

---

PRESENTADO: 05.10.18

ACEPTADO: 25.11.18

# DUAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E DE MODERNIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: BRASIL E URUGUAI (2005-2015)<sup>1</sup>

119

## Resumen

Este artigo tem por objetivo fazer uma análise comparada da política habitacional surgida no Brasil e Uruguai durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Frente Ampla (FA), no período de 2005-2015. Propomos discutir como as políticas habitacionais, tanto no Brasil como no Uruguai, refletem projetos de um Estado e/ou governo que combinam um desenvolvimento econômico com justiça social, soberania nacional e democracia política. Essa plataforma supostamente modernizadora foi apresentada como redentora do desenvolvimento e dos graves problemas econômicos, sociais, políticos dos países latino-americanos.

**Palabras Clave:** projetos nacionais; desenvolvimentismo; Partido dos Trabalhadores; Frente Ampla; habitação de interesse social.

---

1. Este artigo resulta da apresentação realizada na IV Jornada do Instituto de Estudios de América Latina y Caribe (IAELC), Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2018.

### Summary

*This article aims to make a comparative analysis of the housing policy which has arisen in Brazil and Uruguay during the Governments of the workers party (PT) and the broad front (FA), in the 2005-2015 period. We propose to discuss how housing policies, both in Brazil as in Uruguay, reflect a State projects and/or Government that combine economic development with social justice, national sovereignty and political democracy. This supposedly modernizadora platform was presented as redeeming the development and the serious economic, social, political problems of Latin American countries.*

**Key words:** National projects; developmentalism; The workers 'Party; Broad Front; social interest housing.

### INTRODUÇÃO

Propomos neste trabalho discutir como as políticas habitacionais, tanto no Brasil como no Uruguai, refletem a partir das ações do governo, um projeto de Estado, que busca articular a produção de uma justiça social conjugado ao desenvolvimento econômico, assim como, realiza a defesa da soberania nacional por meio de uma modernização conservadora. Buscaremos fazer uma análise comparada da Política Habitacional de Interesse Social, surgida no Brasil e Uruguai e, implementada durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Frente Ampla (FA), no período de 2005-2015. Uma das nossas hipóteses seria que a implementação do modelo habitacional urbano-industrial e/ou empresarial no Brasil, de um lado, e o modelo de autogestão no Uruguai, por outro, apontam caminhos distintos, que, no devir, construíram contextos semelhantes no que tange ao processo de modernização e inserção de ambos os países a geopolítica do início do século XXI, revelando, assim, as estratégias e os limites do Estado capitalista, na produção de uma política habitacional, para população de baixa renda, na América Latina.

Numa tentativa de melhor entender este processo faremos uma breve abordagem sobre o domínio do capitalismo “na produção da casa e da cidade” na América Latina. Para em seguida entendermos como a necessidade de habitar a cidade é apropriada pela especulação imobiliária, ou melhor, por um processo de financeirização, na qual uma “guerra dos lugares” é colocada em curso. A implementação de tal política seria uma expressão do pensamento conservador, mas tam-

bém, do processo de modernização que acompanha a formação do continente latino-americano, revelando assim, as estratégias e os limites do Estado, na produção de políticas públicas para população de baixa renda. Por fim, buscaremos discutir, como os governos do PT e FA, mantinha uma expectativa de produção de um Estado o suficientemente forte, por meio de seus governos, para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida. A abordagem nesse momento das relações de poder busca destacar como a emergência do Estado democrático de direito e de sujeitos sociais ligados ao campo da esquerda foram capazes de produzir elementos norteadores para uma “nova” formulação sobre as políticas públicas, em particular, para a política de Habitação de Interesse Social na América Latina.

### AS CIDADES LATINO-AMERICANAS SOB O CONTEXTO NEOLIBERAL

Foi com a intensificação do processo de acumulação do capital e da pauperização da cidade que iremos verificar como os países latino-americanos buscaram solucionar a sua inserção no contexto geopolítico mundial associado a um desenvolvimento econômico dependente. Pois, quando analisamos, por exemplo, o processo de constituição da política urbana e habitacional do continente, percebe-se que ela resultou de um processo histórico que busca a eliminação dos pontos de “estrangulamento” da economia. Ou seja, de como o Estado foi capaz de articular as necessidades nativas com o desenvolvimento hegemônico do capital.

