Parte 3

Debates Internacionais e Novas Agendas de Pesquisa

De Volta aos Clássicos: notas sobre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social

Rute Imanishi Rodrigues[1]

Neste texto utiliza-se o caso da Inglaterra para ilustrar a articulação conceitual entre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social, e esboçam-se alguns elementos para uma agenda de pesquisas sobre o tema no Brasil. Por um lado, a industrialização inglesa é o caso clássico de desenvolvimento capitalista, e, portanto, é referência para as teorias do desenvolvimento econômico. Por outro lado, na Inglaterra a habitação de interesse social assumiu papel relevante na construção do Estado de bem-estar ao longo do século XX. O desenvolvimento econômico, à medida que foi concomitante à concentração da população nas cidades, criou enormes problemas urbanos. Como resultado do forte influxo de migrantes do campo para as cidades, Londres, por exemplo, já contava com 2,5 milhões de habitantes em meados do século XIX, população que atingiu 4,5 milhões em 1900, e cerca de 8 milhões em 1930. A habitação precária nas grandes cidades industriais inglesas pronunciava-se como um problema social e político desde o século XIX. Como resposta a esses problemas, o Estado assumiu novas funções, e as organizações estatais – por meio do controle sobre o uso do solo, do planejamento regional e urbano, do financiamento e da gestão da habitação de interesse social – foram fundamentais para garantir a moradia digna nas cidades. Do período entre guerras até a década de 1970, as estratégias políticas adotadas pela burocracia estatal inglesa foram desde a compra compulsória de terrenos nas centralidades urbanas para construção de habitações populares, até a construção de cidades novas planejadas para reorganizar o espaço metropolitano.

Pode-se dizer que a questão da habitação popular na Inglaterra surgiu como uma consequência da Revolução Industrial. No livro *A Situação da Classe Operária da Inglaterra*, de 1845, Friedrich Engels descreveu a formação das grandes cidades industriais inglesas, e interpretou as transformações econômicas, sociais, culturais e políticas causadas pelo deslocamento de "batalhões de trabalhadores" das regiões agrícolas para as cidades (Engels, 2008). A pobreza nas grandes cidades industriais, segundo sua interpretação, era consequência dos baixos salários na indústria, pois havia nas cidades um enorme contingente de mão de obra não especializada, superior à demanda por trabalhadores. Embora sua explicação para a pobreza estivesse fundamentada nas relações de trabalho, foi por meio da observação dos bairros pobres que ele descreveu as condições de vida dos trabalhadores, revelando fatores não econômicos como indicadores diretos da condição de pobreza. Sua descrição dos "bairros de má fama" de Manchester, por exemplo, trata de fatores habitacionais, de saúde, de educação, de criminalidade e de aspectos morais que caracterizavam a população pobre e miserável na cidade industrial. Todos esses fatores eram inter-relacionados. Alguns desses fatores tinham relação direta com a habitação precária, como no caso dos surtos de doenças como tuberculose e outras. Por outro lado, para Engels, as grandes cidades eram o "berço da classe operária", pois a reunião de milhares de trabalhadores em um mesmo lugar sofrendo duras condições de vida tinha feito surgir sua "consciência de classe", por meio do movimento operário, que cada vez mais pressionava o parlamento por reformas sociais. O movimento operário é o que permitiria aos trabalhadores escaparem da "degradação moral" à qual eram submetidos. Engels, como se sabe, interpretava que a luta de classes levaria, inevitavelmente, à revolução social.

