

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**CAIO BARBATO MAROSO**

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO  
DA CIDADE. RESIDENCIAL SÍRIUS, CAMPINAS/SP-BR E VÄSTRA  
KATTARPSVÄGEN, MALMÖ/M-SE**

CAMPINAS  
2023

**CAIO BARBATO MAROSO**

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO  
DA CIDADE. RESIDENCIAL SÍRIUS, CAMPINAS/SP-BR E VÄSTRA  
KATTARPSVÄGEN, MALMÖ/M-SE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadores: Prof. Dr. Luiz Augusto Maia Costa, entre 04 de fevereiro de 2019 e 20 de novembro de 2022; e Profa. Dra. Vera Santana Luz, entre 21 de novembro de 2022 e 27 de julho de 2023.

Campinas/SP  
Junho – 2023

Ficha catalográfica elaborada por Adriane Elane Borges de Carvalho CRB 8/9313  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

320.6     Maroso , Caio Barbato  
M354h

Habitação de interesse social como instrumento de construção da cidade:  
Residencial Sírius, Campinas/SP-BR e Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE / Caio  
Barbato Maroso . - Campinas: PUC-Campinas, 2023.

198 f.: il.

Orientador: Vera Santana Luz.

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo ) - Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo , Escola de Arquitetura, Artes e Design, Pontifícia  
Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Políticas Públicas. 2. Planejamento urbano - Habitação. 3. Política habitacional -  
Bem-estar social. I. Luz, Vera Santana. II. Pontifícia Universidade Católica de  
Campinas. Escola de Arquitetura, Artes e Design. Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo . III. Título.

23. ed. CDD 320.6

## CAIO BARBATO MAROSO

### "HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE. RESIDENCIAL SÍRIUS, CAMPINAS/SP- BR E VÄSTRA KATTARPSVÄGEN, MALMÖ/M-SE"

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura, Artes e Design da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

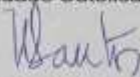
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador(a): Profa. Dra. Vera Santana Luz

Tese defendida e aprovada em 27 de junho de 2023 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



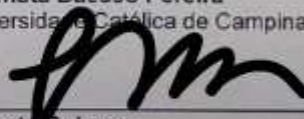
**Profa. Dra. Vera Santana Luz**  
Presidente da Comissão Examinadora  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



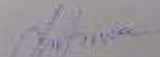
**Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior**  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



**Profa. Dra. Renata Baesso Pereira**  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



**Profa. Dra. Lizete Rubano**  
Instituto Presbiteriano Mackenzie



**Profa. Dra. Luciana Massami Inoue**  
Universidade Federal de São João del-Rei

A docência no ensino superior é o local de maior realização por proporcionar o acompanhamento do desenvolvimento pessoal e técnico de outro ser humano. Por isso, dedico este trabalho aos meus alunos, por quem minha busca pelo conhecimento nunca cessa.

A família é porto seguro, para o qual sempre podemos retornar. Também dedico este trabalho aos meus familiares, em especial ao meu marido e meus pais, que me apoiaram substancialmente no caminho até aqui.

## **Agradecimentos**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Augusto Maia Costa, por ajudar a estruturar o projeto de pesquisa, bem como por quase quatro anos de orientação para o desenvolvimento desta tese. Por ser a inspiração para meu aperfeiçoamento como pesquisador e docente, mostrando os caminhos da sabedoria, sem perder a ternura e o compromisso assumido com seus discentes.

Agradeço imensamente a minha orientadora, Profa. Dra. Vera Santa Luz, com quem sempre estarei em dívida por aceitar a continuação do desenvolvimento dos trabalhos de orientação do Prof. Dr. Luiz Augusto Maia Costa, já muito próximo da finalização dos prazos, de maneira gentil e muito amiga. Certamente, uma contribuição necessária e decisiva para o cumprimento das exigências de finalizar esta pesquisa.

Aos professores avaliadores e suplentes. Membros titulares externos: Profa. Dra. Lizete Rubano; e Profa. Dra. Luciana Massami Inoue, que também participou da banca de qualificação deste trabalho. Membros titulares internos: Profa. Dra. Renata Baesso Pereira, que acompanha minha formação desde a graduação; e Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior. Membros suplentes externos: Profa. Dra. Nilce Cristina Aravecchia Botas; e Profa. Dra. Taícia Helena Negrin Marques. Membros suplentes internos: Profa. Dra. Jane Victal Ferreira; e Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi. Agradeço a todos pela leitura minuciosa e enriquecedoras contribuições.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pelas contribuições com minha formação e

desenvolvimento desta pesquisa; e aos colegas do programa, pelos momentos preciosos e trocas profícuas nesses quatro anos e meio. Em especial, à Luciana Valim, Adriana Bahia, Alessandra Strassa, Carolina Nunes e Maria Clara Calil, que desenvolveu a arte de divulgação da banca de defesa.

À minha colega e amiga, Arquiteta Mestre Marcia Endrighi, por ter dividido comigo suas experiências durante o mestrado na Universidade de Estocolmo. À Profa. Dra. Jennie Gustafsson, das Universidades de Estocolmo e de Malmö, que gentilmente me acolheu e ajudou durante o levantamento de campo na cidade de Malmö/SE. À Profa. Dra. Marianne Abramsson, da Universidade de Estocolmo, por toda ajuda para o período do levantamento de campo na Suécia.

Ao meu marido, Diogo, por sempre apoiar minhas decisões pessoais e profissionais, se colocando ao meu lado. Aos meus pais, Christiane e Celso, por serem meus exemplos e inspiração na profissão docente e pelo apoio emocional e financeiro. A minha família e amigos, por compreenderem as privações de convívio. Às minhas irmãs, Juliana e Ana Carolina. À minha tia Rosa.

Aos meus alunos, que me instigam a buscar conhecimento.

Aos colegas professores das instituições em que leciono, em especial: Prof.<sup>a</sup> Dra. Silvia Raquel Chiarelli; Profa. Esp. Liliane Camargo; Profa. Me. Sabrina Maion, Profa. Esp. Florência Vazquez; e Prof. Me. Rodolpho Correa.

Agradeço veementemente a Deus, pela graça da vida e por tudo nos conceder.

MAROSO, Caio B. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE. RESIDENCIAL SÍRIUS, CAMPINAS/SP-BR E VÄSTRA KATTARPSVÄGEN, MALMÖ/M-SE. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). 2023. 192 p. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas/SP.

## Resumo

Esta tese trata da relação entre os diferentes estados de bem-estar social e as diferentes políticas públicas, no que se refere à habitação de interesse social, a partir de dois estudos de caso. O objetivo é mostrar os diferentes resultados, no território e na habitabilidade, dos produtos construídos por programas habitacionais, gerados por políticas públicas provenientes de dois modelos distintos de estado de bem-estar social: meritocrático-clientelista, no caso brasileiro; e social-democrata, no caso sueco. Para tanto, propomos o estudo de caso de dois conjuntos habitacionais. O Residencial Sírius foi o caso escolhido no Brasil e está localizado na cidade de Campinas/SP. O Residencial Västra Kattarpsvägen foi o caso escolhido na Suécia e está localizado na cidade de Malmö/M. Para a análise dos estudos de caso, foi proposto um conjunto de categorias de análise, conformando a metodologia: (a) política – legislação, planos e instrumentos; (b) econômica (socioeconômica) – perfil dos beneficiários e tipo de posse do imóvel; (c) cultural – inserção na cidade e padrão condominial; e (d) tecnológica – qualidade do projeto e da construção. Como resultado, observamos que a construção de conjuntos habitacionais brasileiros colabora com o processo de urbanização dispersa, com a exclusão na periferia e com a especulação imobiliária da terra urbana. Também observamos que, tendo a habitação social como um dos pilares do estado de bem-estar social de caráter socialdemocrata, as políticas públicas produzem conjuntos habitacionais com melhores qualidades urbanas.

**Palavras-chave:** políticas públicas habitacionais; estado de bem-estar social; habitação como instrumento de construção da cidade; Residencial Sírius/Campinas, SP, BR; Residencial Västra Kattarpsvägen/Malmö, M, SE.



## **Abstract**

This doctoral thesis deals with the relationship between different welfare states and different public policies, regarding social interest housing, based on two case studies. The objective is to show the different results, in terms of territory and habitability, of the products built by housing programs, generated by public policies arising from two different models of welfare state: meritocratic-clientelist, in the Brazilian case; and social-democratic, in the Swedish case. Therefore, we propose a case study of two housing developments. Residencial Sírius was the chosen case in Brazil, and is in the city of Campinas/SP. Residencial Västra Kattarpsvägen was the chosen case in Sweden, and is in the city of Malmö/M. For the analysis of the case studies, a set of analysis categories was proposed, conforming the methodology: (a) policy – legislation, plans and instruments; (b) economic (socioeconomic) – profile of beneficiaries and type of ownership of the property; (c) cultural – insertion in the city and condominium standard; and (d) technological – project and construction quality. As a result, we observed that the construction of Brazilian housing complexes collaborates with the process of urban sprawl, with exclusion in the periphery and with real estate speculation in urban land. We also observed that, with social housing as one of the pillars of the social-democratic welfare state, public policies produce housing complexes with better urban qualities.

**Keywords: social housing policy; welfare state; social housing as an instrument for building the city; Social Housing Sírius/Campinas, SP, BR; Social Housing Västra Kattarpsvägen/Malmö, M, SE.**

## Lista de Figuras

Figura 1: Mapas com as origens das pesquisas e países de comparação .....	22
Figura 2 – Quadro com as dimensões do estado de bem-estar social.....	67
Figura 3 – Quadro síntese das tipologias de estado de bem-estar social .....	73
Figura 4 – Quadro do desenvolvimento do estado de bem-estar social no Brasil.....	77
Figura 5 – Imagem aérea de inserção urbano-territorial de Campinas/SP-BR.....	110
Figura 6 – Transposições de barreiras físicas.....	112
Figura 7 – Imagem aérea de inserção urbano-territorial de Malmö/M-SE .....	113
Figura 8 – Levantamento fotográfico do Residencial Sírius, Campinas/SP-BR .....	117
Figura 9 - Levantamento Fotográfico do Residencial Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE.....	118
Figura 10 – Local de origem das famílias reassentadas no Residencial Sirius .....	122
Figura 11 – Fotografia de propaganda de corretor de imóveis.....	132
Figura 12 – Fotografias do transbordo de materiais recicláveis .....	133
Figura 13 – Local de coleta dos resíduos recicláveis .....	134
Figura 14 – Centro de Habitação Social de Rosengård .....	135
Figura 15 – Mapas da inserção dos conjuntos nas cidades e países .....	139
Figura 16 – Registro de congestionamento na Av. John Boyd Dunlop .....	140
Figura 17 – Conjunto Habitacional Västra Kattarpsvägen, entre 1967 e 1973.....	141
Figura 18 – Mapa de vazios urbanos de Campinas-BR e imagem aérea recente de Malmö-SE.....	143
Figura 19 – Acesso ao Condomínio D1.....	144

Figura 20 – Imagem aérea de entorno do Conjunto Habitacional Sírius, Campinas/SP-BR .....	146
Figura 21 – Mapa de entorno do Conjunto Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE ....	147
Figura 22 – Imagens aéreas históricas do Residencial Sírius .....	149
Figura 23 – Construções comerciais no Remanescente da Gleba.....	150
Figura 24 – Primeiras construções comerciais no remanescente da gleba .....	150
Figura 25 – Área comercial integrada ao projeto do conjunto habitacional .....	151
Figura 26 – Equipamentos e mobiliários urbanos .....	152
Figura 27 – Relação entre os edifícios e os espaços públicos .....	154
Figura 28 – Equipamentos públicos instalados pela Associação de Moradores e Comerciantes, posteriormente à ocupação do conjunto .....	155
Figura 29 – Movimentação de moradores na área comercial .....	156
Figura 30 – Movimentação de moradores em período noturno.....	159
Figura 31 – Imagens aéreas da implantação dos conjuntos habitacionais .....	165
Figura 32 – <i>Croqui</i> em planta e fotografias da unidade habitacional do Residencial Sírius, Campinas-BR.....	167
Figura 33 – Fotografias das áreas comuns do Residencial Sírius, Campinas-BR ..	169
Figura 34 – Fotografias de equipamentos públicos e áreas comuns do Residencial Västra Kattarpsvägen, Malmö-SE .....	170

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Categorias, ferramentas e elementos de análise dos Estudos de Caso .46	
Tabela 2 – Quadro de dados dos dois Conjuntos Habitacionais estudados ..... 116	
Tabela 3 – Dados demográficos comparativos ..... 124	

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	14
1. Caminhos metodológicos para o estudo comparativo entre a habitação social no Brasil e na Suécia .....	18
1.1 Brasil e Suécia: constituições e planos políticos desde 1990 .....	24
1.2 Estudos comparativos em habitação social: nacionais e estrangeiros.....	28
1.3 Outras perspectivas sobre habitação social e estado de bem-estar social ..	40
1.4 Categorias de análise.....	44
Considerações Transitórias do Capítulo 1 .....	47
2. Conceitos necessários ao entendimento das políticas públicas habitacionais como dimensão do desenvolvimento e efetivação do estado de bem-estar social ...	48
2.1 Cidade, política e direitos .....	48
2.2 Reflexões sobre a produção capitalista do espaço construído .....	52
2.3 Modelos de Estado.....	55
2.4 Democracia e direitos entre os séculos XVIII e XX .....	58
2.5 Condições gerais do estado de bem-estar social.....	61
2.6 Três modelos do estado de bem-estar social.....	71
2.7 Estado de bem-estar social no Brasil.....	76
2.8 O modelo nórdico de estado de bem-estar social .....	79
2.9 Sobre as três políticas: pública, urbana e habitacional .....	84
2.10 Algumas implicações do capitalismo no estado de bem-estar social.....	100
Considerações Transitórias do Capítulo 2 .....	106
3. Estudos de caso em Malmö/M-Se e Campinas/SP-Br: entre a teoria e a construção da cidade .....	108
3.1 Categoria Política: planos, instrumentos e legislação .....	119
3.2 Categoria Econômica: perfil dos moradores, fatores de escolha, acessibilidade e modo de propriedade.....	128
3.3 Categoria Cultural: inserção na cidade, origem das famílias e da comunidade, geração de emprego e renda, padrão condominial e predial e concepção projetual .....	137
3.4 Categoria Tecnológica: qualidade do projeto e da construção, financiamento e repasse, escolha do terreno e caráter do processo de urbanização.....	161
Considerações Transitórias do Capítulo 3 .....	172
CONCLUSÕES .....	174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	180
APÊNDICE A – Tabela com resultados das buscas de publicações.....	193

APÊNDICE B – Tabela com publicações sobre estudos comparativos em habitação social entre 1999 e 2022 .....	194
--	-----

## INTRODUÇÃO

O tema da habitação de interesse social no Brasil é recorrente nas pesquisas em arquitetura e urbanismo e, em geral, na grande área das ciências sociais aplicadas. Esse tema é reconhecidamente um tema complexo, porque envolve diversas variáveis de pesquisa, também por isso se torna objeto de estudo de pesquisas em diferentes áreas, além da arquitetura e do urbanismo, como economia, sociologia e geografia, entre outras. Entendemos, assim, a habitação como um objeto multidisciplinar, cujas pesquisas tendem a observá-lo a partir de uma abordagem escolhida, mas que pode não refletir toda sua complexidade. As análises podem se dar a partir dos atributos físicos do resultado construído, da viabilidade econômica do programa que o originou, das condicionantes pós-ocupação, da efetividade dos direitos, e outras tantas perspectivas que têm norteado as publicações acerca do tema. Todas elas possuem importância significativa para a construção das discussões e do entendimento acerca desse tema, porém, boa parte, em decorrência dos métodos escolhidos, não apresenta um olhar multidisciplinar, como acreditamos que seja imprescindível para o entendimento holístico dos problemas em torno da habitação social no Brasil.

Para alcançarmos essa percepção sobre a abordagem das recentes publicações na área da habitação social, sistematizamos – como parte da metodologia desta pesquisa, que está detalhada no primeiro capítulo – uma busca feita no site Google Acadêmico. Encontramos 119 resultados, que foram separados em cinco categorias, de acordo com as palavras-chaves usadas na busca e o conteúdo das publicações. Para essa análise, apoiamos-nos no título, no resumo e nas conclusões de cada uma das publicações. Dessa forma, pudemos perceber a não ocorrência da visão holística, pelo menos nas publicações mais recentes e disponíveis na base de dados.

Assim, o objeto desta pesquisa é a relação entre os diferentes estados de bem-estar social e as diferentes políticas públicas, no que se refere à habitação de interesse social, a partir de dois estudos de caso. Ou seja, construímos nosso pensamento a partir da compreensão de que a habitação social é um dos pilares

fundamentais do estado de bem-estar social, isso porque entendemos que ela é essencial para o acesso aos demais direitos que consolidam o estado de bem-estar social. Os direitos sociais conquistados no século XX, como saúde e educação, estão na base do estado de bem-estar social, mas sem acesso a moradia digna, o acesso aos demais direitos é comprometido. Também partimos do entendimento de que há, no Brasil, um estado de bem-estar social, ainda que em construção e incompleto, e de modelo meritocrático-particularista, pois existem os serviços públicos de educação e saúde com base no universalismo. Dessa maneira, consideramos o estudo comparativo com a Suécia como contribuição para o entendimento do modelo nórdico que, além da universalização dos serviços públicos, foi construído tendo a habitação como pilar fundamental. Outro ponto de interesse pela Suécia é o fato de que, desde a década de 1990, a habitação vem passando pela conversão pública para privada. Esse nosso entendimento está alinhado às pesquisas suecas de Gustafsson (2022) e Endrighi (2020), entre outros referenciais usados para construir nossa linha de argumentação.

É importante observar que o estudo comparativo que propusemos não tem o sentido de aproximar os dois casos em tela, que possuem realidades tão distintas. A ideia aqui é justamente a oposta, de fazer uma comparação pelas diferenças. Entender o que há de particular em cada caso, e de que maneira modelos distintos de governo geraram políticas públicas igualmente distintas, que tiveram resultados também distintos nos territórios dos dois países. Ainda buscamos entender, com essa comparação, as dinâmicas das políticas públicas habitacionais suecas e o acesso à moradia, a partir do modelo social-democrata de estado de bem-estar social.

Nessa delimitação do objeto, construímos a seguinte pergunta norteadora, que pretendemos responder ao longo desta tese: a partir de dois estudos de caso, quais as diferenças institucionais, sociais, econômicas, culturais, técnicas e espaciais dos resultados, nos âmbitos territoriais e de habitabilidade, desses produtos construídos pelos programas habitacionais gerados por políticas habitacionais produzidas perante os modelos de estado de bem-estar social, um meritocrático-clientelista (BR) e outro social-democrata (SE)?

Portanto, o objetivo desta pesquisa foi mostrar os diferentes resultados, no território e na habitabilidade, dos produtos construídos por programas habitacionais,



gerados por políticas públicas provenientes de dois modelos distintos de estado de bem-estar social: meritocrático-clientelista, no caso brasileiro; e social-democrata, no caso sueco. Como objetivos secundários, intentamos: indicar as bases teóricas dos principais conceitos utilizados; abordar uma perspectiva histórica dos últimos programas habitacionais existentes nos dois países em tela; apresentar a habitação como pilar principal do estado de bem-estar social e suas diferenças nos dois modelos de estado de bem-estar social; indicar e estudar dois casos reais, um de cada país, para retratar a realidade existente e as particularidades de cada um.

Para alcançarmos os objetivos, apoiamo-nos nas seguintes metodologias científicas: revisão bibliográfica para suporte teórico dos conceitos utilizados e da abordagem histórica crítica dos últimos programas habitacionais dos dois países; e pesquisa empírica de dados primários, busca em bases de dados, levantamento de campo, registro fotográfico e confecção de mapas para a estruturação e análise dos casos escolhidos. A estrutura da pesquisa empírica se baseou em uma planilha com quatro categorias criadas para contemplar as análises pretendidas. No caso brasileiro, elegemos o Residencial Sírius, localizado na cidade de Campinas, estado de São Paulo. Esse conjunto habitacional de interesse social, com 2.480 unidades habitacionais e população estimada em 13.100 pessoas, foi inaugurado em 2012 e construído com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, último programa federal de habitação social vigente, antes de janeiro de 2019. No caso sueco, selecionamos o Residencial Västtra Kattarpsvägen, localizado na cidade de Malmö, condado de Escânia. Esse conjunto habitacional foi construído na década de 1960, com recursos do programa federal *One Million Homes*, para enfrentar a escassez de moradias que, ainda hoje, acomete a Suécia.

Diversos motivos nos levaram à seleção desses dois estudos de caso. Eles foram pormenorizados nos dois primeiros capítulos desta tese. Entretanto, dois deles merecem atenção. A definição do caso brasileiro se deu pelo fato de ter sido viabilizado por um programa habitacional proposto por governos de base trabalhadora, entre os mandatos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Acreditamos que eles foram ideologicamente mais próximos do caráter social-democrata, que gerou o programa e o conjunto habitacional sueco em tela. Além disso, há a inserção do conjunto brasileiro no território disperso da Região Metropolitana de Campinas, enquanto o caso sueco está

inserido em uma dinâmica de mobilidade pendular dos trabalhadores, entre a cidade de Malmö/SE e Copenhagen/DK.

Para desenvolver e apresentar o raciocínio proposto, esta tese está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata das conceituações e do desenvolvimento da metodologia de análise dos estudos de caso. O segundo capítulo versa sobre uma abordagem histórica dos últimos programas habitacionais nos dois países em tela. O terceiro apresenta a apreensão das realidades observadas nos dois estudos de caso. O quarto e último capítulo revela o estudo comparativo entre os dois estudos de caso e apresenta a resposta à pergunta norteadora.

O resultado mais importante desta pesquisa é buscar contribuir com uma frente que consideramos ainda relativamente pouco explorada nas pesquisas brasileiras — a habitação social como pilar principal do estado de bem-estar social. Nos parece que esse pode ser um caminho possível para a mitigação do déficit habitacional brasileiro que, mesmo com alta produção de unidades habitacionais entre 2009 e 2016, não teve redução significativa. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2021; 2012), o déficit habitacional em 2009 era de 5,998 milhões de unidades habitacionais, enquanto em 2016 era de 5,657 milhões. Isso porque a adução pública de habitação no Brasil vem sendo vinculada, historicamente, ao desenvolvimento econômico, ao invés de ser encarada como direito fundamental do cidadão.

## 1. Caminhos metodológicos para o estudo comparativo entre a habitação social no Brasil e na Suécia

A ideia de propor um estudo comparativo entre o Brasil e a Suécia foi baseada na percepção, a princípio empírica<sup>1</sup>, das divergências entre os dois países em tela. Percebemos que, embora sejam dois países capitalistas, a inserção de cada um no sistema capitalista globalizado é diferente, bem como a estruturação das políticas públicas, apreendida, aqui, por meio das categorias<sup>2</sup> do estado de bem-estar social<sup>3</sup> propostas por Esping-Andersen (1991). A Suécia, que historicamente se desenvolve sob um estado de bem-estar social social-democrata, apresenta políticas públicas inclusivas, abrangentes e universais. O Brasil, por outro lado, tendo uma estrutura de estado de bem-estar social meritocrata-clientelista, possui, historicamente, políticas públicas excludentes e socialmente pouco justas.

Para nós, as três categorias propostas por Esping-Andersen são de grande valia no tocante ao entendimento das bases de funcionamento e aplicação dos conceitos que envolvem a formação do estado de bem-estar social, sobretudo durante o seu máximo desenvolvimento, no século XX, nos países de capitalismo central, mas também nos periféricos, como no caso do Brasil — ainda que reconheçamos que as particularidades dos países de capitalismo periférico, por vezes, não correspondam totalmente às categorias propostas pelo autor. Por isso, consideramos também os textos de Kemeny (2006; 2002; 2001; 1995) como uma contribuição necessária, complementar e de continuidade à teoria proposta por Esping-Andersen. Ainda que Kemeny, por vezes explicitamente em seus textos, discorde e se coloque antagônico às teorias de Esping-Andersen, vamos, aqui, em nosso esforço na tentativa de

---

<sup>1</sup> Ressaltamos que as bases empíricas, assim como as interpretações colocadas, possuem ligações com as experiências profissionais e teóricas em habitação social que remontam há 14 anos: atuação profissional no Departamento de Habitação da Prefeitura de Amparo, nos anos de 2009 e 2010; Trabalho Final de Graduação aprovado em 2011, intitulado “Habitar o Centro: proposta de moradia popular em edifícios vazios de São Paulo”; na dissertação aprovada em 2017, intitulada “Habitação e cidade: gestão territorial, dispersão urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida, o caso dos Conjuntos Habitacionais Jaguariúna I e II, Jaguariúna São Paulo (2011-2016)”; e na docência em cursos de Arquitetura e Urbanismo, desde 2014, ministrando disciplinas e orientando Trabalhos Finais de Graduação ligados ao tema da habitação social.

<sup>2</sup> As três categorias propostas por Esping-Andersen (1991) são: liberal; conservador; e social-democrata. Elas foram abordadas conceitualmente no item 1.2 desta tese.

<sup>3</sup> A conceituação do estado de bem-estar social foi feita no Capítulo 2 desta tese, com ênfase no item 2.6. O definimos como “o sistema de proteção social adotado por um Estado para proteger os indivíduos e a sociedade” (p. 68).

avançar na complexa discussão teórica sobre a política pública habitacional brasileira, nos apoiar nas teorias dos dois autores.

Nessa perspectiva, nos interessa observar, especificamente, as políticas públicas habitacionais existentes nos dois países e o resultado das mesmas no processo de urbanização das cidades. Podemos afirmar, como premissa, por pesquisas pregressas e pela revisão bibliográfica, que as últimas iniciativas de provisão habitacional brasileiras contribuem com a situação de vulnerabilidade social, segregação socioespacial e expropriação das cidades brasileiras. (CARMO, 2022; SILVA, 2022; ABREU, 2021a; DIAS; SANTOS, 2021; ELIAS; RAVACHE, 2021; MAROSO, 2017; PEQUENO; ROSA, 2015, entre outros). Por outro lado, a condição de urbanidade das cidades suecas parece, ainda empiricamente, bastante superior à realidade brasileira. Dessa forma, inferimos, para a hipótese desta pesquisa, que a produção pública habitacional sueca possui características diferentes da brasileira, que contribuem com o desenvolvimento urbano mais saudável das cidades suecas.

Não queremos, com esse paralelo, afirmar que as cidades suecas e seus conjuntos habitacionais são perfeitos ou ótimos. Tampouco nos interessa importar o “modelo nórdico” de produzir habitação social. Temos, ainda, que frisar que, desde a década de 1990, o estado de bem-estar social sueco vem sofrendo com as perdas resultantes das políticas neoliberalistas e com a financeirização das habitações, como apontado por pesquisas recentes, que serão abordadas no decorrer deste capítulo. Nos interessa, então, observar como as políticas públicas habitacionais provenientes de duas categorias diferentes de estado de bem-estar social se traduzem nos processos de urbanização e formação do território das cidades. Como veremos neste texto, diversos estudos comparativos com características similares a este foram propostos, nas últimas décadas, nos cenários nacional e internacional, apontando o interesse para os resultados buscados por nós.

Por outro lado, dentro dos limites desta pesquisa, pudemos observar, com as escolhas dos referenciais teóricos — na tentativa de nos aproximarmos o máximo possível do estado da arte sobre o tema central da pesquisa proposta —, a influência da categoria do estado de bem-estar social predominante no Estado sobre a efetivação das políticas públicas habitacionais e seus desdobramentos no processo de urbanização das cidades. Temos como pano de fundo que as pesquisas brasileiras

no âmbito das políticas públicas habitacionais, ao menos aquelas publicadas entre 2019 e 2022, não analisam a produção das habitações sob a perspectiva de um estado de bem-estar social, como também será mostrado no decorrer do texto. É fato que certamente não tivemos contato com a totalidade das publicações recentes sobre o tema, mas em vista do número de publicações que se debruçam sobre a produção habitacional do último século, ainda que existam pesquisas com propostas semelhantes à nossa, elas ainda são incipientes.

As 152 publicações encontradas foram abertas e tiveram a leitura iniciada pelo resumo e introdução. 13 foram descartadas por não contribuírem com o tema ou com a metodologia. As outras 139 foram classificadas: 32 publicações acerca de estudos comparativos em habitação social — 10 nacionais e 22 estrangeiras; sete estudos comparativos na área de arquitetura, mas não especificamente de habitação social; cinco estudos comparativos entre Brasil e Suécia em outras áreas do conhecimento; 19 publicações que não eram, de fato, comparativos, mas que interessam à pesquisa proposta e podem ser citadas em outro momento. Das 76 demais, temos: 24 publicações nacionais acerca das políticas públicas habitacionais brasileiras; 12 pesquisas nacionais relacionadas ao estado de bem-estar social no Brasil; 9 estudos estrangeiros que tratam da dimensão habitacional no desenvolvimento do estado de bem-estar social; e 31 publicações, entre nacionais e estrangeiras, que tratam, em linhas gerais, do estado de bem-estar social e das políticas habitacionais, ou da relação entre os dois nos demais países (como Argentina, Chile, Portugal, Alemanha e Estados Unidos da América). A Tabela do Apêndice A sistematiza os resultados das buscas de maneira mais clara.

Precisamos enfatizar que, embora tenhamos nos empenhado nas buscas, não foi possível, como gostaríamos, obter uma classificação para publicações nacionais que tratassem das relações entre a habitação social e o estado de bem-estar social no Brasil. Isso demonstra, no nosso entendimento, certa desconsideração para com esse fértil campo de pesquisa, que pode oferecer uma nova perspectiva para as discussões acerca da política pública habitacional brasileira e, quiçá, uma alternativa para novos desdobramentos na produção habitacional, como esperamos apontar com os resultados desta tese. O que pudemos perceber é que alguns estudos até se propõem a discutir a questão habitacional e a questão do desenvolvimento de um estado de bem-estar social brasileiro, porém não chegam, em nossa interpretação, a

relacionar as implicações entre essas duas dimensões. Ou seja, alguns autores explicam o estado de bem-estar social e analisam resultados de programas habitacionais, mas não apresentam a influência do caráter do estado de bem-estar social nas propostas das políticas habitacionais, nem de que forma a habitação social pode alavancar as demais dimensões do estado de bem-estar social.

Todas as pesquisas consultadas contribuíram sobremaneira para nosso o desenvolvimento da metodologia que se delineia. Oportunamente, cada um dos trabalhos será citado, dentro da perspectiva de suas contribuições, neste ou em outros capítulos. Por ora, focamos em duas classificações que acreditamos serem de maior contribuição para o desenvolvimento da metodologia: as 32 publicações acerca de estudos comparativos em habitação social e os cinco estudos comparativos entre Brasil e Suécia de outras áreas do conhecimento. Esses 37 trabalhos foram fichados e serão citados durante este texto, formando o arcabouço teórico-metodológico que consideramos ser suficiente e necessário para o embasamento da pesquisa proposta. A sistematização dessas 37 publicações se encontra na Tabela do Apêndice B.

Algumas questões interessantes se mostram, a perceber que as publicações se distribuem entre 1999 e 2022. Os estudos comparativos em habitação se mostram como campo fértil de pesquisa há mais de 20 anos. É necessário destacar que a falta de trabalhos mais antigos pode ser uma limitação da base de dados digital. Nesse sentido, podemos citar a pesquisa de Arretche e Salgado<sup>4</sup>, que, já em 1988, buscava bases comparativas internacionais para as políticas habitacionais. Também pudemos perceber que há iniciativas partindo de diversas instituições internacionais, buscando comparações em diferentes frentes relacionadas à habitação social. Para facilitar a percepção das instituições de origem e os países/estados em tela nos estudos comparativos, a Figura 1 demonstra o mapeamento dessas informações.