Segundo, Lúcio Kowarick<sup>2</sup>, nesse processo encontra-se uma pauperização absoluta ou relativa, assim como, uma espoliação urbana. O primeiro decorre da exploração do trabalho e o segundo da (1979, p. 59):

[...] somatória de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

Ele considera, ainda (1979, p. 59):

Em ambos os processos o papel do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, por criar o suporte de infra-estrutura necessário à expansão industrial, financiando a curto ou a longo prazo as empresas e por agir diretamente enquanto investidor econômico. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar por manter a “ordem social” necessária a realização de determinado “modelo” de acumulação.

Assim a questão fundiária e imobiliária constitui-se como elemento definidor do processo de urbanização da América Latina (assim como em outros lugares do mundo), como obstáculo ao acesso aos direitos sociais, a exemplo, o direito à habitação e/ou a terra. Isso porque os investimentos públicos estão voltados para o mercado imobiliário e privados (ANGEL, 2004; BARENBOIM&AGUDELO, 2007; JACOB, 2012; MIDES, 2005), enquanto as carências básicas de grande parte da população já assentada<sup>3</sup> não recebem atenção. É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para

cidadãos e não cidadãos<sup>4</sup>, onde se materializa um processo de segregação e exclusão. Desse modo, Maricato (2000, p. 184-5), nos alerta que:

Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de força, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem importância. Estamos no terreno da política e não da técnica.

O planejamento urbano e, portanto, usado para beneficiar o capital ou mercado privado, ao invés de assegurar justiça social e reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento do ser humano. E como nos lembra, David Harvey, a luta pelo direito à cidade está no centro da luta contra o capital. Assim, uma cidade em que se possa considerar o morador não como objeto, mas como sujeito, para o autor tem um sentido muito específico, pois permite considerar outro sentido e significado para o mesmo espaço, que denominamos, cidade. Para ele, (2010, p. 1):

O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital.

Segundo, Raquel Rolnik, o espaço urbano e habitacional, no capitalismo esta associado a uma lógica de gestão dos espaços. Para ela, (2013, p. 5-6):

2. Vale ressaltar que o autor apresenta uma revisão dos conceitos, à medida que os denomina de urbanização predatória e espoliativa. Nesse processo, configura-se um elevado gradiente de especulação imobiliária que promove valorização e desvalorização de áreas urbanas, refletidas nos preços e aluguéis dos imóveis. Cf.: KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
3. Embora, seja possível verificar que as moradias produzidas através do sistema de Cooperativas Habitacionais (no Uruguai) e do programa Minha Casa, Minha Vida (no Brasil), possibilite o assento da população de baixa renda, por vezes, não oferece uma infra-estrutura (acesso suficiente ou com qualidade aos serviços urbanos e/ou coletivos).
4. Seguindo a noção de que existe uma cidade legal e ilegal temos uma noção do que possibilita a condição de cidadania. A cidadania seria uma condição daqueles que habitam um espaço legal, formal e regularizado. Já para o não cidadão temos uma habitação ilegal, não formal e irregular. Desse modo, podemos observar uma variação e/ou condição do que nos torna ou não um cidadão.

Nosso modelo de gestão política é dominado por coalizões que articulam interesses empresariais em torno da terra, com os interesses das empreiteiras que produzem infraestrutura e com os grupos políticos que, dependendo do local, podem ser ligados a caciques locais, a máfias, enfim, existe de tudo. Essas coalizões são fortes porque viabilizam a reprodução dos mandatos financiando as campanhas e acabam impedindo um planejamento da expansão urbana de modo a produzir cidades para todos.

Deste modo, podemos compreender, como as disputas entre os diferentes e diversificado segmentos da sociedade latino-americana orientam a constituição das políticas habitacionais e de como “las políticas urbanas constituyen la dimensión espacial del Estado y la regulación de la división económica y social del espacio” (BARENBOIM, Cintia&AGUDELO, María, 2007, p. 170). Para Cintia Barenboim e María Agudelo (2007, p.171), o processo de produção de políticas urbanas e habitacionais na América Latina está orientado pela:

[...] reestructuración económica mundial, el proceso de modernización del Estado y las políticas de ajuste implementadas agudizaron los desequilibrios regionales, en particular las desigualdades históricas, características de las ciudades latino-americanas. Lo antedicho se ve reflejado en las políticas habitacionales: el caso de la legislación uruguaya sobrelleva un proceso evolutivo con - parable con el que ha ocurrido en otros países de América Latina, como Chile y Argentina. Sin embargo, posee características particulares que se desarrollan a lo largo del artículo.

