

Uma perspectiva histórica das políticas habitacionais no Brasil e em Portugal

*A historical perspective of housing policies in Brazil and
Portugal*

*Una perspectiva histórica de las políticas de vivienda en
Brasil y Portugal*

Carla Portal Vasconcelos
Universidade Lusófona do Porto
carlaportalupf@gmail.com

Lígia Nunes
Universidade Lusófona do Porto
ligia.nunes@ulp.pt

Resumo

O presente artigo propõe realizar um breve resgate histórico da evolução das políticas públicas de habitação em Portugal e no Brasil. Em uma abordagem sequencial, discorre sobre as primeiras preocupações e ações referentes às questões habitacionais nos países, passando por períodos ditatoriais e de redemocratização, até os períodos recentes, de forte financeirização em Portugal e com políticas habitacionais em grande escala e em fomento à economia no Brasil. Trata-se de pesquisa bibliográfica descritiva, como parte de estudo pós-doutoral, com análise comparativa sobre aspectos do tema no Brasil e em Portugal. Apresentam-se ainda algumas análises gerais e conclusões referentes à importância social das políticas habitacionais estudadas.

Palavras-chave: Habitação social. Política Habitacional. Brasil. Portugal.

Abstract

The present paper intends to briefly provide a historical panorama of the public policies that shaped housing in Portugal and Brazil. In a sequential approach, it elaborates on the initial enterprises and actions towards housing issues, going through periods of dictatorship and re-democratization, until reaching current times of intensive financing in Portugal and the shift of housing policies in fostering the economy of Brazil. Subsequently, some general analyses and comparisons of these routes are introduced, dealing with the social impact of the considered policies.

Keywords: Social habitation. Housing Policy. Brazil. Portugal.

Resumén

Este artículo se propone realizar una breve revisión histórica de la evolución de las políticas públicas de vivienda en Portugal y Brasil. En un enfoque secuencial, discute las primeras preocupaciones y acciones relacionadas con la vivienda, pasando por períodos dictatoriales y de redemocratización, hasta períodos recientes, de fuerte financiación en Portugal y la transformación de las políticas de vivienda para promover la economía en Brasil. Se trata de una investigación bibliográfica descriptiva, como parte de un estudio de posgrado, con un análisis comparativo de aspectos del tema en Brasil y Portugal. También se presentan algunos análisis generales y conclusiones sobre la importancia social de las políticas de vivienda estudiadas.

Palabras clave: Vivienda social. Política de Vivienda. Brasil. Portugal.

Introdução

Este artigo é produto de período de estágio pós-doutoral realizado na Faculdade de Arquitetura da Universidade Lusófona do Porto, Portugal, em 2019-2020, sob a orientação da professora doutora Lígia Paula Nunes, através do qual foi proposta uma análise comparada de aspectos das políticas habitacionais portuguesa e brasileira. Buscando uma visão integrada, fundamentada em uma perspectiva cronológica que permitisse identificar alguns dos processos políticos e sociais que influenciaram a evolução destas políticas, elaborou-se um histórico das políticas habitacionais, que, sintetizado, será apresentado neste texto.

Sem ter o objetivo de fazer uma exaustiva revisão da literatura sobre o tema, o artigo inicialmente trata do percurso histórico das políticas habitacionais em Portugal, especialmente nos artigos constantes na obra de Agarez (2018), desde o surgimento da questão da moradia, em meados do século XIX, que alavanca o surgimento de regulamentações e compartilhamento de responsabilidades entre diferentes agentes, passando pelas iniciativas do Estado Novo, pautadas na propriedade e no modelo de casa portuguesa, apresentando a transformadora experiência do Serviço de Apoio Ambulatório Local – SAAL e, por fim, explicando os processos de financeirização da habitação e a criação do potente Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IHRU.

O texto segue referindo as políticas de habitação social no Brasil, enquanto política pública, apresentando as primeiras ordenações relativas ao controle sanitário em fins do século XIX, os IAPI's e a Fundação Casa Popular, o BNH entre 1964 e 1986, a Constituição de 1988, os programas Promorar, Habitar Brasil, PAR e os processos institucionais do Programa Minha Casa Minha Vida.

Embora trate de um recorte histórico, como parte de uma pesquisa mais ampla, algumas considerações e análises decorrentes têm relação com o reconhecimento e a reflexão sobre as políticas habitacionais nos dois países, enquanto políticas públicas e a articulação entre políticas do Estado e sociedade. A pesquisa proposta teve o intuito de contribuir para a discussão acerca das políticas de habitação e habitação de interesse

social enquanto instrumentos de planejamento e gestão urbanos e enquanto políticas públicas sociais.

Materiais e métodos

Este artigo trata de pesquisa bibliográfica descritiva, como parte de relatório de pesquisa pós-doutoral, com análise comparativa e qualitativa das informações coletadas em livros, sites e documentos oficiais sobre o tema no Brasil e em Portugal. Não há tratamento de dados ou análise quantitativa. Como parâmetros para a análise qualitativa, tomou-se por base as experiências das políticas de habitação social no Brasil, estabelecendo um quadro da estrutura institucional e dos efeitos sociais e urbanísticos destas políticas, para depois comparar com as experiências de Portugal. Por fim, nas conclusões, são apresentados comentários, críticas e sugestões a partir do comparativo das experiências relatadas.