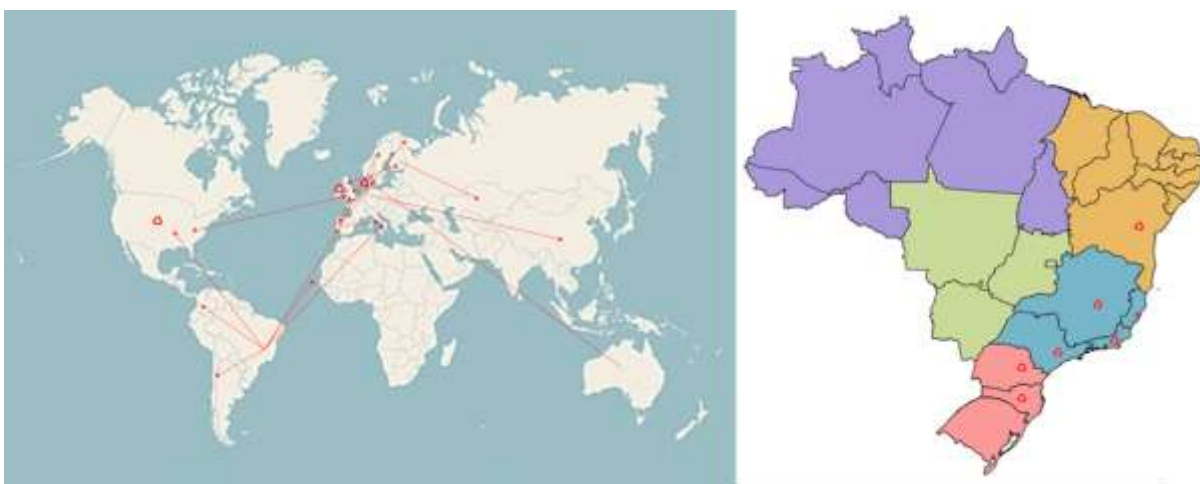
No cenário mundial, apresentado no mapa à esquerda, na Figura 1, notamos que há um número significativo de estudos comparativos realizados entre os países europeus, sendo que vários estudos são propostos por instituições de mais de um país, o que demonstra a interação e o interesse entre as realidades regionais desses países. Temos especial interesse nos estudos que se desenvolveram entre Portugal,

---

<sup>4</sup> ARRETICHE, M.; SALGADO, I. Política Habitacional em Perspectiva Internacional Comparada. NEPP-UNICAMP. 1988. (Relatório de pesquisa).

Reino Unido e os países escandinavos. Veremos, posteriormente, que esses estudos também se mostraram interessados na relação da habitação social com as categorias do estado de bem-estar social. Outra relação que nos chama atenção é o mútuo interesse entre Reino Unido e China, que desenvolveram estudos no mesmo sentido. Todavia, o mais evidente para esta pesquisa é a quantidade expressiva de estudos propostos pelos pesquisadores brasileiros, com vistas a outros países, tanto da América Latina quanto de outros continentes, mas há ausência de estudos comparativos de habitação social que olhem para o caso dos países nórdicos e, especificamente, para a Suécia.

Figura 1: Mapas com as origens das pesquisas e países de comparação



Fonte: elaboração própria. O mapa à esquerda apresenta a origem dos estudos e os países comparados por eles, nos casos em que as comparações acontecem entre diferentes países. As setas em vermelho mostram a origem da pesquisa e com que país ocorre a comparação. A seta que aponta, concomitantemente, para dois países, indica que os estudos foram feitos em colaboração entre instituições e pesquisadores dos dois países. O símbolo com três setas vermelhas circulares representa a existência de pesquisa comparativa dentro do próprio país, podendo comparar teorias, objetos dentro do mesmo município ou, ainda, entre municípios e estados do mesmo país. Ressaltamos o interesse dos pesquisadores brasileiros por diversas realidades, mas também a ausência de estudos comparativos habitacionais com os países escandinavos. Também é interessante perceber a ocorrência dos estudos envolvendo Portugal e Reino Unido, tanto como proponentes como escolhidos para comparação. À direita, o mapa do Brasil mostra que os estudos comparativos estão concentrados entre os estados de Santa Catarina e Bahia. Além disso, há escassez de estudos que se propõem a comparar realidades entre os diferentes estados da federação, apenas dentro dos estados e municípios, ou com outros países. Ver Tabela do Apêndice A.

As dez publicações que tratam de estudos dentro do Brasil, representadas no mapa à direita da Figura 1, revelam, em primeiro lugar, a ausência de pesquisas neste

tocante nas regiões nordeste (com exceção do estado da Bahia), norte e centro-oeste. Elas ficam mais concentradas no eixo Sul-Sudeste. Talvez, isso seja reflexo da concentração de instituições de ensino e programas de pós-graduação na mesma região, que além de oferecerem mais pesquisas, também já se conhecem enquanto formação territorial, permitindo estudos de maior abrangência. Parece-nos que essa é uma boa área para novas pesquisas. Além disso, com exceção de uma pesquisa proveniente do estado do Rio de Janeiro, os estudos comparativos em habitação social aparentam não se debruçar muito sobre as interações entre os estados da federação, visto que apenas essa única pesquisa propõe a comparação entre duas experiências de estados diferentes. As demais compararam realidades dentro de um mesmo município ou entre municípios de um mesmo estado.

Sobre os cinco estudos comparativos em outras áreas do conhecimento, entendemos que eles são de grande importância - tanto para a indicação do interesse acadêmico e científico na comparação das realidades brasileira e sueca, quanto para o entendimento das metodologias propostas pelas outras áreas - e que também trazem contribuições para esta pesquisa. Por estarem em menor número e terem assuntos diversos, é difícil de serem categorizados. Dessa maneira, eles serão inseridos individualmente quando a contribuição de cada um for somada ao desenvolvimento do presente texto.

Antes de passarmos às implicações das pesquisas arroladas ao longo deste primeiro capítulo, utilizaremos a primeira seção para a discussão de conceitos que consideramos fundamentais para a discussão proposta. Na segunda seção, trataremos dos estudos comparativos dentro do âmbito da habitação social, tanto nacionais quanto estrangeiros. A terceira seção está destinada às reflexões a partir das publicações não comparativas, mas que de alguma forma contribuem para o desenvolvimento da metodologia, seja por apontarem caminhos ou por auxiliarem com conceitos fundamentais. A quarta seção apresenta as categorias de análise que devem nortear a avaliação dos dois estudos de caso selecionados para integrarem a tese pretendida. Essas categorias possuem intrínseca relação com a metodologia da pesquisa, pois, com elas, pretendemos extrair, dos dois casos estudados, as informações que validarão na realidade a argumentação teórica sustentada a partir das revisões bibliográficas.



Podemos dizer, já adiantando a conformação da proposta metodológica, que teremos dois vieses: o embasamento teórico advindo da revisão bibliográfica e a investigação empírica dos estudos de caso. Esses dois blocos precisam estar alinhados conceitualmente, porque se encontrarão na finalização da tese, em que os resultados dos estudos de caso devem refletir a construção da argumentação teórica, para que a tese esteja consonantemente sustentada. A última seção se destina às considerações finais, ainda que o propósito deste capítulo esteja nele mesmo.

### **1.1 Brasil e Suécia: constituições e planos políticos desde 1990**

Em 1718<sup>5</sup>, após a morte do Rei Karl III e a derrota na Grande Guerra do Norte, o parlamento e os conselhos suecos conseguiram retirar o poder absolutista dos monarcas, iniciando a monarquia parlamentarista que perdura até a contemporaneidade. A primeira constituição, de 1809, esteve em vigor até 1974, quando foi substituída pela atual. Em 1991, com a queda do muro de Berlim, a Suécia declarou que se tornaria liberal, adotando medidas de transição do Estado Social para o Estado mínimo. Porém, claramente essa declaração não se consolidou de fato, visto que a Suécia ainda é um país em que o estado de bem-estar social se encontra em pleno funcionamento, embora tenha havido algumas reduções nos direitos sociais, pontualmente. (CAMARGO, 2017)

A constituição da Suécia é composta por quatro documentos. A constituição propriamente dita, de 1974, já mencionada, que é identificada como Instrumento de Governo e tem como princípio controlar as ações do monarca. A sucessão do trono é regida por um documento próprio, de 1810, logo após sua primeira constituição entrar em vigor, e ainda é válido atualmente. Os outros dois documentos, de 1949 e 1991, tratam da liberdade de imprensa e da liberdade de expressão, respectivamente. Embora dividida em quatro documentos, a constituição se comporta como uma só, como em outros países. (SUÉCIA, 2013; 2016)

Em partes, a impossibilidade de se tornar um Estado mínimo, a Suécia deveu a sua própria constituição, o Instrumento de Governo, que prevê a intervenção na

---

<sup>5</sup> Informações oficiais do portal oficial do governo sueco. Disponível em: <<https://sweden.se/culture/history/history-of-sweden>>. Acesso em: 05 jul. 2023.

economia para salvaguardar os direitos sociais. Houve, sim, uma retração desses direitos, sobretudo com as privatizações e restrições de previdência, entre 1990 e 2004, mas que foram retomadas posteriormente, com o retorno dos governos social-democratas. Além disso, na década de 1990, com a equidade de gêneros no trabalho, as mulheres passaram a trabalhar o mesmo número de horas que os homens, aumentando a necessidade de creches e escolas. No mesmo sentido, em 2008, a crise da bolsa de valores estadunidense fez aumentar o desemprego entre os suecos, o que provocou aumento dos benefícios de seguro-desemprego. (CAMARGO, 2017; GUIMARÃES, 2016)

Por se tratar de um Estado Único Monárquico Parlamentarista, o Reino da Suécia pode parecer estar distante da realidade da República Federativa do Brasil. Porém, entendemos os dois países como democráticos. Isso porque existem cláusulas nas duas Constituições que se aproximam nesse sentido. Por exemplo, a constituição sueca afirma que “o poder público na Suécia provém das pessoas”. Além disso, a câmara parlamentar é representativa, e o poder local é autônomo, ambos representados por assembleias eleitas por meio do sufrágio universal. Também é prevista a participação popular nas decisões do governo, conferindo ao cidadão o papel de protagonista dos rumos do país — ao menos na ideologia exposta pelas constituições dos dois países. (SUÉCIA, 2013; 2016; CAMARGO, 2017; BRASIL, 1988)

A Constituição da Suécia propõe a segurança dos direitos sociais e tem cumprido essa proposição, tanto que não conseguiu converter o estado de bem-estar social em Estado mínimo. Esses direitos são assegurados pela prestação dos serviços públicos gratuitos e de acesso universal. Por outro lado, por esse mesmo motivo, há o entendimento de que a liberdade e a igualdade também são asseguradas, de forma que não existe diferenciação dos extratos sociais, por quaisquer motivos, como etnia, nacionalidade, idade, gênero etc. (ENDRIGHI, 2020; CAMARGO, 2017).

Outro ponto de separação entre os dois países em tela é a propriedade privada. Na Suécia, assim como no Brasil, ela é separada entre bens móveis e imóveis. Aqui, nos interessa analisar os imóveis. Na Suécia, há um limite para o uso da terra. Em 1999, foi definido o direito ao acesso ao meio ambiente natural, que fez recair diversas responsabilidades ambientais aos proprietários de bens imóveis. Isso representou

uma restrição à propriedade individual. Há, também, outro aspecto que se refere à responsabilidade civil ambiental. As empresas podem ter um seguro contra qualquer responsabilidade, que não é feito individualmente, o que desencoraja a propriedade individual. (CAMARGO, 2017)

Endrighi (2020) esclarece que cerca de 90% da terra na Suécia, inferindo dados de Estocolmo, é de propriedade pública ou coletiva. Além disso, o estoque de terras é primordialmente público, porque, na constituição do Estado Nacional, toda a terra do novo país se tornou pública. Em movimento contrário, no Brasil, a maior parte da terra é privada, já tendo essa configuração a partir da formação da colônia extrativista, no início do século XVI. Essa é uma diferença crucial para entender o planejamento urbano em ambos os países. O estoque público de terras, além de permitir maior controle do solo urbano, ainda serve como moeda de troca para viabilizar os projetos necessários de infraestrutura destinados à coletividade, isto é, na dimensão pública.

Existe, então, uma diferença entre as duas realidades urbanas, brasileira e sueca, que perpassa a questão da propriedade da terra. Afinal, outros países apresentam a propriedade privada tão bem difundida quanto no Brasil, mas não possuem uma distância tão grande no que tange à desigualdade urbana e social vista no caso brasileiro. Acreditamos que o cerne desta questão seja, justamente, a Revolução Burguesa. Parece-nos que, na Suécia, pelo exposto até aqui, o entrelaçamento entre a burguesia e o povo, para desintegrar as estruturas feudais, de fato ocorreu.

Não foi isso que ocorreu no Brasil, como destaca Florestan Fernandes (1976). Em primeiro lugar, não havia uma burguesia formada, mas frações burguesas que detinham os meios de produção. E, ao invés dessas frações se unirem ao povo, elas se aliaram às aristocracias para, por meio do controle das instituições públicas, se manterem no poder, à revelia do povo. Por isso, mesmo o Brasil sendo um Estado Democrático de Direito, os abismos sociais permanecem inalterados (IASI, 2019; ARRUDA, 2010). No Brasil, observamos a ascensão do movimento dos trabalhadores, em meio à ditadura militar que perdurou entre 1964 e 1982, em que surgiu a liderança do, posteriormente, presidente Luiz Inácio Lula da Silva, oriundo do extrato da classe operária sindical. Como explica Singer (2012), esse movimento de reformismo fraco, originou, entre outros, o Programa Minha Casa Minha Vida. Porém, por se tratar de

pactos entre o Estado, perante as pressões das classes trabalhadoras e das classes dominantes, não foi suficiente para minimizar o patrimonialismo enraizado na cultura brasileira.

É possível percebermos o desenvolvimento de certo estado de bem-estar social brasileiro, que começou incipiente com as leis trabalhistas e que alcançou o auge na constituição de 1988. Ainda que não seja totalmente universal, existe a oferta de serviços públicos em saúde, segurança, educação e previdência. A habitação não é assegurada como um direito, mas também recebeu iniciativas públicas. Por outro lado, na Constituição brasileira, todas essas questões são colocadas como direito, mas que não são garantidos. Talvez seja possível entender que exista, em certos setores, a intenção da formação de um Estado Democrático de Direito, mas que não funciona na prática.

Para Florestan Fernandes (1976), isso é explicado por essa coalisão entre as frações burguesas e a aristocracia, que controlam as instituições públicas e democráticas. Nessa realidade, essa coalisão usa o aparato estatal em seu favor, destituindo os demais indivíduos da figura de cidadão, de forma que só seja digno da atenção do Estado aquele que pertence a essas classes dominantes. Em algumas ocasiões, a classe não dominante pode alcançar o poder público. Entretanto, ao se sentirem ameaçadas, as classes dominantes usam dos meios necessários para restabelecer a dominação.

Em nossa leitura, acreditamos que um exemplo prático e recente do que afirma Florestan Fernandes foi visto nas eleições dos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef, entre 2003 e 2016, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), com a ascensão de uma classe não dominante. Igualmente, posteriormente, por ocasião do golpe que destituiu do poder a ex-Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, representando o restabelecimento das classes dominantes. Além disso, houve, na sequência, uma série de medidas políticas que retrocederam os avanços, no campo social, que haviam sido conquistados durante o período anterior. Essas medidas foram justificadas com argumentos liberais de retomada econômica, mas que, em quatro anos, só agravaram a situação socioeconômica do país.

Parece-nos claro, com o exposto, que Cidade, Política e Direitos estão relacionados entre si e com o processo de urbanização. Além disso, embora a natureza dos Estados brasileiro e sueco pareçam partir de alguns pressupostos semelhantes, o estado de bem-estar social é muito diferente nos dois países, o que gera condições urbanas também diferentes. Parece que essas condições estão relacionadas à Revolução Burguesa, que apresenta particularidades no caso brasileiro. Essas particularidades, historicamente, dificultam o asseguramento dos direitos sociais, o que agravam a desigualdade e a injustiça social nas cidades. Dessa forma, entendemos ser necessário aprofundar as reflexões acerca do estado de bem-estar social, tanto no Brasil quanto na Suécia.

Nesse contexto, é importante mencionarmos o regime de escravidão que estruturou o Brasil até 1888, bem como os impactos causados por esse atualmente, como o racismo estrutural, presentes na sociedade brasileira contemporânea. Da mesma maneira, a desigualdade de gênero é pauta nas discussões sobre as políticas públicas e afeta as relações no Brasil. Adiantando o conteúdo das categorias de análise que serão postas, as questões referentes à classe, à raça e ao gênero não fazem parte delas, ainda que nos sejam questões de importância evidente. Por limitações do tempo de desenvolvimento desta tese, não aprofundamos a discussão desses pontos e nem os inserimos nas categorias de análise, mas acreditamos que a falta delas não acarretou prejuízo para alcançar o objetivo proposto. Para futuras pesquisas, apontamos que essa seja uma abordagem necessária.

## **1.2 Estudos comparativos em habitação social: nacionais e estrangeiros**

Wang e Murie (2011), ao investigarem o sistema habitacional chinês, percebem que os estudos sobre habitação são centrados na Europa e na América do Norte, tendo como base as ligações com as categorias do estado de bem-estar social. Embora as condições de habitação na China sejam bem diferentes das do Brasil, observando a condição estatal delas no Estado Comunista, ainda que haja ressalvas sobre a questão comunista, os autores corroboram com a importância dos estudos de habitação fora do eixo central euro-americano. Eles ainda apontam, como esperado, o sistema social-democrata escandinavo e o sistema misto inglês, tanto como padrões

quanto como representantes do declínio estatal e desmercantilizado, revelando a neoliberalização, como apontamos anteriormente. Esse tema ainda será aprofundado. Todavia, vale ressaltar que os autores apontam para as teorias mais recentes propostas por Kemeny, autor de várias publicações referenciadas em muitas das citadas aqui e que também será referenciado.

Em outra publicação, Wang e Horner (2012, p. 100, tradução livre), ainda olhando para política pública habitacional, apontam que, em relação à China e à Inglaterra, ainda que com matrizes distintas de estado de bem-estar social, “ambos os países experimentaram a maior escala de privatização da habitação social em países em desenvolvimento e desenvolvidos, respectivamente”. Porém, segundo estes autores, o resultado das privatizações é diferente em cada país, pois adotaram estratégias diferentes. Colburn (2019), comparando EUA, Reino Unido e Países Baixos, explica que os subsídios para acesso à casa própria parecem ser o padrão adotado no sentido das privatizações. Entretanto, a maneira como isso acontece em cada país, com os programas e padrões de acesso, se diferencia, repercutindo de maneiras diferentes na realidade, no território e no processo de urbanização das cidades.

Vale ressaltar que, no Brasil, a privatização é uma realidade histórica (FAORO, 2021), sendo que as iniciativas de moradias públicas é que são experimentais e exceção. Colburn (2019) explica, ainda, que países de tradição mais liberal, como EUA e Reino Unido (ainda que este tenha padrões mais universalizantes de estado de bem-estar social), os resultados são menos positivos, em comparação com os Países Baixos, que possuem uma tradição mais social-democrata de acesso aos direitos. O autor também se vale, como nós, das categorias propostas por Esping-Andersen (1991). Além de nos apoiar no uso dessas categorias como embasamento teórico, essa pesquisa pode ajudar a explicar as diferenças observadas por Wang e Horner (2012) na China e apontar para as diferenças entre Brasil e Suécia. As três categorias propostas por Esping-Andersen (1991) estão atreladas à ideologia política predominante em cada país e foram baseadas nos estudos originais de Titmuss, são elas: liberal; conservador; e social-democrata. No segundo capítulo desta tese, elas serão caracterizadas, e o contexto sócio-histórico de formação e a aplicação delas serão aprofundados.

As categorias propostas por Esping-Andersen (1991) são fundamentais para o entendimento do estado de bem-estar social nos diferentes países, ou grupo de países, que se estruturam a partir dele, conforme já apontado. Porém, a visão de Kemeny (2006; 2002; 2001; 1995) é igualmente fundamental e, de certo modo, complementar para a pesquisa proposta. Para o autor, as categorias propostas por Esping-Andersen, embora adequadas, carecem do entendimento das forças internas aos sistemas de estado de bem-estar social. Isso porque, duas, ou mesmo as três, categorias podem se confundir, devido à relação dessas forças. Principalmente, as características de cada categoria podem ser alteradas sensivelmente, de acordo com as relações de poder que comandam as estruturas do Estado. Sobretudo, para Kemeny (1995), a influência dos movimentos trabalhistas, a partir de reivindicações, possuem resultados diferentes nas políticas públicas sem, necessariamente, modificar a categoria do estado de bem-estar social. A maneira como essas modificações podem acontecer depende muito das relações entre as classes de influência, como a classe trabalhadora, a burguesia, as grandes corporações e os próprios políticos.

Assim, Kemeny (2006) rearranjou as categorias de Esping-Andersen, propondo uma nova relação entre as categorias originais e as influências das classes e das relações entre elas. As categorias extremas, Liberal e Social-Democrata, não tiveram modificações. Entretanto, o autor relaciona o tipo de regime liberal com uma coalisão hegemônica de direita, ligada ao liberalismo econômico e ao Estado mínimo, em que as classes trabalhadoras não possuem força para reivindicações. Já o tipo de regime social-democrata está associado a uma coalisão hegemônica de esquerda, em que prevalece o acesso universal às políticas públicas, com presença forte do Estado. A maior diferença, na visão de Kemeny, está no tipo de regime corporativista (que nos ajuda a entender o caso do Brasil). O autor subdivide essa categoria em três tipos de regime: corporativismo liderado pelo capital (pendendo para a direita conservadora); corporativismo de poder equilibrado (forças igualitárias); e corporativismo liderado pelos trabalhadores (pendendo para a esquerda progressista). Portanto, haveria cinco categorias de estado de bem-estar social, podendo-se alternar de tempos em tempos, num mesmo país, dependendo, por exemplo, do partido político eleito. Essa alternância poderia trazer significativas mudanças nas políticas públicas, de acordo com a subcategoria.

Kemeny (2006) ainda avança a discussão, inserindo uma dimensão fundamental do estado de bem-estar social, de acordo com os subgrupos propostos por ele, que é a Habitação Social, nosso objeto de estudo. O autor critica a teoria proposta por Esping-Andersen a não aproveitar a questão habitacional para aprofundar as teorias. Kemeny defende que a questão habitacional é central no estado de bem-estar social, porque ela tanto estimula a presença do Estado quanto garante as demais dimensões. Ainda relaciona as subcategorias que propõe ao modelo de provisão habitacional. Para ele, se o Estado tiver a presença de uma coalisão de direita, ligada ao Estado mínimo, então o sistema de habitação será dualista, ou seja, haverá tanto habitações de mercado quanto o sistema de aluguel, com mínima regulação do Estado. Nos sistemas de poder corporativista, o sistema habitacional será o de aluguel, porém com variações determinadas pela influência. Se a influência maior for capitalista, o mercado não será regulado. Se for equilibrado, o mercado será influenciado. Já se for dominado pelos trabalhadores, será mais fortemente regulado.

Para nós, as teorias propostas por Kemeny são interessantes, pois ajudam mais a explicar alguns fenômenos brasileiros, já que a categoria do estado de bem-estar social brasileiro corresponde ao subcritério corporativista-clientelista. Isso explica, por exemplo, as dinâmicas habitacionais na sequência de governos dos últimos vinte anos, inicialmente com o governo de Fernando Henrique Cardoso (corporativismo equilibrado); posteriormente com os governos Lula-Dilma (corporativismo liderado pelos trabalhadores); e, recentemente, com um governo, felizmente já superado, liderado pela ultradireita conservadora, nos parece ser corporativismo liderado pelo capital, mas com fortes tendências à hegemonia de coalisão à direita.

O referencial teórico brasileiro que trata da casa como mercadoria pode ser observado, entre outros autores, na obra de Maricato (2015a). Todavia, no aporte teórico internacional, Harvey (2005) e Weber (2013) também apontam na mesma direção. Nos estudos comparativos sobre habitação social levantados por nós, Fields e Uffer (2014, p. 2, tradução livre) corroboram com essa visão e apontam que “a integração financeira global transformou a economia política da habitação, especialmente quando os bancos centrais reduziram drasticamente as taxas de juros após a queda do mercado de ações em 2000, que adicionou liquidez à economia, aumentou os valores dos ativos e melhorou a rentabilidade”, em correspondência a



Rolnik (2019). Por isso, o entendimento das relações entre a provisão pública de habitação e o mercado imobiliário precisa ser mais bem compreendido, o que está previsto no escopo da pesquisa proposta.

Do ponto de vista metodológico, Colburn (2019, p. 3, tradução livre) também nos auxilia. Ele sustenta “que a pesquisa comparativa de habitação pode se concentrar em uma das três áreas: o desenvolvimento de políticas, a análise das próprias políticas e os resultados das políticas”. Fica claro, para nós, que nossa proposta se encontra na última área sugerida por ele, “os resultados das políticas”. O autor ainda pondera que, em estudos comparativos sobre habitação social, além da relação entre as políticas e as instituições, é necessário ponderar o mercado imobiliário.

No tocante ao método comparativo, Pickvance (2001) propõe quatro variedades de análises comparativas. Dentre elas, uma visa explicar diferenças ou semelhanças, que entendemos ser o nosso caso, pelas diferenças. Essa visão teórica é importante para justificar e embasar o intuito da pesquisa proposta, em querer comparar realidades tão diferentes. O autor propõe que a comparação pelas diferenças, como método, pode verificar se uma determinada realidade em uma sociedade se mantém em outra, a partir das categorias que se pretende analisar. O objetivo das categorias é propor variáveis controladas, ou seja, parâmetros, nas sociedades em tela. Essas variáveis, propostas pelo pesquisador, refletem o conhecimento teórico sobre as correlações hipoteticamente existentes e a dependência delas com as variáveis de interesse. No tocante à comparação pelas diferenças, também nos aproximamos do proposto por Costa (2014; 2005).

Gressler (2007, p. 163) está alinhada a Colburn (2019) e Pickvance (2001), ao afirmar que “o método comparativo fornece uma das mais generosas bases para especulação sobre comportamento específico” e que “observações em diferentes países ajudam a mostrar a especificidade dos comportamentos e como eles emergem das várias interações entre fatores físicos, sociais e/ou culturais”. Novamente, nos parece que a pesquisa proposta é adequada, considerando os percursos metodológicos das pesquisas comparativas em habitação social.

Milligan (2003), apoiando-se em Pickvance (2001), propõe estudo comparativo entre Austrália e Países Baixos, que se aproxima do nosso. Parece-nos que a Austrália tem condições similares às brasileiras, em que a provisão da habitação social passa pela iniciativa privada, sendo produzida em larga escala com suburbanização de baixa densidade. Esse cenário é diferente do encontrado nos Países Baixos e, para a autora, “visa contribuir para uma avaliação da forma como abordagens nacionais distintas da política habitacional estão promovendo ou restringindo os resultados habitacionais”. Ela ainda entende ser essencial um número reduzido de estudos de caso. O estudo aprofundado de dois exemplos é mais interessante que a análise necessariamente superficial de vários, pois contribui “para isolar os efeitos da política habitacional e para interpretar sua significância entre a multiplicidade de fatores e relações sociais que contribuem para o sistema habitacional” (MILLIGAN, 2003, p. 19, tradução livre). Acreditamos que nossa proposta, ao prever o estudo de caso de dois conjuntos habitacionais, um brasileiro e outro sueco, esteja alinhada ao que foi exposto.

Nesse tocante, é importante observarmos que:

[...] uma pesquisa comparativa completa precisa descrever o objeto em profundidade para saber como ocorreram os fenômenos políticos e os eventos de um país ou grupo de países. Depois disso, categorizar as informações sob uma classificação ajuda a tornar os dados menos confusos e complexos e a organizar as evidências empíricas. Somente após a criação de um quadro claro dos dados, é possível buscar os fatores que auxiliem na explicação do que foi descrito e organizado. O teste de hipóteses se concentra na eliminação de explicações rivais sobre determinados eventos, atores, estruturas e assim por diante, a fim de construir teorias mais gerais. Finalmente, o último objetivo está relacionado com a concepção de previsões em relação a outros países ou reivindicações sobre resultados políticos futuros. Teorias são necessárias para desenvolver esta parte final, mas não podem ser feitas sem as etapas anteriores, ou seja, uma classificação, uma boa descrição e testes de hipóteses. (DI GIOVANNI, 2019, p. 5, tradução livre)

Não obstante, Milligan (2003), faz um aviso importante sobre os estudos comparativos em habitação social e que aqui será absorvido para estruturar a tese

desenvolvida. A autora pondera que os estudos comparativos “têm sido enfraquecidos ao discutirem cada caso separadamente, usando, na melhor das hipóteses, um quadro analítico comum para alcançar uma perspectiva comparativa”. Por isso, a perspectiva comparativa estruturará a tese, apresentando os assuntos mais relevantes sempre da perspectiva das duas realidades sociais em tela. Por exemplo, ao invés de apresentar as iniciativas de provisão habitacional brasileiras e, posteriormente, as suecas, elas devem ser tratadas em paralelo, se entrelaçando no decorrer do texto. Outro ponto importante nesse mesmo sentido é a utilização dos mesmos critérios, pré-definidos, para ambos. Se o estudo da Constituição Sueca foi feito por meio de publicações analíticas, devido à barreira linguística que impede a leitura do original, então a brasileira teve a mesma abordagem.

Diversos aspectos aproximam e corroboram os estudos de Milligan (2003), Alves (2018; 2016) e Di Giovanni (2019), a começar com o uso das teorias de Kemeny, já citado anteriormente. Sônia Alves propõe, inclusive, em suas publicações, a utilização dessas teorias complementadas pelas categorias de estado de bem-estar social propostas por Esping-Andersen. Isso reitera a estruturação da pesquisa proposta, utilizando o mesmo aporte teórico-analítico das publicações mais relevantes acerca de estudos comparativos em habitação. Torna-nos claro que a perspectiva desenhada está devidamente ajustada e que a metodologia responde à altura das questões colocadas e da hipótese pretendida.

Alves (2016, p. 221, tradução livre) reafirma a problemática da habitação como mercadoria, entendendo que “a habitação representa um investimento intensivo em capital, mas também por ser um bem comercializável com forte potencial para gerar ganhos de capital, o que, por sua vez, gera grandes pressões quanto à política de apoio estatal”. Por isso, tanto ela quanto Di Giovanni (2019) entendem que a habitação social é um termômetro para as políticas públicas de estado de bem-estar social. Se há produção e oferta de habitação social, então o estado de bem-estar social está em pleno funcionamento. Quando há diminuição da oferta de habitação, então há diminuição nas garantias sociais. Por outro lado, de acordo com Alves (2018), os cinco países nórdicos, forjados na tradição social-democrata, contemplando bons índices de oferta de habitação para todos os níveis sociais, possuem diferentes modos de provisão habitacional. Isso também nos interessa entender, no caso sueco.

Reforçamos o entendimento de Di Giovanni (2019, p. 3-4, tradução livre), de que “a habitação revela um alto nível de correlação em toda a estrutura social, ao mesmo tempo em que afeta estilos de vida, forma urbana, bem-estar e qualidade de vida”, variando conforme, entre outros, a aptidão física do espaço (dimensões, acabamentos) e a localidade (proximidade dos serviços). Por isso, “para desenvolver ainda mais as pesquisas habitacionais nas teorias do estado de bem-estar social, é necessário construir estudos de habitação ancorados em um sólido arcabouço teórico que conecta outras áreas do estado de bem-estar social (transportes, trabalho, salários, planejamento, etc.)” (DI GIOVANI, 2019, p. 3-4, tradução livre), que, como vimos, também é uma das questões da pesquisa proposta.