Foi, portanto, a partir da segregação do espaço social que parte das cidades latino-americanas, como São Paulo e Montevideu, foram produzidas. A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria mercado. E assim se estabelece não apenas a divisão social do trabalho entre campo e cidade, mas também uma especialização do trabalho no interior da cidade (Rolnik, 1994). Esta seria, segundo Barenboim e Agudelo (2007, p. 178), uma política que atinge principalmente a camadas mais pobres das cidades, à medida que:

[...] han contribuído a fortalecer la segregación socioespacial en territorio nacional, según la cual las personas con menos recursos se ven obligadas a habitar las áreas periféricas de las ciudades, generalmente carentes de los servicios y la infraestructura necesaria para garantizar una vivienda digna, así como a “reciclar” o, en casos más extremos, a “tomar” casas abandonadas del centro de las ciudades, donde ya las personas de las clases media alta y no viven, porque se mudaron a los subúrbios. Contrariamente, los sectores de la sociedad con los recursos financieros necesarios para respaldar deudas y acceder a viviendas particulares son favorecidos por estas políticas de desregulación del mercado.

Nas cidades, de um modo geral, os processos sociais estão relacionados às formas espaciais, pelo fato de que as contradições sociais do desenvolvimento econômico em conjunto com a produção do espaço urbano -enquanto expressão da divisão territorial do trabalho- e aos instrumentos urbanísticos resultaram em diferenciações socioespaciais que definiram o lugar de vivência de cada um. E como demonstra Harvey (1980, p. 49) a mudança de localização da atividade econômica na cidade significa uma mudança de localização de oportunidades de emprego. Deste modo, a mudança de localização da atividade econômica significa mudança de localização de oportunidades de ter acesso aos bens sociais ou coletivos ou públicos, como moradia, transporte, escola, hospitais, entre outros serviços.

## O LABIRINTO LATINO-AMERICANO

Sob a disseminação do ideário e práticas neoliberais conjugado ao processo de globalização, as nações latino-americanas são conduzidas, no início do século XXI, à mais um período modernizador, ou seja, à superação do que foi chamado de década perdida (o período de 1980-1990). O caminho foi norteado pela desregulamentação da economia, privatização tanto de empresas estatais como de serviços públicos, abertura do comércio interno, Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital financeiro,

livre comércio e inserção associada a economia globalizada. Essa plataforma supostamente modernizadora foi apresentada como redentora dos graves problemas econômicos, sociais, políticos e do desenvolvimento da América Latina. Os países latino-americanos procuravam adequar-se ao modelo europeu seguindo suas linhas de mudanças e, por outro, sofriam as transformações, derivadas de sua estrutura interna, das relações entre os diferentes grupos (ROMERO, 2004).

Segundo Constanza Moreira (2000), Brasil e Uruguai, representam dois casos relativamente opostos em termos da consolidação e da institucionalização de um sistema político democrático: o Uruguai é uma das democracias mais velhas do continente e o Brasil, uma das mais recentes. Em ambos os países, essa conjuntura, foi definidora para consolidação dos partidos de esquerda na América Latina, em particular, do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Frente Ampla (FA). No Brasil, o PT nasce em, 1979, na transição para a democracia e é anterior a consolidação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), 1983. No caso do Uruguai a FA surge em, 1971, e marca uma reação à decadência econômica e política, em um processo organizado pela sociedade, por meio do sindicalismo, que conformou na, Convenção Nacional dos Trabalhadores (CNT), em 1964. Tal processo culminou, anos depois, com chegada do PT e da FA ao poder ou governo federal, respectivamente, em 2004 e 2005, o que possibilitou a retomada no continente de políticas públicas com viés desenvolvimentista, ou seja, de experiências próximas a imagem de um Estado de bem-estar social.

Nesse sentindo, buscamos problematizar, como a adoção de uma “nova” política habitacional, tanto no Brasil, quanto no Uruguai, são expressões do desenvolvimento possível para os países da América Latina. Ou seja, como os governos do PT e da FA, buscaram produzir políticas que possibilitaram a retomada do debate e, de ações que se propuseram a romper com os laços do “desenvolvimento associado dependente”. O fortalecimento e o desenvolvimento do Estado pareciam os instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento (CARDOSO; FALETTI, 1977). É partindo deste contexto que este estudo tenta discutir e depreender a relação de dependência, independência e interdependên-

cia desse continente, assim como os dissonantes caminhos de inserção a modernidade.