O percurso histórico das políticas habitacionais em Portugal

O processo de industrialização de Portugal inicia-se na segunda metade do século XIX, provocando a confluência de populações rurais para as cidades, atraídas pelas oportunidades de emprego. As dimensões e velocidade do processo¹ provocaram a elevação de preços dos terrenos livres, principiando uma série de problemas sociais e urbanos.

Somaram-se além das más condições de trabalho e baixas remunerações, péssimas condições de habitabilidade dadas pela insuficiência de infraestrutura. Nas cidades de Lisboa e Porto, as soluções adotadas foram, respectivamente, os '*pátios*', caracterizados pelo aproveitamento de velhos edifícios, e as '*ilhas*', pequenas casas em fita voltadas para um corredor. Ambas compartilhavam a dificuldade de acesso ao saneamento e a sobrelotação.

As revelações do Inquérito Industrial de 1881 quanto às moradias operárias, somadas à epidemia de tuberculose de 1894, ampliaram as preocupações de que a segurança do conjunto da sociedade fosse atingida (PEREIRA, 1994).

Assim, passaram a ocorrer iniciativas em paralelo: i) do poder público, relativas a inventariação, normatização e fiscalização; ii) e da iniciativa privada, referente à construção de vilas operárias, que seguem até a década de 1920. As vilas operárias eram iniciativas ou de empresas construtoras ou das próprias unidades fabris. (TEIXEIRA, 1992).

O Estado português, segundo Gonçalves (2008), fixa em 1903 um Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, estabelecendo parâmetros mínimos com relação aos aspectos construtivos, determina como prioridade para construções unifamiliares isoladas com obrigatoriedade de espaços livres na frente e atrás das

¹ O operariado industrial em Portugal aumentou 21,5% no período compreendido entre os anos de 1890 e 1910.

mesmas (Proposta de Lei nº 10-BB) e cria um conselho de higiene específico para a Habitação.

A primeira proposta mais efetiva para a solução da carência habitacional, surgiu em 1914², apresentada pelo engenheiro Tomás Cabreira, consistindo no compartilhamento da responsabilidade pela construção de casas econômicas entre filantropia, industriais, cooperativas e administração pública. As famílias que podiam beneficiar-se eram aquelas com rendimentos inferiores a 45 escudos mensais e a Caixa Geral de Depósitos garantia empréstimos com juros de 4% ao ano (GONÇALVES, 2018).

Entre 1918 e 1926 existiram dois programas paralelos: i) o das Casas Econômicas, caracterizado pelos princípios higienistas e experiências consagradas em outros países, que estabelecia exigências para os empreendimentos, como padrões de ruas³, calçamento, saneamento e iluminação; ii) e o dos Bairros Sociais, de 1919, vinculado ao Ministério do Trabalho, que reconhecia o direito à habitação como uma necessidade e propunha, além de infraestrutura, equipamentos urbanos (escolas, teatros, casas de saúde e praças), cuja a primeira e última ação ocorreu no Bairro Arco do Cego, em Lisboa⁴.

As Casas Econômicas e outras iniciativas da ditadura ao Estado Novo

Após o final da 1ª guerra mundial o ambiente econômico, social e político de Portugal apresentava-se instável. Como resultado do desemprego e de outras condições de precariedade.

Em 1926 instalava-se a Ditadura Militar, autodenominada Ditadura Nacional. Dois anos depois foram publicados dois Decretos relativos à questão habitacional. O primeiro permitia a atualização dos valores dos aluguéis (rendas), congelados desde 1910, e liberava as condições contratuais dos mesmos (TEIXEIRA, 1992).

O segundo estabelecia o Regime de Casas Econômicas, fundamentado sobre a atuação da iniciativa privada, incluindo cooperativas, sociedades anônimas, associações de socorros mútuos, instituições de assistência e previdência e ainda câmaras municipais. O decreto propunha para os setores da construção isenções fiscais de até 15 anos e rapidez nos processos de desapropriação de terrenos.

² Registre-se ainda neste período a implementação do plano do arquiteto Barry Parker, para Porto e Lisboa, as Colônias Operárias, e, em Lisboa, a proposta do arquiteto Couto Abreu de um concurso, não efetivado, de casas econômicas para as classes menos abastadas.

³ Em bairros ou grupamentos de casas as ruas deveriam ser de no mínimo de 10 metros de largura com transversais de 8 a 5 metros. Quando o número de casas fosse menor as ruas poderiam apresentar outras medidas, mas “nunca inferior à altura que as casas tiverem”.

⁴ O Decreto nº 5443, de 1919, previa ainda ações em outros três bairros: Braço de Prata, Alcântara e Bairro da Ajuda, todos em Lisboa.

No entanto, ainda segundo Teixeira (1992), entre 1930 e 1936, foram construídas apenas 289 habitações, uma vez que a relação entre os preços dos terrenos e as isenções oferecidas não compensavam o investimento.

A partir de 1933 instituiu-se o Estado Novo, regime marcado pelo conservadorismo moral e forte regulação estatal. Foi deste ano a publicação da Lei das *Casas Econômicas*, programa através do qual o Estado assumiu o papel preponderante na promoção habitacional, constituindo-se “a primeira iniciativa alargada e sistemática de construção de habitação pelo Estado Português” (Pereira et all. In: AGAREZ, 2018). Estruturado em torno do acesso à propriedade, o modelo adequava-se à pretensão oficial de tornar cada família proprietária da sua própria casa, através de prestações mensais ao longo de 25 anos.

A defesa da cidadania proprietária alinhava-se com discursos semelhantes no Brasil, nos Estados Unidos e na Espanha, como “barreira ao socialismo” (Castela In: SANTOS, 2019, p. 263).