Antes de passarmos à definição das categorias de análise, veremos outras publicações que se valeram da metodologia dos estudos comparativos em habitação social que buscamos caracterizar até aqui. Podemos citar Aguiar (2020), que comparou os projetos do Porto Maravilha (RJ) e do porto de Vitória (ES), também buscando aproximações e contrastes entre as propostas. A pesquisa de Ferreira (2020) comparou as iniciativas de autogestão e autoconstrução em dois períodos históricos — interessante perceber que o objeto da comparação estava posto pela diferença entre períodos históricos. Por sua vez, Lopes *et al.* (2021) compararam a condição de parques urbanos com a realização de atividades físicas, o que revela também a possibilidade de fatores relacionais nos estudos comparativos.

Dentre as diversas pesquisas citadas, todas, sem exceção, em menor ou maior grau, de maneira mais ou menos objetiva, fixaram parâmetros de comparação. Parece-nos clara a ideia de que, para comparar dois ou mais objetos, por aproximação ou divergência, mesmo que em diferentes condições, é necessário traçarmos as categorias de análise que serão aplicadas aos casos selecionados. Em geral, as pesquisas comparativas possuem suas particularidades, como todas: maior ou menor número de casos para serem estudados; parâmetros mais subjetivos ou mais objetivos; análise de material levantado ou aplicação de questionários; entre outras.

Na pesquisa proposta por Lopes *et al.* (2021, p. 231), foram utilizados “dois protocolos de observação sistemática: *System for Observing Play and Recreation in Communities* [...] e *Physical Activity Resource Assessment*”. É interessante observar que diferentes pesquisas podem ter diferentes necessidades de categorias de análise.

Por sua vez, o estudo de Gressler (2007), que comparou residências brasileiras e norte-americanas, propôs categorias de análise objetivas, mas sem a necessidade de protocolos pré-determinados. A autora adotou quatro critérios: presença de núcleo familiar (pai, mãe e filhos); casas próprias e unifamiliares; construções posteriores a 1990; proximidade de um padrão pré-estabelecido de área, preço e número de quartos.

Lima e Toledo (2018) propuseram um estudo sobre a permanência da dependência de empregadas em apartamentos, comparando projetos arquitetônicos datados entre 1960 e 1990. A comparação se deu entre projetos, mas, assim como Ferreira (2020), em determinado período histórico. Os parâmetros colocados foram: variação das tipologias; presença da dependência de empregada; alocação da dependência na planta; flexibilidade no acesso aos demais ambientes; e posição do banheiro de serviço. Embora, nesse exemplo, as categorias também sejam objetivas, a avaliação pode ser subjetiva, usando conceitos como acessibilidade aos demais ambientes e flexibilidade de acesso, sendo que ela considera a avaliação técnica do pesquisador sobre o documento, no caso, a planta dos apartamentos.

Entendemos, então, que embora não haja um padrão a ser seguido para propormos as categorias de análise, alguns assuntos necessitam ser abordados em cada estudo. Assim, é necessário que haja um desenvolvimento metodológico das categorias que serão utilizadas, de acordo com os objetivos da pesquisa e as questões que se quer responder. Para o nosso caso, já percebemos ser necessária a investigação das relações entre a natureza das políticas públicas habitacionais, o papel do mercado imobiliário na provisão habitacional, o padrão do estado de bem-estar social, as características físicas da habitação, a posição no território. Outra questão importante é a dignidade, a adequação da moradia.

Mulliner *et al.* (2016) esclarecem que a:

[...] unidade habitacional sozinha não é suficiente para alcançar o bem-estar da comunidade e da família; as famílias precisam de moradias dignas que estejam bem localizadas em ambientes de boa qualidade e limpos, seguros e tenham fácil acesso a empregos, serviços e transporte público. (MULLINER *et al.*, 2016, p. 4, tradução livre)

Para esses autores, a maneira tradicional de medir o acesso à moradia, por meio da porcentagem de comprometimento da renda familiar, é muito limitada, sendo necessário desenvolver uma ferramenta de avaliação mais holística de acesso à moradia digna. Por isso, acreditamos em diferentes variáveis relacionadas ao direito à cidade e à moradia digna, nos aproximando de Rolnik *et al.* (2015a; 2015b).

Nesse sentido, mas sob outra perspectiva, Whitehead *et al.* (2000, p. 256, tradução livre) compararam as desigualdades ao acesso à saúde entre as mães solteiras e casadas no Reino Unido e na Suécia, considerando, entre outros fatores, o acesso à moradia digna. Esses autores defendem que a natureza das “políticas públicas podem contribuir para gerar e manter as desigualdades sociais, podendo resultar em condições de saúde fora do padrão aceitável para a população”. Para isso, usaram análise empírica de dados e pesquisas domiciliares, esclarecendo “os possíveis caminhos que podem levar as mães solteiras à condição de desvantagem sanitária em diversas variantes, com potencial impacto político”.

Dentre todas as publicações selecionadas para análise, julgamos ser a de Wilderom (2018) a que mais se aproxima do que desenvolvemos. A autora propõe um estudo comparativo entre São Paulo e Medellín, intitulado como “Dupla Periferia”, por estarem na periferia de cidades periféricas. Aproximamo-nos do entendimento da urbanização como processo social. Nesse sentido, aproximamo-nos novamente de Costa (2014; 2005), que nos permite enxergar o processo social como político, econômico, cultural e tecnológico: as categorias de análise que propusemos para nossa investigação. Ambos os autores se apoiam em Lefebvre e Milton Santos, “no sentido de constatar que o espaço é um fato social que também define os fenômenos sociais, da mesma maneira é produtor e produto, possuindo a capacidade de ser determinante e determinado” (WILDEROM, 2018, p. 3).

Wilderom (2018) propõe, a partir da complexidade do objeto estudado, o uso da História Comparada como método. De acordo com Barros (2007, p. 10) que vai:

[...] iluminar um objeto ou situação a partir de outro, mais conhecido, de modo que o espírito que aprofunda esta prática comparativa dispõe-se a fazer analogias, a identificar semelhanças e diferenças entre duas realidades, a perceber variações de um mesmo modelo. Por vezes, será possível ainda a prática da “iluminação recíproca”, um pouco mais sofisticada, que se dispõe a confrontar dois objetos ou realidades ainda não conhecidos de modo a que os traços fundamentais de um ponham em relevo os aspectos do outro, dando a perceber as ausências de elementos em um e outro, as variações de intensidade relativas à mútua presença de algum elemento em comum. (BARROS, 2007, p. 10)

Pretendemos, então, seguir dessa forma, pensando nos dois estudos de caso propostos à luz da História Comparada, em que um se projeta no outro, ajudando-nos a compreender as realidades em que estamos inseridos. Concordamos com Wilderom (2018) sobre a necessidade de encararmos os dois casos, sistematicamente, a partir das mesmas categorias de análise, como já mencionamos anteriormente. Nos afastamos da autora em relação à abordagem dos estudos de caso, já que essa optou por análise fotográfica superficial de um número grande de casos, enquanto nós selecionamos apenas dois, para uma análise mais aprofundada, como também já foi colocado.

De acordo com Barros (2007, p. 3), a História Comparada pode oferecer respostas criativas às perguntas sobre o objeto de estudo: “o que observar?”, “como observar?” e “como tratar os resultados observados?”. Todavia, alerta para “as armadilhas mais comuns relativas a essa modalidade histórica. O anacronismo, a analogia enganadora, a generalização indevida, a indução mal encaminhada”. Também é importante frisar que esse método, como os anteriores, pretende “compreender a partir de bases mais conhecidas e seguras aquilo que nos é apresentado como novo, seja identificando semelhanças ou diferenças”. Frisamos mais um método em que é possível comparar pelas diferenças, como na pesquisa proposta.

Dessa forma, Barros (2007) aponta dois grandes caminhos a serem seguidos, ao utilizarmos o método da História Comparada: comparar duas sociedades, distantes ou contíguas no tempo e espaço. A diferença primordial é a interinfluência de uma sobre a outra, o que é impossível se elas estiverem distantes no espaço e no tempo.

Porém, com a globalização, duas sociedades síncronas podem estar distantes no espaço e, ainda assim, sofrerem interinfluências, como acreditamos ser o caso entre Brasil e Suécia. Dessa forma, a princípio, entenderemos que não há interinfluências entre as políticas públicas habitacionais suecas e brasileiras, mas que poderão ser configuradas a partir deste estudo. Sobremaneira, tendo em vista a neoliberalização que afeta o mercado habitacional sueco desde meados de 1990, é possível que a experiência habitacional brasileira possa servir de alerta para os nórdicos.

A História Comparada ainda propõe quatro tipologias de pesquisa: individualizadora; diferenciadora; universalizadora; e globalizadora. A primeira trata de examinar os casos selecionados pelas semelhanças, buscando identificar as particularidades de cada um. A diferenciadora, que acreditamos ser a mais adequada para nossa pesquisa, analisa casos diversos sobre um conjunto fixo de variáveis. Ou seja, explora a fundo cada caso sob as mesmas perspectivas, para assinalar as diferenças. A abordagem universalizadora busca elementos comuns em todos os casos analisados, enquanto a globalizadora admite a inserção dos casos em um sistema único que dê sentido a todos. (BARROS, 2007)

Para o autor,

História Comparada consiste, grosso modo, na possibilidade de se examinar sistematicamente como um mesmo problema atravessa duas ou mais realidades histórico-sociais distintas, duas estruturas situadas no espaço e no tempo, dois repertórios de representações, duas práticas sociais, duas histórias de vida, duas mentalidades, e assim por diante. Faz-se por mútua iluminação de dois focos distintos de luz, e não por mera superposição de peças. (BARROS, 2007, p. 24)

Barros (2007) corrobora com a ideia de que, ao usarmos a História Comparada como método, devemos estruturar todo o trabalho nessa lógica, apresentando os temas sempre na perspectiva de comparação dos dois casos, que, no nosso caso, são as políticas públicas habitacionais brasileiras e suecas.



Alinhados ao método proposto, como já apontamos, nossa intenção com os estudos de caso propostos por essa tese é fazer uma comparação pelas diferenças. Entretanto, frisamos que, mesmo em realidades tão distantes, quanto a brasileira e a sueca, é importante apontarmos a semelhança, que também corrobora metodologicamente com a comparação proposta. No nosso caso, essa semelhança aparece na intenção da produção da habitação social pelo Estado, em ambos os casos.

### **1.3 Outras perspectivas sobre habitação social e estado de bem-estar social**

Parece-nos, resumidamente, que as recentes pesquisas em habitação social no Brasil estão divididas em quatro grandes grupos, de acordo com a intenção de comprovação dos autores, e as respectivas afirmações já se encontram suficientemente cientificamente comprovadas:

(1) Historicamente, o território urbano das cidades brasileiras foi forjado, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, sob a perspectiva da espoliação urbana, promovida pelos grandes proprietários de terras, sem considerar o acesso à moradia digna, à cidade e aos serviços públicos, o que tem implicações na qualidade de vida urbana até a atualidade. Mesmo alguns avanços nos direitos sociais e na legislação de controle do uso do solo não são capazes de reverter essa lógica de ocupação. (ARAGÃO, 2022; ABREU, 2021b; CORRÊA, 2021; DAMASCENO, 2021; FREITAS, 2021; SOUZA; MERCÊS, 2021)

(2) Os programas habitacionais federais não foram capazes de reduzir o déficit habitacional, mesmo que a produção, quantitativa, de unidades habitacionais tenha sido expressiva. Além de não reduzirem o déficit, intensificaram, em geral, as dinâmicas já presentes naqueles territórios, mesmo trazendo algum progresso em relação à criação de sistemas e fundos habitacionais. Isso os coloca mais como programas econômicos do que habitacionais (LORENZETTO; DA SILVA, 2022; DAMASCENO, 2021; NICOLA, 2021; OLIVEIRA, 2021; PINHO, 2021; RAMOS; NOIA, 2016).

(3) A problemática habitacional brasileira se coloca de duas maneiras: a baixa qualidade das unidades habitacionais produzidas; e o acesso à terra urbanizada que garanta os demais direitos, como saúde, educação, lazer e cultura. Essa questão é bastante controversa, já que a literatura científica já se mostrou conhecedora de soluções para ambos os entraves. (ABREU, 2021b; BRAGA JUNIOR, 2021; KLINTOWITZ, 2011; SOUZA; MERCÊS, 2021; RIBEIRO, 2007)

(4) Ainda que o direito à moradia digna seja reconhecido pela Constituição Federal e esteja presente em diversos acordos internacionais — dos quais o Brasil é signatário —, e que exista experiências positivas nos diversos níveis de governo, assim como na academia, sobre regularização fundiária e urbanização de favelas, continuam acontecendo despejos e remoções forçadas, que atingem as populações de maior vulnerabilidade social e que, costumeiramente, são realojadas em situações ainda piores do que as originais, para que a terra que ocupavam seja reintegrada ao mercado imobiliário formal, ao qual elas dificilmente terão acesso. (ARAGÃO, 2022; VASCONCELOS; GENÚ; NASCIMENTO, 2022; SILVA, 2022; ABREU, 2021a; BRAGA JUNIOR, 2021; REIS et al., 2021; POCHMANN, 2004)

Esses quatro grandes grupos são alvos constantes das pesquisas sobre habitação, já de longa data até as pesquisas mais recentes. Ainda que tenham variações nas abordagens, como as implicações da recente pandemia de Coronavírus, as conclusões a que chegam não fogem às regras. Não são raras as pesquisas que ainda relacionam dois ou mais desses grupos que apontamos, mas também sem avanços significativos para o que já é conhecido da problemática exposta. Acreditamos que essa improficuidade em apresentar novos horizontes para uma possível solução para a problemática habitacional aponte, justamente, para uma nova perspectiva. A busca por respostas deve estar fora dessa lógica, já um pouco relativamente esgotada.

Para nós, um possível caminho que contribua para o avanço da discussão é justamente a habitação como uma das dimensões do estado de bem-estar social, que é uma das lacunas encontradas nas buscas por pesquisas brasileiras sobre habitação social, como apontado anteriormente. Desde meados do século XIX — quando entendemos ser o início da problemática habitacional nas cidades brasileiras — até recentemente, com o Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021), os repetidos

esforços federais em diminuir as diferenças socioespaciais urbanas, provendo moradia digna e acesso à cidade, não tiveram êxito. Preconizamos, então, que seja necessário um Estado forte, com presença nos diversos âmbitos habitacionais (não apenas na produção e provisão), que retome e termine de implantar um estado de bem-estar social pleno para a sociedade brasileira, em que a habitação seja uma das dimensões asseguradas, como pilar. É apontando para esse caminho que esta pesquisa se desenvolve.

É importante ressaltar que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ao lado de outras iniciativas associadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), representou avanços importantes e significativos para uma política pública habitacional. Esses programas e iniciativas previram a participação de famílias com renda zero, ofereceram subsídios vultuosos a fundo perdido, deram protagonismo às mulheres chefes de famílias, previram a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), entre outros. Também é verdade que, nesse ensejo, foram criadas iniciativas inéditas, como o Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o MCMV-Rural, o MCMV-Entidades, entre outros. Essas iniciativas, além de intentarem se fixar como políticas públicas perenes, também se distanciavam e ofereciam alternativas à financeirização da moradia. Ainda era exigido que os municípios receptores das verbas federais elaborassem Planos Diretores Participativos (PDP) e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Porém, ainda que tenhamos boas experiências, são exceção, em termos quantitativos. Numericamente, o PMCMV tem uma produção muito mais expressiva de unidades habitacionais voltadas à produção pelo mercado e, ainda, concentrada nas faixas de maior renda. (CALDAS, 2018; FERREIRA, 2012)

Também é necessário frisarmos que, em termos de legislação urbanística voltada à reversão dos processos de espoliação urbana e produção de moradia bem localizada — o que garantiria o direito ao acesso à moradia digna, à cidade e aos serviços públicos —, o arcabouço legal brasileiro está bastante bem estruturado. Somamos às iniciativas apresentadas no parágrafo anterior, o capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Os instrumentos previstos seriam mais do que suficientes para garantir os

direitos à moradia digna e à cidade. Ainda assim, essa não é a realidade indicada pelas publicações científicas a esse respeito, e nem é o que vivenciamos nas cidades brasileiras. Portanto, nos parece que o arcabouço legal é suficiente e que a possibilidade do governo municipal definir a posição da moradia social é possível, desde que os interesses sociais, nesse aspecto, se sobressaiam aos interesses do capital privado. Para isso, apontamos o possível entrelaçamento das Políticas Públicas Habitacionais com a efetivação do estado de bem-estar social.

Porém, para entendermos esse entrelaçamento e como esse desenvolvimento deve se dar, apontamos, novamente, para o estudo comparativo proposto nesta pesquisa. Esperamos que, ao nos aproximarmos da experiência sueca, possamos observar, pelas diferenças, a maneira como o estado de bem-estar social, de caráter social-democrata, encara a dimensão das políticas públicas habitacionais de maneira a criar um ambiente urbano socialmente mais justo, eficaz, saudável, universal e garantidor das demais dimensões do estado de bem-estar social. Essa observação deve-nos abrir a alternativas de soluções habitacionais, sem intenção de copiar o modelo sueco ou nórdico. Ao contrário, problemas locais exigem soluções locais, que podem surgir a partir do conhecimento estrangeiro. Todavia, essas questões serão pautadas nos capítulos 3 e 4. Por ora, nos coube justificar e viabilizar, metodologicamente, o estudo proposto.

Pode parecer, por enquanto, que nossas intenções sejam de afastar a produção habitacional do mercado, ou de propor o encerramento da propriedade privada. Porém, acreditamos que as soluções para problemas complexos, como o acesso à habitação no Brasil, exijam soluções igualmente complexas. Dessa forma, a princípio, com a dimensão dos problemas habitacionais existentes no Brasil, todas as formas de iniciativas de acesso à habitação podem ser consideradas, com intuito de se complementarem. Construção de novas unidades (RODRIGUES, 2021), conversão de edifícios vazios (DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2020), adequação de moradias existentes, ampliação da infraestrutura urbana, viabilização de novas centralidades, modais alternativos de transporte, reurbanização de favelas e assentamentos precários, regularização fundiária e edilícia (BALBIM, 2022), aluguel social (DIAS; SANTOS, 2021), moradias públicas, financiamentos subsidiados (MELAZZO *et al.*, 2021), casa própria: todas as estratégias devem contar para apontarmos uma possível solução para a problemática habitacional brasileira.

É importante frisarmos que não estamos sozinhos nessa proposta. Fahey e Norris (2009) entendem que a neoliberalização e mercantilização da provisão habitacional é uma realidade, mesmo nos países de capitalismo central, e que independe da categoria de estado de bem-estar social vigente. É uma realidade que veio para ficar. Portanto, a atuação do Estado deve ser conjunta e reguladora. Carmo (2022, p. 164), ao analisar a produção habitacional no Distrito Federal brasileiro, também aponta que a “política de habitação não se resume à construção de novas moradias, e o ordenamento brasileiro hoje oferece as mais variadas soluções legalmente reguladas” e que “é necessário eleger a habitação popular como prioridade, combater a especulação imobiliária e a grilagem, bem como prover estímulos à iniciativa privada”.

Devemos lembrar, como já apontado anteriormente (MARICATO, 2006), que a equipe do extinto Ministério das Cidades, ao desenhar o PMCMV, previu a contemplação da população de faixas de maior poder aquisitivo. Isso porque, se não houver atendimento para essas faixas, elas também ameaçam o acesso e a posse das classes de menor poder aquisitivo. Portanto, já é sabido que o atendimento às classes mais altas é necessário para viabilizar a moradia para os mais vulneráveis. Isso corrobora com nosso entendimento de que é necessária uma gama variada de soluções para o acesso à moradia digna. Afinal, indo ao encontro de um dos princípios do estado de bem-estar social social-democrata, os direitos devem ser universais, ou seja, garantidos a todos.

#### **1.4 Categorias de análise**

Nos baseamos no exposto, para configurarmos e propormos as categorias de análise que entendemos ser suficientes e adequadas para compararmos os estudos de caso eleitos e observarmos os resultados das políticas públicas habitacionais no processo de urbanização brasileiro e sueco. Como já mencionamos, utilizaremos o conceito proposto por Costa (2014; 2005), entendendo os processos de urbanização como um fenômeno social e, portanto, político, econômico, cultural e tecnológico. Dessa maneira, esses fenômenos deram origem às nossas quatro grandes categorias, que determinaram os elementos que foram analisados igualmente em

semelhança, em cada estudo de caso, para entendermos as diferenças entre as duas realidades em tela.

Para sistematizar a proposta, as categorias, ferramentas e elementos de análise foram organizados na Tabela 1. Nela, é possível observar que, para cada uma das quatro categorias propostas, temos: temas gerais da categoria, que confrontam o desenho das políticas com os produtos finais construídos; a avaliação documental necessária, ou seja, os documentos levantados e analisados; o tipo de investigação que se pretendeu, a partir de perguntas respondidas pelos documentos levantados; a fonte de obtenção dos documentos relativos; e a técnica analítica utilizada para a avaliação documental. Frisamos que a mesma tabela foi aplicada igualmente aos dois estudos de caso selecionados, conforme aponta a metodologia.

Com uma exceção, as fontes selecionadas foram suficientes para a análise que foi feita dos documentos levantados, e estes foram suficientes para responder aos questionamentos propostos. A exceção se deu pela impossibilidade de acesso aos desenhos técnicos dos blocos que conformam os dois conjuntos e das unidades habitacionais que formam os blocos. A falta de acesso ao projeto dos blocos foi, em parte, suprida pelas imagens aéreas disponíveis na internet; e a falta de acesso ao projeto das unidades habitacionais, no caso brasileiro, pelo levantamento de campo que gerou um croqui. No caso das unidades habitacionais do conjunto sueco, não foi possível termos acesso, nem aos documentos nem no local, o que impossibilitou a análise delas. Também é importante frisar que optamos por não realizar entrevistas com moradores e demais envolvidos nos projetos e construção, porque a intenção da pesquisa é a avaliação técnica do pesquisador sobre as políticas e o resultado delas no território. Ainda que a visão dos moradores seja interessante do ponto de vista da pós-ocupação<sup>6</sup>, entendemos não ser necessária para a pesquisa proposta.

---

<sup>6</sup> Em Maroso (2017), a pós-ocupação foi alvo da pesquisa, pelo interesse na percepção dos moradores, acessada por meio de entrevistas semiestruturadas e posterior análise do discurso. Um outro método para outro objetivo.

Tabela 1 – Categorias, ferramentas e elementos de análise dos Estudos de Caso

<b>Categorias</b>	<b>Temas</b>	<b>Avaliação documental</b>	<b>Investigação</b>	<b>Fontes</b>	<b>Técnica de Análise</b>
<b>Política</b>	Planos habitacionais; Instrumentos (estatuto da cidade); Legislação específica (ZEIS)	Constituição; Lei do Programa; Legislação estadual e municipal; Plano diretor; Plano de habitação	O que diz a constituição sobre o direito à habitação e aos programas habitacionais? Quais programas existem/existiram?	Documentos oficiais disponíveis online	Análise crítica baseada nas perguntas da investigação
<b>Econômica (socioeconômica)</b>	Perfil: renda; idade; filhos; formação		A quem se destinam os programas? Como acessam as UH? Como é o repasse de verba e o financiamento da construção?	Documentos do programa; registros das prefeituras; projeto arquitetônico	Análise crítica baseada nas perguntas da investigação
	Fator: mulher chefe de família; pessoa com deficiência	Seleção dos beneficiários			
	Porcentagem de apartamentos acessíveis	Projeto/Legislação			
	Propriedade do imóvel; Financiamento; Subsídio	Legislação			
	Financiamento da construção; Repasse de verba	Neoliberalização			
Geração de emprego e renda					
<b>Cultural</b>	Mapeamento	Mapa entorno	Onde ficam os conjuntos? Onde estavam as famílias antes de estarem lá? Existe participação no projeto? Após acessar as UH, há apoio? Como são resolvidas questões de condomínio/área comum?	Levantamento de campo	leitura do território
	Inserção na cidade	Localização; vazios urbanos; especulação imobiliária; proximidade com zona rural; transporte público; transporte alternativo; acesso a serviços (cotidiano, eventual, esporádico); barreiras e cicatrizes urbanas (trem, rodovia)			
	Origem das famílias; Fortalecimento da comunidade; Associação de bairro	Br - favelas, área de risco, ônus excessivo; Se - imigrantes (qual nac), refugiados			
	Padrão condominial	Foto dos acessos, Áreas livres, recreativas, Ruas muradas			
	Participação comunitária no projeto				
<b>Tecnológica</b>	Qualidade técnica do Projeto; Topografia; Tipologias (várias?); Conforto ambiental (acústico, térmico)	Processo aprovação projeto (situação, implantação, plantas e cortes)	Como são os projetos dos conjuntos e das UH? Como é a qualidade construtiva?	Projeto Arquitetônico aprovado e executado	Análise técnica
	Qualidade da construção	Padrão construtivo; Fotos dos edifícios; Fotos dos apartamentos	Quem escolhe o terreno e define a posição no território? Os conjuntos reforçam a urbanização já existente?	Edifício construído	
	Escolha do terreno				
	**Urbanização dispersa				

Fonte: elaborada conforme o desenvolvimento das categorias de análise. Estão colocados: condições legais e implantadas, que confrontam o desenho das políticas com os produtos construídos; os documentos levantados e analisados; a investigação que se pretendeu; a fonte de obtenção dos documentos; e a técnica utilizada para a avaliação. Aplicados igualmente aos dois estudos de caso selecionados, conforme aponta a metodologia.

## **Considerações Transitórias do Capítulo 1**

Está posta, então, a metodologia adequada para o desenvolvimento da pesquisa proposta, tendo o necessário para responder adequadamente ao objetivo principal e comprovar, ou não, a hipótese colocada, como veremos no decorrer deste texto. Nossa tese é a de que as políticas públicas habitacionais inseridas em meio ao estado de bem-estar social de categoria social-democrata, como é o caso da Suécia, produzem conjuntos habitacionais que colaboram com processos de urbanização socialmente mais justos, quando comparadas com as políticas públicas habitacionais inseridas em meio ao estado de bem-estar social de categoria meritocrático-clientelista, como é o caso do Brasil.

Apresentamos diversas publicações que mostram o interesse por estudos comparativos em habitação social, em especial o olhar singular que pretendemos, ao comparar Brasil e Suécia. As mesmas publicações mostram a viabilidade da comparação de dois casos tão distintos, na comparação pelas diferenças. A metodologia da História Comparada forneceu bases interessantes nesse sentido, sendo complementada pelos outros estudos, no intuito de criar as categorias de análise que serviram para avaliarmos os dois estudos de caso, um brasileiro e outro sueco. O estudo comparativo acompanhou todos os assuntos tratados no texto da tese, não apenas os estudos de caso, para evitarmos armadilhas inerentes a essa metodologia.

As categorias propostas derivam do entendimento de que o processo de urbanização é social e, portanto, político, econômico, cultural e tecnológico: que conformam as quatro categorias de análise. A partir delas, foram pensadas ferramentas e estratégias de investigação de cada uma. Nosso estudo preocupou-se em aplicar a metodologia igualmente para os dois estudos de caso, usando as mesmas categorias, conceitos, ferramentas e estratégias, a fim de elucidar as divergências entre as duas realidades, que é o objetivo.



## **2. Conceitos necessários ao entendimento das políticas públicas habitacionais como dimensão do desenvolvimento e efetivação do estado de bem-estar social**

Posta a metodologia que estruturou a tese que ora se apresenta, destinamos este segundo capítulo à apresentação do nosso entendimento sobre alguns conceitos, o que é fundamental para nortear a discussão proposta. O texto foi estruturado principalmente mediante a revisão bibliográfica de autores de cujas premissas comungamos e que se tornaram, grande parte, referências sobre os assuntos tratados. Sempre que necessário, traçamos paralelos entre as realidades brasileiras e suecas, por se tratar de um estudo comparativo, como a metodologia explicitada. As pontes criadas neste capítulo ajudaram a estruturar a análise dos dois estudos de caso (Residencial Sírius, Campinas/SP-BR e Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE), que será apresentada no quarto e último capítulo.

### **2.1 Cidade, política e direitos**

Alguns motivos nos apontaram a pensar as políticas habitacionais. Em primeiro lugar, a relevância social, quando percebemos a habitação como item essencial para o desenvolvimento da vida humana cotidiana, embora ainda haja, na realidade brasileira, déficit de mais de seis milhões de domicílios, sendo mais de cinco milhões em zona urbana<sup>7</sup> (FJP, 2017). Paralelamente, consideramos as políticas habitacionais como as que possuem uma ligação direta com a construção das cidades, já que essas políticas são definidas pelo poder público.

As políticas urbanas, no que tange à construção de habitações, geralmente se limitam às regras municipais, estaduais e federais que estabelecem parâmetros mínimos e máximos para elas. Aliás, a flexibilidade das regras construtivas nas cidades brasileiras resultou na paisagem urbana contemporânea, que consideramos ser irregular. Essa diferença pode ser notada quando comparadas, por exemplo, a Avenida Paulista, em São Paulo, com a Champs-Élysées, em Paris. Parece existir

---

<sup>7</sup> Dados estimados pela Fundação João Pinheiro, em 2015. Para 2020, a estimativa, conforme publicado no portal IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), do déficit total se aproxima de oito milhões de domicílios.

determinado controle na paisagem parisiense que não é visto no caso brasileiro, aparentemente reflexo de diferenças no caráter das legislações<sup>8</sup>.

Entretanto, não são a essas leis que nos referimos. Aqui, fazemos alusão à Habitação de Interesse Social (HIS) e às ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), enquanto elementos definidores de políticas públicas. O governo, ao constatar a impossibilidade daquela parcela social, que não consegue acessar o mercado imobiliário, pode criar programas que, ao proverem unidades habitacionais destinadas às pessoas com menor poder aquisitivo, favoreçam a diminuição do déficit habitacional e, portanto, a diminuição de pessoas sem ter onde morar.

O Estado, ao ser provedor dessas unidades, assume papel central na organização necessária para a construção de moradias. Ele pode desempenhar, ao mesmo tempo, papel de capital financeiro, de capital incorporador e de capital construtor. Ou seja, ele pode arcar com o custeio das obras, com a viabilidade dos projetos e com a execução das obras — embora, geralmente, repasse o desempenho do papel de capital incorporador às construtoras privadas. A capacidade que o Estado possui de representar esses três papéis, somada com a capacidade de legislar, faz com que tenha total independência na construção das cidades, ou pelo menos em parte dela, quando atua como provedor de habitação popular<sup>9</sup> (MARICATO, 2015a; 2015b).

O poder público pode planejar e executar outros tipos de obras nas cidades, destinadas à saúde, educação, infraestruturas, entre outros. Elas podem até modificar a aparência e a dinâmica local, mas estão – na maioria das vezes – inseridas em locais, bairros, já definidos por outros agentes. O poder público também pode planejar e executar obras de sistema viário, arruamentos, mas sem conseguir produzir o que será implantado ali. Por isso, a construção da habitação social nos parece tão particular. Entretanto, a experiência brasileira das últimas décadas revela que esse não foi o pensamento, ou o intuito, dos programas habitacionais federais.

---

<sup>8</sup> A relação entre a legislação urbanística e a paisagem urbana será desenvolvida posteriormente, nas categorias de análise pretendidas para os estudos de caso.