Os antigos súditos converteram-se em devedores perpétuos do sistema econômico internacional. Poderosa e onipresente, uma engrenagem invisível comanda o novo sistema. Não raro, ela revoga decisões democráticas, desidrata a soberania dos estados, sobrepõe-se a governos eleitos. Exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento nacional (SILVA, p. 2, 2004).

As palavras do ex-presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Assembleia da ONU, apontam para as dificuldades enfrentadas por boa parte dos países da América Latina na tentativa de desenvolverem não só seus territórios, mas uma visão própria de sua história. Revelam como a formação das nações latino-americanas foi ou é marcada por um longo período de colonização, para em seguida buscar a independência associada por uma dependência. Desse modo, os países latino-americanos enfrentam duas realidades áspers. Uma é a capacidade de absorção das transformações do capitalismo pelas estruturas econômicas, socioculturais e políticas, o que segundo Florestan Fernandes (1973), impede a integração nacional e o desenvolvimento autônomo. O outro é a modernização estimulada pela dominação externa, mas que impede a revolução nacional e uma real autonomia. Para Carla Giandrone (2000, p. 259):

El modernismo latinoamericano surge dentro del contexto histórico de los grandes cambios económicos (fin del pacto colonial, industrialización, surgimiento de nuevas estructuras económicas) y sociales (fenómeno de la inmigración, democratización) ocurridos al final del siglo XIX. Ante el avance de nuevos productos de la ciencia y la industria y la entrada de tecnologías masivas como la prensa, los modernistas adoptan una actitud que vacila entre la búsqueda de universalidad, encarnada en el ansia de participar en un mundo cosmopolita y moderno, y el recelo a una modernidad cuyo rasgo más sobresaliente en Hispanoamérica reside en la propia conciencia de su fragilidad o, como señala Roberto González Echeverría, de su falsedad.



O desmonte levado adiante pelas políticas neoliberais reflete no enfraquecimento, mais intensamente, dos Estados periféricos do sistema internacional. Na América Latina, esse processo, produziu (FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2005, p. 228-7):

De uma ativa intervenção na alocação de recursos e nas atividades produtivas diretas até a década de 70, o papel do Estado passou a restringir-se à política macroeconômica, à construção de infra estruturas e a programas sociais. Contudo, no processo de reformas e ajustes, foi fortemente enfraquecida a capacidade do Estado de desempenhar até mesmo seu novo papel, muito mais limitado. Em consequência, surgiu uma incoerência entre a capacidade do Estado reformado e a necessidade, imposta em grande medida pela profundidade da “crise social” e pela transição de governos democráticos em toda a região, de seguir uma estratégia de desenvolvimento com equidade.

Para Décio Saes (2001, p. 83), os Estados capitalistas atuais praticam o neoliberalismo possível nas condições socioeconômicas e políticas vigentes. Ou melhor, produz um capitalismo com forte presença estatal, de distribuição da renda sem confronto (SINGER, 2012, p. 110). Sendo assim deixada de lado a política nacionalista para crescente relação público-privado. E como nos aponta, Celso Furtado, (1998, p. 29):

O processo atual de globalização a que assistimos desarticula a ação sincrônica dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Quando mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos

estrangeiro.

Que pensar do futuro desse continente? Segundo, Wilson Cano: “Ele é incerto, mas penso que o agravante desse processo forçará os rumos de sua superação, que somente poderá ser buscada com a restauração da soberania nacional hoje entregue ao imperialismo” (2000, p. 75). Para a América Latina e, mais especificamente a América do Sul, a virada dos anos oitenta para os noventa representou a ocorrência de mudanças nos regimes políticos e a passagem da década não deixou para trás os efeitos da crise da dívida externa, e arrasando as mazelas provocadas pela maldada “década perdida” e seu pífio crescimento econômico. O retorno de governos eleitos democraticamente coincidiu com a adoção das políticas neoliberais: desregulamentação da economia, abertura comercial, privatizações entre outras, dominaram a vida política nacional e varreram a América Latina. Com graus diferenciados de implementação pelos países da região, essa plataforma supostamente *modernizadora* foi apresentada como redentora dos graves problemas econômicos, sociais, políticos e do desenvolvimento da América Latina.