Havia a expectativa de que o programa gerasse empregos, minorando aspectos da depressão econômica que caracterizou o fim dos anos 1920.

O modelo para habitação social passou a ser a ‘casa portuguesa’: casas simples e vernaculares, subjacente ao que estão às ideias de ruralização da população urbana, de recriação do modelo de aldeia portuguesa⁵, da valorização do Estado, da Igreja e da família, pilares do Estado Novo. As casas, com jardim e quintal, em bairros médios, pouco urbanizados e periféricos, também preveniam as concentrações de trabalhadores dos blocos de habitação coletiva (Pereira et all. In: AGAREZ, 2018).

Os princípios morais do Estado Novo perpassavam também a seleção de candidatos e a vida no interior dos bairros, através de “inquéritos sociais e fiscalização” (Pereira et all. In: AGAREZ, 2018). As famílias contempladas integravam grupos de apoio ao regime e tinham os requisitos morais aferidos pela figura do fiscal. “(...) pela manutenção, com o auxílio das autoridades policiais, da ‘ordem moral e política’ do espaço habitacional” (Gonçalves. In: AGAREZ, 2018).

Conforme Teixeira (1992) entre 1933 e 1940 foram construídas 2718 unidades habitacionais, mas em todo o seu período de vigência⁶, segundo Gonçalves (In AGAREZ, 2018), o total de unidades entregues foi de 15 mil. Em 1938, o governo, principia programa específico voltado ao realojamento de famílias residentes nos bairros de latas, o Programa *Casas Desmontáveis*, que perdurou até 1945.

O Programa das *Casas de Renda Econômica*, apresentado em fevereiro de 1944, pretendia ampliar a possibilidade de famílias com menores salários acenderem à alojamento adequado, admitindo-se a edificação de blocos de, no máximo, térreo e mais

⁵Cumprer ressaltar o significado e a diferença da expressão “aldeia” em Portugal e no Brasil. Aldeia em Portugal se refere a um pequeno povoado ou localidade rural, o que no Brasil é conhecido como “vila”.

⁶ O Programa de Casas Econômicas findou gradualmente através da publicação de uma sucessão de institutos jurídicos a partir de 1974.

dois pavimentos, de modo a não divergir totalmente da orientação inicial do Estado Novo, e afastando-se das “tendências coletivistas e de um internacionalismo de costumes” (Tavares e Duarte. In: AGAREZ, 2018).

No ano de 1946, foram instituídas as *Habitações Econômicas*, que contavam com a aplicação dos capitais das instituições de previdência. Quatro anos depois eram mais de duas mil unidades ofertadas para *arrendamento*.

A edição do Decreto-Lei 36.212/1947 marca a entrada da iniciativa privada no processo de produção habitacional. O Estado fixava as rendas (aluguéis) máximas a praticar, as regras de distribuição das unidades, o direito de permanência e de despejo.

A adesão ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e à Associação Europeia de Livre Comércio, em 1960, ampliou os investimentos em indústrias exportadoras nas áreas de Lisboa e do Porto, contribuindo para um “(...) crescimento econômico sem precedentes em Portugal (...)” (Bandeirinha et all. In: AGAREZ, 2018).

Frente à contínua expansão dos bairros de barracas, o governo português edita o Plano Intercalar de Fomento 1965-1967, prevendo a construção de 21 mil unidades habitacionais, mas não cumpriu suas metas, frente ao que o Plano de 1968 a 1973 propõe a estabilização do valor do solo e a inibição da especulação (Bandeirinha et all. In: AGAREZ, 2018).

A criação do *Fundo de Fomento da Habitação* (FFH) em 1969 centralizaria a promoção estatal da casa própria e propunha Planos Integrados que regulassem a expansão urbana e regularizassem os loteamentos clandestinos.

O Fundo, enquanto entidade pública de crédito, concedia empréstimos a autarquias e à iniciativa privada. As ações do Fundo dependiam de financiamento e de orientações de organismos internacionais, como a ONU e a OCDE. (Castela in: SANTOS, 2019, p. 266)

Avalia-se que a atuação do FFH até 1974 tenha sido modesta, devido a sua estrutura burocrática e a inversão em empreendimentos de grande escala, convenientes aos grandes grupos da construção civil (SERRA, 1997).

Ressalta-se a prevalência no período ditatorial do modelo da ‘casa portuguesa’, o que mesmo com a criação dos fundos na década de 1960, estabeleceu-se como modelo de política habitacional no período.

Da experiência do SAAL até o início do processo de financeirização

A Revolução dos Cravos⁷ depôs, em 1974, o Estado Novo, dando início a um período democrático. O primeiro Governo provisório nomeia o arquiteto Nuno Portas como Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo. Portas propõe a criação de

⁷A Revolução dos Cravos foi o movimento que derrubou em 1974 a ditadura militar, estabelecido após o golpe militar de 1926, de forma a estabelecer as liberdades democráticas promovendo transformações sociais no país.

‘brigadas de urbanismo ativo’ como forma de descentralizar os serviços, oficializando o Serviço de Apoio Ambulatorial Local - o SAAL.

O SAAL buscava evitar a remoção de moradores das áreas ocupadas, inibindo a especulação imobiliária e a periferização das populações e a ‘organização social da procura’ - a reabilitação dos bairros deveria ser solicitada pelos próprios moradores, principiando movimentos sociais que ficaram conhecidos como ‘movimentos de moradores’. Propugnava ações como autoconstrução, desenho participativo, investimento de recursos da comunidade na edificação de unidades habitacionais e/ou equipamentos comunitários.