<sup>9</sup> A reflexão apresentada é derivada do segundo subitem do primeiro capítulo da Dissertação de Mestrado, anteriormente defendida. (MAROSO, 2017).

Ponderamos as experiências do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que atuaram entre 1964 e 1986 e entre 2009 e 2018<sup>10</sup>, respectivamente. Embora, em ambos os casos, o Estado tivesse oportunidade de desempenhar o papel dos três capitais, essa foi repassada, em parte, para a iniciativa privada. O papel de capital financeiro foi repassado para a Caixa Econômica Federal (CEF), que gerenciava os pagamentos e financiamentos, além de aprovar a viabilidade econômica dos empreendimentos. A CEF, embora controlada pelo governo, que é o maior acionista, é uma empresa privada de capital aberto e, portanto, comprometida com o lucro (KOURY, 2013; ROLNIK *et al.*, 2015a; 2015b). De acordo com o Estatuto Social da Caixa Econômica Federal (CEF, 2021), dos R\$ 100 bilhões do capital total da empresa, R\$ 68 bilhões correspondem ao governo, ou seja, 68%. O restante pertence ao capital privado, recebendo dividendos do lucro gerado pela empresa, que é responsável pela viabilização econômica dos programas sociais.

O papel do capital construtor era repassado para as construtoras privadas, por meio de contratos com a CEF. Elas ficavam, então, responsáveis por transformar os recursos públicos em construção, obedecendo às regras colocadas pela CEF. Tanto o projeto das unidades habitacionais quanto a qualidade da construção ficaram sob responsabilidade das construtoras, que também estavam comprometidas com o lucro. O capital incorporador algumas vezes também ficava no âmbito das construtoras particulares. Quando isso acontecia, ao poder público restava apenas a aprovação do projeto, como em qualquer outro projeto de construção (AZEVEDO, 1988; MAROSO, 2017).

Em outras vezes, o capital incorporador era representado pelo poder público. Isso acontecia quando a gleba em que seria construído o empreendimento era pública, transmitida às construtoras por doações. Nesses casos, o poder público poderia ter a prerrogativa de, ao menos, escolher a localização da habitação. Entretanto, como já apontamos em estudos anteriores, essa escolha – geralmente – obedecia aos interesses de reprodução do capital. É necessário frisar, na questão da posição da HIS no território, que, durante a atuação do PMCMV, já existiam

---

<sup>10</sup> Consideramos o final do PMCMV com o final do governo Temer. Embora ele não tenha deixado de existir oficialmente, observamos a descontinuidade da atuação e das regras originais, desde o final de 2018. Entretanto, essa discussão será aprofundada oportunamente.

ferramentas legais de controle do solo urbano, capazes de garantir uma boa localização para esses empreendimentos, mas que também não foram usualmente aplicadas (ROLNIK, 2010; MAROSO, 2017).

A busca pelo lucro, pelas empresas privadas, não constitui um mal em si e é inerente ao sistema capitalista, no qual nossas cidades estão inseridas. A construção das cidades passa pelas investidas de reprodução do capital privado. Vem sendo assim há alguns séculos nas cidades da maior parte do mundo ocidental – e oriental também (HARVEY, 2005). Todavia, as iniciativas de provisão pública de habitação se fazem necessárias, aparentemente, pela falta de possibilidade do atendimento de uma parcela da população de menor poder aquisitivo pelo mercado imobiliário formal. Assim, nos parece mais coerente que essas iniciativas fugissem da lógica da produção capitalista do espaço, sobretudo do espaço urbano, indo de encontro às lógicas capitalistas.

Como dissemos, essa lógica está presente em grande parte do mundo ocidental, mas não em todo ele. Ou, pelo menos, não esteve presente até o final do século passado. É o caso, por exemplo, da Escandinávia, onde cerca de 90% da terra urbana é pública, de empresas públicas ou de cooperativas de moradores. (ENDRIGHI, 2020; HEDIN *et al.*, 2012; HEDMAN, 2008). A experiência nórdica é diferente da brasileira, porque, historicamente, as terras foram entendidas como propriedade pública dos Estados. No caso brasileiro, ainda durante o império, Dom Pedro II assinou a Lei de Terras, de 1850, que dividiu as zonas rurais em grandes latifúndios de propriedade privada. Muitos desses latifúndios deram origem a novas cidade, que já se iniciaram sobre um território privado. Assim, o Estado brasileiro, em suas três esferas, mas sobretudo na municipal, não possui um estoque público de terras (ALMEIDA, 2016; CAVALCANTE, 2005; ALFONSIN, 2001).

Atualmente, os países nórdicos, especialmente a Suécia, estão passando por certa pressão do liberalismo econômico global que força a conversão da propriedade pública da terra para a privada. Ainda assim, esse processo, tem sido lento e gradual, se aplicando aos edifícios de apartamentos já construídos, que passam de propriedade pública para propriedade coletiva, por intermédio das cooperativas. Dessa forma, a organização e produção espacial urbana continuam vinculadas ao

poder público, que detém quase a totalidade das glebas desocupadas (ENDRIGHI, 2020; HEDIN *et al.*, 2012; HEDMAN, 2008).

Pensando na relação exposta entre as políticas habitacionais e a produção do espaço urbano pelos processos de urbanização, nos interessa perceber as diferenças entre as experiências brasileira e sueca.

## **2.2 Reflexões sobre a produção capitalista do espaço construído**

Harvey (2005; 2011) analisa a produção e a transformação do espaço construído a serviço da reprodução do capital. Alguns investimentos se destacam nessa investida, como a produção e a transformação dos territórios. Além desses, a produção de pesquisa científica, o turismo e a indústria de tecnologia de ponta são outros campos de investimento na busca pela reprodução do capital. O sistema capitalista exige a abertura de novas frentes para investimento, sendo a conquista de novos mercados e a quebra de barreiras que impossibilitem a livre circulação do capital, necessárias para a sobrevivência desse sistema. Assim também acontece com negociações do espaço urbano. O sistema capitalista exige um crescimento de em torno de 3% ao ano e, quando não se atinge essa meta, esse sistema entra em crise, segundo Harvey (2011). Para o autor, as crises sistemáticas pelas quais o sistema vem passando, e que cada vez estão mais recorrentes, como a crise estadunidense de 2008, são sinais da sua insustentabilidade.

A descentralização industrial, pela qual passou a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), fez com que o território dessa metrópole fosse reconstruído, substituindo e adequando a infraestrutura para as necessidades da nova produção, pautada pelo setor terciário. Concomitantemente, a infraestrutura das demais regiões teve de ser construída e adaptada para receber as indústrias que deixaram a RMSP (REIS FILHO, 2006). Não por acaso, essa descentralização ocorreu ao longo da década de 1970, junto ao surgimento da urbanização dispersa e à aprovação da Lei nº 6.766/79, que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências”. (BRASIL, 1979). A construção e reconstrução desses territórios tiveram importância fundamental no cenário político-econômico do período e para a reprodução do capital que se estava investindo neles.

A migração de parte da produção industrial para a região de Campinas se deveu, principalmente, à infraestrutura e aos incentivos fiscais oferecidos pela mesma. Conforme se deram o crescimento e os investimentos, essa infraestrutura foi ampliada, alcançando os atributos que possui atualmente. Dessa forma, Campinas está ligada aos demais pontos de interesse do país, sobretudo por meio das rodovias que a conformam (EMDEC, 2019). Além disso, apresenta ligação com o interior das cidades e de outras regiões, mediante rodovias menores, mas que atendem às demandas de deslocamento da população e escoamento da produção. Embora o veículo particular individual tenha importância fundamental nos deslocamentos diários por esse território, há que se considerar o transporte fretado que as empresas oferecem aos seus funcionários, visto que o deslocamento é uma das problemáticas que deveria ser enfrentada em conjunto pelos municípios de uma região metropolitana.

Quando uma área já urbanizada está desvalorizada, aplica-se capital em novas infraestruturas nesta área, aumentando os preços e o interesse por ela, gerando lucros que superam os investimentos realizados. Nessa lógica, também está inserido o espaço da cidade destinado à habitação, excluindo a parcela da população de menor renda, que não é atendida pelo mercado formal. Essa outra forma de investimento no espaço urbano, de acordo com o autor, pode ser percebida por “uma mudança e um reassentamento dos locais de produção e dos mercados em consequência das mudanças em suas posições relativas, motivada pela transformação dos recursos de transporte” (HARVEY, 2005, p. 51). Esse tema, no Brasil, conforme tratado por Villaça (2001), confere ao tecido urbano o que o autor denomina como valor de localização, ou seja, a diferença de valor da terra no espaço intraurbano, conforme sua instalação de infraestrutura, especialmente a de mobilidade, ao que Rolnik (2007) desdobra, para a cidade de São Paulo, perante as ondas de migração das elites no sentido sudoeste e a consequente desvalorização dos espaços centrais. Mais recentemente, Fix (2001; 2007) trata das contradições envolvidas entre a apropriação do solo pelas classes dominantes, ao sabor do capital internacional conjugado.

É necessário que se entenda as particularidades da formação econômica do Brasil, de acordo com Furtado (2007), que coloca a relação de dependência das economias dos países da América Latina em relação aos países centrais. Para o autor, esse é um conceito importante para entender o subdesenvolvimento, numa

relação de dualidade com o desenvolvimento, assim como a dualidade entre centro e periferia. Furtado (2007) defende que o subdesenvolvimento seria superado com a passagem para o modelo urbano-industrial, substituindo o mercado de exportações pelo atendimento do mercado interno, trazendo autonomia para os países latino-americanos. Porém, a entrada de capital estrangeiro aumentou a dependência dos países de capitalismo periférico daqueles de capitalismo central, resultando em um subdesenvolvimento industrializado. Portanto, a industrialização deve ser entendida como condição necessária à autonomia de decisões, mas não suficiente para tal. Assim, o Brasil, embora industrializado, continua subdesenvolvido e dependente dos países de capitalismo central. Francisco de Oliveira (1975) contrapõe à sistematização de Furtado a ideia de articulação das classes dominantes nacionais ao capital global, em um processo “desigual e combinado”, em que instâncias desenvolvidas e arcaicas são logicamente articuladas. Nesse sentido, segundo o autor, “[...] O subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma de exceção permanente do sistema capitalista na periferia.” (Idem, *ibidem*, 1975, p. 131).

É possível entender os interesses particulares no processo de urbanização dispersa, já que nele é percebida a intenção da investida do capital, na busca por sua reprodução. A dispersão urbana, com os fenômenos que produz no território, proporciona diversos campos para essa reprodução, seja com a construção e reconstrução dos aparatos físicos ou pela necessidade dos grandes deslocamentos. Mesmo as decisões públicas parecem intensificar esses fenômenos ao investirem na indústria automobilística, proporcionando que mais pessoas se utilizem do veículo particular individual para se movimentarem, em detrimento de maiores investimentos em transporte público.

Dessa forma, aponta-se para a Região Metropolitana de Campinas como o local de intuito para a seleção do estudo de caso a ser realizado, como base para o estudo comparativo com o estudo de caso selecionado em um dos países nórdicos, como um dos objetivos desta pesquisa.

### 2.3 Modelos de Estado

Nesta seção, recuperamos conceitos clássicos das formas de Estado e de Governo para ampliar a compreensão da discussão proposta. Eles serão apoiados, basicamente, nas reflexões de Sócrates, a partir dos escritos de Platão (2002), de Maquiavel (1991) e de Hobbes (1998). As contribuições de Platão se referem mais precisamente ao que está relacionado à República e ao Estado Federado, enquanto a obra de Maquiavel ajuda a compreensão do Estado Único e da Monarquia. Além desses, outros autores contribuíram para o desenvolvimento do raciocínio exposto, sendo citados oportunamente.

O pensamento clássico é baseado em dicotomias. No caso das formas de Estado, entre o Unitário e o Federativo. Nas formas de Governo, entre a monarquia e a república. As duas formas de Estado previstas tratam da distribuição de poder e da organização político-administrativa, já citadas anteriormente. O Estado Federado, ou federativo, prevê a descentralização do poder, sendo uma divisão entre componentes rígidos. O poder centralizado é dividido entre os Estados federados, a partir de uma constituição. Embora sejam autônomos, os Estados federados não são soberanos. Isso significa que possuem direitos e deveres, assim como seus próprios poderes executivo, legislativo e judiciário. Porém, eles não podem se desassociar da constituição (CARLOS, 2016; FRIGHETTO, 2004; CHAVES, 2017).

Esse arranjo de distribuição do poder no Estado Federado prevê o bloqueio do autoritarismo, o que não é o caso do Estado Unitário. O Estado Unitário é formado por um único centro de poder, que detém a centralização dos poderes legislativo, executivo e judiciário. A centralização dos poderes cria condições mais favoráveis ao autoritarismo, porque a mesma pessoa, ou instituição, legisla, executa e julga. Dessa forma, é mais fácil fazer prevalecer uma opinião ou vontade individual. Já com a divisão desses poderes, são criadas instâncias diferentes, que podem intervir em detrimento da vontade individual (CARLOS, 2016; CHAVES, 2017).

Então, as formas clássicas de Estado refletem sobre a divisão dos poderes que organizam a vida coletiva em sociedade. Por sua vez, as formas clássicas de Governo também seguem uma relação dicotômica entre Monarquia e República. República deriva de *res publica*, que significa coisa pública — com acepções e matizes bastante



contraditórios ao longo da história, do que possa ser considerado público ou democrático. Isso retrata o caráter da existência da reivindicação e da manifestação popular, que revela relação e aspirações da república com a democracia. Não à toa, a burguesia se utilizou desses recursos para travar uma disputa de poder com a nobreza, que resultou na revolução burguesa e, posteriormente, no desenvolvimento dos Estados Democráticos de Direito (MELLO, 1979; CHAVES, 2017).

No Estado Republicano, os governantes detêm os poderes, que são descentralizados, por um determinado período, sendo substituídos por alternância, pelo voto. Essa característica é determinante para a república, porque tem três desdobramentos fundamentais. Sem a possibilidade de reeleição, abre-se oportunidade para representações de outros extratos sociais. O governante ocupa o cargo de poder, mediante eleição - o que garante a participação direta do cidadão na política. Existe certa noção de responsabilidade por parte do governante, que deve respeito aos votos, o que pode determinar uma conduta política de subordinação aos eleitores, não ausente de contradições (MELLO, 1979).

A Monarquia, governo de um só homem, é caracterizada pelo poder centralizado nas mãos de um único indivíduo e é a representação oposta à república. Entretanto, a concepção clássica já previa dois tipos de monarquia, a absolutista e a constitucional. Na monarquia constitucional, ou, atualmente, parlamentar, na hierarquia de poder, rei e rainha estão abaixo das leis. Ou seja, ainda que o monarca tenha o poder centralizado, representando sozinho todo o governo, ele está subordinado às leis em vigor. Nesse caso, percebemos aspirações democráticas, mesmo no poder monárquico, já que o povo pode ser representado pelas leis (LOSSO, 2014).

Porém, não foi essa versão de monarquia que se difundiu, mas a Monarquia Absolutista. De forma contrastante à república, ela também possui três desdobramentos, mas opostos. O governante, no caso, o monarca, não possui mandato, seu cargo é vitalício e hereditário. Por isso, não há eleição para o representante, já que impera a sucessão familiar do trono. Dessa forma, o governante não possui responsabilidades de representação do povo, a não ser do ponto de vista simbólico, não sendo necessárias prestações de contas de seus atos e vontades (LOSSO, 2014).

Por isso, quando Maquiavel (1991) escreveu O Príncipe, em 1512, tratou sobre as formas de governo do Estado Monárquico, em que a vontade do Príncipe é a vontade do Estado, de forma absoluta. Por outro lado, A República de Platão trata sobre a divisão do poder e dos representantes. No primeiro caso, cidadão e habitante da cidade se confundem, porque ambos possuem direitos limitados e se submetem às regras por medo. No segundo, nem todos os habitantes da cidade são cidadãos, visto que esses possuem direito à participação política, a expressarem suas ideias na Ágora. Os cidadãos eram, então, apenas os homens ricos, que possuíam posses. Nesse caso, os cidadãos se submetiam às regras por conveniência e confiança no governo. Os demais habitantes, por medo.

Hobbes (1998; 1983) explica que o homem renuncia a seus direitos individuais naturais em favor da vida em sociedade que, apesar de restringir seus direitos, oferece segurança. Para o autor, o Estado é, então, um mal necessário à organização do homem em sociedade. Por isso, segundo Hobbes, todas as formas de Estado e Governo são ruins, mas não são piores que o estado de guerra constante, a que está sujeito o homem natural. A cidade é, nesse caso, uma pessoa civil, a qual um conjunto de homens transfere seus direitos em troca de segurança. Nenhuma forma de Estado e de Governo é, então, boa em si — mas são maneiras de se organizar a sociedade.

Posteriormente, com a Revolução Burguesa e o início da Idade Contemporânea, se desenvolvem os Estados Democráticos de Direitos. Nesse sentido, as monarquias, que eram absolutistas, sofreram mudanças graduais, até se tornarem monarquias constitucionais, com sistemas parlamentares de governo, em que o monarca ocupa posição representativa. A monarquia atual sofreu e passou por adaptações tais, que se assemelham, em democracia, às repúblicas. Mas para compreendermos o significado contemporâneo desses conceitos, é necessário nos determos em alguns acontecimentos, entre os séculos XVIII e XX, sobre o desenvolvimento da democracia e a conquista de direitos, que serão abordados na sequência.

## 2.4 Democracia e direitos entre os séculos XVIII e XX

Embora a Idade Média tenha como marco final a tomada de Constantinopla, em 1453, as estruturas feudais, que a circunscreveram, se postergaram por bem mais tempo. Devemos considerar, também, como uma passagem importante entre o feudalismo e a criação dos Estados Nacionais europeus, a investida de capital, pela burguesia, nas grandes navegações para a ampliação das fronteiras comerciais. Assim, a Idade Contemporânea foi marcada pela ascensão da burguesia que, progressivamente, conquistou direitos que alteraram as formas de Estado e Governo.

Até o século XVII, a monarquia absolutista era a principal forma de Estado presente na Europa. Assim, com o poder concentrado nas mãos do Rei, a burguesia, que detinha o capital, não possuía direitos políticos. Então, a classe burguesa reivindicou a criação de leis que limitassem o poder absoluto dos monarcas, originando as primeiras constituições. Isso provocou a primeira modificação na forma de governo com as monarquias constitucionais, em que o rei era subordinado à constituição (BOBBIO, 2004; MARSHALL, 1967).

Surgiu, assim, na Europa Moderna, o Estado de Direito, que visava restringir o poder absoluto do rei. Esse Estado era orientado por um conjunto de leis, regras e normas que haviam derivado das necessidades e demandas dos considerados cidadãos, nesse caso, a burguesia. Durante o século XVIII, a burguesia conquistou direitos que, posteriormente, ficaram conhecidos como civis. Estes envolviam os direitos individuais, ou seja, o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Essa foi a primeira geração de direitos e a conquista deles foi crucial para a Revolução Burguesa, que aconteceu no final do mesmo século (BOBBIO, 2004; MARSHALL, 1967).

O direito à propriedade, conquistado no século XVII, talvez seja o mais fundamental para o funcionamento da cidade capitalista contemporânea. Como já apontamos, a cidade e a propriedade possuem uma relação dialética. Entretanto, o direito à propriedade torna a possibilidade de possuir bens um direito de todo o cidadão (ressaltando que, na época, isso só englobasse a classe burguesa, além da nobreza e do clero), e não apenas restrito ao rei e aos nobres, como foi durante a Idade Média.

Com os direitos civis consolidados, passamos a compreender um Estado Liberal de Direito. Além da constituição, são respeitados os direitos civis, à vida, à liberdade e à propriedade, que ficaram conhecidos como direitos liberais. A segunda geração de direitos foi conquistada no decorrer do século XIX e compreende os direitos políticos. Resumidamente, é o direito de votar e ser votado. Ainda não existia o direito ao sufrágio universal, que foi conquistado apenas no século XX, e os direitos políticos são restritos aos cidadãos, ainda entendidos apenas como homens de posses. Foi também no século XIX que ocorreu a aplicação das teorias iluministas às formas de Estado. Surgiu a divisão das esferas de poder, a divisão tripartite (poderes executivo, legislativo e judiciário), que, novamente, alteraram a forma do Estado, permitindo o aparecimento da monarquia parlamentar (BOBBIO, 2004; MARSHALL, 1967).

A partir da modificação dos modos de produção, foi também no século XIX que a cidade industrial capitalista se consolidou e, com ela, o proletariado, inicialmente na Inglaterra e, paulatinamente, em outros países. Todavia, a classe operária dessas cidades possuía péssimas condições de trabalho e vida. O cenário de injustiça e miséria fez com que os trabalhadores começassem a reivindicar direitos sociais, buscando dignidade, seguridade e bem-estar. O século XX foi, dessa forma, o século de conquista dos direitos sociais. Os direitos sociais, que representam a terceira geração, compreendem educação, saúde, previdência, habitação, entre outros. O resultado foi o início do Estado Social de Direito, que garantia, além da constituição e dos direitos civis, os direitos sociais. Outra consequência foi a construção do estado de bem-estar social, outro tema relevante para esta pesquisa, que abordaremos mais à frente, quando aprofundarmos o significado das três gerações dos direitos (BOBBIO, 2004; MARSHALL, 1967).

Também no século XX, o sufrágio universal passa a envolver os direitos políticos, que se estendem, atualmente, a todos os indivíduos. O Estado Democrático de Direito pretende garantir os direitos civis e sociais e estabelecer o sufrágio universal, possibilitando que todos os indivíduos — independentemente de gênero, etnia e classe social — opinem sobre a escolha dos representantes do governo. De algum modo, e com muitas variações, a forma dos Estados e dos Governos contemporâneos, em geral, envolve a garantia dos direitos civis e sociais, do sufrágio universal, a partir de suas constituições (BOBBIO, 2004; MARSHALL, 1967).

Entretanto, duas questões se colocaram como obstáculos ao pleno desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, a partir do final do século XX, sobretudo no que tange à garantia do estado de bem-estar social: a necessidade de reprodução do capital; e a noção de cidadania e cidadão. Essas duas questões estão intimamente relacionadas à formação dos Estados contemporâneos, independentemente da vertente de governo, liberal, conservadora ou social-democrata. Desde os anos 1990 até a atualidade, o estado de bem-estar social que havia se consolidado no mundo entre as décadas de 1960 e 1980, vem sofrendo dilapidações graduais com a redução dos direitos sociais. Em alguns países mais do que em outros, de acordo com a ideologia predominante dos governos e das diferentes pressões sociais e do capital. Nos Estados Unidos, por exemplo, país de tradição liberal, os direitos sociais, que já não eram muitos, foram ainda mais achatados. Por outro lado, a Inglaterra, em que o estado de bem-estar social era mais consolidado, mesmo com a intervenção mínima na economia, ainda preserva os direitos sociais, ainda que com expressiva redução, especialmente a partir do governo Thatcher (HARVEY, 2011). De acordo com alguns autores, os “trinta gloriosos”, ou seja, os trinta anos pós segunda guerra, consistiram em um pacto entre o capital e os estados no sentido de garantir paz e ordem social, culminando no que se denominou estado de bem-estar social. Mais recentemente, após os governos Reagan e Thatcher, a crise do petróleo nos anos 1970, sucessivas crises financeiras e a queda do muro de Berlim, a força hegemônica do neoliberalismo surgiu como aparentemente única possibilidade, mediante as pressões do capital internacional industrial e, sobretudo, financeirizado, constringendo o estado de bem-estar social (STREEK, 2018). Streek (2018) eleva essa situação ao paroxismo, discutindo a própria noção de democracia como antética ao capitalismo.

Nesse quadro, o próximo tópico tratará das constituições dos dois países em tela, Brasil e Suécia, e de seus planos políticos, desde 1990. A ideia é entender como as políticas liberais globais acarretaram a diminuição dos direitos sociais em ambos os países, observando as condições de reprodução do capital e da noção de cidadania e cidadão.

## 2.5 Condições gerais do estado de bem-estar social

Esta seção se destina à apresentação conceitual do estado de bem-estar social, expondo as condicionantes principais para o seu surgimento, auge e declínio. Também tece relações importantes com acontecimentos mundiais no século XX, em que se dá o auge dos direitos sociais e a conquista dos direitos em geral.

O termo estado de bem-estar social não possui, unanimemente, uma data definida para seu primeiro aparecimento. Entretanto, existe o entendimento de que ele seja anterior a 1860, quando Émile Oliver, deputado republicano francês, criticou o aumento das atribuições do Estado ao tentar equilibrar os interesses públicos e privados, o que, no entendimento do deputado francês, seria o “Estado-providência”. Por outro lado, a conceituação ocorreu em 1941, quando William Beveridge colocou os princípios do estado de bem-estar social no documento conhecido por Plano Beveridge, que trata sobre o atual Sistema Britânico de Segurança Social e teve repercussão em diversos países. Entre meados dos séculos XIX e XX, diversos países europeus iniciaram e consolidaram políticas de seguridades social, como as Poor Laws inglesas e as Wohlfahrtsstaat ou Sozialstaat alemãs, que surgiram como os primeiros elementos do que viria a ser o estado de bem-estar social (BOBBIO, 2004; FIORI, 1997; NOGUEIRA, 2001).

Para esta pesquisa, consideramos a expressão “estado de bem-estar social” como equivalente a “*welfare state*”, baseados na reflexão a seguir. A palavra inglesa *welfare* se apresenta, em tradução livre e literal, como bem-estar. Entretanto, o termo “bem-estar”, em português, tem sentido mais amplo do que em inglês, visto que enquanto *welfare* se refere ao bem-estar ligado à boa sorte, à prosperidade e à ajuda em forma de dinheiro, *well-being* está relacionado ao bem-estar físico, à felicidade e ao conforto. Em português, *well-being* seria melhor traduzido como “estar bem”, embora “bem-estar” esteja adequado e seja utilizado nos dois sentidos, e, por isso, entendido aqui como um termo mais amplo. Dessa forma, *welfare*, ainda que traduzido literalmente apenas como “bem-estar”<sup>11</sup>, do inglês, já possui uma conotação social.

---

<sup>11</sup> Pesquisas realizadas na versão virtual dos dicionários Aurélio, Michaelis e Priberam, em 17 de junho de 2020.

Por sua vez, “*welfare state*” se refere ao sistema de políticas sociais que garantem ou viabilizam o bem-estar social, digamos, o “*welfare*”. Ele pode ser entendido tanto como o sistema de proteção social no qual é baseado um Estado político que assegure o bem-estar individual e social, como pela nação que opera esse sistema de proteção. Aqui, fica mais claro o sentido social que compreende o termo “*welfare*”. É preciso ressaltar o uso dos termos *welfare state* e estado de bem-estar social, em nosso texto, mais próximo do primeiro significado. A expressão “estado de bem-estar social” não figura como verbete nos principais dicionários da língua portuguesa<sup>12</sup>. Por aproximação dos sentidos dos termos, foi empregada como padrão nesta tese, a tradução do termo *welfare state*, por estado de bem-estar social.

Dessa forma, estado de bem-estar social é o sistema de proteção social adotado por um Estado para proteger os indivíduos e a sociedade. Esse sistema é formado por políticas públicas que pretendem viabilizar e garantir a seguridade e o asseguramento social, que formam a base da proteção social. A seguridade representa o arcabouço institucional cuja finalidade é amparar e assistir os cidadãos dos riscos que o modo de vida da sociedade contemporânea capitalista imputa a eles. Por sua vez, o asseguramento é a garantia da seguridade social como um direito, ou seja, as regulamentações necessárias para garantir o acesso da população aos serviços sociais (NOGUEIRA, 2001).

A Habitação de Interesse Social (HIS), que é assunto central da tese aqui desenvolvida, é uma das possíveis políticas de proteção social. No Brasil, o direito à moradia digna é garantido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A moradia digna é, então, uma dimensão da seguridade social para a população brasileira. Entretanto, esse direito precisa ser assegurado, ou seja, precisa ser regulamentado, para que haja um fundo que arrecade verba e programas que concretizem o acesso à moradia. A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 foi realizada através do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) atuaram nesse sentido entre 2009 e 2017. Enquanto o FNHIS arrecadava verba federal, o PMCMV viabilizava, por intermédio da Caixa Econômica

---

<sup>12</sup> Idem.

Federal, a construção das unidades habitacionais, organizando os capitais financeiro, construtor e incorporador, para a provisão das moradias (MAROSO, 2017).

Tendo conceituado os principais termos e expressões, é necessário compreendermos o ensejo em que se deu o surgimento do estado de bem-estar social. As questões relacionadas às políticas do estado de bem-estar social apresentam, sempre, ligações com as requisições populares da classe trabalhadora, mas também com os ciclos do sistema capitalista e sua capacidade de reprodução.

Historicamente, entende-se que o sistema capitalista começou a se formar com o acúmulo de capital ocorrido nos burgos, ainda na Idade Média. Posteriormente, a população dos burgos deu origem à burguesia, que, com o acúmulo do capital — o que Marx define como acumulação primitiva —, progressivamente angariou poder econômico, político e sociocultural. Nesse processo histórico, são compreendidos quatro ciclos de acumulação do capital: o genovês (entre o século XV e início do XVII); o holandês (entre o fim do século XVI e o fim do XVIII); o britânico (entre a metade do século XVIII e o início do XX); e o norte-americano (do fim do século XIX até a contemporaneidade). O encerramento de um ciclo e o início de outro se deram pela competição interestatal pelo capital circulante. A expansão financeira encontrou contradições no regime de acumulação, que abriu espaço para concorrência. No decorrer dos ciclos, a expansão e o máximo lucro deixaram de ser obtidos pela acumulação produtiva e passaram a utilizar a flexibilização financeira, que tem maior expressão no último ciclo (ARRIGHI, 1996; EITERER, 2016; PRADO, 2004).

O ciclo genovês injetou capital na península ibérica, proporcionando as grandes navegações e a ampliação das barreiras físicas do comércio. Entretanto, no fim do século XVI, ocorreu a diáspora dos investimentos que, somada à Guerra dos Trinta Anos, pôs fim ao acordo genovês-ibérico e ao primeiro ciclo de acumulação. O cenário que se delineou no fim do século XVI e, posteriormente, com o final da referida guerra, abriu espaço para a retomada do poder europeu, com nova rodada de acumulação, agora dos holandeses. Estes utilizaram os mesmos aparatos preparados pelos genoveses, mas tornaram-se independentes pela lógica anti-imperialista. Nesse segundo ciclo, não era a expansão do comércio, mas o controle sobre o capital que se fazia importante. A falta de mão-de-obra e as diminutas dimensões do território holandês abriram frente para o crescimento de outros Estados frente à



mercantilização, resultando na retirada holandesa do comércio, que passou a se concentrar apenas no mercado de altas finanças (EITERER, 2016).

Na derrocada holandesa, houve ascensão do terceiro ciclo, o britânico. Os excedentes de capital e mão-de-obra ingleses, durante o século XVIII, deram suporte para o desenvolvimento do espaço industrial e resultaram nas cidades fabris da revolução industrial. A ociosidade das indústrias bélicas, durante o período de paz, foi responsável pelo desenvolvimento de diversas tecnologias, como as estradas de ferro e os navios de motor a vapor, que fundamentaram o crescimento futuro. A rápida industrialização alemã e o desfecho das duas Guerras Mundiais foram responsáveis pelo encerramento desse terceiro ciclo e a ascensão do ciclo norte-americano, que ainda é entendido como predominante na contemporaneidade. Porém, durante o século XX, a polarização mundial entre norte-americanos e soviéticos, bem como a ascensão do Japão como novo centro de acumulação e a ruína da arquitetura financeira, provocada pelos dólares excedentes e o término do acordo de Bretton Wood — que definiu o gerenciamento econômico internacional, em julho de 1944, para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo —, tiveram como resultado a flexibilização do sistema financeiro de acúmulo do capital<sup>13</sup> (EITERER, 2016).

