EXPERIÊNCIAS DE MODERNIZAÇÃO E DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: BRASIL E URUGUAI (2005-2015)[1]

Tiago Vieira Rodrigues Dumont[2]

RESUMO

Este trabalho 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 essa política pública reflete 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. Uma das nossas hipóteses seria que a implementação de tal política seria uma expressão do pensamento conservador, mas também, 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 pública para população de baixa renda. Ou seja, os governos do PT e da FA, mantinha a expectativa de um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.

[1]- Artigo baseado em trabalho publicado no congresso de 2017 da ALAS

[2]- Doutorando na Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho", Campus de Marília. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Linha 1: Pensamento Social, Educação e Políticas Públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Projetos nacionais; Desenvolvimentismo; Partido dos Trabalhadores; Frente Ampla; Habitação de interesse social.

ABSTRACT

This research has for objective to do a compared analysis of the habitational politics appeared in Brazil and Uruguay during the governments of Party of the Workers (PT) and Broad Front (FA), in the period of 2005-2015. We intend to discuss as that public politics contemplate starting from the government's actions, a project of State, that looks for to articulate the production of a social justice conjugated to the economical development, as well as, it accomplishes the defense of the national sovereignty through a conservative modernization. One of our hypotheses would be that the implementation of such a politics would be an expression of the conservative thought, but also, of the modernization process that accompanies the formation of the continent Latin-American, revealing like this, the strategies and the limits of the State, in the public production of politics for population of low income. In other words, the governments of PT and of the FA, it maintained the expectation of a State sufficiently the strong to reduce the inequality, but without threatening the established order.

KEYWORD

National projects, Developmentalism; Partido dos Trabalhadores; Frente Ampla; Social interest housing.

AS CIDADES LATINO-AMERICANAS SOB O CONTEXTO NEOLIBERAL

A cidade se constituiu em mais um espaço e lugar de disputas sociais no capitalismo contemporâneo. Pois suas constantes transformações indicam os interesses que compõe a construção e a desconstrução desse local. 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).

Este debate pode ser compreendido a partir da tensão social entre a "cidade oficial" e a "cidade ilegal". À cidade oficial cabe o planejamento modernista/funcionalista definido pelos padrões importados dos países centrais do mundo capitalista, já para a cidade ilegal não existe ordem, nem planos. É a utilização da representação ideológica como um instrumento de poder, que como representação da cidade, encobre a realidade cientifica, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios (MARICATO, 2000). Desse modo, a cidade se constituirá no resultado da concentração da força de trabalho e do capital (SOMEKH, 1997).

Foi no bojo da Revolução Industrial que as cidades passaram por profundas mudanças sociais, econômicas e políticas, ou melhor, rompem com a união entre civitas e urbs, entre campo e cidade. Portanto é sobre os impactos desse importante fato histórico que será produzida a matriz de planejamento urbano modernista/funcionalista, que iram moldar o desenvolvimento urbano

durante o século XIX e início do XX. É a construção, ou melhor, a produção capitalista da casa e da cidade, na qual se configura a ideia da "terra urbana como capital". Segundo, Françoise Choay, as teorias sobre urbanização irão se dividir em duas: a primeira seria o modelo *progressista*, no qual se busca o progresso e a produtividade, a segunda, é baseada no modelo *culturalista*, pois visa o humanismo. Essas teorias tornaram-se, durante esse período, pilares no desenvolvimento das cidades. No entanto, com o avanço do ideário neoliberal em conjunto com a reestruturação produtiva no final do século XX, esse modelo teórico passou a ser desmontado. É a emergência do modelo taylorista-fordista. Segundo Raquel Rolnik:

> A lógica capitalista passa a ser então um paramento essencial na condução de uma política de ocupação da cidade, que se expressa também na intervenção do Estado. Para exercer esta intervenção, todo um aparelho de Estado vai ser organizado (ROLNIK,1994, p. 54).