Em 1976 um despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério de Habitação, Urbanismo e Construção, sugere a extinção do programa SAAL acusando as equipes de terem produzido resultados insuficientes e de atuarem desatreladas das entidades estatais.

Neste momento haviam 169 operações em andamento, envolvendo mais de 41 mil famílias e mais de duas mil unidades em construção, transferidas à competência das Câmaras Municipais.

A imagem do SAAL estava vinculada a um sistema de organização social participativo e democrático, enquanto as forças políticas portuguesas “(...) estavam empenhadas na implantação de um modelo democrático mais formal, centrado em partidos e inspirado na social-democracia europeia e ocidental” (Bandeirinha et all. In: AGAREZ, 2018).

Em 1975 autoriza-se o início das operações de crédito bonificado, através da concessão de empréstimo às cooperativas de habitação junto ao Fundo de Fomento da Habitação – FFH. Para Castela (2019) através deste regime reconfigura-se o mercado de habitação em Portugal, iniciando-se sua financeirização. Entre os anos de 1976 e 1980, o FFH atuou em Planos Integrados e na promoção privada de habitação, através da facilitação ao crédito.

Com o objetivo de reduzir as atribuições e encargos do Estado com habitação, os mesmos são gradualmente distribuídos entre as autarquias. Segundo Castela (2019), ainda em 1976, o Fundo “(...) é autorizado a contrair um crédito para financiar o programa de empréstimos a autarquias (...)” como forma de garantir a compra das unidades “(...) que as empresas com contratos de desenvolvimento não conseguissem vender no mercado (...)” (Castela in: SANTOS, 2019, p. 267).

Os dois primeiros governos constitucionais de Mário Soares (1976-1978) apresentaram como alternativas à questão da habitação: i) crédito para aquisição de casa própria; ii) financiamento dos setores de produção; iii) e promoção direta da habitação social por parte do Estado.

Em 1982 as habitações da Segurança Social passam a ser vendidas aos seus arrendatários, disponibilizando-se crédito aos interessados. Seguiram-se a extinção do FFH e processos de municipalização e privatização.

Em 1984 é criado o Instituto Nacional de Habitação (INH), ao qual cabia formular um diagnóstico da realidade habitacional e, a partir daí, elaborar o Plano Nacional de Habitação. Neste período o Estado apoiava programas de habitação sem promovê-los diretamente, colaborando, através de programas de financiamento, com municípios, cooperativas de habitação e ainda empresas privadas, para a construção de habitação de custos controlados.

O Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados — 1988-1991, previa o financiamento de 77.688 unidades, distribuídos entre cooperativas, que se responsabilizariam por 45%, municípios por 40%, e empresas, com 15% do total de unidades, das quais 20% deveriam destinar-se ao realojamento e arrendamento social.

O fim da bonificação ao crédito e a criação do IHRU

Entre 1998 e 2002 o crédito se tornou mais acessível, levando ao endividamento das famílias e a desequilíbrios macroeconômicos.

(...) a segunda metade daquela década (*de 1990*) é fortemente determinada pela evolução do setor financeiro, que propicia e impulsiona as condições necessárias para o sucesso de uma estratégia de aquisição de casa própria com recurso ao crédito (*barato e abundante*) em larga escala. (SANTOS, 2019, p.18)

Entre os anos de **1992 e 2002**, o Estado, através do seu orçamento anual, investiu cerca de 3 bilhões de euros em bonificações de juros. Segundo Xerez, Rodrigues e Cardoso (In AGAREZ, 2018):

(...) quem mais beneficiou do regime de crédito bonificado em Portugal foram todos aqueles cujos rendimentos estão relacionados com a venda de casas, a saber: as construtoras, os agentes imobiliários, os intermediários financeiros e os bancos que concedem os empréstimos.

Os recursos impulsionaram o setor da construção civil⁸ que, no ano de 2001, contribuiu com 8% do total da riqueza produzida e 12% dos empregos gerados em Portugal. Neste mesmo ano, o déficit orçamentário português ultrapassou o limite de 3% do PIB, definido pelo Pacto de Estabilidade da União Europeia. O governo anunciou um pacote de restrições orçamentárias, que incluía a extinção do regime de crédito bonificado.

A partir da extinção do crédito bonificado os bancos propuseram inovações como ampliação do prazo de pagamentos, reforço as garantias, através do aumento das responsabilidades dos fiadores.

⁸ Em 1995 o número de unidades habitacionais produzidas foi de cerca de 70 mil, já em 2002 o número foi de aproximadamente de 125 mil unidades.

O Estado passa a diversificar seus programas, incluindo o arrendamento e a reabilitação. A reabilitação relacionava-se à degradação das habitações construídas pelo Estado, da baixa qualidade construtiva, do uso intensivo e da inadequação às novas necessidades (Serpa et all. In: AGAREZ, 2018).

Esse redirecionamento se torna evidente a partir da criação, em 2007, do IHRU — Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, articulando as áreas de habitação e reabilitação com a “(...) política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e da sua evolução” (Decreto-Lei 223/2007). O IHRU planeja, define e coordena as políticas a ele atinentes, assim como as relativas ao financiamento de programas habitacionais de interesse social.