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Em fins do século XIX, a questão da habitação tornou-se uma preocupação política central na Inglaterra, pois nos bairros pobres das grandes cidades reuniam-se trabalhadores e marginalizados, a classe operária e as chamadas "classes perigosas". Para o urbanista inglês Peter Hall (2016), o planejamento urbano anglo-saxão no século XX representou, basicamente, uma resposta aos males produzidos pelas cidades do século XIX, pois os urbanistas, que talvez estivessem "obcecados pela realidade da violência mal reprimida e pela ameaça de insurreição", tinham compromisso com os "milhões de pobres encurralados nos cortiços vitorianos". De acordo com sua análise, a burocracia estatal conduziu um processo de urbanização planejada que, por meio de arranjos institucionais diversos em momento específicos, conseguiu praticamente resolver os mais graves problemas habitacionais das grandes cidades inglesas ao longo do século XX. A questão da habitação, entretanto, não foi resolvida sem percalços e, de certa forma, os erros cometidos ao longo do caminho ajudaram a criar um contexto político e institucional propício para o planejamento estatal, que foi relativamente bem-sucedido até a década de 1970, quando caiu em franco declínio.

Para enfrentar o problema dos cortiços, as autoridades locais (municípios) passaram a adquirir terrenos nas áreas centrais das cidades já no final do século XIX. Apoiadas em legislação nacional específica para a "moradia das classes trabalhadoras", que permitia a aquisição compulsória de propriedades imobiliárias e financiamento para a construção de casas populares, as autoridades locais iniciaram programas de *slum clearance*, ou seja, derrubada de cortiços e construção, no mesmo sítio, de habitações públicas para aluguel. Em Londres, o contexto político permitiu a eleição de um grupo político comprometido com a habitação social – os socialistas fabianos – para o governo local (London City Council), que foi fator decisivo para colocar em prática medidas que já estavam previstas na legislação, mas permaneciam como letra morta (Hall, 2016).

Porém, se o governo estava comprometido com a habitação social, a forma dessa atuação ainda não estava clara. Havia setores na sociedade que advogavam pela condução estatal da política habitacional, mas também setores que preferiam que o governo assumisse plenamente o controle sobre o uso do solo, mas deixasse para a iniciativa privada, ainda que financiada pelo Estado, as decisões sobre a construção habitacional. Entre o final do século XIX e o início do século XX, importantes economistas ingleses manifestaram-se sobre a questão da habitação popular defendendo arranjos institucionais que davam protagonismo à iniciativa privada para a construção de casas para os trabalhadores.

No texto *Where to House the London Poor*, de 1885, Alfred Marshall avaliou que nenhuma reforma nas habitações dos pobres poderia eliminar o problema do forte adensamento populacional (*overcrowding*) de Londres, que causava "falta de ar fresco e espaços livres". Para Marshall, Londres tinha "atrações especiais" que conduziam para lá os mais qualificados, mas também os menos qualificados trabalhadores do país. Por outro lado, o enorme contingente populacional levava à "valorização do espaço". O problema central da habitação dos pobres, então, era dado pelo contexto de baixos salários e altos aluguéis (Marshall, 1885).

Neste texto, Marshall apresenta uma proposta para o problema da habitação em Londres, sugerindo a desconcentração da indústria e a emigração de determinadas categorias de trabalhadores não qualificados para a área rural. Assim, propõe a criação de distritos industriais na área rural, e a construção de casas populares a baixo custo no mesmo local, ou seja, em terrenos mais baratos, induzindo a transferência de emprego e habitação para fora da cidade. Tal esquema seria desenvolvido pela iniciativa privada, que obteria ganhos com a valorização das terras, ainda que pudesse contar com financiamento governamental. Embora claramente contrário ao socialismo,

Marshall avaliava, ironicamente, que tais distritos seriam a realização da "mais saudável e substancial ambição que os socialistas se propuseram a fazer, a de combinar as vantagens do campo e da cidade" (Marshall, 1885, p. 4).

