil, mas também em diversos países da América Latina, Ásia e África. No caso brasileiro, é a partir do adensamento do modelo industrial que se criam nas cidades, primeiro e com maior intensidade nas do sudeste do país, grandes bolsões de miséria. Em *Planeta Favela* (2006), Mike Davis compila dados de diversas fontes, entre elas a pesquisa realizada em 2003 pela ONU-Habitat, que aponta que 36,6% da população brasileira vivia em favelas naquele ano. Somente Índia e China batiam o percentual relativo do Brasil no período em questão.

No caso brasileiro, como nos diz Maricato (2000), a tragédia urbana não se deve exclusivamente ao surto industrial, nem às “décadas perdidas” (como chama o período de recessão da economia brasileira dos anos 1980 e 1990) - que engrossaram as estatísticas de déficit habitacional já tão gritantes -, mas tem raízes firmes, ela argumenta, “em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888).” (MARICATO, 2000, p.24). A autora coloca a questão da propriedade privada, ou o “nó da terra”⁴, no centro da questão do déficit habitacional e também de diversos conflitos contemporâneos no Brasil, e argumenta que o agronegócio baseado no latifúndio, a construção de hidroelétricas, a relevância das indústrias de minérios, petróleo e biocombustível para a economia brasileira são responsáveis pela expulsão das populações indígenas e camponesas do campo para as cidades. Tudo isso contribui para a formação de periferias miseráveis nas cidades: essa gente que vive da terra e não a possui custa e perece ao tentar se adaptar a ambientes urbanos.

1.3 A questão do déficit habitacional no Brasil

O déficit habitacional, enquanto indicador, “contribui para a formulação e avaliação da política habitacional, na medida em que orienta o gestor público na especificação das necessidades das moradias.” (FURTADO et al, 2013). Estuda-se déficit habitacional com o objetivo de construir conhecimento para guiar a elaboração de programas e políticas públicas que supram as necessidades habitacionais da população.

A literatura sobre o tema é marcada por divergências sobre a definição do conceito de déficit habitacional e sobre quais categorias o compõe. Gonçalves (1998) e Lorenzetti (2001), por exemplo, expõem em seus artigos sessões metodológicas que tratam da complexidade de se construir informação sobre o déficit habitacional, principalmente porque os dados sobre falta absoluta de moradia não consistem na totalidade do déficit, uma vez que moradias sem acesso à rede de esgoto, energia elétrica, ou que são precárias, improvisadas, em sistema de coabitação ou adensamento excessivo são também deficitárias.

⁴ <http://revistapiui.estadao.com.br/materia/o-no-da-terra/> (Acesso em 27 de maio de 2016).

Azevedo e Araújo (2007), por sua vez, escrevem especificamente sobre as metodologias utilizadas para o cálculo do déficit habitacional, chamando atenção para possibilidade adaptações metodológicas que induzam a resultados que vão ao encontro dos interesses de determinados grupos. Ou seja, deve-se ter o cuidado de entender que o conceito de déficit habitacional é complexo, e por isso não deve ser reduzido à simples falta absoluta de domicílios, pois a obtenção de moradia de forma regular ou irregular não necessariamente assegura qualidade à morada ou a existência de infraestrutura urbana adequada.

Essas divergências conceituais e metodológicas dificultaram a obtenção de números que englobam as mesmas variáveis - será que o pesquisador ou pesquisadora considerou apenas o número absoluto de famílias e o número absoluto de moradias ou considerou a qualidade destas e o espaço onde estão inseridas? Isso impossibilitou a criação de uma dimensão absoluta, ao longo do tempo, do problema habitacional no Brasil. A complexidade de se realizar estudos sobre a distribuição territorial do déficit, devido a essa divergência de fatores, pode tornar menos assertivas as políticas públicas para habitação. Em um estudo realizado em 1997, Gonçalves (1998, p.1) observa grande discrepância entre valores de déficit:

“As tentativas de dimensionar o acréscimo necessário ao atual estoque de domicílios com vistas a superar o déficit de habitações têm resultado em números que vão desde 4 milhões até 20 milhões de unidades, conforme a amplitude do critério adotado.”

Lorenzetti (2001) chama a atenção para a diferença de formas quantitativas e qualitativas de abordagem do déficit habitacional pela gestão estatal. Uma abordagem quantitativa resulta na elaboração de políticas que definem uma quantidade numérica de moradias novas que devem ser construídas para que haja equilíbrio entre número de famílias e número de domicílios disponíveis (estas direcionam-se também para famílias cuja habitação é rústica ou improvisada, ou onde existe coabitação excessiva - muitas pessoas por cômodo), enquanto a abordagem qualitativa implica na construção de políticas que melhorem a infraestrutura do território que abriga moradias já existentes (saneamento, acesso à água potável e luz elétrica, existência de sistema de coleta de resíduos). Sobre qualidade de infraestrutura, a autora considera que adotar padrões mínimos de qualidade do sistema de serviços públicos diferentes para classes sociais diferentes implica em uma estratificação da cidadania, pois pressupõe que a população mais

pobre se contenta com serviços públicos de menor qualidade que a população com renda média e alta.

Os dados empregados no presente estudo são oficiais do governo, elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação e o Ministério das Cidades. A metodologia adotada é considerada inovadora ao trabalhar com a existência de um déficit habitacional por reposição de estoque - que acontece quando a moradia está degradada e por isso precisa ser reconstruída e déficit por incremento de estoque - quando melhorias podem ser feitas sem a necessidade de substituição do domicílio. Segundo Fundação João Pinheiro (2013, p.14):

“O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial, na qual a verificação de um critério está condicionada à não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias.”

Entre as regiões do Brasil, o déficit distribuía-se da seguinte forma em 2012: a região Norte apresenta 12,3%, a região Nordeste apresenta 10,6%, a região Centro-oeste apresenta 8,9%, a região Sudeste apresenta 7,6%, e a região Sul apresenta 5,7%, enquanto o Brasil apresenta déficit de 8,5%. A região Sul é a que apresenta menor percentagem de déficit e dentre os estados de todo país, o Rio Grande do Sul apresenta menor percentual, de 4,9% (Santa Catarina apresenta 6% e Paraná 6,2%) (FJP, 2015)⁵.

O déficit habitacional da RMPA (Região Metropolitana de Porto Alegre) é de 5,3%, o menor entre as Regiões Metropolitanas das capitais do Brasil, mas ainda assim é interessante observar que quem tem renda de 0 a 3 salários corresponde a 73,9% dessa população. Quando a faixa de renda é de 3 a 5 salários, o percentual cai para 15,1%, e segue caindo conforme aumenta a faixa de renda (FJP, 2015). É possível observar em todas macrorregiões e regiões metropolitanas do país discrepâncias ainda maiores que as de Porto Alegre entre o percentual de déficit da população cuja renda é de 0 a 3 salários mínimos e da população com renda maior

⁵ Nota: No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

de três salários mínimos. Ao observar os dados, fica claro quem é a população que mais carece de moradia, e a quem as políticas públicas deveriam beneficiar prioritariamente.

No estudo *Condições de vida de Porto Alegre 2000-2010: Índice de condições de vida da cidade e das regiões do Orçamento Participativo* (2016), Furtado et al, observam, por meio de dados do IBGE, que cresceram na capital entre 2000 e 2010 o número de domicílios e o número de domicílios precários. Como consequência, o número de habitantes por domicílio decresceu em todos tipos de moradia. É interessante observar que o número de domicílios precários diminuiu apenas nas três Regiões do Orçamento Participativo com maior nível de renda *per capita* da cidade enquanto aumentou em todas as outras 14 Regiões. O aumento dos índices de domicílios com abastecimento de água potável e domicílios com esgoto adequado mostram que a infraestrutura urbana evoluiu entre 2000 e 2010. Esses dados permitem observar que em Porto Alegre as políticas públicas para habitação devem priorizar a melhoria de qualidade de moradias precárias, e que o déficit habitacional na cidade é principalmente por incremento de estoque.

CAPÍTULO 2 - Histórico das políticas públicas para habitação no Brasil

2.1 Prelúdio: cortiços e política higienista

Foi muito comum em diversas capitais do Brasil a proliferação de cortiços entre a metade do século XIX e o início do século XX. Os cortiços eram moradias coletivas, casas cujas peças iam sendo alugadas para famílias que se amontoavam em um ou dois cômodos, raramente com acesso à cozinha, pia e latrina. Em Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro ou São Luís, são descritos como moradias precárias, superpovoadas e insalubres. Multiplicaram-se em um contexto de migração do campo para as cidades e de passagem de um modelo de produção agrário para um modelo de produção industrial, como visto no capítulo anterior.

Os cortiços eram a única opção de moradia para famílias inteiras de imigrantes pobres portugueses e italianos, camponeses, negros alforriados e pobres urbanos em geral (CHALHOUB, 1996). Esse tipo de habitação coletiva pode ser considerada uma solução espontânea para o crescente déficit habitacional da população com baixa renda. Segundo Verás (1994, p. 611), eram comuns “muitos problemas de salubridade, má insolação e ventilação, e muitas famílias nos quartos-cozinhas”.

O aumento do número de cortiços veio acompanhado pela proliferação de febre amarela e outras doenças infectocontagiosas. Além disso, eram cenários de “imoralidades” segundo os padrões da época. Construídos próximos a fábricas ou no centro, os cortiços ocupavam nas cidades o mesmo espaço que ocupava a moradia das classes mais abastadas, o que impedia a realização dos anseios de modernidade e assepsia e gerava insatisfação nessa parcela da população, como podemos observar no trecho de *O Cortiço* de Aluísio Azevedo (1998, p.21):

“As casinhas do cortiço, à proporção que se atamancavam, enchiam-se logo, sem mesmo dar tempo a que as tintas secassem. Havia grande avidez em alugá-las; aquele era o melhor ponto do bairro para a gente do trabalho. Os empregados da pedreira preferiam todos morar lá, porque ficavam a dois passos da obrigação.
Miranda rebentava de raiva.

— Um cortiço! exclamava ele, possesso. Um cortiço! Maldito seja aquele vendeiro de todos os diabos! Fazer-me um cortiço debaixo das janelas! Estragou-me a casa, o malvado!”.

João Romão é explorador da pedreira, proprietário do cortiço e o motivo da raiva de Miranda, que mora em um sobrado ao lado do cortiço. O autor o caracteriza como rico, e apresenta a partir desse personagem um retrato da população pertencente às classes altas, incomodada pela presença dos pobres na vizinhança.

Paradoxalmente, as primeiras políticas públicas que impactaram a situação da habitação das populações com menor renda foram as que deram início à segregação espacial entre classes sociais. Essas políticas chamadas higienistas foram promovidas por médicos sanitaristas e engenheiros, que sob influência do positivismo e cientificismo, foram responsáveis pelo desmanche de um grande número de cortiços, deixando várias pessoas sem ter onde morar. Buscava-se afastar o pobre do centro em nome da saúde da população, mas também da estética urbana e do controle social. Segundo Verás (1994, p. 611):

“Esse tipo de habitação [o cortiço] só seria contestado quando o interesse público (medo de epidemias) vislumbrasse em risco os interesses das classes dominantes. O interesse privado sempre prevaleceu e, no caso, [o interesse que prevaleceu era o] dos proprietários”.

Para Maricato (2000), a política higienista orientou o urbanismo e deu início à ocupação das periferias pela população expulsa dos cortiços e conseqüentemente do centro da cidade:

“As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade.” (MARICATO, 2000, p. 22.)