Se transportarmos esse debate para os países da América Latina, será possível apontarmos algumas aproximações, à medida que verificamos processos semelhantes de transformação do espaço e do habitar da cidade, principalmente em grandes cidades, como São Paulo, Buenos Aires, Montevidéu, Bogotá, Santiago, Quito, Cidade do México, entre outras. Para Cintia Barenboim e María Agudelo, 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 latinoamericanas. Lo antedicho se ve reflejado en las políticas habitacionales: el caso de la legislación uruguaya sobrelleva un proceso evolutivo comparable 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 (AGUDELO e BARENBOIM, 2007, p.171).

Foi, portanto, a partir da segregação do espaço social que parte das cidades latino-americanas, como São Paulo e Montevidéu, 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, uma política que atinge principalmente a camadas mais pobres das cidades, à medida que:

> [...] han contribuído a fortalecer la segregación socioespacial en território nacional, según la cual las personas com menos recursos se ven obligadas a habitar las áreas periféricas de las cidades, generalmente carentes de los servicios y la infraestructura necessária para garantizar uma 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 (AGUDELO e BARENBOIM, 2007, p.178).

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 - (1999-2003), ligado ao PSBD - Partido da Social Democracia Brasileira - e, o início do governo Luís Inácio Lula da Silva, ligado ao PT (2003-2004). Em 2001, após 13 anos de discussão, foi aprovado pelo congresso e promulgado pelo então presidente FHC, o Estatuto da Cidade. Ao estabelecer diretrizes para a regulamentação dos diferentes usos e ocupação do espaço urbano, o Estatuto, marcou em um, primeiro momento, a possibilidade de regulamentação da função social da propriedade, após um período de interrupção na formulação de propostas para política urbana e habitacional do Brasil e, em um segundo momento, ao tornar-se num marco importante na passagem do governo de FHC para o governo Lula[3], à medida que utilizava-se de uma proposta do Projeto Moradia e traçava os desafios que deveriam ser colocados em prática pelo novo governo, enfrentando assim, problemas considerados histórico na política urbana e habitacional do país.

Como resultado dessa estratégia, temos, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, demonstrando assim, a centralidade 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

[3] Com a eleição, em 2002, para presidência do Brasil, de Luis Inácio Lula da Silva, através do Partido dos Trabalhadores (PT), vivenciou-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.

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 (BNDES) 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[4], sendo a Caixa o gestor do FGTS.[5]

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:

> [...] 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 (ARANTES e FIX, 2009, p. 1).

[4]- Ainda em 2011, o Banco do Brasil, também passou a operar os recursos do PMCVM.

[5]- Dados apresentados no folheto de divulgação do Programa e do site: www.minhacasaminhavida.gov.br

Além desse objetivo o Programa,

> [...] 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, 34biblões de reais (o que equivale a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na historia do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação (ARANTES e FIX, 2009, P. 1).

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 ligados 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 melhorias 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 Vivenda 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[6] 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 que demandava, e um segundo que estava relacionado com a economia de poupança. É nesse contexto que temos a criação do Fundo Nacional de Vivendas que é composto pelo Impuesto a la Retribuciones Personale, mas gerido pelo Banco Hipotecário Uruguaio (BHU) e, subordinado ao Ministério da Habitação

[6] Segundo, Eduardo Bavarelli (2006, p. 55-6), em meados do século passado, o ciclo de reformas mordenizantes 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 Montevidéu).

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 vivendas 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 e 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 Barenboim e Maira Agudelo:

> [...] la institucionalización del sistema cooperativo que propone la norma es a través dos modalidades de gestión (ayuda mutu y ahorro prévio) y dos formas de tenencia (cooperativas de usuarios y de propietarios). La primeira forma de tenencia otorga el derecho al uso e 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, uma vez adjudicada la vivienda, se procese el paso a la propriedad privada y cada asociado se transforme em um deudor individual que responde por si mismo ante el acreedor (AGUDELO e BARENBOIM, 2007, p.176).