Foram vários os programas voltados ao arrendamento nos anos 2000 - *Porta Jovem 65, Reabilitar para Arrendar, Regime de Arrendamento Apoiado*, no entanto, a partir de 2012, novas leis acabaram por fragilizar os direitos do inquilino, facilitando o término dos contratos e aumentando os despejos.

A Nova Geração de Políticas de Habitação é apresentada em 2018. O documento apresenta como *carências estruturais* o desequilíbrio entre os segmentos de oferta habitacional, a decadência do edificado e as assimetrias territoriais, e como *desafios* as alterações demográficas, as alterações das necessidades habitacionais, além da expressão territorial das carências habitacionais em Portugal. A habitação e reabilitação são consideradas fundamentais para o incremento da qualidade de vida e para a atratividade dos territórios, tendo sido colocadas lado a lado como prioridades.

A Lei de Bases da Habitação é promulgada em setembro de 2019 e explicita que cabe ao Estado garantir o direito à habitação, através da execução de uma política de habitação integrada à gestão territorial. Os princípios a serem seguidos por esta política, são: i) universalidade do direito a uma habitação condigna; ii) a igualdade de oportunidades e coesão territorial; iii) a sustentabilidade social, econômica e ambiental; iv) a descentralização administrativa, subsidiariedade e cooperação; v) a participação dos cidadãos e apoio das iniciativas das comunidades locais. A lei prevê a proteção orientada a jovens, a cidadãos com deficiência, a pessoas idosas e a famílias com menores, monoparentais ou numerosas.

O quadro atual relativo à habitação em Portugal apresenta-se bastante complexo, pois guarda uma pesada incoerência entre o número de famílias em precária situação de moradia e o significativo número de unidades habitacionais sem uso⁹. E apesar de muitas famílias terem acendido a casa própria durante o período de empréstimos abundantes, muitas não tiveram esta oportunidade.

⁹O proposto pelo modelo de Portugal baseia-se na existência, segundo diagnóstico, de um grande número de imóveis sem uso que poderiam ser arrendados, segundas residências, imóveis destinados à alojamento local ou ainda imóveis de não-residentes em Portugal.

Várias dificuldades a serem enfrentadas: novos agentes financeiros ligados ao imobiliário, como os fundos de investimento imobiliário e as sociedades de investimento e gestão têm transformado imóveis em ativos negociáveis. O interesse destes novos agentes é o lucro, antes era o dos bancos, através dos empréstimos, e antes destes, das empresas construtoras. Compete ao Estado a regulação deste impulso (ao lucro) quando ele dificulta o acesso a um direito humano como o direito à moradia, a partir do qual outros direitos se estabelecem.

Um breve histórico das políticas de habitação social no Brasil

A título de contextualização, cabe referir que durante o período colonial, as terras no Brasil eram propriedade da monarquia portuguesa. A *sesmaria*, uma concessão de domínio, condicionada ao uso produtivo da terra, foi a forma inicial de concessão da propriedade. Com a proclamação da independência, em 1822, dá-se início ao sistema de posse de terras e de posse de terras devolutas ou abandonadas. Posteriormente, com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, a compra devidamente registrada tornou-se a forma legal de posse, desvinculando-se o direito à posse da condição de ocupação efetiva (VASCONCELLOS, 2015, p. 59).

Na República Velha (1890-1930), ocorrem os primeiros movimentos do Estado brasileiro relacionados à moradia. Em algumas capitais, como resposta às epidemias do final do século XIX, inicia-se o controle sanitário das habitações e a produção de legislação urbanística, através de planos de saneamento básico, de embelezamento e dos códigos de posturas.

Somente no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1934) o problema da moradia passou a ser enfrentado por políticas governamentais. Em 1933, são instituídos os IAPIs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), financiados com contribuições compulsórias dos trabalhadores, dos empregados e Estado, que custearam a implantação dos programas habitacionais. Ocorriam problemas, como produção de unidades para classes altas, clientelismo e ausência de critérios para distribuição dos recursos.

Para enfrentar esses impasses, a ditadura do Estado Novo (1937-1945) propõe unificar os IAPIs em uma única estrutura, reunindo serviços de previdência e atendimento social, além das carteiras prediais, em uma agência – a Fundação Casa Popular. O projeto não foi próspero, pois setores como a construção civil passaram a combatê-lo. (VASCONCELLOS, 2015, p. 66)

Entre os anos de 1946 a 1964, com o novo período democrático, a necessidade de recursos para financiar a moradia se inclui nos planos de metas dos governos Juscelino Kubitschek (1955 -1960) e João Goulart (1961-1964).

Após o *golpe militar de 1964*, cria-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), tendo como fontes de recursos o FGTs (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) para financiar obras para a população de baixa renda e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – para financiamento das classes média e alta), com custo de captação e de financiamento abaixo das taxas do

mercado como subsídios indiretos (Eloy, Costa e Rossetto, 2013. In VASCONCELLOS, 2015, p. 67).

O governo militar tinha intenção de formular uma produção de habitações em larga escala. Com o atrelamento de interesses políticos e econômicos, os investimentos desconsideraram aspectos como a qualidade das moradias, infraestrutura e localização. As empresas públicas e prefeituras não investiram na implantação de infraestrutura, levando moradores a conviver com a precariedade e com as longas distâncias aos centros urbanos. Essa política alavancou empresas da construção civil que, juntamente com a distribuição clientelista de moradias, constituíram-se um dos sustentáculos políticos do governo.