O resultado desse modelo de urbanização higienista foi a migração em massa da população pobre para as margens das cidades, onde o saneamento tão necessário no centro não chegou cedo. Ao mesmo tempo, Vilas Operárias surgem como um modelo de habitação planejado, higiênico, individual (uma casa por família), e voltado para as classes trabalhadoras, ainda que somente os trabalhadores mais bem remunerados tivessem como arcar com o valor dos alugueis dos imóveis, que eram construídos pela iniciativa privada. O Estado tinha nesse

período responsabilidade reguladora e possibilidade de oferecer isenções, mas o fazia somente aos capitalistas que construíssem Vilas próximas às indústrias, ou seja, longes do centro - que foi se tornando um espaço comercial. As elites lentamente mudaram-se para bairros ao redor centro, inatingíveis para os mais pobres devido à especulação imobiliária. Apesar do melhor aspecto e planejamento, as Vilas Operárias também segregaram espacialmente as classes sociais, ainda subordinando os trabalhadores ao pagamento de aluguéis e à iniciativa privada:

“Os capitalistas preferiam alugar as casinhas que mandavam construir em vez de vendê-las; nem todos conseguem, pois, abrigo nas vilas operárias. Muitos se apressam em ter casa própria, que quase sempre eles mesmos constroem. Aqueles imigrados que prosperam procuram instalar-se em outros bairros residenciais melhores [que os bairros onde foram construídas as vilas operárias]”. (VERÁS, 1994, p. 613)

Restou à população que não teve condições de arcar com o aluguel das casas nas Vilas Operárias, ou que queriam garantir logo a casa própria - valor de peso na cultura brasileira, conforme vimos no capítulo anterior, ocupar terrenos mais afastados. Quanto mais longe do centro, menor o preço da terra (ou maior a chance de sucesso ao ocupar um terreno) e menor a ordem de prioridade dada pelo Estado para construção de saneamento básico. O *locus* das políticas higienistas foram claramente as áreas centrais das cidades.

A partir de 1930 começa uma nova fase na história do Brasil. O ritmo da industrialização se acentua e a massa de trabalhadores engrossa. Nessa década tem início a migração de nordestinos para o sudeste brasileiro em busca de emprego e melhores condições de vida. O déficit habitacional que já era alto, aumenta. Segundo Kowarick et al (1976, p. 25):

“Surge no cenário urbano o que será designado "periferia": aglomerados, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde vai residir a mão-de-obra necessária para o crescimento da produção”.

Nesse período era muito importante para o governo Vargas, de feições populistas, obter apoio do crescente proletariado urbano. Com essa intenção, o governo introduz um discurso que acata o anseio popular por moradia, e se dispõe a facilitar o acesso à moradia digna para tal parcela da população. Como desdobramento dessa manobra política de Vargas, é instituído, em 1946, durante a gestão de Eurico Dutra, o primeiro órgão federal que tem como objetivo principal

financiar a obtenção de moradia própria para as classes trabalhadoras: a Fundação Casa Popular (FCP).

2.2 Fundação Casa Popular (FCP), Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH)

As primeiras políticas públicas que tiveram impacto sobre a moradia do proletariado urbano, como vimos, foi o conjunto de políticas higienistas que levou a população mais pobre a deixar as áreas centrais e ocupar as periferias das cidades. Políticas específicas para habitação foram executadas somente durante a gestão de Eurico Dutra, com a criação da primeira instituição de âmbito federal que tinha entre seus objetivos principais construção e financiamento de moradia para as classes trabalhadoras: a Fundação Casa Popular (FCP). Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão que existiam anteriormente tinham atuação fragmentária e de curto alcance, pois atendiam apenas profissionais associados (AZEVEDO E ANDRADE, 2011).

Leis como o decreto de 20 de janeiro de 1946 - que proibia a ocupação espontânea em espaços urbanos, dão uma amostra do intuito urbanizador que terá a FCP, instituída em 1º de maio do mesmo ano. Em setembro, por meio do Decreto-lei n.º 9.777, a FCP tem suas funções ampliadas e passa a ser responsável também por atividades complementares como construção de infraestrutura sanitária, financiamento para indústrias de material de construção quando necessário, realização de estudos sobre métodos de barateamento de construção, financiamento para prefeituras e institutos de pensão e aposentadoria, para construção de moradia para ser vendida a preços baixos para trabalhadores e estudo e aprimoramento da arquitetura de moradias populares.

Existe um fim desenvolvimentista na instituição, que mesmo que em 1952 seja desresponsabilizada de prover o saneamento básico, traz consigo um objetivo claro de urbanizar e modernizar as cidades. O discurso da FCP é progressista e pró trabalhador; contudo, um dos pré-requisitos para obtenção de domicílio financiado pela instituição era ter estabilidade no emprego. Assim, desempregados ou trabalhadores que iam de um emprego a outro, que poucas condições tinham de arcar com custos de moradia, ficaram de fora.

Renda mínima nunca foi critério para acesso a financiamento por meio da FCP, o que indica também o viés social da Fundação. O teto da renda familiar para ser beneficiário do programa, entretanto, era alto - cerca de 12,8 salários mínimos. A moral da época acabou afastando a classe média dos conjuntos: não conferia *status* positivo para tal parcela da população morar junto aos menos favorecidos. Azevedo e Andrade (2011) obtiveram em entrevistas informações de que a renda média dos que adquiriam moradia nos conjuntos da FCP era de até três salários mínimos da época.

A demanda era evidentemente maior que a oferta, de modo que diversos mecanismos extra oficiais atuavam para restringir o acesso da população às moradias construídas pela FCP:

“O acesso à casa própria era, na prática, limitado. Restrições de informação, de prazo, de número de inscrições e de unidades oferecidas reduziam drasticamente as possibilidades de amplo atendimento. Os editais de divulgação tinham alcance restrito, com a maioria dos candidatos tomando conhecimento através de parentes, amigos, vizinhos e outras fontes informais. Os prazos de inscrição para cada conjunto nem sempre foram suficientes para permitir uma divulgação maior e a apresentação dos interessados. As ‘fichas’, nos moldes de senha com direito à inscrição, distribuídas nas filas tornaram-se prática corriqueira.” (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p. 10)

O clientelismo também fez parte da política da Fundação, tanto na hora de escolher onde construir quanto na escolha dos beneficiários. Houve registros da existência, em diversos conjuntos, de “reservas técnicas”: casas que ficavam na reserva para uso de acordo com interesses políticos. Conforme o seguinte fragmento:

“Injunções de ordem política enviesavam o processo. Inscrições fora de prazo, solicitações que não preenchiam as condições prescritas, alterações de classificação e privilégios na escolha de casas não foram casos raros. Sabedores de tais estrangulamentos, muitos candidatos buscavam reforçar suas possibilidades através de acompanhamento mais de perto do processo, de contatos políticos, e de favores a funcionários e dirigentes. A ideia reinante era que, se deixado à própria sorte, o processo seria passado para trás. (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p.11)”

A busca por um controle moral da população atendida pelas políticas, segundo Azevedo e Andrade (2011), é um aspecto que chama a atenção na conduta da FCP: havia cláusulas no contrato de promessa de compra e venda de imóvel que previam a visita de assistente social da Fundação para verificar as condições da moradia e a não violação aos valores de comunidade, que diziam respeito ao

comportamento social e individual dos moradores. A pena para quem se negasse a receber a visita dessa assistente, promovesse “agitação” ou permitisse que algum dependente o fizesse, ou se tornasse nocivo à “ordem” ou à “moral” do núcleo era a perda do imóvel. Esse tipo de medida, entretanto, acabava perdendo força com o passar do tempo, devido a falta de fiscalização.

Foram construídas pouco mais de 900 moradias, em média, por ano pela FCP. Número pouco expressivo frente ao número de pessoas em situação de déficit habitacional. Dois terços das moradias foram construídas em três estados, Minas Gerais, 25%; Rio de Janeiro (antigo estado da Guanabara), 24%; e São Paulo, 17%, o que indica uma atuação centralizada e clientelista, visto que outros estados também abrigavam população que carecia de auxílio para obtenção de moradia adequada (AZEVEDO E ANDRADE, 2011).

Uma série de limitações orçamentárias devido a fatores como o não cumprimento do pagamento de taxas que alimentariam o orçamento da FCP pelos estados, a falta de um mecanismo de correção monetária e a inadimplência, entre outros, fez com que se percebesse inviável o modelo de subsídio integral para moradia, pelo menos com o orçamento que tinha disponível a FCP. O limitado alcance, os modestos resultados, a falta de recursos, o paternalismo e o clientelismo da Fundação eram publicamente conhecidos, de modo que era eminente a necessidade de reformas na política habitacional brasileira.

No início dos anos 1960 é criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que assumiria o papel de regulador da política pública de habitação e trataria da questão urbanística. Nesse período, já há fortes indícios de que a FCP não cumpre suficientemente a missão de atenuar o déficit habitacional promovendo acesso à moradia para população trabalhadora.

Em 1964, com a derrubada do Governo João Goulart e o início da ditadura militar, a FCP é oficialmente extinta. A atuação do SFH se intensifica, principalmente a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 21 de agosto de 1964. A gestão centralizada e carente de instrumentos de participação para a concepção de políticas e a adoção de modelos de construção padronizados e pouco adaptados à diversidade sócio-espacial do Brasil são características que ligam o BNH ao modelo de gestão adotado pelos militares em vários outros setores do governo. Nesse período, como observam Azevedo e Andrade (2011), o discurso trabalhista das políticas habitacionais presente durante o período de governo com

viés populista cede lugar a uma pretensa neutralidade política, segundo a qual decisões deveriam ser tomadas de acordo com uma combinação de fatores “ideais”, de forma puramente técnica.

Os trabalhadores poderiam sentir-se abandonados à própria sorte caso houvesse retrocesso nos direitos conquistados durante o governo Vargas, portanto era estratégico para os militares conseguir legitimação junto aos setores mais populares, até para evitar o crescimento de ideologias de esquerda. Por mais que a reforma agrária proposta por João Goulart tenha lhe rendido acusações de simpatia com o comunismo, era inviável simplesmente barrar a pauta em um momento de Ligas Camponesas organizadas e invasões de terra. “Tanto o IBRA quanto o BNH, aquele no campo, este nas cidades, faziam parte da elaborada estratégia destinada a ‘esfriar’ as massas, e, se possível, obter delas o apoio.” (AZEVEDO E ANDRADE, 2011:40).

Oferecer acesso à moradia, promover uma conciliação com as massas (sem esquecer o empresariado) e esquentar a economia em recessão por meio de criação de empregos eram as metas principais do BNH. A área da construção civil era de importância estratégica por empregar grande quantidade de mão-de-obra. Segundo Bonduki (2008, p.72):

“A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.”

É importante ressaltar que o acesso à moradia nesse período se deu por meio de uma instituição financeira, que como tal tinha por pressuposto a remuneração do capital investido nos imóveis. O banco mediava a transação de moradias entre a população trabalhadora e o capital privado: o financiamento via Sistema Financeiro de Habitação, pela captura de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS - criado em 1967, como uma poupança compulsória dos trabalhadores) para os mais pobres, pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE - sistema de poupança voluntária) para a classe média, e as

correções monetárias garantiam retorno quase certo para os capitalistas (MEDEIROS, 2013).

Nos anos 70, o BNH busca inserir a população de baixa renda nas suas políticas pela criação de três novos programas: o Profilurb, de 1975, que era um programa de financiamento de lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica; o Promorar de 1979, que foi o primeiro programa a fixar de forma legal os moradores dos núcleos de ocupação irregular na terra onde viviam em vez tentar removê-los; e o Programa João de Barro de 1982, época de abertura política, que financiava terreno e material para construção por mutirão em pequenas cidades. Segundo Oliveira (2014, p.38), “o segmento popular (para famílias de até três salários mínimos e depois até cinco salários mínimos) seria atendido pelas COHABs (Companhias de Habitação a nível municipal ou estadual)”.

Seria difícil obter sucesso uma proposta empresarial que se propusesse a resolver um problema social, principalmente quando o critério principal para acesso a programas de habitação que se pretendiam populares era a renda. Os mais pobres tinham, com sorte, acesso a moradias que para serem barateadas eram construídas com material de baixa qualidade e em terrenos distantes e precários (SILVA, 1989).

Os números do BNH até 1980 mostram que apesar dos programas direcionados para as classes populares, 65% das unidades financiadas destinaram-se à população com renda alta e média, enquanto apenas 35% das unidades destinaram-se à população com renda de até cinco salários mínimos, faixa de renda de abrangência legal das COHABs (AZEVEDO E ANDRADE, 2011). Se atentarmos ao fato de que o investimento por unidade habitacional de moradias populares é significativamente menor que o investimento por unidade da moradia das classes médias e altas, percebemos que o montante gasto em um tipo de unidade e outro é mais abismal do que sugere a proporção 35%-65%. Na tabela abaixo pode-se observar que o percentual acumulado do valor gasto por meio do SFH até 1979 com financiamentos para a população com renda entre 0 e 3,10 salários mínimos é de 9,87%, enquanto os investimentos que beneficiaram a população com renda entre 5,85 e 25,37 salários mínimos correspondem a 70,75% do total. Os investimentos que beneficiaram a população com renda entre 16,25 e 25,37 salários mínimos, pertencentes portanto às classes altas, correspondeu a 26,33% do investimento total. Ou seja, os mais pobres ganharam cerca de três vezes menos recursos que os

pertencentes às classes mais altas e cerca de sete vezes menos recursos de as classes médias.