A flexibilização financeira, como artifício para maior reprodução e acúmulo capitalista, é vista, entre outros, no comércio de moedas e títulos. Os países latino-americanos, que nunca tiveram domínio nos ciclos de acúmulo, adentram o sistema financeiro, sobretudo no ciclo norte-americano, como é o caso do Brasil com a Bolsa de Valores de São Paulo. Entretanto, a flexibilização das taxas de câmbio fez aumentar a dívida externa dos países latino-americanos. Como efeito, a elevação das taxas de juros internacionais diminuiu os preços dos produtos de exportação, que, em contrapartida, aumentaram em volume. Para contrabalancear os efeitos da crise financeira, esses países tiveram que tomar medidas de austeridade fiscal, como abertura comercial e privatizações. Também é necessário frisar a ofensiva liberal em torno do ajuste das economias para saldar a dívida externa e a tomada, pela aristocracia financeira, do controle do Estado e da exploração dos trabalhadores.

---

<sup>13</sup> Há necessidade de considerar a ascensão dos Tigres Asiáticos e, sobretudo, da China, nos fins do século XX e início do século XXI, cujos desdobramentos não compõem a presente análise.

(EITERER, 2016). Nesse mesmo movimento, houve retração dos direitos e das políticas públicas de bem-estar, como será abordado a seguir.

Após o longo período de acumulação de capital — desde o século XIX até o final da terceira década do século XX — e de algumas crises, as décadas de 1940, 1950 e 1960 são entendidas como a Era de Ouro do sistema capitalista. Nesse período — demarcado aqui entre 1940 e 1969 — houve avanços importantes e consideráveis na construção do estado de bem-estar social, como o conhecemos atualmente. Justamente o acúmulo do capital, que se deu anteriormente, e os excedentes fizeram com que parte dos investimentos — buscando a reprodução — fossem colocados nas garantias de direitos dos cidadãos, com contradições, como apontamos anteriormente, do pacto social capital/trabalho e Estado (STREEK, 2018).

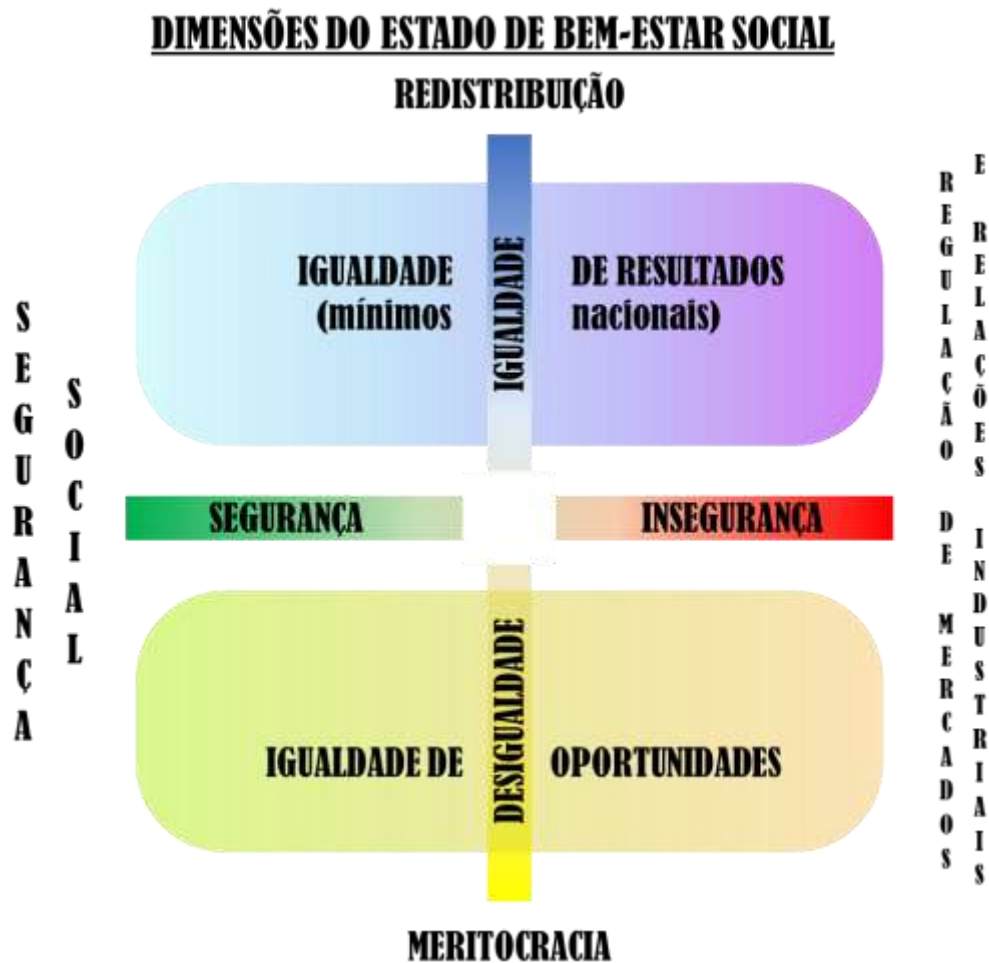
Essa problemática tem relevância para a pesquisa proposta, alinhada à metodologia, visto que é necessário entender aspectos das origens, do desenvolvimento e das crises históricas do estado de bem-estar social, no Brasil e no mundo, para compreender, de modo geral, as situações da contemporaneidade. Dessa forma, na sequência, serão entrelaçados acontecimentos que marcaram o desenvolvimento do estado de bem-estar social, com ênfase no século XX, período em que se acredita ter sido o auge dos investimentos na garantia do bem-estar, como já apontado.

Na retomada do desenvolvimento do estado de bem-estar social, é importante que se observe que as diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas dos diversos países se traduzem em padrões distintos para o estado de bem-estar social, ainda que seja possível verificar algumas semelhanças entre eles. É nessas semelhanças que este texto pretende se debruçar, na intenção de compreender o funcionamento das garantias sociais no decorrer do tempo e como elas se expressam na contemporaneidade. Não obstante, é definitivo que se marquem, também, as diferenças presentes entre países europeus e latino-americanos, sobretudo para esta pesquisa, que propõe uma comparação, justamente, entre dois países que se encontram nessa relação dicotômica. Além disso, há o entendimento de que o estado de bem-estar social tem sido a forma mais avançada do exercício público da proteção social, na contemporaneidade, nos países de inserção capitalista ou socialdemocrata (DRAIBE, 1993; FIORI, 1997).

Como afirmamos anteriormente, entendemos que a proteção social, principal alvo da política de estado de bem-estar social, está atrelada a dois princípios fundamentais. A seguridade representa o arcabouço institucional cuja finalidade é amparar e assistir os cidadãos dos riscos que o modo de vida da sociedade contemporânea imputa a eles. Por sua vez, o assecuramento é a garantia da seguridade social como um direito, ou seja, as regulamentações necessárias para garantir o acesso da população aos serviços sociais. Por exemplo, o acesso ao serviço público de saúde representa uma seguridade, a existência do atendimento médico ao cidadão que necessitar. Já a existência do Sistema Único de Saúde institucionalizado e previsto na constituição é que representa a garantia de que realmente haja esse atendimento (NOGUEIRA, 2001).

Sobre as dimensões do estado de bem-estar social, Flora e Heidenheimer (2009) indicam quatro instâncias. A primeira — igualdade de resultado —, implica acesso equalizado e redistributivo aos recursos materiais e físicos, que seriam os mínimos nacionais. A segunda é a igualdade de oportunidades — importante no campo da educação pública, mas que possui caráter liberal e, portanto, mais desigual, pois está atrelada ao *status* e à renda. As duas demais são segurança e equidade. A seguridade é uma dimensão importante, porque também pode estar relacionada à desigualdade, se as classes em menor vulnerabilidade estiverem mais seguras. Essas dimensões estão expressas, graficamente, pelo quadro da Figura 2.

Figura 2 – Quadro com as dimensões do estado de bem-estar social



Fonte: adaptado de Flora e Heidenheimer (2009). A figura apresenta um quadro com a representação gráfica das dimensões do estado de bem-estar social, em que Igualdade de Resultados (mínimos nacionais) e Igualdade de Oportunidades são medidas entre desigualdade e igualdade; e segurança e insegurança.

Há que se considerar, entretanto, que o estado de bem-estar social não pode ser entendido apenas como direitos e garantias, mas o modo como se entrelaçam esses direitos e os conceitos de mercado e cidadania, conceitos esses que serão tratados mais adiante. Portanto, apesar do conjunto de regras colocados por essas políticas ser importante, só é possível entender o seu funcionamento se for analisado como elas foram desenvolvidas nos diferentes países, culturas e regimes políticos. Como decorrência, se assumirá três tipos de estado de bem-estar social, baseando-se nas teorias de Titmuss e Esping-Andersen: liberal; conservador; e social-democrata (ESPING-ANDERSEN, 1991; FIORI, 1997; NOGUEIRA, 2001).

Esping-Andersen (1991) baseia suas teorias nos estudos pioneiros de Titmuss, para propor as três categorias de estudo, numa tentativa de sistematizar características que se aproximassem. Por se tratar de legislações específicas de cada Estado-nação e, às vezes, de cada subdivisão desses Estados, existe demasiada pluralidade na maneira como ocorrem as proteções sociais. Portanto, o autor propôs a categorização atrelada à ideologia política predominante, que resultaram nas três categorias. De forma geral, o autor percebeu uma relação entre a natureza das proteções sociais e a ideologia política dos Estados. Ainda que haja alterações na ideologia política predominante em cada caso — latino-americano, norte-americano, europeu, escandinavo — e, portanto, nas políticas públicas, historicamente existe certa predominância de uma das categorias.

Porém, antes de se adentrar nas características de cada tipo, se fez necessário entender alguns argumentos para a criação e desenvolvimento do estado de bem-estar social. Na vertente dos argumentos econômicos, que sustentam a tese de que os programas sociais foram realizados devido ao excedente econômico e o aumento do desenvolvimento tecnológico, estão os que se seguem. O crescimento econômico e demográfico de meados do século XX, resultado de séculos de acúmulo de capital, bem como a alteração no modo de vida foram sensivelmente altos e resultaram na perda de força dos mecanismos tradicionais de proteção social, como a família. Com isso, aumentou-se a dependência do Estado. O excedente de mão-de-obra, somado à mobilização operária nas cidades, também contribuiu para o avanço das políticas sociais, como uma forma de conter uma ameaça à ordem capitalista.

Na sequência, uma visão marxista, da qual esta pesquisa mais se aproxima, atrelará a proteção social diretamente à dinâmica capitalista de crises, entendendo o investimento em segurança social como uma forma de financiamento público da economia capitalista, usada para a reprodução do capital. Como resultados, obtiveram-se estatutos e garantias jurídicas — colocando a proteção social como um direito — e a regulação econômica. Entretanto, também se alcançou um paradoxo no Estado, que deveria, ao mesmo tempo, acumular capital e garantir harmonia social, o que determinaria gastos com investimento, consumo social e despesas sociais. Esse paradoxo advém de duas exigências contraditórias: a classe trabalhadora como força de trabalho e o acúmulo de capital pela mais valia. Essas duas representam ordens

de pressão, pois um Estado capitalista não pode garantir direitos sociais que impeçam a reprodução do capital (NOGUEIRA, 2001).

Theodor Marshall, na esteira dos argumentos políticos, vai categorizar os direitos em três naturezas: civis, políticos e sociais. Para cada natureza, o autor atribui um século de maior desenvolvimento. Os direitos civis — como o de ir e vir, da propriedade e da profissão de uma fé — representam o direito à justiça, que garantiria os demais direitos. Os direitos de natureza civil tiveram o maior desenvolvimento ainda durante o século XVIII. Os direitos políticos — como o de votar e ser votado, ou seja, escolha de projeto e proposta de sociedade — tiveram o maior desenvolvimento durante o século XIX, quando surgiram diversos partidos e houve o crescimento massivo da urbanização, fatos interligados. Os direitos sociais seriam, então, típicos do século XX, como o bem-estar econômico, a segurança social e a vida com padrões socialmente estabelecidos. Entretanto, historicamente, os deveres sempre estiveram à frente dos direitos, o que leva à necessidade do entendimento do surgimento dos direitos (BOBBIO, 2004; NOGUEIRA, 2001).

Após a Revolução Francesa, em 1789, houve a Declaração dos Direitos Naturais do homem. O documento tentou colocar o que seriam os direitos fundamentais de todo ser humano e teve repercussões pelo mundo. Após a Declaração dos Direitos, de 1789, outras tantas nações também elaboraram suas declarações, influenciadas pelo documento francês. É na Declaração francesa que Bobbio (2004) entende terem sido invertidos os papéis de direitos e deveres — passando, então, o indivíduo, primeiro, a ter direitos assegurados, para depois ter deveres. Já o Estado, por sua vez, primeiro teria deveres e depois direitos.

Contudo, os direitos que estão nessas declarações são entendidos como direitos naturais, ou seja, direitos por natureza, àqueles que todos os homens detêm. Entretanto, como defende Bobbio (2004), os direitos naturais são direitos históricos, em realidade. Isso porque, ao longo da história, houve o entendimento de que eles seriam os direitos naturais, já que originalmente não existiam. Assim, ao serem concebidos, passam a ser um dos principais indicadores do progresso histórico. Dessa maneira, o direito fundamental não existe e varia de acordo com a época e a cultura, assim como os direitos trabalhistas só fazem sentido na era industrial. Para

além, ainda que estejam declarados e aceitos pela maioria das nações, esses direitos seguem sendo violados, e é necessário compreender como garanti-los.

Dessa forma, para se compreender o estado de bem-estar social é necessário se atentar à constituição do Estado-nação moderno. A consolidação do Estado-nação moderno estava justamente na relação de proteção dos integrantes, garantindo vida e liberdade, o ir e vir, o estabelecer contratos, ter e negociar propriedades. Posteriormente, com a industrialização, o surgimento da classe operária, e não-proprietária, apoiou a luta pela ampliação da cidadania democrática e, com ela, a expansão dos direitos políticos e sociais, que resultaram na radicalização do Estado protetor. Nesse cenário, é possível perceber que a solidariedade social fundamenta o estado de bem-estar social, transferindo parte da responsabilidade individual para a esfera social. O século XX, por conseguinte, ampliou os níveis de garantia e segurança, além dos direitos civis, como educação pública, partidos de massa e a intensa urbanização. Porém, isso aconteceu — como será abordado mais à frente — apenas nos países da Europa ocidental (NOGUEIRA, 2001), sobretudo como efeitos do pacto social no pós-guerra (STREEK, 2018).

A problemática se dá justamente em torno dos direitos sociais. Nas Declarações, é comum encontrar os temas de liberdade e igualdade, que, embora não sejam fatos concretizados, são ideais a serem seguidos. Porém, o conjunto de direitos colocados (individuais, políticos e sociais) forma categorias incompatíveis entre si, visto que a proteção social de um indivíduo, ou grupo de indivíduos, não pode ser alcançada sem que, por outro lado, sejam restringidos direitos ou liberdades de outros, como pondera Bobbio (2004, p. 25), entendendo liberdade como direito que não necessita a intervenção do Estado e poder como direito que exige alguma intervenção. Se há a necessidade da intervenção, então é para que algo, ou alguém, seja controlado em busca do equilíbrio, teríamos “[...] uma sociedade em que a cada dia adquirimos uma fatia de poder em troca de uma falta de liberdade”. Portanto, o homem livre e igual é uma exigência da razão, e não um fato histórico, o que também será um conceito importante para este trabalho.

## 2.6 Três modelos do estado de bem-estar social

Dessa forma, chegamos aos três modelos de estados de bem-estar social, mencionados anteriormente. O modelo Liberal prevê ação limitada do Estado, com pouca intervenção, sempre pontual e temporária. O Estado espera que os problemas sejam resolvidos pelas instâncias tradicionais (como a família e a comunidade). Se não há solução, então o Estado intervém. Nesse modelo, os riscos sociais são atribuídos à incompetência e ao desleixo. Aparentemente, esse modelo pode ser encontrado no Brasil e em outros países da América Latina (DRAIBE, 2006; FIORI, 1997; MESA-LAGO; ISUANI, 1991).

O modelo Meritocrático prevê a intervenção estatal como uma forma de organizar as proteções, mas não de subsidiá-las ou financiá-las. O direito às proteções organizadas pelo Estado advém com o trabalho formal, financiado em boa parte pelos empregadores, mas também pelos empregados, de forma que o acesso à segurança social é por mérito, ou seja, pela capacidade produtiva. Se há emprego, há direitos e segurança, colocando a responsabilidade sobre o indivíduo e sobre a sua capacidade de produção e inserção social. O empregador oferece condições seguras ao trabalhador, que lhe responde com lealdade e subordinação. Esse modelo, em larga medida, aparentemente se aplica em países como os Estados Unidos da América (FIORI, 1997; NOGUEIRA, 2001).

Já no modelo Socialdemocrata, a proteção é social e inclusiva, o estado de bem-estar social é visto como elemento estruturador da nação. Os serviços e benefícios são garantidos como direitos sociais e representam a garantia de um patamar de igualdade a todos. A intervenção estatal é prevista para garantir esses direitos, inclusive com financiamentos e subsídios, independentemente da produção individual. A adesão de todos ao estado de bem-estar social aumenta o comprometimento, como o pagamento de impostos, mesmo altos. Esse modelo parece representar uma fusão entre o liberalismo e o socialismo, ou seja, a socialdemocracia, podendo ser encontrado em países da Europa, sobretudo os nórdicos, que também são foco deste estudo (FIORI, 1997; NOGUEIRA, 2001).

Apesar do esforço para se agrupar as principais características do funcionamento do estado de bem-estar social nas três categorias apresentadas, é



importante observar algumas limitações desse agrupamento. As categorias propostas Esping-Andersen (1991) não são estáticas, mas se relacionam e interagem entre si. Elas contemplam princípios estruturantes, por isso tendem a identificar agrupamentos distintos, e não variações quantitativas de um denominador comum. Mas, talvez o mais importante seja a determinação de um modelo de formação política das classes trabalhadoras e da formação de consensos políticos na fase de transição de uma sociedade rural para uma sociedade de classe média urbana. Ou seja, o modelo de estado de bem-estar social que se apresenta em determinado país é um retrato da maneira como se deu a transição de sua população do campo para a cidade, para a produção industrial — em outras palavras, como se organizou a burguesia e o proletariado (NOGUEIRA, 2001).

Nesse mesmo sentido, Draibe (2006; 1993) corrobora com o entendimento de haver três modelos. Apoiada na teoria desenvolvida por Titmus, a autora os nomeia como: Residual; Meritocrático-Particularista; e Institucional Redistributivo. No modelo Residual, a política social só intervém após todas as outras instâncias (família, redes de caridade, mercado), quando não há outra possibilidade, como no modelo Liberal, proposto por Esping-Andersen (1991). O Institucional-Redistributivo, equivalente ao Socialdemocrata, entende o mercado como incapaz de se autorregular e prevê as políticas sociais igualitárias e universais como garantia do estado de bem-estar social. O Meritocrático-Particularista, por sua vez, apresenta uma variação diferente, podendo ser enquadrado em dois subgrupos. Seriam, então, os modelos Meritocrático-Particularista-Corporativista e Meritocrático-Particularista-Clientelista. Esses dois subgrupos equivalem ao modelo Meritocrático, em que cada indivíduo é responsável por resolver suas necessidades por mérito próprio, e o Estado intervém apenas na regulamentação do mercado, naquilo em que este não consegue se autorregular, como as leis trabalhistas.

Entretanto, o mesmo modelo Meritocrático-Particularista, para Draibe (1993), pode assumir duas vertentes diferentes. Em uma, assume maior caráter corporativista, depositando a responsabilidade das ações sociais nas instituições privadas, no mercado. Dessa forma, as políticas sociais, além de não serem públicas, são excludentes, porque a parcela da população que não possui emprego formal não é alvo delas; e, ainda, são atreladas à remuneração, sendo que quem tem salários maiores tem, conseqüentemente, mais direitos. Já a outra especificidade, a

clientelista, se utiliza da burocracia e da baixa eficácia, para apropriação privada da máquina pública e, por outro lado, amarrar politicamente uma parcela mais vulnerável da sociedade em troca de complementação de renda. Nesse sentido, a Figura 3 apresenta um quadro síntese das tipologias do estado de bem-estar social.

Figura 3 – Quadro síntese das tipologias de estado de bem-estar social

MODELO	IDEOLOGIA	CARACTERÍSTICAS
I. Estado de bem-estar social Residual	Liberal	Caracterizado, principalmente, pela política seletiva
II. Estado de bem-estar social Meritocrático-Particularista	II-A. Corporativo	A indústria e o mercado ditam as políticas sociais
	II-B. Clientelista	Legitimação política, apoio popular e controle social
III. Estado de bem-estar social Institucional-Redistributivo	Social-democrata	Caracterizado pela política substancialmente universalista e igualitária, mais ou menos temperada pela política seletiva

Fonte: Adaptado de Draibe (1993). O quadro mostra os três modelos de estado de bem-estar social, as ideologias políticas aos quais estão ligados e as principais características.

A formação da burguesia e do proletariado em cada país em particular assim como o conceito de cidadão são duas questões centrais para o que se pretende expor com esta pesquisa e serão abordadas no decorrer do desenvolvimento do trabalho. Nos países de capitalismo tardio, a preocupação com o pleno emprego é um escopo recorrente nos planos de governo dos partidos, independentemente da posição política assumida. Porém, existe um descompasso entre essa preocupação e a debilidade dos pactos e arranjos que vão sendo formados pelos próprios governos (MESA-LAGO; ISUANI, 1991). A ideia da intervenção estatal para a geração de

empregos formais também pode ser entendida como parte de um estado de bem-estar social, pois o acesso ao mercado de trabalho oferece, ao trabalhador, certa garantia de padrões mínimos de segurança social. Com mais ou menos programas sociais, isso é o que se vê nos países da América Latina — tanto por parte dos governantes quanto de setores da sociedade, que sistematicamente cobram de novos governos a geração de empregos.

Os estados de bem-estar social contemporâneos se apoiam em quatro pilares. O primeiro deles está relacionado aos fatores materiais ou econômicos, como a generalização do paradigma fordista. Esse paradigma, somado às políticas *keynesianas*<sup>14</sup> e o consenso do crescimento e do pleno emprego, busca o constante e exorbitante crescimento do sistema capitalista pela reprodução do capital a todo custo. Os ganhos fiscais decorrentes desse crescimento resultam em políticas socialmente orientadas, mesmo em governos não socialdemocratas, pois é necessário dar vazão ao capital acumulado pelo consumo. O segundo pilar diz respeito ao ambiente econômico global, constituído a partir do acordo de Bretton Woods, que atrela o estado de bem-estar social à estabilidade econômica internacional (*embedded liberalism*) (FIORI, 1997).

O novo quadro geopolítico de solidariedade supranacional representa o terceiro pilar. Houve um clima de solidariedade entre os países após as duas grandes guerras. A bipolarização dos conflitos mundiais serviu de estímulo ou receio necessários para as convicções das políticas socialmente orientadas, independentemente da ideologia política de governo. Já o quarto pilar é representado pelo avanço das democracias partidárias e de massas, com maior concorrência eleitoral. Pelo menos nos países europeus, o avanço da democratização está vinculado às reivindicações dos trabalhadores, tendo importância no avanço das conquistas dos direitos sociais. Consideramos que, nos países latino-americanos, os avanços da democratização não tenham produzido os mesmos resultados (FIORI, 1997).

Os países latino-americanos teriam, então, outra lógica de modelo e funcionamento do estado de bem-estar social. Nesses países, na tentativa de colocar

---

<sup>14</sup> As políticas *keynesianas* ocorreram no segundo pós-guerra e podem ser entendidas como a revisão da teoria liberal. Elas foram marcadas pela intervenção do Estado na economia, sempre que necessário, para enfrentar as retrações econômicas e garantir o pleno emprego (PRADO, 2016).

outro padrão de política social, haveria um modelo semelhante ao meritocrático, porém mais particularista, conservador e corporativista. Estaria presente, nesses países, um matiz de políticas de bem-estar que combinam assistencialismo e intervenções pontuais de tipo liberal, com alguns sistemas universais de prestação de serviço ou complementação de renda. Considera-se, no caso brasileiro, que até 1970, 1980, essa política era seletiva para os beneficiários, heterogênea nos benefícios e fragmentada na organização institucional e financeira. Um exemplo dessa política foram os Institutos de Aposentadoria e Pensões, que funcionaram entre 1930 e 1960, aproximadamente, e organizavam benefícios para os trabalhadores, de acordo com a classe laboral, além de atuarem diretamente na provisão habitacional de interesse social (FIORI, 1997).

Após o término do regime militar, em meados da década de 1980, é notada uma mudança nessas características, com organizações de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, com tendências universalizantes, baseados no mérito e que tenderam a agravar as desigualdades predominantes – o retrato do modelo meritocrático-particularista, tanto clientelista como corporativista, se faz presente também em outros países latino-americanos. Assim, os pilares do estado de bem-estar social latino-americano contemporâneo seriam: diferenças materiais e econômicas entre instituições e a política *keynesiana*; impactos de ordem política e econômica mundial; e o papel da predominância de regimes autoritários, controlados por coalizões de poder reacionárias, unidos internamente para atrofiar o estado de bem-estar social (FIORI, 1997).

Por conseguinte, nos países latino-americanos, o desenvolvimento das políticas sociais ocorreu em etapas bem demarcadas — entendendo os direitos como conquistados pela população e não dados pelos governantes — pelas condições do quadro político-econômico internacional e políticas nacionais. Quando a economia internacional está favorável e se há cobranças dos países europeus e norte-americanos, as políticas sociais avançam. Mesmo nos países em que o estado de bem-estar social alcançou patamares mais avançados, como no caso da Argentina e do Uruguai, houve momentos de retrocesso nas políticas sociais durante as crises, como nos anos 1930, no pós-guerra e nos anos de governos autoritários. (DRAIBE, 1989; FIORI, 1997). Consideramos, como exemplo mais recente de retrocesso, a

retomada dos governos por partidos da direita ultraconservadora, como aconteceu no Brasil, entre 2019 e 2022.

Durante os anos da década de 1980, houve outra crise global do sistema capitalista, que levou a uma mudança de paradigma no modo de reprodução e acumulação do capital. A chamada crise norte-americana resultou na flexibilização financeira, que alterou o modo como o capital se reproduzia e se acumulava, desde pelo menos o século XIX. Houve também, a partir desse momento, mudanças nas políticas públicas do estado de bem-estar social, tanto nos países europeus e norte-americanos, quanto nos latino-americanos. Porém, antes desse assunto ser abordado, se faz necessário pontuar alguns acontecimentos sobre a crise norte-americana da década de 1980 e o modo como essa alterou a reprodução e a acumulação capitalista.

## **2.7 Estado de bem-estar social no Brasil**

A partir do entendimento apresentado no início do item anterior, entendemos o estado de bem-estar social como um sistema de proteção social, delineado pelas políticas públicas. Ou, como define Draibe (1993, p. 23), “uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico”. Por esse entendimento, é possível compreender o desenvolvimento do estado de bem-estar social nacional, a partir da década de 1930, sendo que ainda permaneceria em andamento. Entretanto, destacamos que este assumiu diferentes formas no decorrer do tempo.

A marca inicial do estado de bem-estar social brasileiro, na década de 1930, se dá pela publicação da legislação previdenciária e trabalhista. Entre 1930 e 1943, é a fase de início. Depois, entre 1943 e 1964, ocorre uma expansão fragmentada seletiva, que pode ser vista nas iniciativas federais de saúde e educação. O período entre 1964 e 1977 é de consolidação institucional, por meio dos sistemas nacionais de política social, muitos ainda vigentes na atualidade, como é o caso do FNHIS, já mencionado. Entre 1977 e 1981, há uma expansão massiva, com a tendência a universalização, como a inclusão dos trabalhadores rurais. Seguindo as tendências mundiais, em 1981,

o estado de bem-estar social brasileiro dá indícios de esgotamento e crise, e, até 1985, passa por reestruturação conservadora. Com o término do governo ditatorial, entre 1985 e 1988, é preparada a constituinte, com reestruturação mais progressista. Porém, entre 1988 e 2003, há nova reestruturação liberal. Entre 2003 e 2014, a expansão progressista é marcada por ampliação e regulamentação das políticas sociais. Novamente, seguindo as tendências mundiais, entre 2014 e 2018 e após 2018, houve reestruturações liberal e conservadora, que resultaram na retração e desmonte das políticas sociais (BEHRING, 2009; BESSIL, 2016; DRAIBE, 1989; 1993). Na tentativa de sistematizar essas informações, foi elaborado o quadro apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Quadro do desenvolvimento do estado de bem-estar social no Brasil

PERÍODO	CARACTERÍSTICA	AÇÕES
1930-43	INTRODUÇÃO	legislação previdenciária e trabalhista
1943-64	EXPANSÃO FRAGMENTADA E SELETIVA	saúde e educação federal
1964-77	CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL	sistemas nacionais de política social
1977-81	EXPANSÃO MASSIVA	inclusão de trabalhadores rurais
1981-85	REESTRUTURAÇÃO CONSERVADORA	indícios de esgotamento e crise
1985-88	REESTRUTURAÇÃO PROGRESSISTA	constituinte
1988-03	REESTRUTURAÇÃO LIBERAL	políticas seletivas e excludentes
2003-14	EXPANSÃO PROGRESSISTA	ampliação e regulamentação de políticas sociais
2014-18	REESTRUTURAÇÃO LIBERAL	retração das políticas sociais
2018->	REESTRUTURAÇÃO CONSERVADORA	desmonte das políticas sociais

Fonte: elaborado de acordo com Behring (2009) e Draibe (1993). O quadro mostra a periodização do desenvolvimento do estado de bem-estar social no Brasil e as características mais importantes de cada período.

É necessário salientar algumas características relevantes. Os períodos entre 1930 e 1943 e entre 1964 e 1977 foram períodos de governos autoritários. O desenvolvimento de políticas sociais parece incompatível, entretanto, há de se considerar os fatores econômicos e, também, a ação preventiva das elites dominantes, por legitimação desses governos, por meio da política social. Essas particularidades ajudam a entender o caso brasileiro dentro do modelo meritocrático-particularista, mesclando tons clientelistas e corporativistas, dependendo da ideologia política mais conservadora ou mais liberal. Isso explicita porque, por exemplo, na década de 1980, o gasto com as políticas públicas sociais represente 18,3% do PIB. Apesar da taxa ser equivalente à de países centrais, os resultados das políticas são equivalentes ao de países periféricos. Esse fato elucida ações pouco eficazes, marcadas por burocracias, desacertos das políticas e altos custos, o que evidencia o uso clientelístico da máquina pública (DRAIBE, 1989; 1993).

Por isso, houve certo desenvolvimento econômico — em algumas fases bastante expressivo — o que resultou em transformações sociais e de emprego, conferindo certa mobilidade social. Porém, por serem políticas excludentes, milhões de pessoas ainda vivem com baixos salários e subempregos. Isso nos parece ser a especificidade do estado de bem-estar social brasileiro. Tendo os salários como principal base contributiva, por meio dos impostos, a base formada é estreita, o que afeta a qualidade dos serviços. Além disso, forma-se uma tendência ao assistencialismo, com os sistemas de combate à miséria sobrecarregados por 1/3 da população, sendo que ainda precisam atender a mais 1/3 que, ainda que possuam emprego, dependem, em algum grau, das políticas públicas, devido aos baixos salários. Dessa forma, os recursos curtos são incompatíveis com a real necessidade das políticas públicas, perante a organização da relação capital-trabalho (DRAIBE, 1993).