Embora a influência de Alfred Marshall seja bastante conhecida nas disciplinas da organização industrial e de desenvolvimento regional devido ao conceito de "distritos industriais" – também chamados de "distritos marshalianos" –, sua influência sobre o urbanismo inglês é pouco conhecida, pelo menos no Brasil. Não obstante, suas ideias influenciaram o trabalho de Ebenezer Howard, um dos pioneiros do urbanismo na Inglaterra, autor do livro *To-morrow: a Peaceful Path to Real Reform* (1898), no qual este conceituou a cidade jardim. Howard idealizou cidades planejadas, limitadas por um cinturão verde, construídas em campo aberto, em que o valor da terra era barato, para onde seriam exportados pessoas e empregos, descongestionando as grandes cidades. A proximidade com a proposta de Marshall é evidente e, com efeito, Howard atribui a Marshall, entre outras personalidades, a origem da ideia de emigração para o campo, um dos pilares da cidade jardim (Howard, 1898, p. 103). O economista inglês não apenas influenciou a obra de Howard, como participou ativamente do Garden City Movement fundado por Howard, em 1899, proferindo palestras e, com isso, angariando popularidade ao movimento (Caldari, 2004).

Assim como Marshall, Arthur Cecil Pigou também apoiou a construção de habitações populares nos subúrbios, e ressaltou a importância da vinculação da habitação e dos transportes públicos, argumentando que as reduções nas passagens de trens atuariam a favor das iniciativas de criação de *garden cities*. Além disso, Pigou ressaltou a necessidade da intervenção estatal para regular o uso do solo nas cidades e financiar a construção de casas populares. Em *Some Aspects of the Housing Problem* (1914), Pigou apresentou a questão da habitação como um dos componentes do problema geral da pobreza, argumentando que o "Estado civilizado" tinha a "obrigação humanitária" de garantir determinadas condições mínimas em cada aspecto da vida. Assim, o Estado teria a responsabilidade de garantir a toda população condições mínimas de trabalho, lazer, educação, habitação, saúde, alimentação, vestuário etc. Para Pigou, a dificuldade dominante para resolver a questão da habitação era dada pela baixa renda da população, pois esta não permitia a muitas famílias atingir todos os padrões mínimos simultaneamente.

Não obstante, a maneira como se deu a ocupação dos subúrbios revelou-se prejudicial ao controle da forma urbana, à medida que a metrópole se expandia para as áreas rurais. De acordo com Hall (2016), o desenvolvimento dos transportes em Londres, que eram controlados por capital privado, abriram amplas oportunidades imobiliárias especulativas, dadas pelo potencial comercial da ocupação do solo que acompanhava as linhas de trem, bondes e ônibus. Como decorrência, observou-se um forte espraiamento da mancha urbana para os subúrbios que refletia a explosão da construção com fins especulativos ao redor de Londres, aumentando sobremaneira os deslocamentos intraurbanos e os custos de transportes, conformando uma urbanização desordenada.

Nem mesmo a produção estatal de habitação popular escapou da lógica do mercado de terras. No período entre guerras, 1919 a 1939, as autoridades locais produziram mais de 1 milhão de habitações populares para aluguel. No entanto, a maior parte das habitações foi construída nos limites do município e fora dele, na forma de cidades satélites, na maior parte das vezes sem planejamento, contribuindo para o crescimento desordenado da metrópole. De acordo com Hall (2016), a construção de grandes conjuntos habitacionais passou a ser vista como "repositório da classe operária" e, seguindo esta tendência, a cidade poderia crescer indefinidamente, descaracterizando a área rural.

Apenas a partir do pós-guerra, em parte como um programa de reconstrução de áreas da cidade que haviam sido destruídas por bombardeios, é que o ambiente político e institucional permitiu que a construção de casas populares integrasse o planejamento da cidade, e, mais ainda, que este último fosse pensado dentro de uma visão mais ampla, integrando o planejamento urbano ao regional. Assim, em 1947, aprovou-se uma legislação para o "planejamento da cidade e do campo", que poderia dar forma ao crescimento das áreas metropolitanas e de qualquer cidade inglesa, por meio do controle do uso do solo. A partir de então, o Estado assumiu o controle do desenvolvimento territorial, e as agências estatais apoiaram-se no planejamento regional e urbano para construir "cidades novas", inspiradas no modelo de Howard, que deveriam absorver o crescimento das áreas metropolitanas. Todas as novas cidades foram construídas por corporações públicas, financiadas pelo Estado, e a construção da habitação popular foi direcionada para elas. O Estado adquiriu amplas áreas territoriais para implantar esta política, tornando-se possível exercer rigoroso controle sobre o uso do solo. Ao mesmo tempo, nas áreas centrais das antigas cidades, retornou-se à prática de desapropriação por interesse social de antigos cortiços para sua conversão em habitação pública, agora na forma de torres de apartamentos.