Tabela1
Estimativa dos recursos financeiros do SFH por faixa de renda até 1979

<i>Faixa de renda familiar (salários mínimos)</i>	<i>Mutuários por faixa de financiamento (A)</i>	<i>Valor médio do financiamento em UPC (B)*</i>	<i>Estimativa dos recursos destinados a cada faixa C= A x B (1.000 UPC)</i>	<i>% por faixa</i>	<i>% acumulado</i>
... - 0,88	33.548	50	1.667,4	0,15	0,15
0,88 - 1,32	126.069	150	18.910,4	1,71	1,86
1,32 - 1,66	106.045	225	23.860,1	2,16	4,02
1,66 - 1,92	80.822	275	22.226,1	2,01	6,03
1,92 - 3,10	121.471	350	42.514,9	3,84	9,87
3,10 - 3,84	99.760	450	44.332,0	4,06	13,93
3,84 - 5,85	172.555	625	107.846,9	9,75	23,68
5,85 - 9,73	170.610	925	157.814,3	14,27	37,95
9,73 - 12,46	124.440	1325	164.883,0	14,91	52,86
12,46 - 16,69	94.995	1775	168.516,2	15,24	68,10
16,25 - 25,37	125.227	2325	291.152,8	26,33	94,43
25,37 - ...	19.183	3075	61.447,7	5,57	100,0
Total	1.275.525	-	1.105.181,8	100,0	-

*Ponto médio de cada faixa.
Fonte: DANTAS (1979).

Por mais que o BNH tenha financiado a construção de aproximadamente 4,3 milhões de novas unidades habitacionais (número muito superior aos 200 mil da FCP), é importante considerar que a população de baixa renda, aquela que correspondia a maior parcela do déficit habitacional brasileiro, foi menos favorecida percentualmente que as camadas com renda média e alta (BONDUKI, 2008). Além disso, não só o número absoluto de residências indica o êxito de uma política habitacional, a qualidade e a inserção das unidades na cidade também são importantes indicadores. Apesar de seu intuito inicial de atender camadas mais carentes da população, não se pode dizer que o BNH ou o SFH conseguiram realizar suficientemente seus objetivos sociais.

A partir do fim dos anos 1970, uma crise econômica se instaura. O modelo de desenvolvimento da ditadura militar começa a ruir, trazendo à tona os altos índices de dívida externa e inflação do Brasil. No início dos anos 80, movimentos

sociais urbanos como o movimento de moradia e dos sem-terra e o Movimento Nacional dos Mutuários, que reivindicavam acesso à moradia e teciam duras críticas ao SFH, juntam-se com movimentos sociais que pedem por eleições diretas e pelo fim do regime militar no Brasil. Como resposta, o BNH diminui expressivamente os valores das prestações dos mutuários. Mas além de não atenuar a pressão popular, essa diminuição gerou um rombo no orçamento do SFH - o que desencadeou graves desdobramentos no futuro.

Após uma “lenta e gradual” transição de volta para a democracia, José Sarney, enquanto Presidente Interino, em 1986, fecha o BNH já que este não cumpre suficientemente seus objetivos sociais - o que deixa sem emprego cerca de dez mil funcionários e técnicos qualificados. Segundo Medeiros (2013), apesar das coerentes críticas ao desempenho social do BNH, a decisão pela extinção dessa instituição, comprometida com a questão habitacional e dotada desses profissionais qualificados, em vez de uma reformulação, evidencia mais uma penalidade ao regime ditatorial militar do que às ações do BNH em si.

O período posterior ao fim do BNH foi de descentralização da política habitacional: as verbas eram pouco expressivas e repassadas pelo âmbito Federal para gestão pelos estados e municípios. A crise econômica na qual está imerso o Brasil durante os anos 80 se estende pela década de 90, quando o contexto político e o modelo de desenvolvimento nacional e global são permeados com maior expressão pela ideologia neoliberal. É possível observar ao longo dessas décadas o aumento dos historicamente altos níveis de desigualdade no país e o crescimento vertiginoso da dimensão dos aglomerados subnormais, as favelas (cujo enchimento começa a ser significativo já nos anos 1970).

A habitação passa a ser tema de responsabilidade dos âmbitos Federal, Estadual e Municipal a partir da instituição da Constituição de 1988 - que confere aos municípios e estados maior autonomia na condução de políticas e programas, reconhece a função social da propriedade e prevê instrumentos urbanísticos importantes, como a instituição de Planos Diretores para promoção da reforma urbana. Apenas em 2001, entretanto, seria regulamentado o capítulo de Política Urbana da Constituição, pela lei conhecida como Estatuto da Cidade, que prevê avanços relevantes como o planejamento urbano participativo.

Por meio dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS), a década de 1990 trouxe conquistas como as políticas de urbanização de

favelas, em contraponto às políticas erradicação e remoção que eram mais comumente adotadas até então. Principalmente em municípios cujas prefeituras eram do Partido dos Trabalhadores - que vinha ganhando espaço em instâncias menores do poder -, foi comum durante esse período fomento à criação de instrumentos participativos de gestão e de financiamento de material para apoiar a construção de moradia para famílias de baixa renda, muito embora a falta de elementos como assessoria técnica e infraestrutura urbana (de responsabilidade exclusiva do Estado), tenham comprometido a qualidade dessas moradias construídas pelas próprias famílias ou por mutirões autogeridos. Construção por mutirão e autoconstrução foram práticas correntes, mesmo quando não havia subsídio governamental. Apesar das dificuldades - ou por causa delas -, trata-se de um período de crescimento da participação popular direta, de organização de movimentos sociais, de grupos autogestionados e de aumento do número de organizações comunitárias.

Apesar do edifício institucional e da aparente compreensão do problema urbano e habitacional que demonstravam os documentos oficiais do governo, a gestão FHC contou com investimentos reais menores que os estipulados nos planos da Secretaria Nacional de Política Urbana - responsável pela questão habitacional (MARICATO, 1998). A partir do primeiro mandato de FHC, a Caixa Econômica Federal passa a ser apenas agente operadora dos recursos do FGTS e agente financeira do SFH, cabendo à recentemente criada Secretaria de Política Urbana (SPU) a coordenação e centralização de programas e políticas, o que significou um resgate apenas parcial da competência federal na atuação sobre o campo da habitação (SOUZA, 2005). Com isso, foram criadas novas linhas de financiamento para a implantação de políticas em nível estadual e municipal, considerando-se as demandas específicas de cada região.

A partir de 1995, como sugere Lorenzetti (2001), os programas lançados pelo governo FHC podem ser divididos em três grupos: os programas de financiamento para estados e municípios, os programas de financiamento diretos para as famílias, e programas e ações para a melhoria do funcionamento do mercado habitacional. Entre os programas, destacam-se o Pró-moradia e o Habitar-Brasil, sendo o primeiro de oferta de crédito mediante avaliação de condição do beneficiário de sanar sua dívida e o segundo para melhorias e aprimorações em

moradias já existentes. O foco desses programas era a população com renda de até três salários mínimos.

Entretanto, a solução para o problema habitacional ainda era vislumbrada por meio de um sistema bancário. Entre 1995 e 2002, se repete, ainda que de forma descentralizada, a lógica de consumo de habitação que existiu no BNH e no SFH como um todo:

“Embora tenha se constatado que 85% do problema habitacional estava entre a faixa de renda que não tinha condições de resolver seus problemas através do mercado, a faixa de renda da população alvo dos programas subiu de doze para vinte salários mínimos.” (OLIVEIRA, 2004, p. 41)

O caráter fragmentário das políticas para habitação da extinção do BNH até o fim do governo FHC dificulta a compilação de informação sobre a quantidade de novos domicílios construídos, reformados, ou retomados devido à inadimplência. Mas segundo Bonduki (2008, p.82), o déficit habitacional brasileiro entre 1991 e 2000 cresceu entre as camadas com menor renda, e diminuiu consideravelmente entre as de renda mais alta:

“Uma observação cuidadosa da evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 mostra que a concentração do déficit nas faixas de menor renda se agravou no período que, a grosso modo, corresponde ao governo FHC. [...] Neste período, enquanto na faixa de renda inferior a 2 salários mínimos o deficit cresceu 40,9%, na faixa superior a 5 salários mínimos ocorreu uma redução 26,5%.”

A agenda governamental dos anos 1990 foi incompatível com a realização da conquista de direitos previstos na Constituição Federal de 1989. A afinidade da gestão FHC com preceitos do neoliberalismo não resultou na redução dos gastos públicos, como esperavam muitos apoiadores desse sistema político (ROLNIK, 2015). Os recursos estatais em outros momentos destinados para a promoção de políticas sociais são redirecionados para a criação de um mercado financeiro no Brasil. Em 1997, é criado o Sistema Financeiro Imobiliário, que nasceu baseado no ideal de liberdade de mercado por meio da desregulamentação e da desestatização; o SFI financia o mercado imobiliário brasileiro com recursos financeiros globais, segundo as condições impostas pela economia globalizada. Dessa forma, cada vez mais o modelo de Estado provedor era substituído por um discurso de empreendedorismo e de eficiência da iniciativa privada (VAINER, 2000). Em nome da estabilidade e do controle da inflação, o Brasil cai no conto da salvação da economia via livre mercado e entra de vez na era da financeirização.

2.3 Financeirização e a política habitacional dos anos 2000

2.3.1 Financeirização da economia global

Para explicar o fenômeno da financeirização da habitação no Brasil é preciso explicar que esse é um processo mundial que pode ser observado no campo da habitação, mas que não surge e nem se restringe a ele. Segundo Aalberts (2015, p. 4), financeirização pode ser entendida como

“o domínio crescente de atores, mercados, práticas, medidas e narrativas financeiras, em várias escalas, que resultam em uma transformação estrutural das economias, empresas (inclusive as financeiras), Estados e lares.”.

Trata-se de uma dinâmica econômica do período mais recente da história do capitalismo - ainda que existam indícios de que a livre circulação de grandes fluxos de capital internacional ocorreu sem fiscalização dos Estados em outros momentos da história -, que tem sua origem atrelada à acumulação de capital decorrente das décadas de prosperidade do capitalismo nos países centrais e à posterior crise, cuja saída se vislumbra por meio de um modelo neoliberal de desenvolvimento. Por ser ainda incipiente, não há sobre o tema da financeirização grandes debates teóricos (LAPYDA, 2011).

O período de acúmulo e prosperidade econômica nos países desenvolvidos começa a partir dos anos 1950, quando a agenda de desenvolvimento definida no Encontro de Bretton Woods previu o intervencionismo estatal como forma de estimular crescimento econômico e social para os países desenvolvidos, cujas economias estavam fragilizadas devido à grande depressão de 1929 e às Guerras Mundiais. O estado de bem-estar social instaurado no período serviu para fortalecimento de indústrias - auxiliadas pela automação e novas tecnologias, para realização do pleno-emprego e para a organização de Estados que intervinham nas economias nacionais e garantiam direitos trabalhistas e sociais (FIORI, 1997). Nos EUA, as chamadas “décadas de ouro” (período entre 1950 e 1970) garantiram a democratização do mercado pelo acesso ao consumo: foi um momento de consolidação do *ethos* norte-americano, o *american dream*, sonho esse que

englobava a posse de moradia. Segundo Rohe e Watson (2007), ser proprietário ou proprietária da casa onde se habita é considerado importante indicador de realização do sonho americano, e o *status* conferido pela posse imobiliária separa para muitos as classes médias dos pobres.

Nos início anos 70, o aumento drástico do preço do petróleo parece abrir um novo ciclo de crise econômica mundial. Os anos dourados de crescimento do PIB, aumento de renda dos trabalhadores e prosperidade econômica nos países desenvolvidos cessaram. Com isso, a arrecadação estatal decaiu, o que impossibilita a continuidade de investimentos estatais em bem-estar social em diversos países. Segundo Hobsbawm (1995, p.398),

“o fato fundamental das Décadas de Crise [1970 - 1990], não é que o capitalismo não mais funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que suas operações se haviam tornado incontroláveis. Ninguém sabia o que fazer em relação aos caprichos da economia mundial, nem possuía instrumentos para administrá-la. O grande instrumento para fazer isso na Era de Ouro, a política de governo, coordenada nacional ou internacionalmente, não funcionava mais. As Décadas de Crise foram a era em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos.”