### BRASIL E URUGUAI: DUAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E MODERNIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

É diante deste contexto que será possível observar como as políticas habitacionais, tanto no Brasil quanto no Uruguai, buscaram produzir um enfrentamento ou articulação com o capital. No caso brasileiro, uma nova estratégia para a política urbana e habitacional foi produzida entre o final do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC - (1998-2002), ligado ao PSBD - Partido da Social Democracia Brasileira - e, o início do governo Luís Inácio Lula da Silva, ligado ao PT (2002-2004).

Temos na transição desse processo, no primeiro governo Lula<sup>5</sup>, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, demonstrando assim, a centralida-

5. Com a eleição, em 2002, para presidência do Brasil, de Luis Inácio Lula da Silva, através do Partido dos Trabalhadores (PT), viveu-se uma euforia com os possíveis rumos da política urbana e habitacional de país. A partir das discussões e experiências das administrações municipais do PT, uma nova expectativa ocorreu quanto a ocupação institucional do governo federal na discussão e criação de política urbana e habitacional a ser implementada no país.

de que a questão urbana e habitacional deveria assumir. E em 2009, no segundo governo Lula, por meio do PAC 1 (Programa de Aceleração do Crescimento), é criado o Programa “Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV, uma das suas finalidades foi promover a concessão de financiamento para construção de 1 milhão de unidades habitacionais, para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, totalizando um investimento inicial de R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões seriam provenientes da União, R\$ 8,5 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e mais R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) para a cadeia produtiva (Brasil, 2009). A execução e operacionalização do Programa ficariam a cargo de seus agentes financeiros, Caixa Econômica Federal – CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES<sup>6</sup>, sendo a Caixa o gestor do FGTS.<sup>7</sup>

A partir de 2011, com a eleição de Dilma Rousseff, o PMCMV, é inserido no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 (2011-2014), onde tem seus recursos, bem como suas metas ampliadas no que tange a produção de moradias, tendo como nova meta a construção de 2 milhões de moradias com recursos que contabilizam um montante de R\$ 71,7 bilhões. Sendo assim quando o Governo Federal cria o Programa MCMV teria com objetivo declarado, segundo Pedro Arantes e Mariana Fix (2009, p. 1):

[...] dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal.

Além desse objetivo o Programa, Arantes e Fix (2009, p. 1), afirmam:

[...] tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação

à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção -, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o que equivale a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de o a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação.

De um modo geral, segundo o governo, o Programa seria duplamente atraente: estimularia a economia com uma medida anticíclica para um período de crise financeira mundial, gerando empregos e aquecendo a economia nacional, e enfrentaria uma questão social histórica da sociedade brasileira, que é a total precariedade das moradias da população de baixa renda, atacando essa problemática por meio da reposição de estoque de moradias. Ou seja, os governos do PT, representaram, segundo, André Singer (2016, p. 31) uma combinação de ideias – “reforma gradual e pacto conversado”, à medida que, mantinha a expectativa de um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.

A análise da política habitacional, no Brasil, voltada para a população de baixa renda depende das diretrizes do governo, que por sua vez, é mantida pelas regras do mercado, ou seja, pela contradição do sistema. Programas como o “Minha casa, Minha vida”, criados e implementados, sob a gestão do governo, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (ambos ligas ao Partido dos Trabalhadores), permite compreendermos como tem sido resolvido o acesso à casa própria ou do sonho da casa própria nessa realidade, à medida que, aponta-se para a extensão da segregação e das desigualdades urbanística. Essa situação indica o deslocamento do problema de demandas de novas habitações na cidade para demandas de me-