Até o final da década de 1970, as autoridades locais inglesas tinham construído e gerenciavam cerca de 5,5 milhões de unidades habitacionais para aluguel para as camadas de rendas baixa e média, que correspondiam a 31% do total das habitações na Inglaterra (Whitehead e Scanlon, 2007). Entretanto, a partir de 1979, parte do estoque de habitações foi vendido para seus ocupantes, e parte passou a ser gerenciada por organizações não governamentais (*housing associations*). Não obstante, na Inglaterra, ainda permanecem cerca de 4 milhões de unidades habitacionais para aluguel subsidiado, seja nos subúrbios, seja nas áreas centrais das cidades. O desmonte do sistema estatal de habitação social na Inglaterra, assim como em outros países desenvolvidos, tem sido tema de intenso debate (Rolnik, 2016).

Esta breve história da habitação de interesse social na Inglaterra revela alguns elementos importantes sobre a articulação conceitual – e histórica – entre o desenvolvimento econômico e a habitação social. Obviamente, a análise de tal articulação não pode ser esgotada neste texto, mas podem ser esboçados aqui os elementos para uma agenda de estudos comparativos, dentro deste tema, entre os países desenvolvidos e o Brasil. Estes elementos podem ser agrupados em, pelo menos, dois conjuntos de questões, a saber: *i)* as inter-relações das políticas/planejamento regional e urbano; *ii)* a garantia, pelo Estado, de um padrão mínimo de habitação para todos.

As inter-relações entre o desenvolvimento econômico e a urbanização brasileira foram objeto de intenso debate, nas décadas de 1950 a 1980. Cabe lembrar que Celso Furtado, o autor brasileiro mais influente para as teorias do desenvolvimento econômico, definiu a "questão agrária" como central para o subdesenvolvimento no Brasil, pois aí se concentrava o que ele chamou de "setor de subsistência" característico das economias subdesenvolvidas. Nos anos 1950 e 1960, quando escreveu boa parte das obras que se tornariam clássicos da história econômica do Brasil e da teoria do subdesenvolvimento, Furtado vislumbrava um dique se rompendo à medida que a industrialização avançava e milhares de trabalhadores rumavam do campo para as cidades, onde não seriam integrados ao setor capitalista, mas, ao invés disso, conformariam um "excedente estrutural de mão de obra" nas cidades. Coerente com esta preocupação, Furtado dedicou a maior parte de sua atuação como gestor e dirigente do alto escalão nos sucessivos governos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, para lançar as bases de uma política de desenvolvimento regional e em defesa de um programa de reforma agrária (Furtado, 1989).

Nos anos 1970 e 1980, quando a urbanização brasileira já era um fato consumado, os bairros populares, as favelas e os loteamentos irregulares, assim como o trabalho informal, passaram a ser analisados como sintomas de um novo "setor de subsistência", agora representado por "grupos marginais" nas cidades. Esta formulação foi criticada, sobretudo por intelectuais ligados ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), por transplantar para as cidades os conceitos extraídos das teorias do subdesenvolvimento, tal como o "dualismo econômico", por meio de noções como "marginalidade", "subclasse", "subcultura" etc. (Arantes, 2009).