Como observa Arrighi (1997), o sistema de controle de capital monetário que antes era baseado em uma articulação dos Bancos Centrais por meio da norte-americana Federal Reserve, passa a ser executado pela iniciativa privada, rompendo de vez com as diretrizes estabelecidas pelo Encontro de Bretton Woods. Uma onda de liberalismo começa a permear a política mundial como indica, na década de 70, o fato de dois defensores ferrenhos do liberalismo econômico terem sido premiados com o Prêmio Nobel de Economia, em 1974 (Friedrich von Hayek) e em 1976 (Milton Friedman).

A diminuição da intervenção estatal na economia propicia a transferência de capital da economia real para o setor financeiro como estratégia de evitação de crise,

“mas a economia real e o poder hegemônico acabam decaindo. Ainda assim, o poder financeiro costuma manter-se em relação com o poder hegemônico decadente enquanto o novo poder hegemônico [ou poder hegemônico ascendente] está em seu estágio inicial. Tradicionalmente, a velha hegemonia financia uma nova hegemonia, não por querer acelerar seu próprio declínio, mas porque vê essa opção como a melhor maneira de continuar obtendo retorno de seus investimentos.” (AALBERTS, 2015, p.4)

Krinipper (2011) argumenta que a ascensão da era da financeirização se dá mais por conveniência política que por imposição de poder político e que a economia

tornou-se tão complexa que nem cientistas nem cartomantes teriam como prever o resultado da adoção de uma determinada política regulatória ou de outras. Segundo a autora, existem três principais decisões políticas feitas pelo governo dos Estados Unidos que promoveram a financeirização:

i) a desregulamentação do mercado nos anos 70 - a crise econômica desse período trazia ameaças à ordem política em um período de Guerra Fria, principalmente por ter diminuído a renda e qualidade de vida da população com renda média e baixa. O governo norte-americano então aposta que a desregulamentação do mercado financeiro liberaria fluxos de capital para outros tipos de mercado, reduzindo assim as taxas de hipoteca mas também desencadeando competição por investimentos: eis a base da financeirização;

ii) incentivo para a circulação de fluxos de capital dentro dos EUA nos anos 80 - a Federal Reserve sustentou taxas de juros quando os fluxos globais de capital ainda eram incipientes, isso mais a imagem de aparente segurança do sistema sustentada pelo governo norte-americano atraiu investimentos externos para dentro dos EUA de uma forma nunca antes experimentada. Assim o governo Reagan consegue promover o corte de impostos sem necessariamente diminuir proporcionalmente os gastos, e a superação da iminente crise fiscal do governo pode ser superada: à medida que os investidores começam a pensar em escala mundial, emerge um mercado financeiro global;

iii) a alteração da política monetária promovida pela Federal Reserve, que deixa de controlar de perto o fornecimento de crédito e quase abandona ajustes com base na oferta de moeda. Para não ser responsável exclusivo pela saúde econômica do país, o governo norte-americano começa a permitir que os mercados determinem a disponibilidade de crédito: a descentralização da tomada de decisões permite que os mercados intensifiquem o crédito, de forma que há uma ampliação expressiva do volume de crédito. Estavam criadas as condições para o estabelecimento de um modelo global de fluxo de capital financeiro em todo o globo.

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, não vive uma fase de social-democracia, crescimento econômico real, distribuição de renda e aumento da produção industrial. O reconhecimento e apoio prestado pela comunidade internacional aos militares brasileiros - que por meio de um golpe de estado tomaram o poder no país por mais de duas décadas, assim como a repetição à exaustão do discurso anticomunista, eram estratégias empregadas para garantir um alinhamento

do Brasil com os Estados Unidos e o bloco ocidental/capitalista durante a Guerra Fria. As “décadas de ouro” do capitalismo brasileiro na verdade foram apenas cinco anos, aqui conhecidos como milagre econômico, e apesar do que se poderia pensar, o crescimento da economia entre 1969 e 1973 teve efeitos opostos aos da Europa e EUA: houve aumento da concentração de renda, da inflação e dos índices de pobreza no país. No Brasil assim como em outros da América Latina, foram feitos empréstimos de instituições financeiras de países desenvolvidos, com o objetivo de promover desenvolvimento econômico no terceiro mundo. Entretanto, os resultados jamais foram como os esperados, e as dívidas que seriam de curto prazo se estenderam por décadas. Os efeitos foram perversos: as décadas de 80 e 90 foram de crise econômica, crescimento da dívida externa, aumento do índice de desemprego e de altas inflações mundo afora.

A saída para a crise brasileira - mais profunda em seus índices mas incapaz de gerar grandes impactos globais como a crise norte-americana -, vai de encontro à crescente tendência liberal no âmbito mundial. Embora o desenho da abertura da economia brasileira estivesse presente desde 1964, é a partir dos anos 90 que o governo adota uma política econômica mais identificada com o neoliberalismo, que insere definitivamente o país no circuito global de fluxos de capital financeiro:

“O cenário internacional conformava a expansão da financeirização capitalista, e já durante o governo de Fernando Collor em 1990-92 houve um movimento de abertura comercial e financeira visando associação subordinada da política monetária nacional ao capital transnacional. Contudo, as reformas neoliberais foram levadas a cabo efetivamente durante a década de 1990, quando a pressão dos grandes grupos financeiros resultou na implantação das políticas de liberalização monetária e abertura comercial desenvolvidas pelo Consenso de Washington, que se objetivaram na desregulamentação trabalhista, privatizações, aumento da concentração de renda, dos níveis de pobreza e da intensificação do trabalho precarizado. Este foi o pontapé na viabilização dos programas de “estabilização monetária” orientados pelo Consenso de Washington com a desregulamentação do sistema financeiro nacional, que foi levado a cabo com Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o Plano Real paulatinamente desde 1993.” (BATISTA E MORAES, 2012, p. 143-144)

Essa guinada liberal que direciona para a financeirização os mercados tem impactos sobre a habitação em todo o mundo. Em 2008, nos EUA, eclodiu uma nova crise econômico-financeira, que teve impactos sobretudo na habitação. Essa crise imobiliária decorrente do processo de desregulamentação dos mercados fez com que muitas famílias perdessem sua moradia e causou aumento vertiginoso do

número de moradores de rua nos EUA. No Brasil, mesmo que em 2003 tenha sido eleito um governo que se pretende popular, a economia mundial, a economia nacional e, conseqüentemente, as políticas habitacionais, são permeadas pelo fenômeno da financeirização, o que reforça a lógica de consumo de habitação que começou a ser implementada lá nos 1960 pelo SFH.

2.3.2 A política habitacional brasileira nos anos 2000

A coalizão encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) assume junto a Luis Inácio Lula da Silva a presidência do Brasil em 2003. Derrotado nas urnas em 1989, 1994 e 1998, Lula é o primeiro presidente nordestino e sindicalista do Brasil. Comprometido com um projeto de Brasil popular, o governo Lula teve como característica a criação de políticas públicas para distribuição de renda, combate à fome, redução da pobreza e da desigualdade social e o crescimento do mercado interno de consumo, que garantiria o crescimento estável e sólido da economia brasileira.

Sobre sua ação no campo da habitação, pode-se dizer que a preparação começou muito antes de sua eleição. Lula presidia o Instituto Cidadania em 2000, quando foi lançado o Projeto Moradia: trata-se de uma proposta de combate ao déficit habitacional - elaborado por estudiosos da questão habitacional e urbana que dialogaram com a sociedade e os movimentos sociais que tem como bandeira de luta o direito à moradia. O projeto era voltado para o subsídio de moradia para população com baixa renda, a que compõe a maior parcela do déficit habitacional. O Projeto tinha como propostas a criação do Ministério das Cidades - que executaria de forma integrada as políticas urbanas; do Sistema Nacional de Habitação (SNH) - que articularia as instâncias locais, regionais e federais de governo; de um Conselho Nacional das Cidades, órgão de controle social ao qual caberia gerenciar os fundos destinados à habitação; e a instituição do Fundo Nacional da Habitação, uma demanda histórica dos movimentos sociais (BONDUKI, 2009).

A partir de 2003 Lula assume a presidência e cria oficialmente o Ministério das Cidades, que abriga a Secretaria Nacional da Habitação. Nesse momento há uma retomada da ação de âmbito federal nas políticas para habitação, ainda que as ações da SNH estejam articuladas com os estados e prefeituras. O Ministério

convoca, em 2003 “cerca de 2.500 delegados escolhidos através de conferências municipais, regionais e estaduais, chegando a mobilizar mais de 3 mil municípios” (CARDOSO E ARAGÃO, p.29), que aprovaram os princípios gerais sobre os quais é instituída, no fim de 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH), que conta com instrumentos como “o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação” (BRASIL, 2004). Seu objetivo geral é diminuir o déficit habitacional brasileiro promovendo o acesso à moradia digna, uma vez que este é um direito constitucional e humano, por meio da construção de novas unidades habitacionais e da construção de infraestrutura urbana adequada.

Segundo Bonduki (2009), a continuidade da política econômica de FHC durante o início do governo Lula foi um dos fatores que mais contribuiu para a dificuldade na implementação do Projeto Moradia. Além disso, fatores econômicos como altas taxas de juros e restrição à utilização de fontes fiscais não permitiram a implementação de um fundo de subsídio para atender a população de baixa renda.

A aprovação do Conselho das Cidades para a criação SNH leva à criação de um subsistema de habitação de mercado e outro de habitação de interesse social permitindo o aumento substancial de investimentos na habitação:

“Enquanto o Subsistema de Habitação de Interesse Social depende, em grande parte, de implementação de um complexo processo institucional para articular Estados e Municípios ao novo sistema, uma série de medidas visando a dar segurança jurídica ao financiamento de mercado, há muito reivindicadas pelo setor privado, foi enviada em 2004 ao Congresso Nacional e aprovada, permitindo ampliar a aplicação de recursos do SBPE e SFI em empreendimentos habitacionais, condição fundamental para que o FGTS possa ser direcionado para a faixa de interesse social.” (BONDUKI, 2009, p. 99)

A ampliação significativa de fundos do FGTS para subsídio habitacional se deu a partir da aprovação da Resolução nº460 do Conselho Curador do FGTS, e começa a ter efeito em 2005 (ROLNIK, 2015). Nesse mesmo ano, Lula anuncia o projeto de lei formulado a partir de demandas populares, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social, a ser mantido principalmente por recursos do Orçamento Geral da União. O fenômeno de financeirização que surge nos anos 1990 segue ganhando espaço durante a gestão Lula:

“Desde 2003, o governo operou para ampliar os valores de financiamento habitacional contratados pelo sistema FGTS - SBPE, ou seja, o Subsistema de Habitação de Mercado. Naquele ano, o valor total contratado era de aproximadamente 5 bilhões de reais. Em 2008, na metade do segundo governo Lula, esse valor excedeu 40 bilhões de reais.” (ROLNIK, 2015, p. 298).

Segundo Shimbo (2010), mesmo que os recursos provenientes do FGTS fossem destinados prioritariamente a programas de financiamento habitacional para famílias com renda de até três salários mínimos, esse subsistema de financiamento acabou sendo acessado pelo mercado, a juros menores para as empresas construtoras, que produziam moradia para família com renda superior a três salários mínimos.