Em 1969, a política de habitação confirmava-se como um fracasso, com descompasso entre os rendimentos e as dívidas do financiamento da casa própria. Conforme Maricato (1987, p. 38) entre 1971 e 1974 a inadimplência atinge cerca de 30% dos beneficiários. O BNH buscou os setores de renda alta e estes acabaram por sustentar a produção imobiliária entre os anos 1969 e 1972 (Maricato, 1987. In. VASCONCELLOS, 2015, p. 69).

No esforço para obter clientes, no início dos anos 1970, o BNH também passa a financiar os governos estaduais e municipais na produção de habitações e de obras de desenvolvimento urbano (Maricato, 1987. In VASCONCELLOS, 2015, p. 70).

A crise econômica dos anos 1980 agravou a inadimplência e a solução para a quitação de dívidas veio através de descontos e de subsídios. Em 1986 o BNH é extinto, tendo suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal. No final da década de 1980 o Sistema Financeiro da Habitação é extinto.

A Constituição Federal de 1988 traz um capítulo específico para “política urbana”, incluindo os artigos 182 e 183, a partir dos quais, posteriormente, será elaborado o Estatuto da Cidade. Incluem-se no sistema jurídico princípios essenciais – a função social da cidade e a função social da propriedade urbana – com previsão da competência municipal na execução da política urbana. Na questão habitacional, a Constituição institui a responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios.

Com o lançamento do Plano Real, em 1994, e a maior estabilidade econômica, retomam-se os financiamentos habitacionais com recursos do FGTS. Os programas e as regras de financiamento incorporam o conceito de descentralização na aplicação de recursos.

Em 1995 é criada a Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que vem a estabelecer, em 1996, a nova política de habitação, materializada em três modalidades: i) financiamento a Estados e Municípios, através do Promoradia/FGTS e do Habitar Brasil/BID); ii) financiamento ao usuário final, através da Carta de Crédito, incluindo famílias com renda mensal de até 12

Salários Mínimos; iii) financiamento às construtoras, através do Programa de Apoio à Produção. (Eloy, Costa e Rossetto, 2013. In VASCONCELLOS, 2015, p. 74).

A Medida Provisória 1.864-3/1999 cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para atender exclusivamente a demanda de habitações para a população de baixa renda, sob a forma de arrendamento com opção de compra. Baseava-se na flexibilização como forma de favorecer famílias com rendimentos informais, no entanto, atendeu principalmente famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) fixa as diretrizes gerais da política urbana brasileira. O Estatuto inclui instrumentos de indução à efetividade do princípio de função social da propriedade e estabelece normas sobre a regularização fundiária, instrumentalizando as políticas públicas municipais no combate aos vazios urbanos, à má distribuição ou ao uso indevido da terra e da propriedade urbana. (BRASIL, 2001)

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, iniciou-se uma série de mudanças na política habitacional brasileira. O órgão passa a ser responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política Setorial de Habitação. O Ministério trata de modo integrado as políticas fundiária, imobiliária e os problemas sociais decorrentes, como aglomerações urbanas, saneamento ambiental, transporte e habitação.

A instituição da Política Nacional de Habitação (PNH), divulgada pelo Ministério das Cidades em 2004, propôs-se a contemplar o direito à moradia e a função social da propriedade. Considerado o principal instrumento da PNH, o Sistema Nacional de Habitação (SNH), divide-se em subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o subsistema de Habitação de Mercado, definindo recursos e regras institucionais de integração entre níveis de governo, agentes públicos e privados. A PNH propõe formas diferentes de atendimento à demandas: aquisição de imóveis novos ou usados, locação social, reabilitação de áreas urbanas centrais e melhoria do estoque de imóveis existentes.

Conforme Eloy, Costa e Rosseto (2013, apud Vasconcellos, 2015, p. 79): “até o ano de 2003 quase 80% do total dos recursos destinados ao financiamento e produção da habitação foram para famílias com renda superior a cinco salários mínimos.” Após 2003, há uma produção maior de programas pelo Ministério das Cidades, e o atendimento às faixas de renda familiar abaixo de cinco SMs, entre os anos de 2003 e 2004, alcança 760 mil famílias, em valores superiores a R\$ 10 bilhões para imóveis novos e usados, aquisição de material para construção, reformas e urbanização de favelas. (VASCONCELLOS, 2015, p. 79)

Em 2007 é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com previsão de investimentos volumosos para o setor de infraestrutura social e urbana. Em 2008, aprova-se o PLANHAB (Plano Nacional de Habitação), em cenário de elevação expressiva do volume de crédito devido à retomada de investimentos públicos e privados no setor habitacional. A partir da elaboração de diagnóstico, o PLANHAB deveria

articular programas e ações entre os três níveis de governo e demais agentes sociais afetados pelo setor.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), iniciado em 2009, foi o maior programa habitacional brasileiro e teve como resultados alcançados, entre maio de 2009 e julho de 2019, cerca de 5,5 milhões de unidades contratadas e mais de 4 milhões de unidades entregues, a grande maioria para famílias com renda até 2 salários mínimos, a denominada faixa 1. A partir de 2015, os programas habitacionais e sociais no Brasil sofreram diminuição dos recursos. O PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde-Amarela, em 2019.

Uma análise comparativa das políticas públicas de habitação em Portugal e no Brasil

A história da habitação em Portugal inicia-se por inquéritos e disciplinamentos legislativos, seguidos da proposta de *compartilhamento* de responsabilidades pela construção de casas econômicas entre instituições filantrópicas, privadas e poder público.