Este cenário, ainda que específico para o caso brasileiro, não é exclusivo do país. Está associado à ideologia política vigente, como visto. Por isso, pode ser encontrado, com algumas variações, em diversos outros países, sobretudo da América Latina. Em contrapartida, as condições dos países escandinavos são bem diferentes, já que o modelo de estado de bem-estar social é institucional-redistributivo, com tendências universalizantes, resultado de uma ideologia política predominantemente socialdemocrata, como será visto a seguir.

## 2.8 O modelo nórdico de estado de bem-estar social

O desenvolvimento do estado de bem-estar social escandinavo teve sólida fundamentação histórica baseada em uma tríade: o legado germânico do seguro social obrigatório; o feudalismo nórdico menos rígido, que, como terceiro fator, resultou em classes mais igualitárias no período pré-industrial, o que até hoje repercute em governos centralizados. Essa tríade fez com que se formassem fortes movimentos trabalhistas e positividade na luta de classes ativas — que tiveram, como produto, sólidos compromissos políticos. Além disso, os governos foram formados, historicamente, menos pela nobreza e mais pelo clero — a burguesia não ascendeu ao poder político, tornando a posição dos camponeses mais forte. Dessa forma, ainda que o estado de bem-estar social escandinavo tenha se desenvolvido em período similar ao restante da Europa, o fez com bases mais sólidas. Durante o processo de desenvolvimento, esses Estados se desenvolveram como um modelo — o modelo nórdico — que junta alta tributação, baixa desigualdade socioeconômica, sistemas de bem-estar abrangentes e crescimento econômico satisfatório (KUHNLE, 2018; KUHNLE; HORT; ALESTALO, 2017).

São perceptíveis, portanto, as diferenças entre o início dos modelos escandinavo e brasileiro. Podemos dizer que o modelo escandinavo foi desenvolvido com base em três ideias centrais: estatalidade, universalismo e igualdade — sobretudo igualdade de gênero, que é, atualmente, um dos grandes diferenciais desses países, que possuem as maiores taxas de igualdade nesse sentido. Além disso, esse modelo contempla doze características peculiares, que o diferenciam dos demais. (1) Alto grau de intervenção estatal; (2) Maiores proporções da força de trabalho empregada nos setores sociais de educação e saúde; (3) Setor público provê quase a totalidade dos serviços educacionais e sociais, majoritariamente com servidores públicos, empregando grande parte da população; (4) Sistemas nacionais coordenados de organização e execução da seguridade social; (5) Alto grau de confiança entre cidadãos e governos; (6) Abrangência universal à totalidade dos indivíduos no território, independentemente da participação no mercado de trabalho, assegurando aposentadorias, custeio das despesas com filhos, melhores serviços médicos, entre outros; (7) Nível avançado de igualdade entre homens e mulheres, com sistema bem estruturado de suporte às trabalhadoras-mães; (8) Mesmo sistema de seguro social, desvinculado aos aspectos ocupacionais ou classes sociais; (9)



Seguro social universal e redistributivo, benefícios mínimos mais generosos, taxas de pobreza entre as menores do mundo; (10) Maior provimento de serviços públicos gratuitos, em detrimento à transferência direta da renda; (11) Pleno emprego como meta para manutenção dos custeios do estado de bem-estar social; (12) Forte apoio popular. (KUHNLE, 2018; KUHNLE; HORT; ALESTALO, 2017).

Alguns aspectos se destacam na comparação entre o estado de bem-estar social escandinavo e o brasileiro. A própria natureza do Estado já se coloca de formas opostas. Enquanto no Brasil a ideologia política prega o Estado mínimo e a máquina pública enxuta, os escandinavos apostam no poder público como organizador do modo de vida. Entretanto, também apresentam maior eficiência na gestão pública, traduzida na confiança do povo no governo, ao passo que, no Brasil, as instituições sofrem constantes ataques, tendo pouco apoio popular. Como indica Guimarães (2016), o compromisso social com a coisa pública é uma questão cultural nos povos nórdicos, mantendo o entendimento de que a justiça social e a equidade de oportunidades são benéficas para a sociedade, tanto quanto para o indivíduo.

Nesse sentido, Kuhnle, Hort e Alestalo (2017, p. 42) esclarecem que não são apenas as características do estado de bem-estar social que garantem seu sucesso, mas o que os autores chamam de governança democrática, ou seja, o “[...] modo com que as decisões políticas são tomadas nos níveis de governo central e local. Gradualmente, as autoridades locais seculares se separaram das igrejas do estado luterano para se tornarem verdadeiros centros de poder populares”. Outra diferença estrutural se apresenta no comparativo entre os casos brasileiro e escandinavo. No Brasil, já há o entendimento de que a participação popular nas decisões dos diferentes níveis de governo é essencial, até mesmo para a continuidade das políticas públicas. Um exemplo disso é o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, que prevê a obrigatoriedade da participação popular no desenvolvimento dos Planos Diretores municipais e dos Planos Locais. No entanto, no sentido real, essa ainda é uma realidade em poucos municípios. (BRASIL, 2001).

Os países escandinavos podem não ser “paraísos de bem-estar”, mas estão entre os níveis mais baixos de criminalidade e mais altos no Índice de Desenvolvimento Humano (KUHNLE, 2018, p. 198). Os quatro países escandinavos se encontram na lista dos índices considerados muito altos, sendo que a Noruega é o

primeiro país no *ranking* global. A Dinamarca aparece em quarto lugar, a Suécia em décimo quarto e a Finlândia em vigésimo quarto. A Islândia, que faz parte dos países nórdicos, mas não dos escandinavos, está em décimo sexto lugar<sup>15</sup>. Ao todo, a lista contempla 188 países, o que ressalta a excelente colocação dos países escandinavos e, de alguma forma, reforça a eficácia do modelo de estado de bem-estar social escandinavo.

As ações estatais e políticas sempre priorizaram a educação, com forte ligação da igreja protestante que, subordinada ao Estado, se incumbiu do ensino elementar de acesso universal, também para os adultos. A educação se concentrou na produção de mão-de-obra qualificada para o novo sistema mundial globalizado e industrializado. De acordo com Guimarães (2016, p. 86), quando há alteração em um sistema de freios automotivos, trabalhadores e mecânicos “[...] se ajustam facilmente às novas instruções de montagem ou de conserto. Eles sabem ler e escrever; aprenderam matemática; conhecem língua(s) estrangeira(s); entendem os manuais de instruções”. Isso garante competitividade à indústria nórdica, mesmo com altos salários — que são de 25% a 50% superiores à média dos salários europeus. A eficácia também é maior, chegando a produzir 33% a mais que a indústria ibérica e três vezes mais que a indústria brasileira. Além disso, há transferência da indústria de base para países com mão-de-obra mais barata, como Índia, China e Brasil.

A ética protestante também é importante para o entendimento sociocultural dos países nórdicos, em que a religião luterana dita a vida comunitária, como pode ser observado no livro clássico *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, de Max Weber (2013). Guimarães (2016, p. 92) aponta que *dugnad* é um evento de cooperação comunitária, com atividades “[...] como a montagem de novos aparelhos no playground; varredura de folhas no jardim da escola”. Socialmente, para o autor, “não existe pecado social maior do que faltar no dia e hora marcados (com muita antecedência)” e que o *dugnad* “não se confunde com as tarefas que cabem regularmente aos pais ou sócios”.

Em 1973, o modelo nórdico sentiu as primeiras dificuldades, advindas da crise econômica mundial e que resultaram na redução dos benefícios sociais. Houve, então,

---

<sup>15</sup> Dados do Ranking IDH Global 2014. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

a ascensão de governos de direita. Os socialdemocratas perderam credibilidade e tiveram que se adaptar à reação negativa dos eleitores. Posteriormente, a crise norte-americana da década de 1990 forçou o realinhamento dos ideais políticos com a nova realidade econômica do mundo globalizado, que resultou em novos cortes e na retração do estado de bem-estar social. Entretanto, a população continuou preocupada com as políticas públicas de seguridade social, de modo que os governos conservadores não propuseram mudanças mais radicais no sistema vigente. Por contemplar um número populacional pequeno, os países nórdicos conseguiram prover o nível elevado de renda e de assistência social, mesmo tendo baixos índices do Produto Interno Bruto (ALESTALO; KUHNLE, 1987; GUIMARÃES, 2016).

A turbulência econômica global, da década de 1990, afetou de forma mais grave a Suécia e a Finlândia — não por acaso, os dois países com IDH mais baixo, entre os quatro escandinavos. Naquela ocasião, surgiram alguns políticos escandinavos de vertentes neoliberais. Estes defendiam a diminuição do estado de bem-estar social como solução para o enfrentamento da crise, porém encontraram resistência na população, o que reforça o fator do posicionamento político cultural e a participação da população nas decisões de governo. O aumento das migrações fez ampliar o número de católicos e muçulmanos nesses países. Também, na mesma época, houve impasse na aderência à União Europeia e à adoção do Euro como moeda. As taxas de crescimento decaíram, chegando a ser negativas, na Suécia e na Finlândia. O número de desempregados aumentou, mas as políticas sociais foram mantidas. Na segunda metade da década, os escandinavos já observaram números expressivos de crescimento. Novamente, a crise global de 2008, provocada pelo estouro da bolha imobiliária norte-americana, colocou o sistema de políticas públicas escandinavo à prova. Porém, desde então, as taxas de crescimento têm se mantido estáveis. Assim, podemos considerar possível que o modelo escandinavo de estado de bem-estar social tenha superado a ameaça da financeirização global, utilizando-se da habilidade histórica de reformar seu estado de bem-estar social ao longo do tempo. (KUHNLE, 2018; KUHNLE; HORT; ALESTALO, 2017).

É plausível considerar que o modelo escandinavo esteja sempre em mutação, acompanhando as mudanças da era global e do sistema-mundo. Essas mudanças, atualmente, estão alicerçadas em duas questões mais amplas. A simpatia que os povos nórdicos possuem pelo trabalho, o que evita que as pessoas vivam das políticas

sociais; e o apoio às famílias com dois provedores, sendo que pai e mãe são entendidos como trabalhadores e responsáveis igualmente pelo provimento da família — isso é possibilitado, também, pela igualdade entre gêneros. O interessante desse tipo de família com dois provedores — contrário à família tradicional, pregado em grande parte do ocidente, em que só o pai é provedor — é que a oferta de mão-de-obra é aumentada, inserindo inteiramente a mulher no mercado de trabalho. Isso, junto à política de pleno emprego, garante maior arrecadação e possibilidade de financiamento das políticas do estado de bem-estar social. Ainda assim, têm ocorrido reconsiderações mais amplas, com poupanças privadas, contribuições e pagamentos por serviços públicos e benefícios atrelados à renda. Porém, estas mudanças são acompanhadas pela participação popular (KUHNLÉ; HORT; ALESTALO, 2017).

A Suécia é considerada como modelo original do estado de bem-estar social nórdico. Os suecos utilizam uma expressão, *folkehemmet*, que significa “lar do povo”. Ou seja, a estrutura estatal é o lar de todos. Nesse modelo, os mais ricos recebem os mesmos benefícios e são tratados nos mesmos hospitais que os demais, por exemplo. Isso faz com que aqueles se interessem e sejam responsáveis pelo funcionamento do sistema. Por isso, a carga dos impostos é bastante elevada nesses países. A tributação direta, por exemplo, varia de 49% a 60% da renda, contra 27,5% da alíquota mais alta de tributação brasileira equivalente, o Imposto de Renda de Pessoa Física (GUIMARÃES, 2016).

Guimarães (2016, p. 107) aponta que essa tributação é pauta de diversas discussões informais entre a população, mas é entendida como a sustentação de “[...] uma sociedade mais justa, na qual as pessoas se sentem seguras e a criminalidade é baixa, e todos têm acesso a uma boa educação e a bons hospitais”. Dessa maneira, acreditam que “o pagamento de altos impostos não seja uma coisa tão ruim”. Há que se considerar que os países nórdicos garantem acesso a serviços públicos de qualidade para a população. Além disso, o cruzamento de dados evita sonegação dos impostos e os valores de contribuição são públicos e acessíveis. Por meio do número pessoal — que cada indivíduo recebe ao nascer — é possível rastrear os dados pessoais, controlados não pelo Estado, mas pelos pares. Outra importante tributação acontece sobre grandes fortunas, chegando, por exemplo, a 100% para valores acima de um milhão de coroas suecas (cerca de 100 mil dólares).

É possível afirmarmos que existe um estado de bem-estar social no Brasil, a partir do seu entendimento como um sistema de políticas que visam a proteção e a seguridade social. Entretanto, a ideologia política vigente resulta em estados de bem-estar social de diferentes características, que geram políticas sociais diversas e, por conseguinte, qualidades de vida distintas, como índices de criminalidade e desenvolvimento humano, entre outros.

O modelo nórdico é resultado de uma ideologia política socialdemocrata, que produziu determinado nível de estado de bem-estar social. Este modelo conseguiu, historicamente, aliar participação popular e políticas públicas efetivas, e, ainda, vem se remodelando ao longo do tempo, tendo, inclusive, se adaptado ao paradigma de flexibilização da financeirização global. Já o padrão Meritocrático-Particularista, vigente, de forma geral, no caso brasileiro, ora se apresenta como corporativista, ora como clientelista. De toda forma, essas duas vertentes do mesmo padrão aprofundam as desigualdades sociais e a pobreza de parte considerável da população.

## **2.9 Sobre as três políticas: pública, urbana e habitacional**

Nesta seção buscaremos conceituar e apresentar a abordagem que será utilizada sobre três aspectos que julgamos fundamentais para o estudo proposto: a política pública; a política urbana; e a política habitacional. Por ora, esses aspectos serão abordados na realidade brasileira, visto que o estudo de campo deverá ajudar a complementar a pesquisa nesse sentido. Inicialmente, apontamos uma perspectiva histórica, mas nos debruçamos com mais ênfase nas políticas posteriores à promulgação da Constituição Federal Brasileira, de 1988 (BRASIL, 1988), pois são essas que delineiam, ou deveriam delinear, a cidade contemporânea, no Brasil. Também é importante considerar que a análise proposta é socioterritorial — portanto, política, econômica, cultural e tecnológica.

A ordem de análise será a usual, do mais abrangente para o mais restritivo. Entendemos política pública como o tema mais geral, pressupondo que nela está contida a política urbana, como uma das políticas públicas nacionais. No âmbito das políticas urbanas, está a política habitacional, que é o objeto principal posto pela presente pesquisa. Nesse sentido, compreender a estrutura pública que possibilita as

políticas habitacionais parece-nos indispensável para alcançar o objetivo de relacionar a produção da habitação social com o processo de urbanização, em ambos os casos em tela, brasileiro e sueco.

Como já exposto anteriormente, entendemos que houve, e ainda há, um estado de bem-estar social no Brasil, visto que há oferta de serviços públicos que se pretendem universalizantes, como educação, saúde e previdência, ainda que uma parcela da população acesse esses serviços de maneira privada, e outra parcela não acesse de nenhuma forma. Ainda assim, são serviços essenciais ao bem-estar da população, que de alguma forma são garantidos na prática. Prova disso são os dados desses serviços. De acordo com o jornal O Estado de SP<sup>16</sup>, e em conformidade com o IBGE, em 2020, aproximadamente 150 milhões de brasileiros dependiam exclusivamente do Sistema Único de Saúde, o que representava cerca de 71,5% da população. A educação pública, por sua vez, atendia, em 2018, conforme os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira<sup>17</sup> (INEP), cerca de 39,5 milhões de estudantes, ou 81,44% do total.

As porcentagens expressivas de atendimento público nesses dois setores revelam, além da existência de um estado de bem-estar social — independentemente de seu caráter, como abordado anteriormente —, a presença de políticas públicas consolidadas, pois, sem elas, a realidade demonstrada acima não seria viável. Podemos fazer o mesmo paralelo para a política habitacional. Entre maio de 2009 e julho de 2019, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) entregou 4,3 milhões de unidades habitacionais<sup>18</sup>, o que reflete uma política pública habitacional consolidada.

De acordo com Heringer (2018) e Souza (2006), o que parece ser a ideia mais difundida entre os teóricos das políticas públicas é que essas sejam um tema complexo e de difícil conceituação. Em vias gerais, os dois autores indicam a

---

<sup>16</sup> Acesso à saúde: 150 milhões de brasileiros dependem do SUS. Disponível em: <<https://summitsaude.estadao.com.br/desafios-no-brasil/acesso-a-saude-150-milhoes-de-brasileiros-dependem-do-sus/>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

<sup>17</sup> Censo Escolar 2018 – Notas Estatísticas. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2018/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_2018.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2023.

<sup>18</sup> ANTUNES, L. Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras. Portal Uol Economia, 24 nov. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

conceituação de Dye, que afirma serem as políticas públicas “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (DYE, 1995, p. 3 apud HERINGER, 2018, p. 23). Essa visão é corroborada por Caldas (2018, p. 5), ao afirmar que “Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade”. Aparentemente, de acordo com Heringer (2018) e com a Controladoria-Geral da União<sup>19</sup>, também não há, para o Governo Federal, uma definição clara de políticas públicas. Existe uma correspondência das políticas públicas com planos, programas e projetos, porém esses também não possuem uma definição oficial.

Diante do exposto, sem pretensão conceitual, mas com intuito de estruturar a discussão proposta, entenderemos por políticas públicas as ações do governo que visam viabilizar os serviços públicos, seja por meio de planos, projetos ou programas, independentemente do resultado para a sociedade, ou da falta dele. O que nos interessa é observar a intenção do Estado, especificamente no que tange à estruturação das cidades, por meio da produção de habitação social. Por isso, dentre as diversas políticas públicas, nos debruçaremos sobre a Política Urbana e, mais especificamente, a Política Habitacional.

A primeira tentativa pública de regulamentação da propriedade privada da terra, no Brasil, se deu pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que ficou conhecida como “Lei de Terras”. Essa lei pretendeu acabar com a divisão do território nacional em sesmarias, prevendo a propriedade privada da terra, registrada em cartório. Com a possibilidade da terra privada e a ausência de um controle mais rígido sobre a transição entre as sesmarias e a referida propriedade privada, há indícios de superposições nos registros, em que podem ter sido registradas até três vezes a área total do país, na tentativa de garantir os interesses daqueles que detinham a posse da terra (ALMEIDA, 2016; CAVALCANTE, 2005). Dessa forma, o Brasil, como nação independente, inicia sua história com quase todo seu território em forma de propriedade privada (COSTA, 2014).

---

<sup>19</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Programas de Governo. Portal da Transparência, s/d. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/programas-de-governo>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

O caso brasileiro é o oposto do sueco, nesse contexto. De acordo com Endrighi (2020), na Suécia, a terra é predominantemente pública, servindo como troca entre a iniciativa privada e o poder público, para viabilizar os investimentos em infraestrutura urbana e, portanto, o desenvolvimento das cidades. No movimento oposto, a terra brasileira é predominantemente privada, o que faz com que o desenvolvimento das cidades seja ditado, na maior parte das vezes, pelos interesses particulares e pela especulação imobiliária, na busca pelos maiores lucros possíveis. Parece-nos que, na Suécia, os processos de urbanização também sirvam à reprodução do capital, como é esperado em países capitalistas. Porém, com maior controle do Estado sobre o território, temos o entendimento de que esse processo ocorre com maior equilíbrio entre os interesses privados e públicos.

Com o decorrer da industrialização e da urbanização no país desde a independência, mas sobretudo no século XX, as cidades brasileiras se tornaram mais complexas, e houve a necessidade de ampliar as legislações de gestão e controle do solo, principalmente do solo urbano. No século XX, ocorreram diversas mudanças no âmbito urbano, no que tange à organização espacial da sociedade, sendo que a população brasileira iniciou o século tendo 10% de sua população urbana e terminou com 81%. Esse rápido crescimento urbano, aliado à produção capitalista do espaço, produziu, quase como regra, cidades pautadas por desigualdades, sobretudo no que diz respeito ao acesso aos serviços urbanos públicos (MARICATO, 2006; 1982). Os resultados desse processo ainda são sentidos nas cidades brasileiras contemporâneas, desnudados, principalmente, pela violência urbana. Por violência urbana, entendemos, por exemplo, roubo e furto, atuação do crime organizado, violência doméstica, entre outros. Frisamos que, no caso brasileiro, a violência urbana se exacerba com o crescimento das cidades, mas é fruto, sobremaneira, das desigualdades sociais profundas nos territórios urbanizados.

Intriga-nos notar como essa realidade é diferente nas cidades suecas, mesmo com as recentes privatizações que lá têm ocorrido. É possível considerar que essa condição tenha relação direta com a propriedade da terra urbana — que, no caso nórdico, em oposição ao brasileiro, tem prevalência pública — e com a promoção da habitação social.



Como esclarece Maricato (2006), o processo de urbanização brasileiro, ocorrido predominantemente a partir do século XX, possui herança colonial e escravista. Por isso, tem como características principais: a presença de propriedades urbanas ociosas, indicando a especulação imobiliária; e um mercado privado restrito, que concentra a propriedade privada regularizada sob domínio de 20% a 30% da população, fazendo com que seja um privilégio de poucos, ao invés de um direito. Se entendermos a habitação como propriedade urbana privada — o que é uma realidade brasileira, já que em 2019 apenas 27,2% das residências eram alugadas ou cedidas<sup>20</sup> —, a moradia regular e formal se torna um item restrito a certa parcela da população.

Costa (2016; 2014) e Maricato (2006; 1999) expõem que, pelos mesmos motivos, há, no Brasil, uma contradição entre a Política Urbana (discurso, leis, planos, projetos) e a produção do espaço construído. Essa contradição tem como principais resultados: desigualdade social; depredação ambiental; e arbitrariedade na aplicação das leis. Dessa complexidade urbana, emerge o que Maricato entende como “nó da terra”, condição inerente ao patrimonialismo existente nas cidades brasileiras. Certamente essa circunstância é diferente no caso sueco e resultou em outro processo de urbanização e, por conseguinte, em condições urbanas e habitacionais distintas do caso brasileiro.

Houve, durante o século XX no Brasil, tentativas de tratar a propriedade da terra de maneira mais progressista. Uma delas, que não era relativa apenas à propriedade da terra, foram as Reformas de Base, propostas pelo então Presidente João Goulart. Entre as propostas, estava a reforma agrária, que visava uma redistribuição social da propriedade, que havia sido apropriada de maneira desigual, na ocasião da Lei de Terras, conforme exposto anteriormente. As reformas propostas por Jango não lograram êxito, tendo em vista o golpe militar ocorrido, que instaurou o governo ditatorial. No sentido contrário à Reforma Agrária, foi promulgada a Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964 (conhecida como Estatuto da Terra), que promoveu a perpetuação da propriedade privada de maneira excludente e, portanto, na tradição

---

<sup>20</sup> TOKARNIA, M. Maioria dos brasileiros mora em casa e é dona do imóvel, Mostra IBGE: casas representam 85,6%, o equivalente a 62 milhões de moradias. Portal Agência Brasil, 6 maio 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/maioria-dos-brasileiros-mora-em-casa-e-e-dona-do-imovel-mostra-ibge>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

do patrimonialismo no Brasil (ALMEIDA, 2016; MOREIRA, 2011; CAVALCANTE, 2005).

Florestan Fernandes (1976) apresenta uma reflexão que ajuda a esclarecer os motivos pelos quais há a perpetuação das políticas excludentes. A Revolução Burguesa no Brasil aconteceu de maneira peculiar, com a aproximação entre burguesia e aristocracia, formando uma espécie de oligarquia aristocrática. Para o autor, mesmo em momentos democráticos, essa elite usa das instituições democráticas a seu favor, retomando o poder político. Essa condição faz com que haja uma democracia frágil, que, quando permite certo avanço no campo social, na sequência é cooptada para restabelecer a oligarquia. Isso pode ser visto por ocasião do golpe militar, que impediu as Reformas de Base propostas por Jango e que apresentavam caráter progressista e socialdemocrata.

Nesse sentido, DaMatta (1985) complementa o entendimento de Fernandes, com a compreensão de que a sociedade brasileira é relacional. Ou seja, as relações interpessoais possuem maior valor social do que a individualidade igualitária. É assim que as leis são relativizadas, dependendo da situação e da rede de relações de determinada pessoa. Essa condição relacional vai ao encontro do exposto por Maricato (2006), sobre a arbitrariedade na aplicação das leis. Aqui há o entendimento de que o cidadão, aquele exposto à impessoalidade e à igualdade no espaço público, é menos merecedor dos direitos, os quais são obtidos por meio daquelas relações que os conformam como privilégios. Essa condição é traduzida na frase: “aos amigos, tudo, e aos inimigos, a lei”<sup>21</sup>.

É por esses motivos que, na sociedade brasileira contemporânea, o conceito de cidadão fica distorcido, quando comparado ao conceito clássico. Na sociedade relacional, o ser sozinho possui menor valor se comparado ao indivíduo que possui determinadas relações, capazes de lhe conferir certo prestígio, ou seja, de acessar privilégios por meio do tráfico de influências. Essa estrutura relacional pode ser vista no acesso priorizado a determinado estabelecimento, em momentos com fila para entrada, até na rede de contatos presumida por uma classe ou pelo pertencimento a determinado grupo, supostamente exclusivo. Esses dois últimos casos contemplam

---

<sup>21</sup> Frase atribuída a Getúlio Vargas que adviria de Maquiavel.

exemplos recentes, como o caso do empresário Ivan Storel, que desacatou uma Policial Militar sob a justificativa: “Aqui é Alphaville, Mano”<sup>22</sup>. No outro exemplo, um casal que discutiu com um fiscal da Vigilância Sanitária disse: “Cidadão, não, Engenheiro Civil formado, melhor do que você [se referindo ao fiscal]”<sup>23</sup>.

É, portanto, plausível afirmar que existe, em nossa cultura, certo distanciamento do senso comunitário, de cidadania, que deveria conferir determinado grau de igualdade entre os indivíduos. Paradoxalmente, ainda que exista, na legislação brasileira, a determinação de equidade entre os cidadãos, há, culturalmente, uma opção pela desigualdade, pela diferenciação entre si e os demais, o que é preservado nas dinâmicas excludentes nas cidades, ao longo do processo de urbanização brasileiro. O elevado grau de atendimento em saúde e educação públicas, e de outras políticas, como colocado anteriormente, se daria até pela ausência de possibilidade, da maior parte da população, em se diferenciar pelo acesso aos serviços privados. Pagar, e caro, por serviços que deveriam ser públicos, no Brasil, é uma questão de diferenciação social pelo *status*, significa poder fazer parte de um grupo seletivo e superior. Imaginamos que, nesse sentido, o descrédito das instituições públicas e democráticas também seja uma maneira de conservar essas diferenciações, além de permitir a cooptação do Estado pela burguesia aristocrática, sempre que a democracia ameaça essa hegemonia.

Nesse mesmo sentido, Costa (2014) e Singer (1982) apontam para a relação social existente com o local da moradia. “O elemento ‘prestígio’ tende a segregar os mais ricos da classe média, que pagam muitas vezes um preço extra pelo privilégio de morar em áreas residenciais que os ‘verdadeiros’ ricos estão abandonando. Singer (1982, p. 27) complementa: “[...] os promotores imobiliários, que conhecem bem este mecanismo, tiram o máximo proveito dele”. Assim, na sociedade relacional, por vezes, a notoriedade vale mais, também no sentido financeiro, do que a qualidade ou o conforto.

---

<sup>22</sup> THADEU, B. Policial xingada por empresário em Alphaville pede R\$ 100 mil na Justiça. Portal UOL: Cotidiano, 20 jul. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/07/20/policial-xingada-por-empresario-em-alphaville-pede-r-100-mil-na-justica.htm>>. Acesso em 21 nov. 2020.

<sup>23</sup> “cidadão não, engenheiro civil”: casal que atacou fiscais no rio é criticado nas redes. Portal IstoÉ, 06 jul. 2020. Disponível em: <<https://istoe.com.br/cidadao-nao-engenheiro-civil-casal-que-atacou-fiscais-no-rio-e-criticado-nas-redes/>>. Acesso em 21 nov. 2020.

Os anos em que perdurou o governo militar ditatorial, entre 1964 e 1985, foram marcados por um movimento desenvolvimentista, promovido pelo governo. Esse período ficou conhecido como “Milagre Econômico”. Embora tenha representado avanços significativos na Política Urbana, sobretudo no que tange à urbanização das cidades e a produção de habitação, foi acompanhado pela ausência de desenvolvimento social, o que recrudesceu as desigualdades sociais e a concentração da riqueza, e reduziu os direitos sociais. Também foi nesse período que se difundiu a propriedade privada como único meio vantajoso de acesso à moradia — importantes condicionantes para as condições urbanas contemporâneas (COSTA, 2016; NEGRELOS, 2014).

A difusão, durante o período de atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do modelo da casa própria, foi registrada por Bolaffi (1982, p. 43). O autor remete ao estudo de Loyad A. Free, que não chegou a ser publicado devido ao cenário de instabilidade política dos países envolvidos, incluindo o Brasil, sobre “aspirações pessoais e atitudes políticas”. O referido estudo apontou, nas palavras de Bolaffi, que “a casa própria era a principal aspiração das populações urbanas brasileiras”. E apontou, como possível causa de interesse na perpetuação do patrimonialismo, a relação entre a casa própria e “atitudes políticas conservadoras”.

A ausência de instâncias democráticas durante o período de ditadura resultou no fortalecimento de diversos movimentos populares que — com a eminência do fim do regime militar, provocado também por reivindicações dos mesmos movimentos — ajudaram a alicerçar a atual Carta Magna, publicada em 1988, por meio de diversas emendas populares. Entre elas, estão a função social da propriedade e da cidade, presente no artigo 5º; e o capítulo sobre a Política Urbana, artigos 182 e 183 — a partir de marchas e contramarchas mediante diferentes pressões e interesses — que foram, posteriormente, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 1988; 2001). Notadamente, essas questões alteraram o arcabouço legal da gestão urbana contemporânea brasileira (COSTA, 2016; MARICATO, 2006).

O Estatuto da Cidade, como já apontamos na dissertação de mestrado defendida (MAROSO, 2017), instaura os municípios com instrumentos de controle do solo urbano, que devem estar previstos no Plano Diretor Participativo, para promover

e garantir a função social da propriedade urbana e da cidade, assim como facilitar a regularização fundiária. A aplicação desses conceitos, mediante instrumentos definidos pelo Plano Diretor, oferece uma nova possibilidade socioterritorial para os municípios, que, pela primeira vez, detém de recursos jurídicos para responder ao patrimonialismo e à especulação imobiliária, dentro da organização federativa constitucional. Entretanto, essa ainda não é uma realidade plena a todas as cidades brasileiras (VILLAÇA, 2005; 2003), possivelmente explicada pelo cooptação das instituições democráticas e pela perpetuação das desigualdades sociais, como exposto.

Outro resultado conquistado pelos movimentos populares foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades (MinC), pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (MARICATO, 2006). O ministério foi o principal órgão ligado ao desenvolvimento da Política Urbana, entre 2003 e 2016, durante os governos progressistas ligados de origem no Partido dos Trabalhadores (PT), representando uma ascensão ao poder público de estratos populares, como no caso dos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff, entre 2003 e 2016, guardadas as reservas de pactos necessários de governança. Uma leitura de contradições e limites dos governos de esquerda ou centro-esquerda pode ser vista em Singer (2012; 2018). Ao se sentirem ameaçadas, as classes dominantes usam dos meios necessários para restabelecer a dominação, como, a exemplo, o golpe que destituiu do poder a ex-Presidenta Dilma Rouseff, em 2016. Além disso, houve, na sequência, uma série de medidas políticas que retrocederam os avanços, no campo social, que haviam sido conquistados durante o período anterior. Essas medidas foram justificadas com argumentos liberais de retomada econômica, mas que, em quatro anos, só agravaram a situação socioeconômica do país. Nesse sentido, o Ministério das Cidades deixa de existir no início de 2019<sup>24</sup>.