6. Ainda em 2011, o Banco do Brasil, também passou a operar os recursos do PMCMV.

7. Dados apresentados no folheto de divulgação do Programa e do site: [www.minhacasaminhavid.gov.br](http://www.minhacasaminhavid.gov.br)

lhorias do habitar no meio urbano, embora esteja mantida a gênese da desigualdade sócio-espacial. Processo semelhante ocorreu com o Uruguai, desde o momento, que se instituiu o Plan Quinquenal de Vivienda e, que o Congresso, em 1968, promulgou a Ley de Vivienda (Lei n. 13.728), associando de vez o desenvolvimento do mais importante marco legal da urbanização no país ao processo modernizador, visto que, ele estava ligado a consolidação da urbanização e da promoção de um Estado de bem-estar social no país. Foi a partir deste momento que as cooperativas<sup>8</sup> passaram a ter uma centralidade no processo de organização ou rearranjo da política habitacional do Uruguai, pois foi permitida a construção de habitações através de dois meios: um primeiro que contava com a ajuda mutua da população demandatária, e um segundo que estava relacionado com a economia de poupança. É nesse contexto que temos a criação do Fondo Nacional de Vivendas que é composto pelo Impuesto a la Retribuciones Personale, mas gerido pelo Banco Hipotecário Uruguayo (BHU) e, subordinado ao Ministério da Habitação do Uruguai. Fica a ressalva que a aprovação dessa lei, só foi possível, porque havia de fundo o atendimento dos interesses de grupos empresariais da construção civil, que estavam interessados em parcerias com o poder público.

Desde 1930, os paradigmas norteadores da política habitacional no Uruguai é, marcado pelo “comienzo de la vivienda popular”, passando pela intervenção do Estado “en matéria de viviendas de interés social” e pela criação “del Instituto Nacional de Vivendas Económicas”, assim como, pela “Ley Nacional de Vivienda y Le paso del Estado de bienestar al Estado descretalizado” (BARENBOIM&AGUDELO, 2007). Durante os anos de 1950-1990 o Uruguai, e a América Latina como um todo, vivenciam a crise da dívida externa, o multilateralismo sofre alterações profundas e inicia-se lentamente a abertura comercial do país. Os governos de Julio Maria Sanguinetti Coirolo (1985-1990) e Luis Alberto Lacalle (1990-1995)

são cruciais para materializar o processo iniciado anteriormente, pois se formalizaria o projeto de modernização acelerada do Uruguai. Foi sob este contexto que temos em 1991, a criação do “Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” e, que irá alterar profundamente a política de habitação no país. A adoção de uma política habitacional a partir da autogestão e de cooperativas, a partir de 2005, nos governos de Tabaré Vázquez e José Mujica (ambos ligados a Frente Ampla), contribuiu para o fortalecimento do Estado de Bem Estar social no país, assim como, foi possível produzir uma idéia de pertencimento, de povo e de nação para aqueles que estiveram à margem desse processo de “modernização” do Uruguai.

A institucionalização da política habitacional foi um elemento importante tanto para as ações dos governos da Frente Ampla, como para, o mercado imobiliário. Pois, como nos aponta Cintia Barrenboim; Maira Agudelo (2007, p. 176):

[...] la institucionalización del sistema cooperativo que propone la norma es a través de las modalidades de gestión (ayuda mutua y ahorro previo) y de las formas de tenencia (cooperativas de usuarios y de propietarios). La primera forma de tenencia otorga el derecho al uso y goce sobre la vivienda de forma permanente. Es transferible hereditariamente, mientras que la cooperativa, como “empresa”, administra la propiedad colectiva. La segunda forma permite que, una vez adjudicada la vivienda, se procese el paso a la propiedad privada y cada asociado se transforme en un deudor individual que responde por si mismo ante el acreedor.

Este contexto modernizador do Uruguai levou a uma parcela considerável da população a participação da economia através do cooperativismo, criando assim, as condições para o desenvolvi-

8. Segundo, Eduardo Bavarelli (2006, p. 55-6), em meados do século passado, o ciclo de reformas modernizantes do “batllismo” transformou o Uruguai na imagem mais próxima que a América Latina teria de um Estado de bem-estar sócia. O “batllismo” se torna uma corrente hegemônica dentro do partido Colorado para representar os interesses da classe média urbana e imigrante contra o Partido Blanco, dominado por proprietários de terra do interior. Apenas dois eventos vão suplantar este bipartidarismo oriundo das guerras civis que formaram o Uruguai no século XIX: a ditadura militar de 1973-1985 e a ascensão da Frente Ampla – conglomerado de partidos de esquerda que se tornou a principal força política do país quando Tabaré Vázquez, presidente da república entre (2005-2010), foi eleito Intendente de Montevideú).



mento de Cooperativas de Habitação, e ao mesmo tempo, permitiu que elas fossem utilizadas como um mecanismo de definição das políticas habitacionais no país. Segundo, Eduardo Bavarelli (2006, p. 58), o último recenseamento da entidade que representa nacionalmente as cooperativas uruguaias, a CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas), em 1999, havia no Uruguai, com população pouco maior que 3 milhões de pessoas, a impressionante quantia de 844.928 associados em 1.241 cooperativas. Não por acaso, foi possível observar nesse processo a formação de entidades que represente estas cooperativas, a saber: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) e da Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FECovi).