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 desenvolvimento 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 Vivenda (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 Vivenda o enfrentamento dos atuais desafios habitacionais. Pois, segundo dados do Ministerio de Vivienda, Ordenamieto Territorial y Meio Ambiente (MVOTMA)[7] 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.

A tentativa de ruptura dessa herança é buscada através da organização de movimentos urbanos, sendo suas reivindicações a busca de uma maior atenção do poder público para as questões ligadas ao uso e ocupação do solo, à habitação, ao saneamento básico, ao desmanche entre a cidade oficial e a cidade ilegal etc. Desse modo, a produção e a apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz. No entanto, o ambiente construído não existe independente das relações sociais e essas imagens cumprem uma função ideológica de abafar o conflito (MARICATO, 2000). Uma transformação social que talvez signifique mais do que melhorias urbanas, à medida que os benefícios ou sacrifícios se referem ao morador e não às cidades, daí a ideia dele tomar consciência enquanto o sujeito construtor e desconstrutor do espaço e do lugar da cidade.

Portanto, no estudo buscamos indagar: Que interesses perpassam nas ações feitas (pelo Estado e o mercado imobiliário) na disputa do espaço da cidade? Quaisprojetos os diferentes segmentos da sociedade apresentam para o enfrenta mento dos problemas

[7] Cf.: http://www.mvotma.gub.uy/.

gerados pelo intenso processo de urbanização nas cidades latino-americanas? Quais extorsões o processo espoliativo tem gerado no espaço urbano latino-americano? Teria ele apenas retirado ou deixado de fornecer a um grupo e/ou classe social o que estes consideram como direitos seus? Que tipo de política habitacional reivindicam? Seria esta política portadora de elementos para produção de uma nova sociedade? Do direito à cidade?

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). A região é caudatária de uma história colonial e de processos de independência que efetivamente não romperam laços de dependência ou os recriaram sobre outras formas.

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 e FALETTO, 1977). É partindo deste contexto que este estudo – em curso - tenta discutir e depreender a relação de dependência, independência e interdependência 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, 2004, p. 2).

As palavras do ex-presidente do Brasil, Luís 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 ásperas. 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 Giaudrone:

> El modernismo latinoamericano surge dentro del contexto histórico de los grandes cambios econômicos (fin del pacto colonial, industrialización, surgimiento de nuevas estructuras econômicas) y sociales (fenômeno 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 tecnologias masivas como la prensa, los modernistas adoptan uma actitud que vacila entre la búsqueda de universalidad, encarnada en el ânsia de participar em um mundo cosmopolita y moderno, y el recelo a uma modernidad cuyo rasgo más sobresaliente en Hispanoamérica reside en la

> propia conciencia de su fragilidad [...] (GIAUDRONE, 2000, p. 259)

O desmonte levado adiante pelas políticas neoliberais reflete no enfraquecimento, mais intensamente, dos Estados periféricos do sistema internacional. Na América Latina, esse processo, produziu

> 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 (FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2005, p. 227-228).

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. Segundo Celso Furtado:

> 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 (FURTADO, 1998, p. 29).

Quando analisamos, por exemplo, o processo de constituição da política urbana e habitacional de países como, o Brasil e Uruguai, 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. 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 moradia urbanizada e digna. Podemos afirmar de imediato que as consequências são extremamente danosas para a população de baixa renda, pois tal dinâmica força uma valorização do mercado de terras urbanizadas e, de um modo geral, obriga que essa população com menor renda busque moradia em locais aonde o processo de valorização do solo ainda não chegou de forma acentuada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa, desse trabalho, 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 esta 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.

Quando analisamos, por exemplo, o processo de constituição da política urbana e habitacional de países como, o Brasil, 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. 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 moradia urbanizada e digna. Segundo, Raquel Rolnik:

> 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 (ROLNIK, 2012).