Em 2008, o sistema de habitação entra em crise nos EUA devido a inadimplência de pagamento dos financiamentos *subprime* (“de segunda mão”), que por serem de risco geravam lucro para toda uma cadeia de corretores, investidores e bancos - um sistema financeiro complexo. A crise ficou conhecida como Crise dos *Subprimes* e teve efeitos no mercado financeiro e por consequência afetou mercados de diversas naturezas que operam nessa modalidade. No Brasil, há um consenso de que a crise que abalou a economia mundial não foi tão sentida devido ao aquecimento do mercado interno de consumo - as políticas redistributivas de renda, como o Bolsa Família (programa que oferece auxílio para famílias pobres com filhos desde que estes estejam frequentando a escola), e o aumento real do salário mínimo (em 2003 o valor do salário mínimo nacional era R\$ 240,00⁶, e em 2008 o valor tinha subido para R\$ 415,00⁷) forjaram a criação de uma nova classe média, tirando assim milhões de brasileiros da pobreza e os incluindo no mercado de consumo, inclusive no mercado habitacional. Segundo Fix (2011, p. 139-140),

“A situação de crise foi, justamente, a alegação utilizada para o lançamento do pacote Minha Casa Minha Vida [MCMV] no momento em que um plano nacional para a habitação – encomendado pelo próprio governo em 2007 – estava praticamente pronto: o Planhab. Vale lembrar que o governo chegou a propor outra resposta ao problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. (...) O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e acusou o governo de tentar estatizar o setor. Assim, o setor advogava apoio do governo como condição necessária para produção de habitação de baixo custo e, simultaneamente, liberdade para a construção das casas nos seus termos, de modo semelhante ao de seus colegas norte-americanos. (...) Entre seminários, oficinas e reuniões técnicas realizaram-se mais de 60 atividades participativas, que reuniram governos estaduais e municipais,

⁶ Lei nº 10.699 <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.699.htm> Acesso em 04/08/2016.

⁷ Lei nº 11.709 <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11709.htm> Acesso em 04/08/2016.

movimentos populares e profissionais, para a elaboração do Planhab. O MCMV, entretanto, foi elaborado sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes da construção, e sem participação popular.”

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) nasce em 2009, portanto, como um plano para afastar da crise o país e as empresas do setor da construção civil. Elaborado sem participação popular, ao contrário dos programas que vinham sendo implementados pelo Ministério das Cidades, a meta do Programa era resolver o déficit quantitativo de moradia.

O MCMV oferece subsídios e condições de financiamento diferentes para conforme a faixa de renda das famílias. Enquadra-se na modalidade denominada Faixa 1 as famílias com renda de até R\$ 1.800, e a elas são oferecidos subsídios de até 90% do valor total do imóvel, e financiamento sem juros com prazo de até 120 meses para pagamento. O preço dos imóveis construídos para essa faixa variam conforme a localidade, e o acesso a estas se dá por meio de um sorteio entre as famílias que preenchem os critérios exigidos pelo Programa⁸. Nesta primeira Faixa também existe a modalidade Entidades, que oferece financiamento e subsídios para a aquisição de moradia construída por entidades como cooperativas ou associações. A Faixa 1.5 atende famílias com renda de até R\$ 2.350 (aproximadamente 2,6 salários mínimos), sendo possível nessa modalidade obtenção de subsídios de até 45 mil reais e financiamento com juros de 5% ao ano. A Faixa 2 destina-se a atender a população com renda entre R\$ 2.351 e R\$ 3.600 (aproximadamente quatro salários mínimos), e por meio desta pode-se obter até R\$ 27.500 reais de subsídio, além de financiamento com juros de 5,5% a 7,5% ao ano. A Faixa 3, que engloba famílias com renda de até R\$ 6.500, permite acesso a financiamento com juros de 8,16% ao ano, sem subsídios.

O discurso de Lula na inauguração do Programa, quando ele promete a construção de um milhão de unidades habitacionais - vai de encontro ao renascimento do mito do “sonho da casa própria”-, em uma estratégia já velha conhecida dos governos brasileiros de utilizar a habitação como fonte de legitimação

⁸ Para ser beneficiário do programa, além de respeitar o limite de renda, não se pode: ser proprietário nem possuir financiamento de imóvel residencial; ter recebido benefício de outro programa habitacional do governo federal; estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); ter débitos com o governo federal (Fonte: "Minha Casa Minha Vida." 2009. <<http://www.minhacasaminhavidagov.br/>> Acesso em 04/08/2016)

junto ao povo. Dessa vez, além do povo, encontrava legitimação também na iniciativa privada (incluindo empresas de capital aberto ligadas ao sistema financeiro) seu discurso, uma vez que a movimentação da indústria imobiliária por meio da concessão de financiamento a juros menores que os dos bancos privados para as classes médias (Faixa 3) interessa muito o capital financeiro, principalmente em um momento de crise:

“O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder (...), o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.” (ARANTES E FIX, p. 24)

O modelo de política habitacional implementado por meio do programa MCMV está fadado ao fracasso social por, à moda dos EUA, transformar a terra urbana em ativo financeiro (FIX, 2011). Mas também por criar moradias para resolver o déficit habitacional sem criar mecanismos para resolver o “déficit de cidade”, ou seja, integrar esses novos prédios e bairros à estrutura urbana:

“A oferta de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número “x” de unidades habitacionais e à criação de um número “y” de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância desses postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. Construir moradias é produzir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades.” (ROLNIK E NAKANO, 2009)

Uma solução possível de reverter os efeitos de segregação espacial que teve o MCMV ao construir moradias afastadas das áreas urbanizadas das cidades, segundo Rolnik et al (2010), seria utilizar as Zonas de Especiais de Interesse Social (ZEIS) - previstas nos Planos Diretores de diversas cidades -, para construir moradia em espaços dotados de infraestrutura para garantir o direito à cidade também para aqueles que sempre viveram às suas margens.

CAPÍTULO 3 - Acesso à moradia em Porto Alegre

3.1 Políticas nacionais e municipais de habitação

O histórico das políticas e programas que impactaram a situação habitacional da população brasileira descrito no capítulo anterior conta também grande parte da trajetória das políticas públicas para habitação em Porto Alegre. A esse terceiro capítulo cabe, portanto, retratar algumas especificidades do caso porto-alegrense.

Porto Alegre passa a ser importante no contexto Sul Rio-Grandense desde que a concorrência Platina desencadeia a crise do ciclo do charque e a economia do estado se orienta para a indústria (MATTAR, 2010). A economia do estado era basicamente voltada para a pecuária, principalmente para o comércio de charque na região de Pelotas e Rio Grande, os maiores centros urbanos do RS até então; na segunda metade do século XIX, entretanto, a produção pecuária dos países Platinos (Uruguai e Argentina) aumenta expressivamente, gerando concorrência e um cenário de crise na economia gaúcha, o que leva o estado a seguir o fluxo da “modernidade” e buscar desenvolvimento industrial.

Em um primeiro momento, Porto Alegre foi um centro econômico devido às relações comerciais que mantinha principalmente com colônias de imigrantes de todas regiões do estado, tanto que era grande a circulação de imigrantes italianos e alemães e de negros recém libertos após a abolição da escravatura na cidade. A produção industrial e o Porto eram os principais agitadores das economia urbana na época. Conforme cresce econômica e populacionalmente a cidade, vai sendo aprimorada sua infraestrutura urbana. Segundo Ueda (2006, p. 143):

“No início do século XX a cidade já estava dotada de iluminação elétrica, eletrifica-se o sistema de bondes e muitas oportunidades culturais se ofereciam à elite porto-alegrense. Aparecem novos espaços urbanos e novos lugares de reuniões e de consumo.”

Porto Alegre é considerada uma cidade precursora em planejamento urbano, pois desde 1914, por meio do Plano Geral de Melhoramentos, a gestão municipal se preocupa com a urbanização e elaboração de Planos Diretores. Mesmo assim, o vertiginoso crescimento populacional observado por Pesavento (1999) - Porto Alegre tinha 3.972 habitantes em 1803, 42.115 em 1888 e 73.274 habitantes em 1900 - não foi acompanhado por um aumento proporcional do estoque de moradias. Dessa

forma, se observa na cidade, assim como em outras capitais do Brasil que passaram por processos semelhantes, o surgimento de cortiços (ou malocas, na linguagem local). Estes estavam localizados principalmente no centro, mas espalharam-se também nos bairros ao redor, onde as terras eram inundadas e a mata cerrada, nesses lugares os habitantes das malocas eram majoritariamente negros fugidos ou alforriados que agrupavam-se em habitações tão insalubres e superlotadas quanto os cortiços.

As políticas higienistas foram também em Porto Alegre as primeiras políticas públicas que impactaram a situação habitacional dos pobres urbanos. O anseio pelo embelezamento e assepsia, e por uma aparente prosperidade e modernidade, leva o poder público a promover o desmanche de cortiços e malocas deixando muitos trabalhadores sem ter onde morar. Nos bairros ao redor do centro, conforme ia sendo instalada uma estrutura urbana se afastavam os trabalhadores.

Segundo D'Avila (2000), em 1920 grandes avenidas já haviam ocupado o espaço onde antes existiam vielas e becos do centro da cidade, e à medida que os pobres se afastavam do centro, se desenhavam as linhas da segregação espacial entre classes sociais. Por volta da década de 40, a oportunidade de uma vida melhor na cidade e a oferta de emprego na indústria atrai imigrantes do campo, que chegam em situação de vulnerabilidade e assim continuam devido aos baixos salários pagos aos operários. Sem recursos, estes são obrigados a se abrigar nas periferias, em terrenos muito afastados do centro, que ocupam de forma irregular. A irregularidade que já havia sido um problema para os açorianos do século XIII volta a ser um problema para o crescente proletariado urbano.

O conjunto de terrenos ocupados espontaneamente vai formando vilas e comunidades onde impera a insegurança da posse e a auto construção. Antes da Fundação Casa Popular, criada em 1946, institutos de categorias de trabalhadores como industriários, comerciários e empregados do transporte foram responsáveis pela construção de conjuntos no IAPI, no bairro Passo D'Areia e no bairro Santa Tereza. No entanto, além de serem restritos a trabalhadores dessas categorias, os conjuntos eram poucos frente ao número de pessoas que necessitavam de moradia; a população trabalhadora ia se abrigando em aglomerados subnormais, as favelas - ou vilas, em linguagem local. A tabela abaixo mostra que o número de unidades subhabitacionais aumentou mais que a população de Porto Alegre entre 1950 e 2007.

Tabela 2

Evolução da população dos núcleos sub habitacionais de Porto Alegre, com quantidade de núcleos, unidades sub habitacionais, famílias e habitantes, de acordo com os levantamentos de 1950 a 2007.

Ano	População total POA	Núcleos sub-habitacionais	Unidades sub-habitacionais	Famílias	Habitantes	População total (%)
1950	394.000	41	3.965	4.636	16.303	4,1
1964	735.000	56	12.558	15.326	65.595	8,92
1973	895.000	124	20.152	22.336	105.833	11,7
1981	1.135.524	145	26.093	28.702	129.200	11,3
1989	1.225.447	212	46.734	51.407	209.711	17,11
1998	1.329.472	422	75.370	82.907	293.946	22,11
2007	1.420.667	479	85.168	93.684	332.158	23,38

Fonte: IBGE (2001), SPM (1989) E DEMHAB (2007) (*apud* TROLEIS E BASSO, 2011).

A atuação da FCP na capital gaúcha apresentou modestos resultados: foram construídas apenas 613 casas, ou 3,5% do total nacional (AZEVEDO E ANDRADE, 2011). Em 1946 uma carta cobrando medidas quanto a questão habitacional foi enviada da população ao prefeito, que respondeu com a criação da Comissão da Casa Popular, cujo objetivo era construir moradia para os trabalhadores. Ainda que extinta no mesmo ano de sua criação, a comissão serviu para mobilizar novas discussões para barrar o crescimento da irregularidade. Em 1949 a Prefeitura Municipal cria o Serviço de Habitação Popular, ou Superintendência de Habitação Popular (SHP, como passou a ser chamada a partir de 1951) com o objetivo de vender lotes a preços viáveis para a população menos favorecida e de remover as malocas (moradias precárias). Foi estipulado em 1952 o funcionamento do Departamento Municipal da Casa Popular, que junto à SHP foi responsável pela promoção de diversas políticas de higienização, em especial a remoção negros, pobres e “maloqueiros” em geral para as margens da cidade. Conforme o Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre construído pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB, 2009, p.29), “entre 1952 e 1964 o DMCP entregou 2.440 casas de baixo custo, na sua maioria de madeira, e 5.190 lotes (lotes com ou sem casa)” em diversas vilas dos bairros Partenon, Sarandi e Santa Tereza.

Principalmente devido à falta de verbas, assim como a FCP, o DMCP é encerrado em 1964. O Governo Federal estava, à época, lançando um programa de abrangência nacional para a habitação, o SFH. Em adequação às exigências para acessar recursos do recém fundado BNH, em 1965 é criado o Departamento

Municipal de Habitação (DEMHAB), que tinha como principal objetivo construir moradias adequadas, com enfoque específico na habitação de interesse social, principalmente das populações que habitavam regiões alagadiças.