Embora, o Uruguai esteja em um momento de crescimento econômico e de diminuição de desemprego, as cooperativas e o governo da FA, que se encontra no terceiro mandato consecutivo, no governo federal - Tabaré Vázquez (2005-2010); José Mujica (2010-2015); Tabaré Vázquez (2015-2020) - tem no “novo” Plan Quinquenal de Vivienda o enfrentamento dos atuais desafios habitacionais. Pois, segundo dados do Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)<sup>9</sup> o país tem 33% da população vivendo sem teto ou vivendo em precárias condições habitacionais; numa estimativa de 51 mil famílias vivendo em condições precárias de moradia e, um total de 42 mil imóveis desocupados em todo país. Além, das ações que buscam promover o desmonte da base sindical, o empobrecimento da nova geração de cooperados e a renovação das forças políticas de governo.

Ao observar a política urbana e habitacional de países latino-americanos, especificamente, no Brasil e Uruguai, percebemos como a ação do Estado determina o que será feito em termos de infraestrutura, onde e como será o transporte público, onde se localizarão os equipamentos públicos de educação, saúde, entre outros, através de uma gestão essencialmente pública ou mista. Essa ação do Estado como parcelador e empreendedor dá-se de forma diferente, de acordo com os interesses

do mercado imobiliário, repetindo processos que se dão ao longo da história do país. O poder público no Brasil e Uruguai, assim como em outros países do mundo, tem uma lógica de atuação para transformação da cidade que é também a de interesse do mercado. A dificuldade, portanto, da realização preventiva de urbanizações para as populações de baixa renda, cuja rentabilidade não é tão interessante ao mercado produtor de moradia, permanece exigindo subsídios e a presença do Estado como agente do processo de urbanização. A análise comparativa, portanto pretende se somar aos esforços dos que acreditam na necessidade das nações latino-americanas desenvolverem não só seus territórios, mas uma visão própria de sua história, e que, portanto, permita engendrar uma cultura efetivamente própria. Desse modo, indagamos se os Programas de Habitação de Interesse Social, em países da América Latina, deveriam ser considerados uma política de Estado ou apenas uma política de governo? Questão está de fundamental importância para que gerações futuras possam definir não só o uso e ocupação do solo urbano, mas também o efetivo acesso ao direito de se viver e habitar na cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de uma “nova” política habitacional, tanto no Brasil, quanto no Uruguai, são expressões do desenvolvimento possível para os países da América Latina. Ou seja, os governos do PT e da FA, buscaram produzir políticas que possibilitaram a retomada do debate e, de ações que se propuseram a romper com os laços do “desenvolvimento associado dependente”. O fortalecimento e o desenvolvimento do Estado pareciam os instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento (CARDOSO; FALETTI, 1977) e, com isso, a retomada no continente de políticas públicas com viés desenvolvimentista, ou seja, de experiências próximas a imagem de um Estado de bem-estar social e de inserção a modernidade.

Quando analisamos, por exemplo, o processo de constituição da política habitacional de países como, o Brasil e Uruguai, percebe-se que ela