Esse processo alinhavado a um contexto mundial foi capaz produzir centros urbanos, que junto ao rápido crescimento de sua população e a precariedade dos serviços coletivos, têm afetado de forma contundente o cotidiano daqueles que nela habitam, em particular, aqueles de menor poder aquisitivo ou de baixa renda. Dessa maneira, consideramos relevante a discussão sobre as cidades, visto que, é sob a população que nela habita que observamos os reflexos das disputas definidas a partir dos instrumentos urbanísticos que organizam o espaço da cidade, materializando assim, o seu acesso desigual para uma parcela significativa de sua população, que encontra-se em precários assentamentos, acentuando por sua vez, o processo de segregação socioespacial da cidade.

Desse modo, entendemos que ao invés de minimiza ou solucionar os efeitos da segregação sócio espacial, esse processo de acesso desigual do uso e ocupação da cidade apenas beneficiou os interesses do capital imobiliário – ao se incentivar a verticalização da cidade, por exemplo, e promovendo a instalação ou implantação de grandes empreendimentos imobiliários, tanto no Brasil quanto no Uruguai, o que acabou por "empurrar" a população de baixa renda para áreas impróprias de se habitar, á medida que, elas estão desprovidas ou distantes dos bens e serviços coletivos ou públicos, marcando a proliferação de áreas favelizadas, em primeiro, ao redor de áreas próximas ao centro da cidade e de ocupação mais antiga, e em segundo, ao redor dos conjuntos habitacionais populares implantados nos extremos da cidade.

A acelerada urbanização acompanhada da globalização e das crises econômicas coloca-nos diante de processos de desigualdades sociais que se manifesta numa desigualdade do espaço, conforme proposto por Harvey:

> Qualquer teoria geral da cidade deve relacionar à forma espacial que ela assume [...] a única estrutura conceitual adequada para entender a cidade é a que inclui e se edifica ao mesmo tempo sobre as imaginações sociológica e geográfica. Devemos relacionar o comportamento social, de acordo com a geografia e a forma espacial que a cidade assume. Devemos reconhecer que uma vez criada uma forma espacial particular, ela tende a institucionalizar e, em alguns aspectos, a determinar o futuro desenvolvimento do processo social. Necessitamos, sobretudo, formular conceitos que nos orientem a harmonizar e integrar estratégias capazes de lidar com as complexidades do processo social e os elementos da forma espacial (HARVEY, 1980, p. 14;17).

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 sócio espaciais que definiram o lugar de vivencia 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.

Ao observar a política urbana e habitacional de países latino-americano, 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.

É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não cidadãos[8], onde se materializa um processo de segregação e exclusão sendo, como aponta Souza (1999), a segregação produto da separação da população por classe de renda no espaço, em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, e de exclusão como privação dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos. Desse modo, Maricato, nos alerta que:

[8] 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.

> 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 (MARICATO, 2000, p. 184-5).

Segundo, David Harvey, a luta pelo o 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.

> 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 (HARVEY, 2010, p. 1).

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANGEL, Shlomo. **Politica de vivienda en uruguay:** diagnostico y guias de accion - Preparado para el Gobierno de Uruguay y El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nova York, 2004. Disponível em: <http://sollyangel.com/wp-content/uploads/2013/10/2004-Housing-Policy-in-Uruguay-SPANISH.pdf>. Acessado em julho de 2016.

ALBUQUERQUE, José Augusto. **O Futuro do Brasil:** A América Latina e o fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional**. Correio da Cidadania (01 ago. 2009). Disponível em:<www.correiocidadania.com.br>. Acessado em: ago. 2013.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único:** Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

BARENBOIM, Cintia&AGUDELO, María. **Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000)**. Disponível em: http:<//www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V3_N6-01.pdf>. Acessado em: jul. 2016.

BARAVELLI, José Eduardo. **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, 2006.

BOITO JUNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais:** ensaios teóricos e históricos. São Paulo: UNESP, 2007.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.
BORÓN, Atílio. A América para os norte-americanos. ***Revista Fórum****, nº 10, 2003*.