Alagamentos eram muito comuns nas terras baixas do Arraial da Baronesa (hoje em dia bairro Cidade Baixa) e na Ilhota (atual bairro Menino Deus) - regiões próximas ao centro (menos de 5 km de distância); são territórios planos, baixos e na época com diversos córregos. A população que habitava esses espaços era majoritariamente negra: eram regiões estigmatizadas, popularmente vistas como lar de marginais e de imoralidades. Para resolver a questão das enchentes, os riachos e dilúvios foram canalizados; curiosamente, porém, apenas depois de sua população originária ser removida pelo DEMHAB para uma zona rural atualmente conhecida como Restinga, na metade dos anos 60 - a Restinga era um território longínquo (cerca de 24km de distância do centro), também alagadiço e totalmente carente de infraestrutura urbana, possibilidade de trabalho, transporte público e acesso à saúde e educação. Apenas em 1970 começaram ser construídas unidades habitacionais para tirar a população das malocas que haviam construído provisoriamente até que houvesse outra alternativa. Mesmo que durante os anos 70 e 80 tenham sido construídos conjuntos habitacionais e moradias pelo DEMHAB, a população crescia mais que a oferta de moradia. Aos poucos e com auxílio da organização popular por meio de associações de moradores, a infraestrutura urbana chega à Restinga, mas ainda hoje é considerado um bairro pobre com alto índice de violência e pobreza.

Além das remoções, durante a vigência do BNH e devido ao repasse de verbas, o DEMHAB implementou

“basicamente as políticas definidas pela União, como o Pró-Gente (1975), o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP (1976), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROLIFURB (1979), o Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social – FICAM (1979) e o Programa de Erradicação de Submoradias – PROMORAR (1980). Entre 1965 a 1888 foram entregues 10.639 unidades habitacionais.” (DEMHAB, 2009)

Houve no ano de 1979, em Porto Alegre, um impulso para a política de habitação com a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que adotou uma premissa ideal de cidade, um horizonte que organizou e guiou as ações da prefeitura. Entretanto, designar uma cidade real a ação de planos técnicos e ideais fez com que a burocracia tivesse mais peso que as demandas sociais. Isso

causou o baixo número de plenas aprovações de loteamentos junto à administração municipal (DEMHAB, 2009).

No início dos anos 1980, quando o ambiente de repressão criado pela ditadura militar que assolava o Brasil desde 1964 não mais era sentido de forma tão forte, emerge um campo “combativo”, como coloca Lima (2014), da organização comunitária e de entidades de base em Porto Alegre. É nesse período que instituições como a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) começam a debater na esfera pública questões como gestão democrática das cidades. Segundo a mesma autora (2014, p.96):

“A análise, a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista histórica, revelou dois importante momentos da constituição histórica da política de habitação [de 1985 a 2005]: a inserção e o desenvolvimento da participação social nos assuntos públicos e a implantação de instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos aprovados na Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (1990).”

A Lei Orgânica Municipal de 1990, em seu Capítulo IV, denominado “Do uso e parcelamento do solo urbano e da política fundiária”, prevê a criação de um banco de terras para construção de habitação de interesse social, o que vai de encontro à premissa da construção de uma cidade onde se efetiva o direito à cidade. Esse é um dos primeiros frutos do governo da coalizão Frente Popular (PT, PCB e PSDB), representada por Olívio Dutra do PT, eleito em 1989.

A direção da política habitacional a partir desse período assume feições mais populares no município - ainda que em âmbito federal o quadro seja de descentralização e escassez de recursos para políticas sociais no geral. Programas como o Programa de Regularização Fundiária, que possibilitaram a regularização e permanência de famílias de baixa renda nos territórios que ocupavam; e o florescer de Cooperativas Habitacionais, cerca de 50, se mostram efeitos da crescente participação popular na gestão municipal. As Cooperativas se organizavam por meio das Conferências Municipais de Habitação - algumas delas integraram-se ao programa de Ajuda-Mútua Mutirão, que resultou na criação de condomínios e unidades habitacionais “como a Chácara da Fumaça (38 unidades habitacionais), os Condomínios São Jorge e Santo Alfredo, pertencentes às Cooperativas Habitacionais dos Vigilantes e dos Moradores de Belém Novo, respectivamente (DEMHAB, 2009).

Em 1997, como parte da efervescência de cidadania pela qual passava Porto Alegre, é realizada a primeira Conferência Municipal de Habitação (COMATHAB), a

qual “referenda diretrizes, objetivos e princípios que reforçam os aspectos da produção integrada com políticas de acesso à cidadania e da participação popular na gestão dos programas e projetos relativos à política de habitação e interesse social.” (DEMHAB, 2009, p. 52), de modo que, junto ao DEMHAB, instrumentos participativos que impactam a situação habitacional são oficialmente implantados na cidade.

Nesse contexto, é interessante observar que segundo Balarine (1995), durante o período de funcionamento do BNH o acréscimo ao estoque habitacional era maior que após o fim do Banco. Isso pode indicar que as políticas nacionais para habitação têm impactos sensíveis nas cidades, e que a descentralização das políticas, a crise e o menor investimento em políticas habitacionais possivelmente causaram essa diminuição do acréscimo ao estoque habitacional de Porto Alegre, mas também é importante atentar para o fato de que políticas que promovem a regularização da posse da terra para famílias que vivem de forma irregular, ou que garantem a construção de infraestrutura urbana são políticas que impactam positivamente a situação habitacional da população com menor renda, ainda que não se relacionem diretamente com acréscimos ao estoque habitacional.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a retomada da ação de âmbito federal sobre as políticas públicas para habitação, o DEMHAB passa a desenvolver com maior expressão projetos de desenvolvimento urbano e ambiental, de inclusão social e de participação popular, ficando as políticas habitacionais mais sob responsabilidade do Ministério das Cidades (DEMHAB, 2009).

No ano de sua implementação, o Programa Minha Casa Minha Vida abriu de 17 de abril a 8 de maio de 2009 inscrições para famílias com renda de zero a três salários mínimos que tinham interesse concorrer aos subsídios e financiamentos para aquisição de moradia em Porto Alegre. Nesse período de menos de um mês, cerca de 54 mil pessoas com essa faixa de renda inscreveram-se no Programa na capital. A distribuição das moradias construídas por meio do Programa de 2009 a 2015 pode ser observada no quadro abaixo:

Quadro 1 - Moradias construídas por meio do MCMV em Porto Alegre

Data entrega unid. hab.	Nº moradias entregues	Tipo de moradia	Bairro
Abril de 2011	192	Casas	Restinga

Novembro de 2011	300	Apartamentos	Restinga
Abril de 2012	916	Apartamentos	Restinga
Setembro de 2014	160	Apartamentos	Partenon
Dezembro de 2014	200	Apartamentos	Partenon
Outubro de 2015	180	Apartamentos	Partenon

Fonte: a autora. Elaboração a partir de dados do DEMHAB.⁹

O Programa MCMV foi responsável pela construção de 1.948 unidades habitacionais até o presente momento em Porto Alegre, sendo que mais 1.112 estão em construção em dois Residenciais localizados no bairro Restinga segundo a mesma fonte utilizada para elaborar os dados do quadro acima. Todas as unidades habitacionais construídas pelo programa em Porto Alegre concentram-se nos bairros Partenon e Restinga, territórios que concentram historicamente populações com menor renda. Essa concentração de construções em bairros periféricos é alvo da crítica de alguns estudiosos da habitação (ROLNIK, 2015; HIRATA, 2009), que acusam o programa de dar continuidade à segregação espacial urbana entre classes sociais.

3.2 O espaço dos pobres na cidade

Os espaços onde habitaram os pobres urbanos muda ao longo do tempo. Como vimos nos capítulos anteriores, em Porto Alegre (e em diversas outras capitais), nas últimas décadas do século XIX - primeiro período de crescimento acentuado das cidades e início da implementação de um modelo industrial de produção, a população trabalhadora habitava próximo às indústrias ou no centro das cidades. Essa moradia, entretanto, era precária e insalubre: os cortiços eram a única forma possível de moradia para milhares de trabalhadores durante várias décadas.

Cortiços ou malocas (como era chamada esse tipo de habitação em Porto Alegre) eram moradias coletivas localizadas nos centros urbanos - espaços considerados imorais e patogênicos para a sociedade como um todo. Eram sobrados grandes construídos de forma precária nos quais dividiam um ou dois cômodos famílias extensas. Suas condições sanitárias permitiam a disseminação de

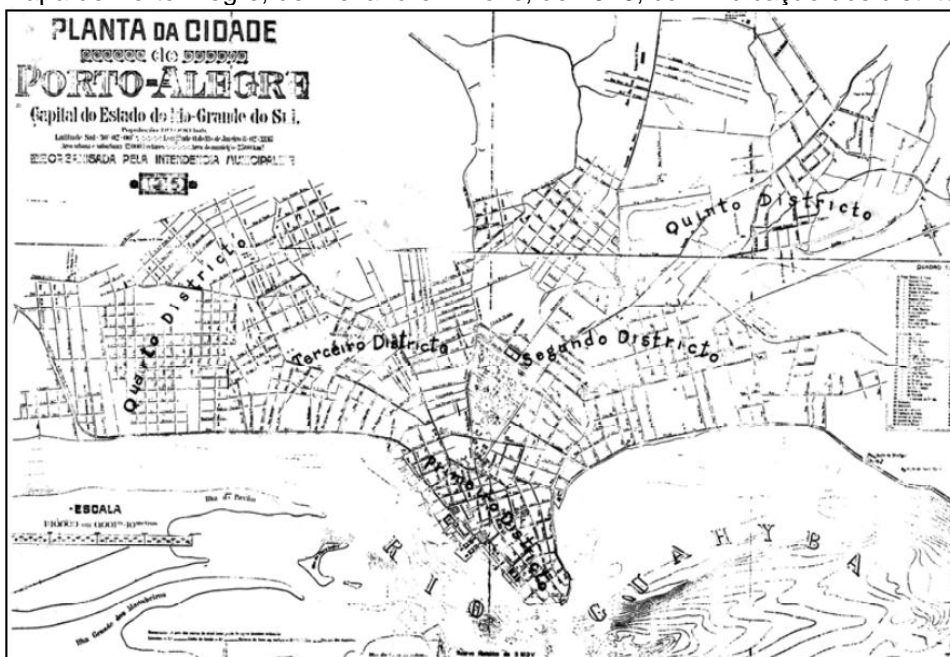
⁹ Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=133. Acesso em 25/08/2016.

febres e pragas, tanto que no início do século XX um conjunto de políticas chamadas higienistas surgem para resolver uma questão de saúde pública, mas também para enobrecer o centro das cidades, “limpando” e embelezando esse espaço em nome de uma modernidade inspirada nas cidades europeias. São essas políticas que inauguram o modelo de segregação espacial entre classes sociais que até hoje pode ser observado nas cidades brasileiras como um todo.

No fim de 1892, a capital gaúcha foi dividida territorialmente em distritos (MATTAR, 2010). Pesavento (1999) em *Lugares Malditos: a cidade do “outro” no Sul brasileiro (Porto Alegre, passagem do século XIX ao século XX)* conta, por meio de uma análise dos termos utilizados para designar os lugares marginais da cidade, a história dos espaços dos pobres nesse período. Devido a riqueza de sua pesquisa, que contou com o exame da opinião pública sobre os espaços, a partir de jornais e contos que retrataram Porto Alegre no período em questão, a descrição do 1º, 2º e 3º distrito utilizada no presente estudo será a de Pesavento na obra anteriormente citada. Sobre o 4º Distrito há maior produção de material disponível, devido ao recente interesse de urbanistas na região. Sobre o 5º Distrito não há informações disponíveis. Cabe destacar que a história dos pobres se confunde muito com a história dos negros nessa época em Porto Alegre. O mapa a seguir ajuda a visualizar espacialmente a divisão dos distritos cujas histórias que serão contadas a seguir:

Mapa 1

Mapa de Porto Alegre, de Alexandre Ahrons, de 1916, com indicação dos distritos.