De todo modo, entendemos a atuação do MinC como a mais recente tentativa de realizar uma reforma urbana inclusiva e democrática nas cidades brasileiras. Por

---

<sup>24</sup> Recentemente, no início do novo governo federal do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi instituído novamente o Ministério das Cidades, compreendendo as seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano; Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana; Secretaria Nacional de Políticas para Territórios Periféricos; e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

isso, nos dedicamos a entendê-lo mais profundamente. Segundo Maricato<sup>25</sup> (2006), o papel central do novo ministério era coordenar, fomentar e financiar estudos e ações no território urbanizado, por meio da instituição federal central, com foco em quatro setores: moradia; saneamento; transporte e mobilidade; e planejamento urbano e regularização fundiária. Essas eram as questões centrais, na visão da equipe técnica, para enfrentar as mazelas urbanas, resultantes da estagnação econômica das décadas de 1980 e 1990, representadas, sobretudo, pelo desemprego e violência urbanos e pela ausência ou carência de suprimento de infraestruturas.

Segundo a autora (MARICATO, 2006), a intenção do MinC era abrir um amplo processo participativo e democrático, que iria garantir a participação popular nos processos de decisão do governo a respeito dos processos urbanos e de urbanização. Para tanto, foi organizada a Conferência das Cidades. Durante a existência do ministério, houve várias edições da Conferência, organizadas por nível de governo. As primeiras ocorriam nos municípios, com a participação ampla da população local, e elegiam delegados para participação no âmbito estadual. Nas conferências estaduais, também eram eleitos delegados para representação em nível federal. Os delegados estaduais participavam das conferências federais, levando as principais pautas dos municípios e do estado. Além da participação democrática efetiva, as conferências permitiam haver representatividade local nas decisões do governo central, o que viabilizaria a diminuição das desigualdades sociais e representava certo risco à hegemonia da burguesia aristocrática brasileira.

Retomando nossa síntese histórica, uma das questões centrais das políticas urbanas tem sido a moradia da classe trabalhadora, desde que as cidades brasileiras se tornaram burguesas no final do século XIX. O incremento populacional e a ausência de uma resolução habitacional direta implicaram na ocupação predatória e informal do território das cidades durante o século XX e, ainda, no século XXI. Entretanto, conforme explica Negrelos (2014), as condições de moradia e as ideias de inspiração *keynesiana* do estado de bem-estar social resultaram nas primeiras iniciativas estatais de provisão habitacional, no início do século XX, representadas pelas ações dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) e da Fundação Casa Popular (FCP).

---

<sup>25</sup> Ermínia Maricato, urbanista e professora, participou ativamente dos movimentos populares de redemocratização, da proposta de criação e da atuação do Ministério das Cidades. Por esses motivos, foi nossa escolha como principal referencial teórico para sustentar as análises aqui apresentadas.

Essas duas instituições atuaram na construção de moradias para os trabalhadores, ainda que tenham produzido poucas unidades, frente ao déficit, e não tenham considerado a parcela da população informal ou desempregada. Por outro lado, os projetos arquitetônicos desenvolvidos por arquitetos ligados ao Movimento Moderno foram responsáveis por difundir o ideário modernista de moradia, com projetos de qualidade edilícia e urbana (NEGRELOS; FERRARI, 2013).

O início do regime militar, em 1964, extinguiu as iniciativas anteriores, instituindo o Banco Nacional da Habitação (BNH), que representou o pilar financeiro do primeiro programa federal de produção habitacional. Junto ao BNH, atuavam o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e as Companhias de Habitação (COHAB's). Esse conjunto de aparatos institucionais governamentais foram responsáveis pela construção de 4,1 milhões de unidades habitacionais para a classe trabalhadora, quantidade expressiva, sobretudo, quando comparada aos números das iniciativas anteriores, embora atendendo extratos de classe média. O BNH produziu, de forma geral, conjuntos habitacionais com alto número de unidades, no formato de propriedade privada, reproduzindo, indiscriminadamente, um padrão de blocos de apartamentos zonas periféricas das cidades. Importante frisar a atuação e relevância das COHAB's<sup>26</sup>, ainda existentes.

Todavia, como já apontamos em pesquisa anterior, a produção do BNH e das COHAB's ficou conhecida, além do padrão periférico, pela baixa qualidade edilícia, tanto dos materiais e técnicas utilizados quanto pela concepção dos ambientes construídos. Além disso, não houve avanços no aspecto social, visto que a população informal e desempregada também não acessava as moradias produzidas. Dessa forma, a política foi duplamente excludente: quanto aos beneficiários na periferia das cidades, bem como com respeito à população mais vulnerável da política social. Os dirigentes do BNH foram acusados de desvio de verba das construções e de privilegiar

---

<sup>26</sup> Uma curiosidade sobre a apropriação simbólica da atuação das COHAB's é a música "Cohab City", de Anderson Leonardo e Netinho de Paula, que eternizou o verso "Vai ficar legal, pagode na Cohab, no maior astral". A música se refere ao conjunto habitacional produzido pela COHAB na cidade de Osasco, Região Metropolitana de São Paulo. As cidades de maior porte, metrópoles e regiões metropolitanas foram alvo de grande parte dos investimentos em habitação, devido à concentração de trabalhadores nesses territórios

determinados beneficiários, no sorteio de algumas unidades, o que é um corolário de uma sociedade relacional como aqui entendida (MAROSO, 2017).

Com o fim da ditadura, o BNH foi extinto, devido a sua ligação com o governo militar e, também, aos ataques recorrentes à integridade de seus processos. Porém, a estrutura política se manteve, incluindo o SNHIS, o FNHIS e a Caixa Econômica Federal, que continuou operando os recursos financeiros. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma crise econômica que resultou na estagnação das políticas habitacionais, ao menos na esfera federal. A retomada ocorreu depois da estabilização econômica trazida pelo Plano Real e da ascensão dos governos mais progressistas, a partir de 2003. As experiências habitacionais desse período foram locais e marcadas pela participação social, tendo uma lógica produtiva inversa à anterior, de produção massiva de unidades habitacionais (MAROSO, 2017; NEGRELOS; FERRARI, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi o último programa federal de produção de habitação social, vigente entre 2009 e 2019<sup>27</sup>. Inicialmente, foi concebido para fazer parte dos programas do MinC. Entretanto, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo Ministério da Casa Civil, o PMCMV passou a integrar a agenda desse ministério. O PAC foi responsável por uma série de programas de cunho econômico que visavam gerar emprego e renda para a população e, dessa forma, aumentar o PIB brasileiro, estratégia, aliás, exitosa. Como mencionado anteriormente, o PMCMV entregou 4,3 milhões de unidades habitacionais em 10 anos, um número superior ao do BNH, em 21 anos (MAROSO, 2017). A crise econômica de 2008 fez com que a centralidade do programa se pautasse para alavancar a economia em detrimento da participação popular (CALDAS, 2018; CARVALHO, 2018).

O PMCMV teve três fases. Em cada fase houve modificação de algumas regras, mas sempre atendendo famílias com renda entre zero e 10 salários-mínimos, no espectro mais amplo. As unidades direcionadas à Faixa 1, entendida como Habitação de Interesse Social (HIS), representaram, no âmbito dessa política urbana, avanços no que tange à justiça social, por três principais motivos: (a) inseriram no

---

<sup>27</sup> Substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, cujos resultados não são expressivos, durante o período entre 2019 e 2022. Inicia-se uma nova fase progressista no alvorecer do governo Lula da Silva.



programa federal as famílias com renda zero, entre desempregados, empregados informais e que não comprovam renda; (b) previram investimento a fundo perdido, subsidiando o valor das moradias em até 95%; e (c) exigiram que a legislação municipal utilizasse a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) — um instrumento previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) —, para receber os investimentos federais em habitação. Há que se destacar, dentre as demais medidas para alcançar maior justiça social, a titularidade da propriedade dos imóveis para as mulheres das famílias, reconhecendo o papel de chefia que elas desempenham (MAROSO, 2017).

A Constituição Federal brasileira instituiu a autonomia dos municípios na gestão do território como entidade federativa forte (CALDAS, 2018). Assim, ainda que o programa previsse a aplicação de instrumentos, como as ZEIS, não garantia que essa aplicação gerasse, de fato, modificações no padrão de ocupação do território urbano. De fato, essa percepção ficou clara quando analisamos alguns empreendimentos viabilizados com recursos do PMCMV e percebemos que as ZEIS foram aplicadas posteriormente à decisão da implantação dos conjuntos habitacionais, mediante revisão extraordinária do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e da Lei de Zoneamento. Portanto, a legislação que deveria ser aplicada para o planejamento do território urbano foi utilizada à revelia (MAROSO, 2017).

Villaça (2005) explica essa questão da falta de eficiência dos Planos Diretores em aplicar a legislação de controle do solo urbano, em parte em correspondência às teorias de Fernandes (1976). A sociedade brasileira, sendo relacional, aplica as leis discriminadamente, de acordo com determinadas circunstâncias, o que faz com que os Planos Diretores sejam aplicados somente a parte da cidade. Esses são, muitas vezes, submetidos ou elaborados de acordo com os interesses do mercado imobiliário e, frequentemente, não reconhecem a cidade informal.

Com efeito, as críticas mais pesadas ao PMCMV não estão na ausência de um enlace com a política urbana. Nas críticas, argumenta-se que o programa se aproxima do BNH em algumas questões. Uma delas é a qualidade das moradias, tanto em relação aos materiais e técnicas construtivas quanto ao ambiente construído, com projeto arquitetônico de má qualidade. Como apontamos em pesquisa anterior, as inaptidões dos ambientes beiram à inabitabilidade. Para agravar a situação nos conjuntos viabilizados por esse programa federal, geralmente estes adotam forma de

organização condominial, o que agrava os problemas socioespaciais, de gestão e transfere, para os moradores, a responsabilidade por parte da infraestrutura urbana (MAROSO, 2017).

Contudo, a crítica que mais aproxima as duas iniciativas públicas de provisão habitacional, o BNH e o PMCMV, é o caráter econômico. O vínculo entre os recursos públicos e a iniciativa privada resulta numa política que privilegia mais o impacto na economia do que o produto construído. Nesse sentido, pouco importa a qualidade da construção e do ambiente construído; a falta de conforto térmico e acústico; o baixo emprego de tecnologia; o alto custo ambiental; a reprodução do padrão de ocupação periférica e dispersa; os custos sociais da exclusão periférica e do padrão condominial; e, em última instância, a perpetuação dos processos de urbanização excludentes. O único fator considerável é a possibilidade de gerar postos de trabalho para mão-de-obra pouco qualificada e movimentar o mercado da indústria da construção civil e, assim, a economia nacional, modelo este recorrente, que não investe em tecnologia ou formação de quadros capacitados (MAROSO, 2017).

Para Bolaffi (1982), o aumento de investimentos estatais é mais eficiente do que a contenção de despesas, pois cria empregos e reaquece a economia, seguindo a lógica *keynesiana*. Esta receita para enfrentamento de crises foi vista tanto no BNH quanto no PMCMV. De acordo com o autor, fica claro que o problema enfrentado — em referência ao caso do BNH, mas inferimos o mesmo raciocínio para o PMCMV — não é o déficit habitacional, ainda que este seja o discurso oficial. O déficit, na abordagem do autor, é um problema falso, já que, para quem consegue acessar o mercado imobiliário, não faltam imóveis para negócio. O problema está, justamente, na inserção de apenas parte da população e na exclusão dos mais pobres. Ao contrário, as duas iniciativas, ao transmitirem os recursos à iniciativa privada, reforçam as condições excludentes e de desigualdade social. Carvalho (2018) tece argumentos semelhantes, para o caso atual em pauta.

Singer (1982, p. 28), sobre a produção de habitação popular, pondera que “há uma tendência crescente de o Estado subsidiar a reprodução da força de trabalho através de planos de habitação popular”. Parece-nos que tal subsídio seja necessário, porque o Brasil se industrializou e até hoje se utiliza, com respeito à mão de obra, de procedimentos com base na máxima exploração da mais-valia. Isso significa, na

prática, pagar os salários mais baixos possíveis, maximizando os lucros. Dessa forma, com uma conta rápida, é possível percebermos que o custo com moradia não compõe o valor do salário-mínimo<sup>28</sup>, como já teorizara, de modo pioneiro, Francisco de Oliveira (1975). Ampliando a discussão para a informalização crescente do trabalho, tem-se o agravamento dessa situação para as classes trabalhadoras e para o que Braga (2012; 2017) denomina como precariado, extrato que não tem garantia de renda e de posição formal no mercado de trabalho.

Para Bolaffi (1982), embora o pleno emprego para a mão-de-obra pouco qualificada possa, de fato, ter impactos positivos na economia nacional — como ficou demonstrado nas duas experiências em análise —, esse não promove o avanço da atividade industrial pela natureza da construção civil. No caso do PMCMV, devemos considerar, também, o pouco avanço tecnológico, tanto na indústria quanto na própria construção civil como um todo (MAROSO, 2017).

Também nas duas iniciativas, esse repasse de verba permite a escolha da localização da habitação social pelo interesse privado (MAROSO, 2017; BOLAFFI, 1982). Bolaffi (1982, p. 54-55) esclarece que o BNH “se transformou num funil” que levava os recursos públicos ao setor privado, para “alimentar o mecanismo de acumulação e da concentração de renda”. Sobre a localização e os edifícios construídos, o autor atenta para a “utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la”. Por esses e outros motivos, o autor entende que o BNH “somente contribuiu para agravar os problemas urbanos”, como um “processo industrial de favelamento”.

Acreditamos, por motivos similares, que a experiência do PMCMV, ainda que represente avanços sociais significativos, não tenha tido desempenho melhor, no que diz respeito à produção da cidade e da qualidade edilícia. Marcadamente, ambos os programas federais não representaram alternativas ao modo de fazer cidade, já então

---

<sup>28</sup> Tomemos como exemplo a Região Metropolitana de Campinas, na cidade de Hortolândia (a primeira do vetor de menor custo de vida da região). O salário-mínimo estadual vigente (em 22 de novembro de 2020) é de R\$ 1.163,55. O aluguel mais barato encontrado na cidade é R\$ 600,00. Sobrariam R\$ 563,55 para as demais despesas: gastos fixos, transporte, alimentação, vestuário e lazer, considerando que todos os serviços essenciais são providos pelo Estado. Os valores não nos parecem razoáveis para um padrão de vida aceitável. (O valor do aluguel foi encontrado, na ocasião, em *site* de pesquisa especializado, ZAP Imóveis).

consolidado. Ao contrário, eles enfatizaram e ajudaram a perpetuar a produção capitalista predatória e excludente do espaço urbano (FERREIRA, 2012).

Singer (1982, p. 22) reforça essa ideia, de que é possível, na realidade do sistema capitalista, destituir o lucro sobre a propriedade privada da terra urbana. O autor argumenta que “[...] se a terra fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo, mas inclusive se fortaleceria”. Essa hipótese se sustenta à medida em que a “valorização [da terra] não é uma atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade [a produtiva]”. Parece-nos que essas ideias são uma base indispensável a nossa tese, já que na Suécia, país capitalista, a terra é socializada – como já mencionado. Resta-nos entender como isso acontece naquele país e quais os resultados no território da cidade.

Por sua vez, Bolaffi (1982) sugere que a resolução dos conflitos habitacionais deve passar pelo controle estatal do uso do solo urbano e por uma reformulação tributária, que taxe as propriedades urbanas. Essas medidas: diminuiriam a rentabilidade das propriedades e, por consequência, a especulação; conduziria ao aumento da oferta de terras (retiradas da ociosidade), o que provocaria redução dos preços; repercutiria na melhora das condições dos programas de reforma urbana e nos investimentos em serviços urbanos públicos; e promoveria ampliação da eficácia das empresas de planejamento urbano, públicas ou privadas.

Com efeito, nos parece que todas as medidas sugeridas pelo autor já contemplam regulamentação desde a publicação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O que ainda parece dificultar a implementação das medidas práticas é o distanciamento entre leis e ações. Como defenderam diversos autores (CALDAS, 2018; COSTA, 2016; MARICATO, 2006; VILLAÇA, 2005; 2003; DAMATTA, 1985; SINGER, 1982; FERNANDES, 1976), a estrutura da legislação brasileira, construída com participação popular significativa, é capaz de responder aos problemas urbanos contemporâneos. Entretanto, há um descompasso entre a legislação e sua aplicação, que advém, principalmente, da cultura da sociedade relacional. Por isso, a compreensão do resultado das políticas no território nos é tão caro. É por intermédio deste que vislumbramos a possibilidade de entender as dinâmicas urbanas nas realidades brasileira e sueca, guardadas suas profundas diferenças.

## 2.10 Algumas implicações do capitalismo no estado de bem-estar social

Como já referido, após o longo período de acumulação de capital — considerando sua fase de industrialização já em curso, desde o século XIX até o final da terceira década do século XX — e de algumas crises, as décadas de 1940, 1950 e 1960 são entendidas como a Era de Ouro do sistema capitalista. O capitalismo se instalou, em sua origem, na passagem da Idade Média para a Idade Moderna, se desenvolveu e solidificou, e perdura até a contemporaneidade. Nesse período específico — demarcado aqui entre 1945 e 1969 —, houve avanços importantes e consideráveis na construção do estado de bem-estar social, como o conhecemos atualmente. Justamente o acúmulo do capital, que se deu anteriormente, e os excedentes fizeram com que parte dos investimentos — buscando a reprodução — fossem colocados nas garantias de direitos dos cidadãos. Muitos autores condicionam esse período ao pacto social conquistado, devido ao poder das classes populares pelo seu esforço de guerra, em que o Estado, principalmente dos países europeus, teria necessariamente de compensar esses contingentes, ao que o capital assentiu, até as crises da década de 1970. Em tempo mais recente, especialmente após a queda do muro de Berlim, da dissolução da União dos Estados Socialistas Soviéticos (URSS) e fim da guerra fria, o neoliberalismo ganhou novo vigor (KURZ, 2008; STREEK, 2018).

Sem almejar esgotar o tema, essa problemática tem relevância para a pesquisa proposta, alinhada à metodologia, visto que é necessário entender, em termos gerais, as origens, o desenvolvimento e as crises históricas do estado de bem-estar social, no Brasil e no mundo, para compreender as situações da contemporaneidade. Dessa forma, na sequência, serão entrelaçados acontecimentos que marcaram o desenvolvimento do estado de bem-estar social, com ênfase no século XX, período em que se acredita ter sido o auge dos investimentos na garantia do bem-estar, como já apontado.

É necessário entendermos alguns argumentos para a criação e desenvolvimento do estado de bem-estar social. Na vertente dos argumentos econômicos, que sustentam a tese de que os programas sociais foram realizados devido ao excedente econômico e o aumento do desenvolvimento tecnológico, estão os que se seguem. O crescimento econômico e demográfico de meados do século XX, resultado de séculos de acúmulo de capital, bem como a alteração no modo de

vida, foram sensivelmente altos e resultaram na perda de força dos mecanismos tradicionais de proteção social, como a família. Com isso, aumentou-se a dependência do Estado. O excedente de mão-de-obra, somado à mobilização operária nas cidades, também contribuiu para o avanço das políticas sociais, como uma forma de conter ameaças à ordem capitalista (NOGUEIRA, 2001).

Na sequência, uma visão marxista, da qual esta pesquisa mais se aproxima, atrela a proteção social diretamente à dinâmica capitalista de crises, entendendo o investimento em segurança social como uma forma de financiamento público da economia capitalista, usada para a reprodução do capital. Como resultado, obteve-se estatutos e garantias jurídicas — instalando a proteção social como um direito — e a regulação econômica. Entretanto, também se alcançou um paradoxo no Estado, que deveria, ao mesmo tempo, acumular capital e garantir harmonia social, o que determinaria gastos com investimento, consumo social e despesas sociais. Esse paradoxo advém de duas exigências contraditórias: da classe trabalhadora e do acúmulo de capital, ou seja, está instalado na luta de classes da sociedade burguesa. Ambas representam ordens de pressão da luta de classes, sendo que um Estado capitalista não pode garantir direitos sociais que impeçam a reprodução do capital (NOGUEIRA, 2001).

Como referido, nos países de capitalismo tardio, a preocupação com o pleno emprego é uma questão recorrente nos planos de governo dos partidos, independentemente da posição política assumida. Porém, existe um descompasso entre essa preocupação e a debilidade dos pactos e arranjos que vão sendo formados pelos próprios governos (NOGUEIRA, 2001). A ideia da intervenção estatal para a geração de empregos formais também pode ser entendida como parte de um estado de bem-estar social, pois o acesso ao mercado de trabalho oferece, ao trabalhador, certa garantia de padrões mínimos de segurança social. Com mais ou menos programas sociais, isso é o que se vê nos países da América Latina — tanto por parte dos governantes quanto da sociedade, que sistematicamente cobra de novos governos a geração de empregos.

O ano de 1981 se inicia com a publicação da OCDE sobre a crise de governabilidade que havia se instaurado nos Estados Unidos da América, atribuída aos excessivos direitos democráticos e extensão dos benefícios sociais — retrato da

vitória de ideias conservadoras no eixo anglo-saxão, que se espalharam pelo mundo, levando à retração e ao desmonte das políticas públicas do estado de bem-estar social. É possível notar um período de transição para modelos nos quais as políticas públicas foram atenuadas e menos inclusivas nas coberturas — resultado dos ajustes macroeconômicos dos países europeus e norte-americanos e da desindustrialização dos países latino-americanos (FIORI, 1997).

As reformas políticas de vertentes neoliberais, vistas no mundo como um todo, foram responsáveis, nesse período, pela remercantilização do trabalho, desregulação dos mercados de trabalho e privatização de serviços sociais, que se tornaram menos acessíveis, sobretudo para a população com maior vulnerabilidade social. Houve, então, a segmentação das políticas do estado de bem-estar social, sendo que os grupos privados assumiram maiores responsabilidades sobre as políticas públicas. No mesmo sentido, houve aumento dos setores voluntários e filantrópicos, que socorriam a população que não tinha acesso aos serviços públicos (FIORI, 1997).

Dessa forma, independentemente de qual tenha sido a base de governo atuante, quando comparada à atuação entre as décadas de 1950 a 1980, os planos econômico, político e ideológico afetaram as bases do estado de bem-estar social em todo o mundo. A flexibilidade do sistema financeiro provocou desaceleração das economias, a capacidade dos Estados e, portanto, a geração de emprego e renda. Ao mesmo tempo, a redução da solidariedade entre os países e o surgimento dos blocos regionais gerou competição entre os países, com as velhas regras de guerra. Desse modo, desapareceu, no plano político-ideológico dos países, a ideia de estado de bem-estar social (FIORI, 1997).

A ideia de que as políticas públicas do estado de bem-estar social representavam um atraso no sistema de acumulação capitalista, e por isso precisam ser contidas, estava ligada à flexibilização da reprodução do capital. Como foi visto, os ciclos seculares de reprodução do capital foram representados por nações — aquela que detinha o poder político e econômico representava o poder sobre as demais. Entretanto, o final do século XX mostrou que o capital não poderia mais estar preso em um local georreferenciado e continuar se reproduzindo. Dessa maneira, as fronteiras financeiras entre os países foram dissolvidas, aparatadas pelo avanço

tecnológico das telecomunicações. Como resultado, foi obtida a flexibilização financeira para o acúmulo e a reprodução do capital (ARRIGHI, 1996).

A lógica foi modificada. Anteriormente, era necessária uma mercadoria para que houvesse reprodução do capital. O dinheiro podia comprar matéria prima e pagar a mão-de-obra, obtendo lucro com a venda, por meio da mais-valia. Na estrutura clássica marxista, o dinheiro virava mercadoria que virava mais dinheiro (DMD). Entretanto, a flexibilização do acúmulo de capital permitiu que fosse possível alterar a lógica, mediante os mercados financeiros e de ações internacionais globais, fazendo com que o dinheiro, por si só, gerasse mais dinheiro, independentemente de haver uma mercadoria, ou da geolocalização dessa mercadoria. O dinheiro passou a gerar mais dinheiro (DD), isentando a necessidade da mercadoria, ou seja, passa a ser o primado do capital fictício (MARX; ENGELS, 1998; ARRIGHI, 1996; STREEK, 2018).

Em associação à flexibilização de acumulação capitalista, houve a ascensão de ideais neoliberais em grande parte do mundo, o que resultou em perda de direitos e redução do estado de bem-estar social. Nos países europeus, que haviam desenvolvido padrões de acesso aos serviços públicos mais democráticos, a redução foi sentida, mas os resultados sociais não foram tão graves, até certo ponto, recrudescendo perante, entre outros fatores, processos de migração de países de origem colonial, conflitos e pressões por trabalho e direito da população. Já nos países latino-americanos, em que as políticas sociais não foram implementadas para todas as classes sociais, o resultado foi o aumento da miséria e da falta de acesso aos serviços públicos básicos, como saúde, educação e emprego.

A flexibilização também alterou o modo como o sistema capitalista se organizava, modificando o centro do poder a cada século. Se houve os ciclos de acumulação genovês, holandês e inglês, o norte-americano foi o último nessa lógica. A flexibilização faz com que não haja mais o local ou a nação dominante como permanência. As crises são cada vez mais constantes, e o capital modifica seu local de reprodução imediatamente quando essas surgem, passando a se reproduzir em locais mais adequados, de modo volátil, ignorando as fronteiras culturais e políticas. Onde houver maior rentabilidade, é lá que ele estará. Portanto, não há mais uma nação que domine, de modo completamente soberano e incontestado, a reprodução do capital (ARRIGHI, 1996), embora o fator militar geopolítico seja expressivo no jogo de



forças internacionais — haja vista, a exemplo, o recente conflito na Ucrânia, que envolve a Rússia, os Estados Unidos e a OTAN, com presença aparentemente neutra da China, sedo que o que está em jogo é a soberania hegemônica em disputa.

No final da primeira década do século XXI, como referido, houve outra crise do sistema capitalista, o estouro da bolha imobiliária norte-americana, retrato da flexibilização econômica e financeira de acumulação capitalista. A crise norte-americana de 2008 teve reflexo na economia global. A instabilidade que se gerou após a falência do sistema de hipotecas, em que as instituições bancárias compravam o risco da ausência do pagamento das hipotecas — sendo que um único imóvel poderia ter várias hipotecas, e cada hipoteca poderia ser transferida diversas vezes entre as instituições —, resultou na falência de vários bancos e no despejo de muitas famílias, resultando em instabilidade nos mercados mundiais (PIRES, 2013).

O despejo por falta de pagamento das hipotecas colocou as famílias estadunidenses em situação de alta vulnerabilidade social e ausência de acesso à moradia. Aqui, se aponta para o risco de seguridade de posse que o padrão da casa própria impõe aos indivíduos. Como parte do estado de bem-estar social, defende-se o acesso à moradia digna como fundamental, independentemente da propriedade. Tendo a propriedade do imóvel, nem sempre o indivíduo tem a seguridade garantida. Porém, é necessário que a segurança da posse e do uso seja garantida dentro de um estado de bem-estar social, como um direito.

No Brasil, já houve diversas políticas públicas habitacionais. No âmbito federal, existem três que são entendidas historicamente como as principais: a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs); o Banco Nacional da Habitação (BNH); e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nos três casos, a maior difusão foi o modelo de casa própria. Na história do país, existem outros tantos programas, em âmbito estadual e municipal. Porém, serão abordados somente os três citados, por se tratar de iniciativas que abrangeram todo o país e que, de algum modo, podem ser vinculadas à aplicação de políticas públicas de bem-estar, ou a ausência delas.

O estado de bem-estar social pretende colocar e garantir padrões, ao menos mínimos, à qualidade de vida dos cidadãos. Dessa forma, foi imprescindível adentrarmos à discussão dos conceitos de cidadão e cidadania. Isto é, as

características necessárias para que um indivíduo seja entendido como tal e, assim, ter direito ao acesso aos serviços públicos que, presumidamente, sejam oferecidos em um estado de bem-estar social. Aqui, entendemos que nem todo indivíduo é considerado, necessariamente, um cidadão e, por isso, nem todas as pessoas que habitam as cidades — sobretudo nas periferias — detém o direito ao acesso aos serviços públicos e ao bem-estar.

Utilizando-nos da conceituação marxista, afirmamos que os indivíduos participam ativamente da construção da riqueza social e cultural, incluindo as instituições sociais e políticas. Entretanto, eles não são capazes de usufruir desses bens, dada a divisão antagônica de classes. A cidadania, então, seria a reapropriação desses bens pelo conjunto dos cidadãos. É importante frisarmos o entendimento da cidadania como luta constante das classes subalternas, “de baixo para cima” e não dada permanentemente (COUTINHO, 2005).

Nesse tocante, no Brasil, entendemos a existência de duas visões sobre o conceito de cidadão, como defendido por Benevides (1994). A primeira se refere às classes, como cidadão de primeira, segunda e terceira classe, ou, ainda, sem classe alguma. Quanto mais alta a classe do cidadão, maior seria seu direito de acesso aos serviços públicos, considerados como privilégios. Portanto, o cidadão de primeira classe teria mais direitos, se comparado ao de segunda classe, ou de terceira classe. Já a segunda visão é pautada em certa hierarquia de manutenção da desigualdade entre os cidadãos, inerente ao sistema capitalista. Nela existiriam apenas a elite e o proletariado, prevendo mais direitos à primeira do que ao segundo, ou seja, de certo modo uma sociedade estamental, se não tanto, expressivamente estratificada.

No constitucionalismo clássico, os direitos são exercidos frente ao Estado, mas não dentro do aparelho do Estado. Assim, é considerado cidadão aquele que possui vínculo jurídico com o Estado, tendo direitos e deveres, em uma visão legal. Os cidadãos são iguais perante as leis, mas submetidos ao Estado, ou seja, estão subjugados a ele. Os direitos e liberdades acontecem fora do âmbito estatal, sem assumir função estatal (BENEVIDES, 1994). Portanto, indo ao encontro do que foi exposto anteriormente, na cidade contemporânea brasileira, percebemos que os indivíduos residentes nas áreas periféricas não são entendidos como cidadãos, ao menos no que tange ao direito de acesso aos serviços públicos.

## Considerações Transitórias do Capítulo 2

Diante do exposto, desde a formação dos estados nacionais, o componente político é essencial para o desenvolvimento do ser humano com um animal social. As regras e dinâmicas que construímos desde o surgimento das primeiras sociedades têm a finalidade de organizar a vida em grupo, com os indivíduos somando esforços para o desenvolvimento comum. Porém, a organização social aumentou sua complexidade, sobretudo após a consolidação do sistema capitalista como sistema dominante e a globalização da revolução industrial, que alterou o *locus* da produção para a cidade.

Esse aumento de complexidade exigiu, e ainda exige, novos arranjos institucionais para que haja um equilíbrio entre a capacidade de produção e qualidade de vida da classe trabalhadora. O modelo nórdico de estado de bem-estar social, reconhecido mundialmente, mostra-nos que existe a possibilidade de, alinhado ao sistema capitalista, mediante seu controle e matiz, garantir determinado equilíbrio e acesso aos direitos e serviços públicos considerados essenciais, sem comprometer a competitividade exigida pelo mercado. Assim, esse equilíbrio é o principal componente para a qualidade de vida das cidades suecas, como será visto no Capítulo 3, com a investigação e análise dos estudos de caso.