_____; KOUY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: Editora do SESC; Editora da UNESP, 2014.

CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

CASTRO, Maria Silva Porrella de. **Uruguai**: Coleção Nossa América Nuestra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na America Latina:** Ensaios de interpretação sociológicos. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

CRUZ, Antônio. A dinâmica da economia solidária. In: **A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul**. Tese de Doutorado apresentada à UNICAMP. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp>. Acessado em: out. 2006.

DENALDI, Rosana (org.). **Planejamento Habitacional:** notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

DOWBOR, Lasdislau (Org.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1973.

FFRENCH-DAVIS, R. ; MUÑOZ, O. ; PALMA , J.G. As economias latino-americanas, 1950–1990. BETHEL, L. (org.). **História da América Latina, vol. 6**. SP: EDUSP, 2005.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: SNEL, 1998.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

GIAUDRONE, Carla. Deseo y modernización: el modernismo canônico esteticista en el fin de siglo uruguayo. ACHUGAR, Hugo; MORAÑA, Mabel (coordinadores). **Uruguay: imaginários culturales**: Desde las hullas indígenas a la modernidad. Montevidéu: Ediciones Trilce, 2000.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **"A crise mundial é uma crise da urbanização"**. Disponível em:<http:// www.forumreformaurbana.org.br/_reforma>. Acesso em: Fev. 2010.

_____. O direito à cidade. **Revista Piauí**. São Paulo: Ed. Abril, nº 82, jul. 2013.

IANNI, Octávio. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JACOB, Olaf (Org.). **Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-1-30.pdf?121121125019. Acessado em julho de 2016.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

_____. **Brasil 2000**: qual planejamento urbano?. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

_____. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Entrevista concedida à Agencia Carta Maior. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostrar.cfm?materia_id=16004. Acessado em janeiro de 2013.

MINISTERIO DE DESARROLO SOCIAL (MIDES)**. Vulnerabilidad y exclusión:** Aportes para las políticas sociales, 2005**.** Disponível em: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22972/1/uruguay_social_vol5.pdf. Acessado em julho de 2016.

MOREIRA, Constanza. **A esquerda no Uruguai e no Brasil**: cultura política e desenvolvimento partidário. Campinas: Scielo, vol. 6, n. 1, 2000.

NAVARRETE, Rubén Darío. **Autogestão das cooperativas de habitação de interesse social:** os modelos solidários como alternativa de produção de moradias e desenvolvimento social. Pelotas: Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Pelotas, 2008.

PRADO, Maria Lígia. **A Formação das Nações Latino-Americanas:** anticolonialismo, antiimperialismo: constituição das oligarquias: A América é livre? Campinas: Unicamp, 1986.

RIBEIRO, Ana Clara Torres (Compiladora). **O Rostro Urbano da América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales: CLASCO, 2004.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____ (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **Brasil**: conflitos por moradia estão aumentando no Brasil, 2012. Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, (02 fev. 2012). Disponível em: <http://diplomatique.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/>. Acessado em: jul. 2016.

_____. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMERO, José Luis. **América Latina**: as cidades e as ideias. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

SAES, Décio. **República do capital**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da Republica do Brasil**, ***na 59º Assembléia da ONU***. Nova York, EUA. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/>. Acessado em: nov. 2004.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VAZ, Ana Luiza, de Lyra. **Mutirão Habitacional Autogestionário**: experiência do Centro de Assesoria a Autogestão Popular - Grande São Paulo: 1980-1990. São Paulo: Dissertação de Mestrado aprestada PUC/SP, 2000.

VASCONCELLOS, Marco Antônio. **Descripción Sintética y Elementos para uma Evaluación de la Experiencia del Cooperativismo de Viviendas por Ayuda Mútua y de otras Formas asociativas en el Uruguay (1965-1982)**. São Paulo: Atlas, 2004.

VIOTTI, Emília. O que é e para onde vai a América Latina?. **Margem esquerda**: ensaios marxistas, n. 9, 2007.