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

O 1º Distrito, que compreende a península central da cidade, era uma área conhecida por abrigar a administração municipal, comércios, sobrados; mas também cortiços, “espeluncas, bodegas e bordéis”:

“A ‘espelunca’ designa um lugar escuro, sujo, mal freqüentado, sórdido, escuso, onde se joga. Também chamada de “casa de tavolagem”, a ‘espelunca’ é sobretudo um local mal freqüentado, onde o aspecto feio e mal tratado se associa a práticas ilícitas e realizadas às escondidas.” (PESAVENTO, 1999, p. 6)

O chamado 2º Distrito da capital era uma área baixa, plana, alagadiça - região próxima ao centro e conhecida e estigmatizada por ser lar de grande parte da população negra da cidade:

“A Cidade Baixa, como o nome indicava, não só assinalava a natureza do terreno (...) como também o nível sócio-econômico mais modesto dos seus moradores. (...) Parte dela era constituída de mata densa, conhecida pelo nome de ‘emboscadas’. Ora, a palavra indica local que oferece ameaça de ataques inesperados e que dizia respeito ao perigo para aquele que naquela região se aventurasse. A espessa vegetação servia de abrigo e refúgio para os escravos fugidos, sendo, portanto, espaço de contravenção, de cujos ‘moradores’ se podia esperar toda sorte de ataques. (...) O espaço mais característico da estigmatização urbana foi aquele designado por ‘Areal da Baronesa’. O termo designava a antiga chácara da Baronesa do Gravataí.” (PESAVENTO, 1999, p.10)

O 3º Distrito também compreendia terras alagadiças; localizava-se mais longe do centro que o 1º Distrito e era, assim como o 2º Distrito, um território negro. Próximo ao Arraial da Baronesa ficava o Areal da Baronesa e a Ilhota.

“A Ilhota era também sede e antro de desordens, com ‘botecos, bordéis e espeluncas’, e tornou-se célebre pelos batuques, palavra sulina para designar os candomblés ou candombes dos pretos. (...) Na zona ao norte da Várzea e da Estrada do Meio, situava-se um outro local de exclusão urbana e que compunha o seu cinturão negro e pobre. A chamada ‘Colônia Africana’ ocupava uma área da cidade para além dos Campos da Várzea, onde tinham começado a se localizar os negros em torno da época da Abolição. (...) ‘Tenebroso inferno’, ‘corte do crime’, ‘sinistramente célebre arrabalde’, ‘bairro fatídico’ são algumas das designações utilizadas pela imprensa para a mal falada ‘Colônia Africana’.” (PESAVENTO, 1999, p. 11-12)

A história do 4º Distrito está melhor documentada e é mais contada que a dos demais devido ao recente interesse de arquitetos e empreendedores na região - que é a única que ainda carrega a denominação de distrito. O 4º Distrito estava abandonado desde a transferência, nos anos 50, do polo industrial ali instalado para regiões mais afastadas, onde o valor da terra era mais baixo. Compreendida nas

proximidades dos bairros São João, São Geraldo e Navegantes, essa foi a primeira região não central da cidade de Porto Alegre que se destaca pela presença de indústrias.

Segundo Fortes (*apud* SALDANHA, 2015), a cidade praticamente quadruplicou sua população na primeira metade do século XX, tendo o 4º Distrito abrigado uma parte considerável do aumento populacional e da expansão urbana. Logo a gestão municipal implementou a criação de uma malha ferroviária que ligava esse importante polo industrial com o centro da cidade e o Lago Guaíba, ponto de escoamento da produção majoritariamente têxtil por vias fluviais. O declínio da importância da região se dá em um primeiro momento por sua proximidade do Guaíba, o que a tornava muito vulnerável a enchentes como a conhecida como Grande Enchente, de 1941; além disso, quando o Brasil declarava guerra à Alemanha nazista na Segunda Guerra Mundial, problemas étnicos começaram a surgir entre os trabalhadores “brasileiros” e os trabalhadores vindos de colônias alemãs. A região é oficialmente esvaziada a partir da implementação do Plano Diretor de 1959, de cunho modernista, quando as indústrias passam a ocupar territórios mais afastados de Porto Alegre ou até de municípios vizinhos, onde o valor da terra era menor (SALDANHA, 2015). Esse fenômeno de deslocamento dos polos industriais foi comum também em outras capitais brasileiras.

A história dos distritos mostra que entre os séculos XIX e XX os pobres urbanos que moravam em cortiços no 1º Distrito tinham como vizinhos membros das classes altas. Devido a políticas higienistas, eles são expulsos dos centros e passam a ocupar áreas mais periféricas. A população - majoritariamente negra - que habitava o 2º e 3º Distrito, foi removida nos anos 1960 para a Restinga, área também periférica e desequipada urbanisticamente. Com a chegada de imigrantes do campo para as cidades, na metade do século XX, outras regiões anteriormente desabitadas começaram a ser ocupadas, a maioria delas de forma irregular.

Como dito anteriormente, Porto Alegre passou por uma gestão Popular entre 1989 e 1993. Sob o comando de Olívio Dutra, foi estabelecido o Orçamento Participativo (OP) na cidade. Para organizar territorialmente a população, foram definidas 17 regiões, que serão utilizadas no presente estudo para fins de análise. O mapa a seguir mostra a renda per capita por região do OP e o nível de Gini, para medir a distribuição dessa renda no território a fim de observar que espaço ocupa na cidade a população com menor renda.

Tabela 3
Renda média *per capita* por Região OP 2000 e 2010

Território	2000			2010		
	Valor (R\$)	Índice	Rank	Valor (R\$)	Índice	Rank
Brasil	592,46			793,87		
Rio Grande do Sul	708,12			959,24		
Porto Alegre	1.399,50			1.758,27		
Centro	2.945,58	0,730	1	3.646,91	0,904	1
Centro Sul	1.049,03	0,259	6	1.294,89	0,320	6
Cristal	1.377,45	0,340	4	1.665,45	0,412	4
Cruzeiro	928,95	0,229	8	1.139,73	0,281	8
Eixo-Baltazar	871,29	0,215	9	1.057,42	0,261	10
Extremo-Sul	630,36	0,155	12	881,30	0,217	12
Glória	740,77	0,182	11	994,49	0,245	11
Humaitá/Navegantes	870,66	0,214	10	1.216,93	0,300	7
Ilhas	387,03	0,094	16	642,58	0,158	15
Leste	1.135,03	0,280	5	1.409,81	0,348	5
Lomba do Pinheiro	452,27	0,110	15	590,83	0,145	16
Nordeste	330,08	0,080	17	469,88	0,115	17
Noroeste	1.907,87	0,472	2	2.470,49	0,612	2
Norte	590,70	0,145	13	852,07	0,210	13
Partenon	962,68	0,237	7	1.127,81	0,278	9
Restinga	461,15	0,113	14	644,32	0,158	14
Sul	1.692,40	0,418	3	2.127,79	0,527	3

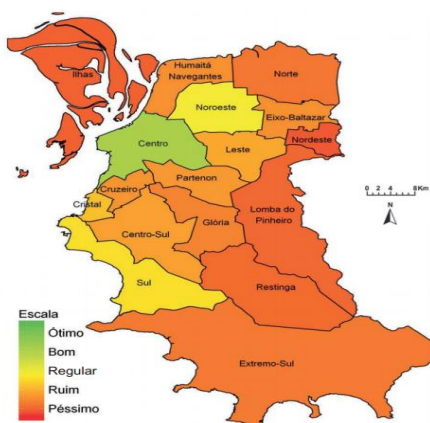
Fonte: Futrado et al (2016)

Tabela 4
Índ. Gini POA por Região do OP 2000 e 2010

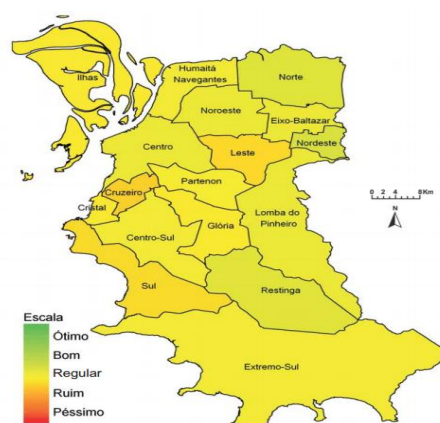
Território	2000			2010		
	Valor	Índice	Rank	Valor	Índice	Rank
Brasil	0,64			0,60		
Rio Grande do Sul	0,58			0,54		
Porto Alegre	0,60			0,60		
Centro	0,50	0,500	5	0,55	0,450	10
Centro Sul	0,52	0,480	8	0,52	0,480	7
Cristal	0,56	0,440	12	0,57	0,430	12
Cruzeiro	0,62	0,380	17	0,59	0,410	17
Eixo-Baltazar	0,50	0,500	5	0,47	0,530	3
Extremo-Sul	0,53	0,470	10	0,50	0,500	6
Glória	0,56	0,440	12	0,56	0,440	11
Humaitá/Navegantes	0,52	0,480	8	0,57	0,430	12
Ilhas	0,56	0,440	12	0,57	0,430	12
Leste	0,60	0,400	16	0,57	0,430	12
Lomba do Pinheiro	0,49	0,510	4	0,42	0,560	1
Nordeste	0,44	0,560	1	0,44	0,560	2
Noroeste	0,50	0,500	5	0,52	0,480	7
Norte	0,45	0,550	2	0,48	0,520	5
Partenon	0,55	0,450	11	0,54	0,460	9
Restinga	0,46	0,540	3	0,47	0,530	3
Sul	0,59	0,410	15	0,58	0,420	16

Fonte: Futrado et al (2016)

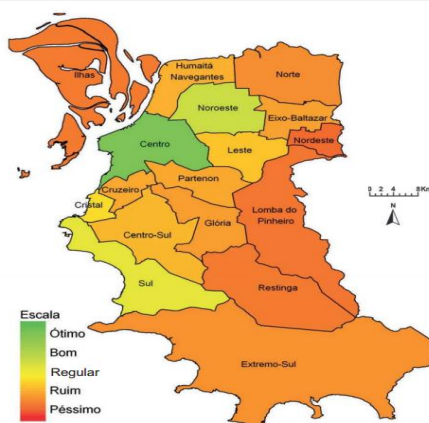
Mapa 2
Renda média *per capita* das Regiões do OP 2000



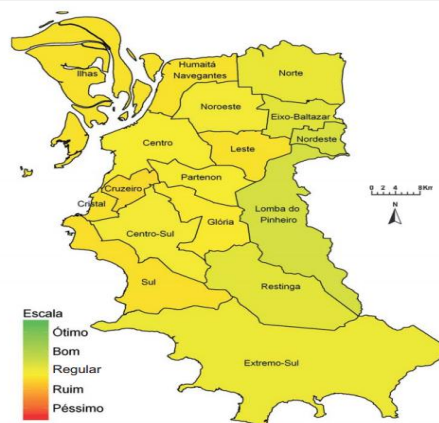
Mapa 3
Índice de Gini das Regiões do OP 2000



Mapa 4
Renda média *per capita* das Regiões do OP 2010



Mapa 5
Índice de Gini das Regiões do OP 2010



Fonte: Furtado et al (2016)

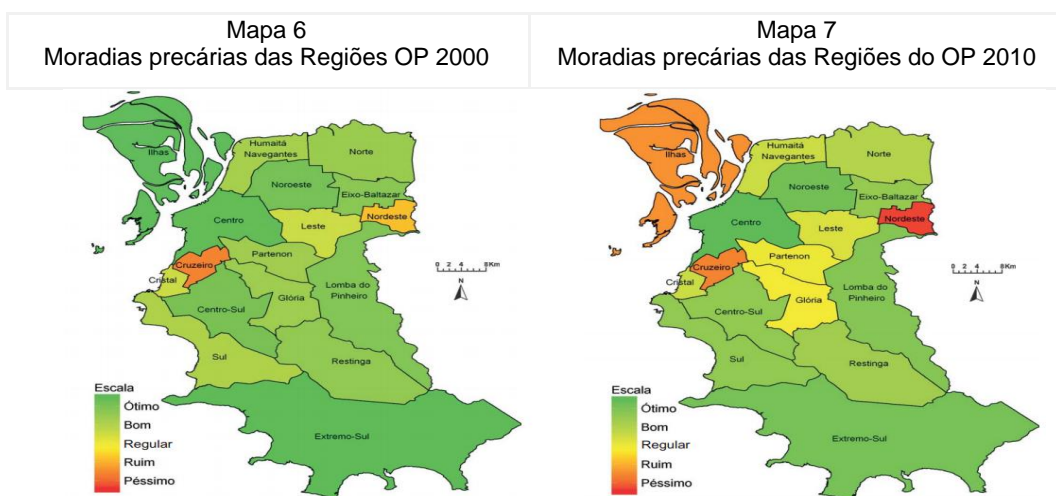
Como podemos observar nas tabelas e mapas, as regiões Centro, Noroeste, Sul e Cristal são as regiões com maior renda per capita de Porto Alegre. Essas regiões não por acaso correspondem aos primeiros distritos da capital, áreas de onde os pobres urbanos foram sistematicamente expulsos, seja por políticas higienistas, por remoções coordenadas pelo DEMHAB ou pelo preço da terra que torna o acesso exclusivo às classes médias e altas. É nesse conjunto de regiões que a infraestrutura e a urbanização são mais bem qualificadas. O Gini mostra um baixo índice de distribuição de renda na capital, em todas regiões.