Somente em 1933 que o Estado assume o papel preponderante frente às políticas habitacionais. Em 1946, a política portuguesa adota a estratégia da utilização dos capitais da previdência, período que apresenta bom número de unidades construídas em Portugal.

Após a Revolução de 1974, tem lugar a experiência participativa dos movimentos sociais: o Serviço de Apoio Ambulatório Local, sem similar no Brasil.

Em 1975 inicia-se o processo de financeirização da habitação em Portugal, que terá impulso nos anos de 1990, com ênfase na aquisição da casa própria, estimulada pelo crédito a juros baixos.

Do ponto de vista do *desenvolvimento histórico* existem momentos de convergência entre as políticas nos dois países:

No Brasil, apesar das discontinuidades sempre existiram políticas habitacionais com a participação direta do Estado. Desde o início da implementação das políticas habitacionais, na década de 1930, os recursos estiveram vinculados a fundos existentes: primeiro, os Fundos de Aposentadoria e Pensão, ligados aos institutos profissionais e depois o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Estes fundos são importantes nas décadas subsequentes para o financiamento às políticas habitacionais brasileiras foi um diferencial.

Nos momentos de maior investimento nas políticas habitacionais brasileiras, sempre houve uma instituição *financeira* pública à frente das mesmas: no período da ditadura militar nas décadas de 1960 e 1970 o Banco Nacional da Habitação, BNH, e no período posterior, notadamente no período do Programa Minha Casa Minha Vida, a Caixa Econômica Federal.

No caso de Portugal, apesar de desempenhar um papel distinto, a articulação se realizou a partir do Instituto Nacional de Habitação, INH, e depois do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IHRU.

A legislação referente especificamente ao PMCMV no Brasil, foi sendo construída de forma escalonada, ampliando-se o detalhamento, que redundaria na política a ser implementada: a) em 2004, a instituição da Política Nacional de Habitação – PNH, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação (SNH); b) em 2008 aprovado o Plano Nacional de Habitação, o PLANHAB, concebido para articular programas e ações entre os três níveis de governo; c) em 2009 ser lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV – que colocou em curso parte das diretrizes e ações previstas no PLANHAB, com novos patamares de investimentos públicos. Ao contrário, em Portugal a Lei de Bases da Habitação foi posterior à edição de uma série de leis e programas distintos, incorporando a lei muitos deles.

Observa-se ainda mais uma distinção importante e muito pertinente: o foco da política habitacional no Brasil foi historicamente e ainda é a produção em escala de unidades habitacionais, enquanto em Portugal a ênfase nem sempre foi na produção de grandes projetos, e nos últimos anos, o arrendamento e os projetos de reabilitação urbana. Há uma questão de escala, foco e necessidades. No Brasil é necessário construir milhões de moradias para atender ao grave déficit habitacional, sem necessariamente uma preocupação maior com a qualidade do edificado, inclusive do ponto de vista de sua inserção urbana, enquanto em Portugal, as políticas de arrendamento e reabilitação atendem mais a necessidades de desenvolvimento econômico e de incorporadores em áreas específicas de cidades.

Outro aspecto relevante é a integração das políticas em Portugal com as questões urbanísticas e de valorização do patrimônio histórico e cultural. Aliás, aspecto negativo nas políticas habitacionais brasileiras, que tiveram forte impacto na expansão urbana, na periferação e na desqualificação dos espaços das cidades de forma geral, ao longo dos anos, mas principalmente nas políticas do BNH e no PMCMV acarretando desequilíbrios relativos ao preço da terra, aos custos de transporte e dificultando o acesso aos benefícios gerais da urbanização.

Essa integração entre as políticas em Portugal se deve muito à existência de um órgão - o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - que concentra e congrega as ações referentes às mesmas, carrega a memória destas políticas e reúne a capacidade técnica que só anos de continuidade e processo são capazes de gerar. No Brasil, além da falta de integração das políticas setoriais, especialmente entre os distintos níveis de governo, a própria política de habitação é uma política de ocasião, com criação e extinção de órgãos ao sabor do momento, não havendo nem acúmulo, nem corpo técnico específico com continuidade.

Ao longo dos anos as políticas habitacionais nos dois países transitaram de: a) conjuntos de normatizações no sentido de assegurar condições mínimas às moradias; b) incentivos às empresas construtoras; c) financiamentos diretos e através do uso de

fundos previdenciários, à empresas ou aos interessados compradores, com prazos alargados e juros controlados; d) incentivo e regulação de um mercado da habitação que passou a se articular à nível global.

Os enlances e coincidências se dão em função de posturas de governo e/ou, em diferentes momentos, relacionados à interesses supranacionais (globalizados) de empresas, uma compreensão do mundo do capital e da economia que passa a perceber a questão habitacional como parte importante de suas atividades e ganhos.

Nos dois países houveram momentos de maior regulação com relação às tipologias adotadas, de atendimento e alinhamentos com os discursos e interesses políticos, e momentos mais fortemente influenciados pelos interesses econômicos, sejam vinculados à necessária geração de empregos e a aceleração econômica ou ao alinhamento com tendências de financeirização destas políticas.

Considerações finais

A pesquisa proposta teve o intuito de contribuir para a discussão acerca das políticas de habitação e habitação de interesse social enquanto políticas públicas. Ao verificar as similaridades e diferenças nos dois países percebe-se muitas das convergências e dificuldades nas experiências analisadas. Várias questões diferenciam as políticas dos dois países: uma é a questão da escala e da centralidade da política.