9. Cf.: <http://www.mvotma.gub.uy/>

resultou de um processo histórico que busca a eliminação dos pontos de “estrangulamento” da economia. Ou seja, de como o Estado foi capaz de articular as necessidades nativas com o desenvolvimento hegemônico do capital. Essa forma de reprodução do capital no modo de produção capitalista reforça e aprofunda a valorização do mercado imobiliário, mesmo que de modo artificial, sendo favorável para os detentores do capital e, extremamente desastrosa para população de baixa renda, que é carente de habitação urbanizada e digna, pois tal dinâmica força uma valorização do mercado de terras urbanizadas e, de um modo geral, obriga que essa população com menor renda busque habitar em locais onde o processo de valorização do solo ainda não chegou de forma acentuada.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ANGEL, Shlomo (2004). Política de vivienda en uruguay: diagnóstico y guías de acción - Preparado para el Gobierno de Uruguay y El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nova York. Disponível em: <<http://sollyangel.com/wp-content/uploads/2013/10/2004-Housing-Policy-in-Uruguay-SPANISH.pdf>>. Acessado em: jul. 2016.
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana (2009). Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional. Correio da Cidadania. Disponível em: <[www.correiodacidade.com.br](http://www.correiodacidade.com.br)>. Acessado em: ago. 2013.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (2000). A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes.
- BARENBOIM, Cintia & AGUDELO, María (2007). Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000). Disponível em: [http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU\\_V3\\_N6-01.pdf](http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V3_N6-01.pdf). Acessado em: jul. 2016.
- BARAVELLI, José Eduardo (2006). O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. São Paulo: Dissertação de Mestrado apresentada à FAU/USP.
- BOITO JUNIOR, Armando (2007). Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos. São Paulo: UNESP.
- BONDUKI, Nabil; KOUY, Ana Paula (2014). Os pioneiros da habitação social no Brasil. São Paulo: Editora do SESC; Editora da UNESP.
- CANO, Wilson (2000). Soberania e Política Econômica na América Latina. São Paulo: UNESP.
- CASTRO, Maria Silva Porrella de (2016). Uruguai: Coleção Nossa América Nuestra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo (1977). Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues (2015). Os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida para população de baixa renda na cidade de Marília-SP: a construção de uma ilusão. Marília: Dissertação de Mestrado apresentada à FFC/UNESP.
- FERNANDES, Florestan (1973). Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina. Rio de Janeiro: ZAHAR.
- FURTADO, Celso (1998). O Capitalismo Global. Rio de Janeiro: SNEL.
- GIAUDRONE, Carla (2000). Deseo y modernización: el modernismo canónico esteticista en el fin de siglo uruguayo. ACHUGAR, Hugo; MORAÑA, Mabel (coordinadores). Uruguay: imaginários culturais: Desde las hulas indígenas a la modernidad. Montevideo: Ediciones Trilce.
- HARVEY, David (1980). A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_ (2010). “A crise mundial é uma crise da urbanização”. Disponível em: <[http://www.forumreformaurbana.org.br/\\_reforma](http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma)>. Acesso em: Fev. 2010.
- IANNI, Octávio (1997). Imperialismo na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JACOB, Olaf (Org.). 2012. Pobreza, desigualdade de oportunidades y políticas públicas en América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32590-1522-1-30.pdf?121121125019](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-1-30.pdf?121121125019)>. Acessado em: jul. 2016.
- KOWARICK, Lúcio (1979). A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- \_\_\_\_\_ (2000). *Escritos Urbanos*. São Paulo: Ed. 34.
- MARICATO, Ermínia (1982). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-omega.
- \_\_\_\_\_ (2013). O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Entrevista concedida à Agência Carta Maior. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostrar.cfm?material\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostrar.cfm?material_id=16004)>. Acessado em: jan. 2013.
- MINISTERIO DE DESARROLO SOCIAL (MIDES). 2005. *Vulnerabilidad y exclusión: Aportes para las políticas sociales*. Disponível em: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22972/1/uruguay\\_social\\_vol5.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22972/1/uruguay_social_vol5.pdf). Acessado em: jul. 2016.
- MOREIRA, Constanza (2000). *A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário*. Campinas: Scielo, vol. 6, n. 1.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres (Compiladora). 2004. *O Rosto Urbano da América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales: CLASCO.
- ROLNIK, Raquel (1994). *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense.
- ROLNIK, Raquel (Org.). 2010. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Brasil: conflitos por moradia estão aumentando no Brasil*. *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/>>. Acessado em: jul. 2016.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo.
- ROMERO, José Luis (2004). *América Latina: as cidades e as ideias*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- SILVA, Luís Inácio Lula da (2004). *Discurso do Presidente da Republica do Brasil, na 59ª Assembléia da ONU*. Nova York, EUA. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acessado em: nov. 2004.
- SINGER, André (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.
- \_\_\_\_\_ (2018). *O lulismo em crise: o quebra-cabeça do governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio (2004). *Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia del Cooperativismo de Viviendas por Ayuda Mútua y de otras Formas asociativas en el Uruguay (1965-1982)*. São Paulo: Atlas.