Este debate, entretanto, não esgotou o tema da articulação entre o desenvolvimento e a habitação no Brasil. Cabe notar, por exemplo, que a construção de Brasília foi um marco do planejamento econômico, mas foi pouco explorada pelos estudiosos do desenvolvimento. Ao contrário da Inglaterra, a "cidade nova" brasileira esteve descolada dos objetivos de promover habitação social, mas pode ter demarcado os limites que o planejamento alcançou até hoje com a politica regional-urbana no Brasil.

Por outro lado, a questão da garantia de um padrão mínimo de habitação está relacionada à capacidade do Estado de regular o uso do solo, financiar e fazer a gestão de um estoque de habitação social, tarefa para a qual é necessário ter ambiente jurídico adequado, capacidade fiscal e uma burocracia estatal robusta. No entanto, apesar de o Brasil ter um longo histórico de políticas de habitação social, este foi marcado por fortes descontinuidades que acarretaram alto grau de fragmentação institucional. Além disso, a habitação social no Brasil assumiu, basicamente, a forma de casa própria, seja em conjuntos habitacionais, seja em urbanização de favelas, e não de um estoque de habitações estatais, como no caso inglês. Estes dois fatores serviram para apagar da memória da sociedade a trajetória das políticas de habitação social.

A pesquisa de Nabil Bonduki resgatou a origem das políticas de habitação social no Brasil, documentando as ações dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), entre 1930 e 1964, quando estes produziram os primeiros conjuntos habitacionais populares, e que foram destinados ao aluguel para seus associados (Bonduki, 1999). Porém, com o golpe militar de 1964, os IAPs foram extintos, o estoque de habitações construído foi vendido para seus ocupantes, e o que restou de sua estrutura (patrimônio e o corpo burocrático) foi incorporado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Os governos militares adotaram, então, um modelo centralizado e organizado como um sistema nacional e exclusivo para a habitação, por meio da montagem do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), com suas empresas locais, as Companhias de Habitação (Cohabs) (Azevedo, 1988). A tônica do BNH foi promover a casa própria e a remoção de favelas para conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades. Porém, em 1986 o banco entrou em falência acarretando nova ruptura, quando a sua antiga estrutura foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF). Muitas das Cohabs continuaram ativas, porém vinculadas aos governos estaduais ou municipais. A partir de então, observou-se forte fragmentação institucional, com a municipalização das iniciativas de habitação popular e o crescimento dos programas de urbanização de favelas.

A partir de 2003, observou-se uma tentativa de reorganização desta estrutura fragmentada em um novo "sistema nacional", com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e a aprovação da legislação que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O novo "sistema" envolveria a administração direta (prefeituras e governos estaduais), deveria articular todas as organizações estatais voltadas para a habitação social e previa a participação popular por meio de conselhos nos diversos níveis de governo (Cardoso e Aragão, 2013). A despeito da regulamentação

do SNHIS, tanto o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) das favelas, lançado em 2007, quanto o programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, não funcionaram como previsto no sistema, ou seja, de acordo com o Plano Nacional de Habitação (Krause, Balbim e Neto, 2013). Mais uma vez, com o *impeachment* da presidente em 2016, houve uma nova ruptura, e as pressões para a redução dos investimentos públicos têm praticamente inviabilizado a continuidade destes programas, a despeito de seus erros ou acertos.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. F. Em busca do urbano, marxistas e a cidade de São Paulo nos anos 1970. **Novos Estudos**, n. 83, p. 103-127, 2009.

AZEVEDO, S. D. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

CALDARI, K. Alfred Marshall's idea of progress and sustainable development. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 26, n. 4, p. 519-536, 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In:* CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HOWARD, E. **To-morrow**: a peaceful path to real reform. London: Swan Sonneschein & CO, 1898.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

MARSHALL, A. **Where to house the London poor**. Cambridge: W Metcalfe & Son, 1885.

PIGOU, A. C. Some aspects of the housing problem. *In:* ROWNTREE, B. S.; PIGOU, A. C. (Eds.). **Lectures on housing**. Manchester: Manchester University, 1914.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016.

WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. J. **Social housing in Europe**. London: London School of Economics and Political Science, 2007.