A tabela e os mapas a seguir mostram a distribuição e o crescimento das moradias precárias em Porto Alegre, por Região do OP, entre 2000 e 2010:

Tabela 5
 Percentual de domicílios precários em Porto Alegre por Região do OP 2000 e 2010

Território	2000			2010		
	Valor (%)	Índice	Rank	Valor (%)	Índice	Rank
Brasil	*			11,44		
Rio Grande do Sul	*			5,47		
Porto Alegre	8,51			11,01		
Centro	0,50	0,989	3	0,10	0,998	1
Centro Sul	3,82	0,916	5	7,94	0,826	5
Cristal	18,01	0,606	14	17,75	0,612	10
Cruzeiro	37,47	0,180	17	37,54	0,178	16
Eixo-Baltazar	6,63	0,855	7	9,05	0,802	7
Extremo-Sul	0,14	0,997	2	3,20	0,930	3
Glória	10,19	0,777	10	23,81	0,479	14
Humaitá/Navegantes	11,95	0,738	12	17,80	0,610	11
Ilhas	0,00	1,000	1	35,87	0,215	15
Leste	18,08	0,604	15	19,66	0,570	12
Lomba do Pinheiro	5,64	0,877	6	6,16	0,865	4
Nordeste	30,14	0,340	16	44,03	0,036	17
Noroeste	3,23	0,929	4	3,16	0,931	2
Norte	10,10	0,779	9	13,96	0,694	9
Partenon	10,56	0,769	11	23,27	0,491	13
Restinga	8,43	0,816	8	10,79	0,764	8
Sul	12,98	0,716	13	8,40	0,816	6

Fonte: Furtado et al (2016)



As moradias precárias em 2000 estavam concentradas nas regiões Nordeste e Cruzeiro, essa última com maior expressão. Em 2010, é possível observar que a qualidade da habitação na região Nordeste decaiu de forma expressiva na região Nordeste, que abriga o bairro Mário Quintana; na Cruzeiro a situação se mantém da mesma forma que em 2000, mas nas zonas Humaitá Navegantes, Leste, Partenon e Glória, com maior expressão nas duas últimas, há também aumento do número de moradias precárias. Na região das ilhas, a aparente piora que se observa no mapa não corresponde à realidade, pois os dados de 2000 estão zerados ou não disponíveis, naquele ano. A partir dos mapas e tabelas percebe-se um aumento da renda per capita em Porto Alegre, como um todo, entre 2000 e 2010; o aumento do número de moradias precárias pode indicar a insuficiência das políticas públicas para a habitação, sobretudo no que se refere à falta de apoio para incremento dessas moradias.

CONCLUSÃO

Apesar das políticas habitacionais terem proporcionado acesso à moradia do para milhões de brasileiros e brasileiras de todas as classes sociais, foi possível observar que estas acabaram inevitavelmente fugindo de seus objetivos sociais. A FCP, o BNH e o MCMV acabaram por motivos diferentes atendendo em maior número a população com renda acima de três salários mínimos, ainda que comprovadamente o déficit habitacional esteja concentrado na população com renda de até três salários mínimos.

Até o presente momento, a adoção de modelos únicos parece não ter sido a estratégia mais efetiva no combate à precariedade das moradias no Brasil. A única concepção de moradia que aparece nas propostas das políticas públicas estudadas é a de domicílios individuais, o que reforça o ideal de propriedade privada da terra, não proporciona possibilidade de arranjos alternativos e acaba fortalecendo a lógica de mercantilização do espaço urbano, levando na maioria das vezes as populações pobres para espaços pouco urbanizados - o que perpetua sua dificuldade de acesso ao trabalho, saúde, educação e à cidade.

Por meio do levantamento histórico das políticas públicas para habitação, foi possível confirmar a hipótese de essas políticas não são suficientemente efetivas para resolver o problema da precariedade habitacional da população com renda de até três salários mínimos. Talvez fosse importante a construção de políticas que promovam melhorias em moradias já existentes, ou que pelo menos as novas moradias fossem construídas de acordo com o interesse dos que nela habitariam e no terreno que essas famílias já ocupam, pois a relação com a comunidade e o território são importantes para as populações carentes.

Em Porto Alegre, os dados mostraram que o desenho urbano construído por políticas implementadas no início do século XIX se mantiveram apesar dos breves períodos de distribuição de renda. A capital gaúcha e sua região metropolitana apresentam o menor déficit habitacional entre todas capitais e regiões metropolitanas do Brasil - isso indica que aqui por um ou uma série de motivos, as políticas foram mais efetivas nessa cidade.

REFERÊNCIAS

- AALBERTS, M.B. *Corporate financialization*. In: Castree, N. et al. (editors) *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford: Wiley, 2015.
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Caros Amigos, p. 1-25, 2009.
- ARRIGHI, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis. Editora Vozes, 1997. p. 207 - 252.
- AZEVEDO, Aluísio de. *O Cortiço*. São Paulo: L&PM Editores, 1998.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação*. SciELO-Centro Edelstein, 2011.
- AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette. *Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas*. Cadernos MetrÓpole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 17, 2007.
- BACHELARD, Gaston. *A Poética do Espaço*. In: Os Pensadores XXXVIII. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- BALARINE, O.F. *Determinação do impacto de fatores socioeconômicos na formação do estoque habitacional em Porto Alegre*. Tese (Doutorado) - Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina. 172 p. Florianópolis, 1995.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH), Departamento de Planejamentos e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.
- BATISTA, Erika; MORAES, Lívia C. G. *A inserção do Brasil na financeirização capitalista e as articulações no mundo do trabalho: setores bancário e industrial*. Novos Rumos, Marília, v. 49, n. 1, p. 139-158, jan-jun, 2012.
- BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, p. 70-104, 2008.
- BONUKI, Nabil. *Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida*. [Editorial]. Teoria e Debate ed. nº 82. São Paulo: maio-junho, p. 8-14. 2009.
- BOTEGA, Leonardo da Rocha. *A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)*. In: Periódico de Divulgação Científica da FALS. Ano I - Nº 02- Março de 2008.
- BRASIL. Lei nº 10.699, de 9 de julho de 2003.
- BRASIL. Lei nº 11.709, de 19 de junho de 2008.

CARDOSO, A. L. e 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.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo, Cia da Letras, 1996.

COHEN, Simone Cynamon et al. *Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde*. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 191-198, 2007.

CORALINA, Cora. DENÓFRIO, Darcy França (Colaborador). *Melhores Poemas de Cora Coralina*. Global Editora, 368 p. ISBN 8526015702. 2015.

DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 1991.

DANTAS, M. “O maior desafio do sistema financeiro da habitação; só quem é pobre mantém as prestações em dia”, in *Relatório Reservado*. Rio, 13 (680), p.1. nov. de 1979.

D'ÁVILA, Naida. *DEM HAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre – SMC, 2000.

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

DEM HAB, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, Etapa II: Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2009.

DUARTE, Maurizete Pimental Loureiro. *Estado e Habitação Popular: O ideário da casa própria na Era Vargas*. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia. Salvador, de 07 a 10 de agosto de 2011.

DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. São Paulo: EDUSP, 1998.

ENGELS, Friedrich. *A Questão da Habitação*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

FIORI, José Luís. *Estado de bem-estar social: padrões e crises*. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. (Tese de Doutorado). Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, 2011.

FONSECA, Cláudia. *Olhares antropológicos sobre a família contemporânea*. “Da família ao parentesco em sociedades complexas”. Participação na Mesa Redonda “O lugar da família na ciência contemporânea: desafios e tendências na pesquisa”. Congresso Internacional Pesquisando a Família. In *Pesquisando a família: olhares contemporâneos* (Coleta Rinaldi Althoff, Ingrid Elsen, Rosane G. Nitschke, orgs.). Florianópolis: Papa-livro editora, 2002.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*. Editora Record, Rio de Janeiro, 1998.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos*. Ilustração de Lula Cardoso Ayres, M. Bandeira, Carlos Leão e Gilberto Freyre. Rio de Janeiro: Record, 2002, 892 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2010*. Belo Horizonte, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2011 - 2012*. Belo Horizonte, 2015.

FURTADO, Adriana et al. *Condições de vida de Porto Alegre 2000-2010: Índice de condições de vida da cidade e das regiões do Orçamento Participativo*. Porto Alegre: Ed. da Cidade, 2016.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. Notas Técnicas do Ipea Nº 1. Brasília. 2013.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 14ª ed. São Paulo, Nacional, 1976.

GERHARDT, T. E., e SILVEIRA, D. T.. *Métodos de pesquisa*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Robson R. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar*. 1998.

HIRATA, Francini. *'Minha casa, minha vida': política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?*. Revista Aurora n. 4, Unesp, 2009.

HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: 1789-1848*. Editora Paz e Terra, 2015.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. 2012. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

KRIPPNER, Greta R. *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2011.

KOWARICK, Lucio, et al. *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Loyola, 1976.

LAPYDA, Ilan. *A "financeirização" no capitalismo contemporâneo: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey*. Dissertação de Mestrado em Sociologia - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LIMA, Priscila Gualberto de. *Instituições participativas e habitação popular: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS)*. Tese (Doutorado). Porto Alegre, 2014.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *A questão habitacional no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, junho/2001 (Relatório).

MARICATO, Ermínia. *Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC*. Revista Praga. São Paulo:Hucitec, vol.1, n 6, 1998.

MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. São Paulo Perspec. 2000, vol.14, n.4, pp.21-33. ISSN 1806-9452.

BRASIL, Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 4. Brasília, 2004.

OLIVEIRA, Fernanda Viviane. *Do BNH ao Minha, Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política Habitacional*. Caminhos de Geografia , v.15, p. 36-53, 2014.

PELUSO, Marília L. *O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: Geografia e Psicologia Ambiental*. Estudos psicológicos. Natal, v. 8, n. 2, p. 321-327. Agosto de 2003.

PESAVENTO, Sandra Jatthy. *Lugares malditos*. Rev. bras. Hist. [online]. 1999, vol.19, n.37, pp.195-216.

ROHE, William M. and WATSON, Harry L. *Chasing the American Dream: New Perspectives on Affordable Homeownership*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

ROLNIK, R, NAKANO, K. *As armadilhas do pacote habitacional*. [Editorial]. Le Monde Diplomatique. Brasil, março de 2009.

ROLNIK, R. Et al. *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto das Cidades!*. [Cartilha]. Ministério das Cidades. Brasília, 2010.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1 ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SALDANHA, G. *IV DISTRITO DE PORTO ALEGRE: ONDE COMEÇA, ONDE TERMINA*. 1º Colóquio Internacional de História Cultural da Cidade. UFRGS. Porto Alegre, 2015.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado. São Carlos: Escola de Engenharia da Universidade de São Carlos, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da. *Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade no Brasil industrial)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 11-13.

SOUZA, Leda M. *Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva*. Tese de Doutorado. PMGPP-UNIVALE, Itajai, 2005.

TROLEIS, A. L., BASSO, L. A. *Porto Alegre: urbanização, sub-habitação e consequências ambientais*. Boletim Gaúcho de Geografia, 37, pp 109 - 116, maio, 2011.

UEDA, Vanda. *A construção, a destruição e a reconstrução do espaço urbano na cidade de Porto Alegre no início do século XX*. Espaço e Tempo. São Paulo, nº 19, pp. 141 - 150. 2006.

VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. Em ARANTES, MARICATO e VAINER (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. *Cortiços no Brás: velhas e novas formas de habitação popular em São Paulo industrial*. *Análise Social*, Lisboa, vol. 29, nº 127, 1994.

WOORTMANN, Klass. *Casa e Família Operária*. Anuário Antropológico/80. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.