Tendo como parâmetros da análise qualitativa um quadro da estrutura institucional e dos efeitos urbanísticos e sociais das experiências das políticas de habitação social no Brasil e depois comparado às experiências de Portugal é possível, a partir deste artigo, tecer algumas conclusões:

No Brasil, as políticas de habitação representam políticas de ampla escala, que buscam resolver graves problemas sociais de acesso à moradia e a infraestrutura básica que afetam milhões de habitantes, sem necessariamente se preocupar, *a priori*, com a qualidade das edificações e do espaço urbanizado.

O modelo é centralizado através de um banco público, com financiamentos usando recursos do FGTS (como forma de garantia), com regras centralizadas e descentralização dos projetos e recursos na escala federativa. seriam questões importantes para qualificar os programas de habitação em Portugal.

Em Portugal, as políticas partem de áreas com infraestrutura consolidada e visam atender grupos específicos (trabalhadores, populações periféricas, imigrantes, etc), com foco no desenvolvimento de áreas urbanas e voltadas gradativamente para a financeirização, como um produto atrativo para investimentos privados. A qualidade das edificações e das urbanizações em Portugal, bem como a manutenção e continuidade das políticas, com pouca influência política, executada por órgãos técnicos específicos, e a facilidade de acesso a crédito com juros baixos, seriam questões importantes para qualificar os programas de habitação no Brasil.

Percebe-se, portanto, nos dois países, a necessidade do controle público das políticas e dos recursos para evitar distorções e desvios nos programas, a busca da qualidade das edificações, a integração com as cidades, a inclusão e a participação social. Neste sentido, é necessário também uma maior troca de experiências entre os pesquisadores, investidores e governos dos dois países, como forma de ampliar o acesso à moradias e à cidades com maior qualidade de vida.

Referências

AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.). *Habitação. Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal. 1918 - 2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2018.

BANDEIRINHA, José António – *Processo SAAL e a arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.

BANDEIRINHA, José António; CASTELA, Tiago; ARISTIDES, Rui. *O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982. Ordenamento, alternativas e mercado*. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.) op. Cit, 2018.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

CASTELA, Tiago. Cidadania proprietária e emergência da financeirização da habitação em Portugal após 1968. In: SANTOS, A. C. *A nova questão da habitação em Portugal. Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Editora aCTUAL, 2019.

DÉFICIT HABITACIONAL MUNICIPAL NO BRASIL. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 20/10/2021

ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais. In: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Orgs). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013.

GONÇALVES, Eliseu. A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933). In: AGAREZ, R. C. (Coord.). *Habitação. Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal. 1918-2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2018.

PEREIRA, Nuno Teotónio. Pátios e Vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário. In: *Análise Social*. Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX (127), 1994, pp. 509-524.

PORTUGAL. República Portuguesa. Gabinete do Ministro do Ambiente. *Apresentação: Para uma Nova Geração de políticas de habitação – Pacote Legislativo abril 2018*. Disponível em: www.portaldahabitacao.pt.

PORTUGAL. República Portuguesa. Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015 - *Estratégia Nacional para a Habitação* - Diário da República, 1.ª série — N.º 136 — 15 de julho de 2015.

SANTOS, Ana Cordeiro. A nova questão da habitação e a nova geração de políticas em Portugal. In: SANTOS, Ana C. *A nova questão da habitação em Portugal. Uma abordagem de economia política*. Editora aCTUAL. Lisboa, 2019.

SERRA, Nuno. *Território e Habitação em Portugal*. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais – CES COIMBRA, nº 101, 1997.

TAVARES, Maria; DUARTE, João M. C. O arrendamento social público (1945-1969). Nova escala, novos programas e agentes. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.). *Habitação. Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal. 1918-2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda. 2018.

TEIXEIRA, Manuel *As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940*. In: *Análise Social* (Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa), Vol. XXVII. Ed. Universidade de Lisboa, 1992 (n.º 115), pp. 65-89.

TELES, Nuno. Financeirização da habitação: a terra e renda fundiária como elos em falta. In: SANTOS, Ana C. *A nova questão da habitação em Portugal. Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Editora aCTUAL. 2019.

VASCONCELLOS, Carla Portal. *As políticas públicas de habitação e o território: análise do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Carazinho, Marau e Passo Fundo/RS*. Tese de doutoramento -PROPUR,UFRGS. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132109>. (2015)

XEREZ, Romana; RODRIGUES, Pedro G; CARDOSO, Francieli D. *A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017. Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas*. In: AGAREZ, Ricardo Costa (Coord.). *Habitação. Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal. 1918-2018*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2018.

Carla Portal Vasconcellos

Arquiteta e Urbanista, Doutora em Planejamento Urbano e Regional (PropurUfrgs), professora da Universidade de Passo Fundo
Rua Pedro Osório, 601 Passo Fundo-RS.

E-mail: carlaportalupf@gmail.com

Orcid: 0000-0001-5288-1389

Lígia Paula Simões Esteves Nunes Pereira da Silva (Lígia Nunes)

Licenciou-se em Arquitetura, pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa e doutorou-se em Reabilitação Arquitectónica pela Escuela Técnica Superior de Arquitectura da Universidad da Coruña. Professora da Universidade Lusófona do Porto - Portugal
Rua Augusto Rosa, 24, 4000-098, Porto, Portugal.

E-mail: ligia.nunes@ulp.pt

Orcid: 0000-0002-3997-1598

Recebido para publicação em maio de 2022.
Aprovado para publicação em abril de 2023.