O acesso à habitação, nessa lógica, se torna essencial para a garantia dos demais direitos e serviços públicos. Portanto, entendemos as políticas públicas de habitação como o pilar central do estado de bem-estar social. Ainda que o formato de acesso à habitação na Suécia esteja, desde a década de 1990, sofrendo alterações de cunho neoliberal, essa ainda pode ser entendida como um direito e as políticas habitacionais são mais efetivas nesse sentido. Por outro lado, no Brasil, as iniciativas públicas habitacionais são incipientes e não abrangem toda a população, fazendo com que parte da população resida de forma não legalizada, informal e sem acesso às infraestruturas.

A questão habitacional no Brasil é discutida amplamente em pesquisas científicas há várias décadas, expondo que essa é uma questão complexa em nossa sociedade. Não indicamos a importação do modelo nórdico como uma solução simples, mas apresentamos a importância de ter a moradia como pilar principal do

estado de bem-estar social. Por outro lado, com base no funcionamento dos programas habitacionais brasileiros, com ênfase no BNH e no PMCMV, alertamos sobre os limites da financeirização da habitação social no caso sueco. A conversão da propriedade coletiva em propriedade privada pode ser uma resposta para alguns entraves, porém a falta de alternativas a esse modelo, pela experiência brasileira, causa outros transtornos, principalmente relacionados à informalidade da moradia e incipiência de infraestruturas urbanas que a atendam.

### **3. Estudos de caso em Malmö/M-Se e Campinas/SP-Br: entre a teoria e a construção da cidade**

Este capítulo se dedica a apresentação e análise dos dois estudos de caso propostos na construção da metodologia desta tese. Alinhados à discussão metodológica constante no primeiro capítulo, as observações em campo serão apresentadas criando um paralelo entre os dois estudos e permeadas pela teoria discutida nos capítulos anteriores. A intenção é mostrar de que maneira os programas residenciais, nos dois casos, conseguem atender à natureza das políticas públicas propostas, de acordo com o caráter do estado de bem-estar social vigente.

Nosso pensamento, como já exposto anteriormente, é de que as características dos dois estudos de caso em tela vão expor as diferenças na construção e desenvolvimento urbano das cidades e das imediações dos dois conjuntos habitacionais, conforme o alinhamento ideológico das políticas públicas com esse caráter, particular em cada situação, do estado de bem-estar social. Por isso, também alinhada à metodologia, estruturamos essa análise com as categorias propostas. As conclusões entre as categorias, bem como a possível resposta à nossa pergunta geradora, estão no final deste capítulo, que encerra a tese, antes das conclusões.

Os levantamentos de campo e documentais se deram por meio de visita *in loco* nos dois conjuntos habitacionais e por meio de consulta, física e virtual, aos bancos de dados oficiais. No caso do conjunto sueco, as visitas aconteceram entre os dias 14 e 21 de janeiro, buscando observar as relações humanas e socioespaciais em diferentes dias e horários. No caso do conjunto brasileiro, as visitas aconteceram entre os dias 27 de fevereiro e 3 de março de 2023. Ressaltamos o fato de as visitas terem sido realizadas em estações climáticas extremas para os dois casos — verão no Brasil e inverno na Suécia —, porém, na impossibilidade de observarmos os dois casos por maior tempo ou retornarmos a campo em outra circunstância, entendemos que essas estações representam adequadamente o que se refere às condições climáticas para efeitos deste estudo comparativo.

É preciso ressaltar algumas limitações do levantamento de campo, método escolhido, como a impossibilidade de analisar a mudança nas relações humanas com o meio em outras condições climáticas, nas férias escolares, festas e feriados

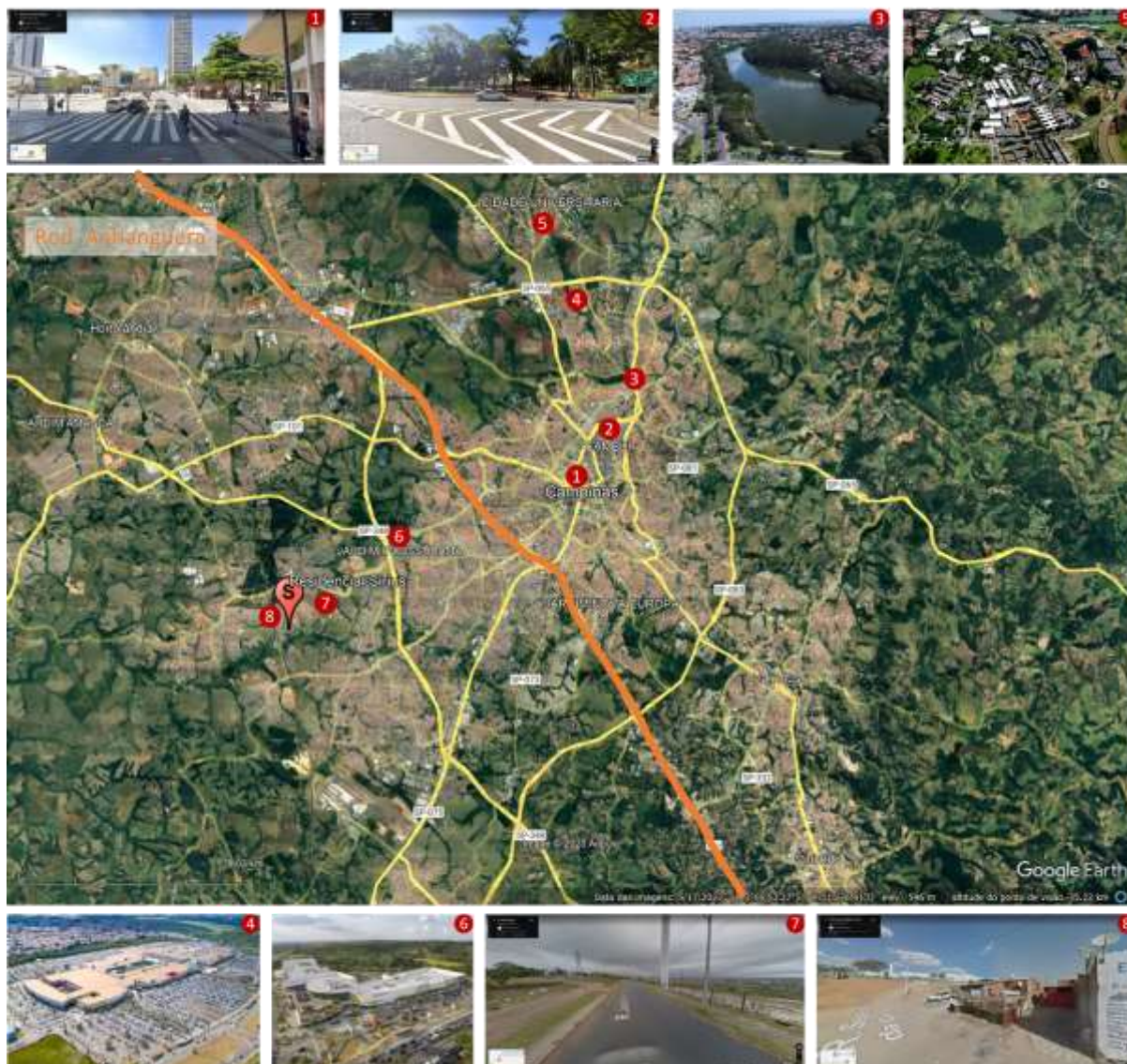
importantes, o que poderia fornecer uma visão complementar. Porém, acreditamos que os dias escolhidos e possíveis para as observações refletem um certo cotidiano nas duas comunidades. Além disso, salientamos uma diferença significativa na comunicação com os frequentadores do espaço urbano, que foi mais fluida, natural e frequente no caso brasileiro pela proximidade cultural e de idioma.

No caso sueco, ficamos limitados a pouca troca de palavras em inglês, sobretudo com os comerciantes das lojas presentes na área do conjunto. A maioria dos moradores da região em que o conjunto está inserido é original do oriente médio, o que criou as duas barreiras citadas acima na interação, uma vez que foi possível percebermos pouca disposição no falar em inglês daqueles com que tivemos algum contato.

De qualquer maneira, essas interações, tanto no universo brasileiro quanto no sueco, não interferiram na leitura dos casos, pois não foram previstos quaisquer tipos de entrevistas como metodologia para o levantamento de campo, uma vez que a intenção foi realizar uma análise técnica das condições dos dois conjuntos, e não a interpretação de moradores e usuários sobre os mesmos. Todavia, há que se considerar que, durante os dias de nossa estada em Malmö, ficamos hospedados em um apartamento compartilhado com o anfitrião, no mesmo bairro em que está situado o conjunto habitacional sueco Våstra Kattarpsvägen, alvo deste estudo. Nosso anfitrião foi um homem jovem, sírio, residente há sete anos na Suécia, que nos ajudou a entender algumas questões da cultura local e nos forneceu pistas para algumas investigações que serão apresentadas ao longo do estudo de caso, apesar de não ser considerado como uma fonte primária de dados.

Enfatizamos que, em ambos os casos, todo o período em campo foi custeado com recursos próprios. Ainda que consideremos o período de 15 dias como suficiente para o entendimento das dinâmicas presentes nos dois casos em tela, ponderamos que um prazo maior de convivência, sobretudo no caso sueco, poderia ter despertado outras visões complementares sobre as dinâmicas urbanas locais. Ainda assim, vemos essa experiência como ponto importante para o cortejo dos casos, sobretudo o entendimento da inserção urbano-territorial dos conjuntos. Para isso, elaboramos dois mapas que localizam os estudos de caso em suas cidades e apresentam nossas percepções sobre essas dinâmicas.

Figura 5 – Imagem aérea de inserção urbano-territorial de Campinas/SP-BR



Fonte da imagem: adaptado de Google Earth. Fonte das fotografias 1, 2, 7 e 8: Google StreetView; 3: Acervo da Prefeitura de Campinas<sup>29</sup>; 4: Portal Aliansce Sonae<sup>30</sup>; 5: Antoninho Perri<sup>31</sup>; 6: Portal Elite Vale<sup>32</sup>. O Residencial Síríus está localizado na região sudoeste da cidade de Campinas, que concentra a maior parte da pobreza do município, em comparação com a região noroeste. As duas regiões opostas ficam segregadas, sobremaneira, pelas Rodovias Anhangüera e Bandeirantes. As dinâmicas e características urbanas são diferentes nas duas regiões, sendo que a noroeste concentra a maior parte dos serviços públicos.

<sup>29</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/11/22/lagoa-do-taquaral-em-campinas-recebe-evento-gratuito-sobre-prevencao-ao-cancer-de-prostata.ghtml>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.alianscesonae.com.br/shopping/parque-d-pedro-shopping/>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/universidades/unicamp-universidade-campinas.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.elitevale.com.br/materias/shopping-parque-das-bandeiras-inaugura-mais-de-dez-novas-lojas-no-primeiro-semester-de-2023/>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

A Figura 5 apresenta a imagem aérea e as fotografias acessórias da cidade de Campinas/SP-BR, onde está localizado o Conjunto Residencial Sírius. Como explica Rolnik *et al.* (2015b), a produção do Programa Minha Casas Minha Vida, entre 2009 e 2015, se concentrou na região sudoeste da cidade, que é a região de maior concentração de pobreza, bem como menor disponibilidade e investimento nos serviços públicos, em oposição à região noroeste, que concentra riqueza, investimento e serviços. As fotografias 1 a 3, presentes na Figura 5, caracterizam os bairros centrais da cidade, que contam com melhor acesso ao transporte público, por onde passam a maioria das linhas de ônibus. Essa região também concentra a maior parte dos postos de trabalho, o que resulta em um movimento pendular, entre centro-periferia, no cotidiano da população. Nos bairros centrais, as ruas e avenidas são largas e relativamente bem arborizadas, em contraponto à periferia. Destacamos a fotografia 3, que mostra o Parque Portugal, popularmente conhecido por Taquaral, que atende à região de Campinas, sendo o principal equipamento de lazer.

A fotografia 5, da Figura 5, mostra a Cidade Universitária de Campinas, onde está localizada a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Além de ser uma referência em ensino e pesquisa, a Universidade oferece serviços importantes para a população, como o Hospital das Clínicas da Unicamp (HCU). É importante observar que, seguindo a lógica de ocupação do território da cidade, esse equipamento também está localizado próximo à região noroeste, mais rica, sendo de difícil acesso para a população da região sudoeste. Usando o transporte particular, é possível ir do Sírius até o HCU em cerca de 30 minutos. Porém, de transporte público, é necessário fazer duas baldeações, gastando cerca de 1 hora e 50 minutos e R\$ 11,80 (onze reais e oitenta centavos), apenas para ida<sup>33</sup>. Essa medida mostra como os serviços campineiros também contribuem para a exclusão na periferia, que, como veremos nas análises da categoria cultural, está presente no cotidiano dos moradores do Residencial Sírius.

Na cultura urbana campineira, os *shoppings centers* estão bastante presentes. Além das lojas destinadas às compras, é possível encontrar diversos tipos de serviços nesses centros, como clínicas e laboratórios médicos, clínicas veterinárias, além de

---

<sup>33</sup> Medidas apuradas, usando as informações disponíveis no Google Maps.



alguns serviços públicos, como Poupa Tempo, Receita e Polícia Federal<sup>34</sup>. Destacamos a presença do Parque Dom Pedro Shopping (fotografia 4, Figura 5) na região noroeste, que é o maior *shopping center*, em área, da América Latina, e oferece postos de trabalho para a população campineira. O Parque das Bandeiras Shopping (fotografia 6, Figura 5) é o mais próximo do conjunto campineiro, apesar de não ter as mesmas dimensões do Parque Dom Pedro Shopping, nem oferecer os mesmos atrativos.

As fotografias 7 e 8 da Figura 5 mostram áreas próximas ao Residencial Sírius. Comparadas com as fotografias 1 e 2, é possível perceber as diferenças na qualidade do espaço urbano e do padrão de ocupação. A fotografia 7 mostra a rua de principal acesso ao conjunto campineiro (Rua José Pacheco), que é quase totalmente ladeada por glebas vazias e ausência de passeio público adequado, o que obriga a população a caminhar pelo leito carroçável, comprometendo a segurança. A fotografia 8 apresenta a ocupação do lado oposto à linha férrea lindeira ao conjunto. Essas ocupações são irregulares, mas conectadas ao conjunto por meio de uma passagem para pedestres em nível da linha férrea, o que também pode representar riscos à segurança dos moradores. De toda sorte, ao menos a pé, os moradores possuem alguma alternativa de transposição da barreira física, representada pela linha, que é ativa somente para trens de carga.

Figura 6 – Transposições de barreiras físicas

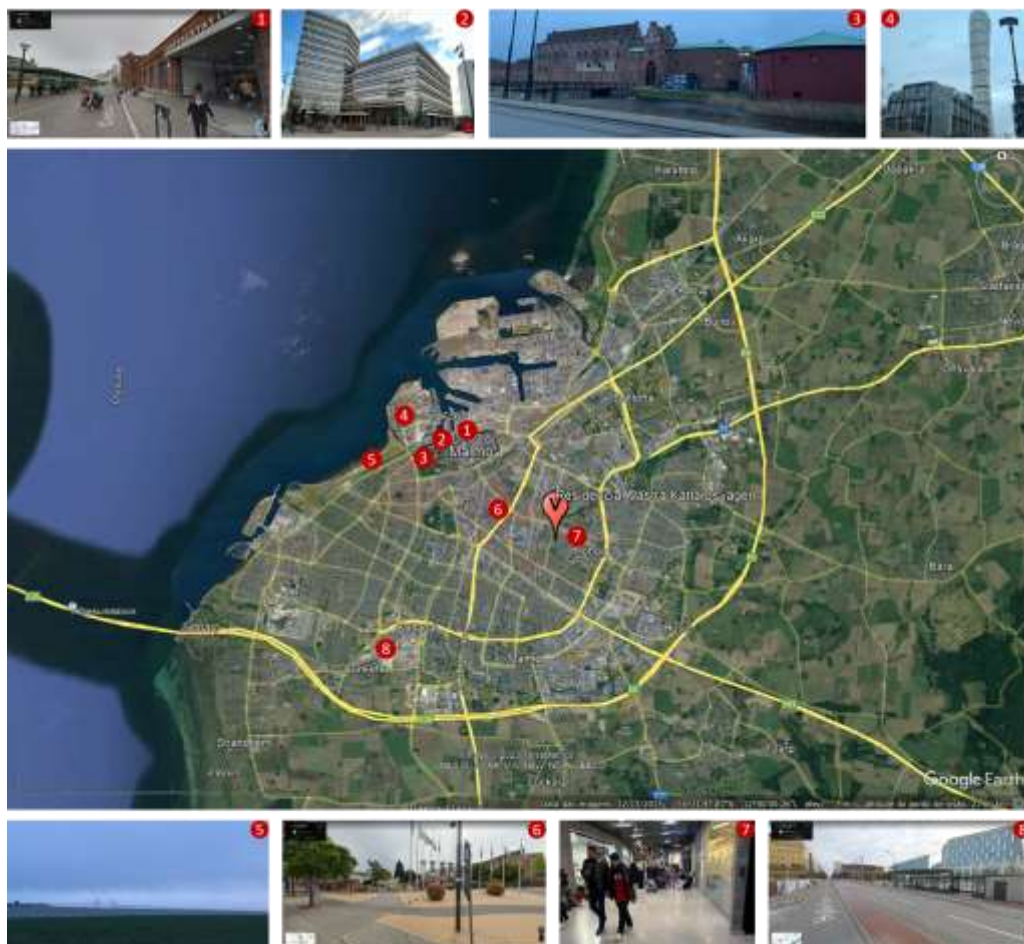


Fonte: fotografias capturadas nos locais. No Brasil, dia 27 de fevereiro de 2023. Na Suécia, dia 16 de janeiro de 2023. No caso sueco, observamos diversos dispositivos de transposição das barreiras, linha férrea e avenida, em níveis diferentes. No caso brasileiro, o único dispositivo de transposição se dá para a linha férrea, no mesmo nível.

<sup>34</sup> Esses são serviços públicos de retirada de documentos.

Destacamos, na Figura 6, a diferença de tratamento das transposições, entre o caso brasileiro e o sueco, que chamou a atenção durante o levantamento de campo. Os dispositivos de transposição das barreiras físicas são importantes na inserção urbana dos conjuntos habitacionais, pois também são responsáveis pelo seguro acesso às moradias e ampliação da permeabilidade do entorno. A boa qualidade observada na Suécia, ao contrário da realidade brasileira, corrobora com a ideia de que o ambiente urbano construído pelos conjuntos habitacionais suecos apresenta qualidade superior ao brasileiro, como será igualmente evidenciado com as análises que serão apresentadas.

Figura 7 – Imagem aérea de inserção urbano-territorial de Malmö/M-SE



Fonte da imagem: adaptado de Google Earth. Fonte das fotografias 1, 6 e 8: Google StreetView; 2, 3, 4, 5 e 7: capturadas no local, entre os dias 14 e 21 de janeiro de 2023. O Conjunto Residencial Västra Kattarpsvägen está localizado relativamente próximo ao centro da cidade e conta com excelente infraestrutura de transportes e serviços públicos, tendo fácil comunicação com os diferentes modais de transporte, que conectam o residencial ao restante da cidade, à capital do país e aos outros países nórdicos.

A Figura 7, por sua vez, mostra a inserção urbano-territorial do conjunto sueco na cidade de Malmö/SE. Observamos que as condições urbanas são bastante diferentes das que se mostram em Campinas. Malmö é uma cidade que demonstra cuidado, com avenidas, ruas e quadras bem delimitadas e com ocupação bastante regular, mesmo na parte histórica da cidade. Outro ponto importante é que não há diferenças significativas entre os bairros centrais e mais valorizados e os bairros mais periféricos, menos valorizados, como é o local em que se encontra o caso sueco. Algumas diferenças podem ser observadas, na dualidade centro-periferia, no padrão dos edifícios, que parecem mais sofisticados nas áreas mais ricas e na localização dos principais pontos turísticos da cidade, que ficam nessa mesma área. Porém, Malmö não é considerada uma cidade propriamente turística.

A fotografia 1 da Figura 7 mostra a Estação Central de Malmö. Na estação, é possível encontrar, além de um pequeno comércio, as plataformas de trens que ligam a cidade ao restante do país e aos demais países escandinavos, como a Dinamarca. Também há conexão com o metrô de caráter urbano, uma variação dos trens que possui dimensões módicas, mas proporcionais ao tamanho da cidade, com aproximadamente 360 mil habitantes e 77 km<sup>2</sup>. Em frente à estação, há um terminal de ônibus, que atende plenamente a toda a cidade, com diversas linhas. O deslocamento entre o conjunto sueco e a estação central é feito em menos de 20 minutos, por uma das três linhas de ônibus, ou a pé, em cerca de uma hora de caminhada. Há que se considerar os padrões de calçamento dos passeios e a travessia de ruas e avenidas, que é muito confortável, mesmo carregando sacolas e puxando malas de bordo.

As fotografias 2 e 4 da Figura 7 apresentam, respectivamente, a Universidade de Malmö e o Edifício Turning Torso, obra contemporânea de Santiago Calatrava. Na fotografia 3, está o Castelo de Malmö, antiga edificação que abriga o museu da cidade, e é uma das principais atrações turísticas e culturais. A fotografia 5 representa a orla da cidade, com vista para a ponte Öresund, que faz a ligação entre Malmö e Copenhague, de carro ou de trem. Esses equipamentos estão todos localizados na área mais valorizada da cidade, em torno da estação central, formando a região mais rica. Porém, ao contrapormos essas fotografias com as fotografias 6, 7 e 8 — que mostram áreas mais periféricas —, não notamos grandes diferenças no padrão da urbanização.

Na fotografia 6 da Figura 7, observamos o acesso principal ao Folkets Park, o parque urbano mais próximo do conjunto sueco, que dista cerca de dois quilômetros do conjunto. O Folkets Park é bastante arborizado e conta com diversos atrativos. A fotografia 7 apresenta o interior do Rosengård Centrum, que além de ser o centro de compras mais próximo do conjunto (cerca de 500 metros), ladeia um terminal de ônibus, por onde passam as principais linhas que atendem a cidade. Na fotografia 8, observamos a estação Hyllie, última estação da cidade de onde partem os trens para Copenhague e a mais próxima do conjunto, a 20 minutos de ônibus. É importante frisar que esses pontos, mostrados nas fotografias 6, 7 e 8, ainda que estejam afastados do centro, possuem qualidades muito similares aos centrais. A qualidade do calçamento, dos passeios e do mobiliário urbano é a mesma, e a oferta de serviços é adequada para a realidade cotidiana dos moradores.

Caminhando pelas duas cidades, Campinas e Malmö, as diferenças entre centro-periferia ficam muito mais exacerbadas no caso brasileiro. A cidade sueca, além da sensação de segurança, apresenta um aspecto de maior cuidado e capricho, com qualidade padronizada, até certa monotonia da paisagem urbana. Essa monotonia não acontece na cidade brasileira, a paisagem urbana não é constante, guardando surpresas pelos caminhos. Porém, a falta de monotonia é acompanhada pelas desigualdades, sobretudo a falta de equipamentos e serviços, que são vistos raramente na periferia. Por isso, e pelo que ainda será apresentado, para nós, Malmö possui maior qualidade urbana, quando comparada a Campinas. Trata-se daquilo que a urbanização é capaz de oferecer aos cidadãos, sem distinção de acesso e qualidade entre centro e periferia.

Antes de iniciarmos as análises, fizemos uma caracterização dos conjuntos estudados, que está apresentada na Tabela 2 e nas Figuras 8 e 9, com algumas informações que julgamos mais necessárias para o conhecimento prévio dos dois casos estudados.

Tabela 2 – Quadro de dados dos dois Conjuntos Habitacionais estudados

	<b>Conjunto Residencial Sírius, Campinas, Brasil</b>	<b>Conjunto Residencial Västra Kattarpsvägen, Malmö, Suécia</b>
Endereço	Rua Leonor Martins Mansur, 311. Campinas, Brasil	Västra Kattarpsvägen, 213 66. Malmö, Suécia
Distância, em Linha Reta, do Centro da Cidade (km)	11,5 (50 minutos)	3,5 (17 minutos)
Ano de Construção	2010	1963
Ano da Propriedade Privada	2022	2016
Número de Blocos	124, distribuídos em 14 condomínios fechados, com 6 a 12 blocos cada	36, distribuídos em formato de superquadra
Tipologia dos Blocos	(a) 5 pavimentos, com 4 apartamentos por andar.	(a) 8 pavimentos, com 2 apartamentos por andar; e (b) 3 pavimentos, com 2 apartamentos por andar.
Número de Unidades Habitacionais	2.480	1.056
Número Estimado de Residentes	13.100	4.224
Área Total Aproximada (m <sup>2</sup> )	130.000	210.000
Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )*	100.769	20.114
Oferta de Transporte Público	12 pontos de ônibus, atendidos pelas linhas 225 e 226	2 estações de trem, atendidas pela linha Pâgatågen; e 5 pontos de ônibus, atendidos pelas linhas 5, 9 e 35.

\* A densidade de cada conjunto foi calculada dividindo o total estimado de moradores pela área total do empreendimento, medida pelo Google Earth.

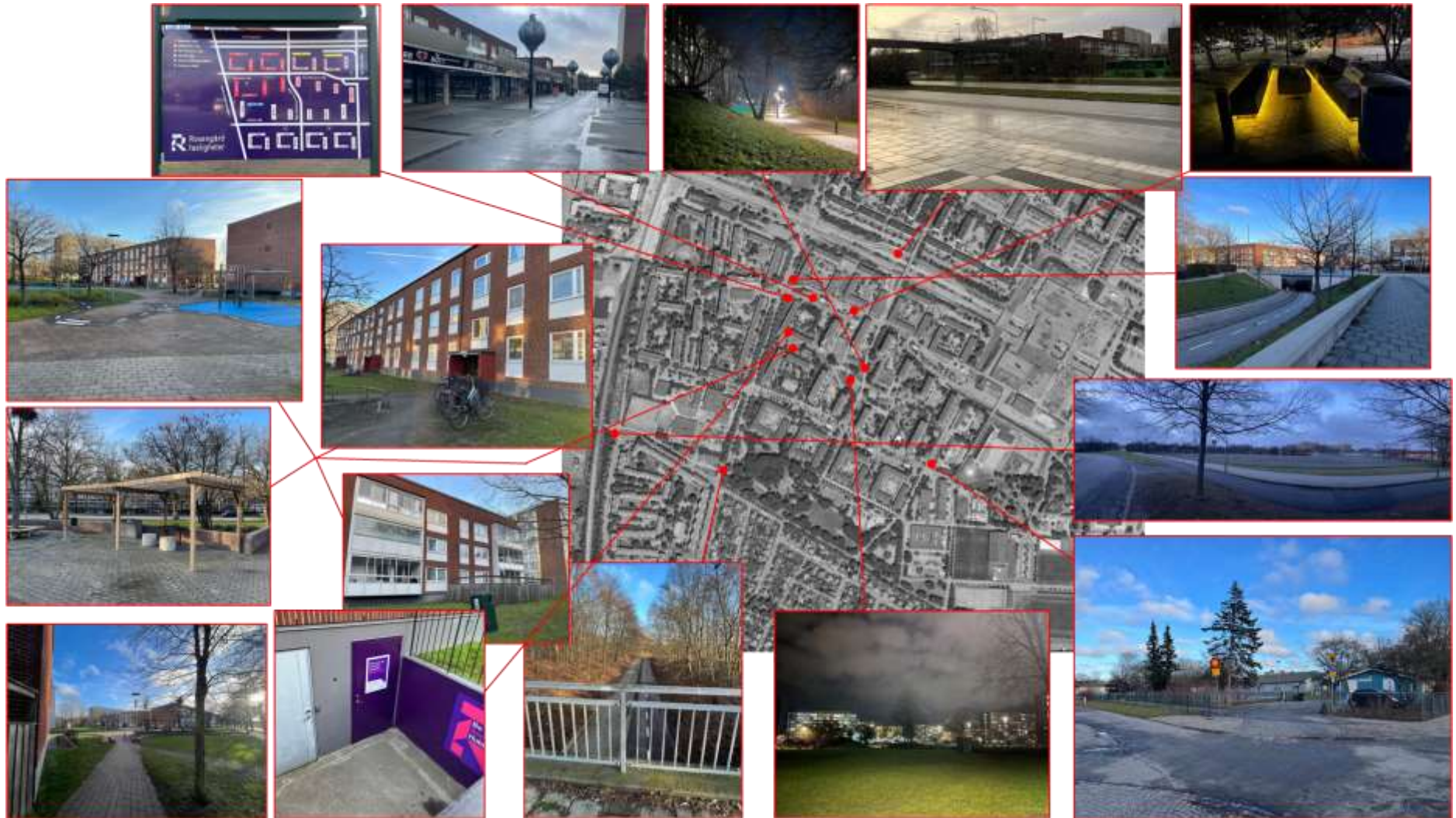
Fonte: elaborada de acordo com o levantamento de campo e pesquisas em dados primários. Observamos o perfil dos dois conjuntos habitacionais em tela e alguns dados sobre ocupação e relação com a cidade. Os dois conjuntos apresentam datas da privatização da propriedade próximas, mas o conjunto campineiro possui número de unidades e moradores muito superior e é mais distante da região central. Ainda, o conjunto sueco é atendido por mais linhas de ônibus e por uma linha de trem.

Figura 8 – Levantamento fotográfico do Residencial Sírius, Campinas/SP-BR



Fonte da imagem aérea: adaptado do Google Maps. Fonte das fotografias: capturadas no local entre os dias 27 fev. e 03 mar. 2023. Imagens gerais para caracterização do conjunto brasileiro.

Figura 9 - Levantamento Fotográfico do Residencial Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE



Fonte da imagem aérea: adaptado do Google Maps. Fonte das fotografias: capturadas no local entre os dias 16 e 20 jan. 2023. Imagens gerais para caracterização do conjunto sueco.

### **3.1 Categoria Política: planos, instrumentos e legislação**

Iniciamos a análise dos estudos de caso pelas condicionantes legais que circunstanciaram o desenho dos programas e a construção dos edifícios. Talvez, para nossa tese, essa análise seja a de maior relevância, visto que o cerne de nossa argumentação é a diferença entre as cidades produzidas pelo caráter dos estados de bem-estar social de cada país abordado. Consideramos que a produção da habitação social pelo Estado, sendo ele mesmo o construtor ou contratando a construção por empresas privadas, é a maneira mais evidente de produção direta das cidades, por todo o exposto anteriormente.

A construção dos edifícios de habitação social, nos dois países em tela, é direcionada diretamente pelas políticas públicas. Ainda que os Estados não necessariamente projetem ou construam diretamente esses edifícios, são as regras colocadas para a construção que afetam o desenho final e, portanto, as cidades — não apenas no que tange à paisagem construída e a qualidade e distribuição das unidades habitacionais. Os mecanismos previstos para essas construções impactam diretamente na qualidade da urbanidade que será configurada após a construção e ocupação dos conjuntos. O padrão de ocupação do território, a tipologia dos edifícios e das unidades, a distância, a conexão e o acesso aos equipamentos e serviços públicos disponíveis e os que ainda serão implantados, a relação com as demais áreas da cidade, entre outros, serão definidos e executados conforme as políticas públicas e os programas habitacionais.

Essa questão foi a que mais chamou nossa atenção ao propor a pesquisa que ora se apresenta. Ainda que a realidade das cidades brasileiras e suecas sejam distantes em tantos diferentes aspectos, em ambos os casos está presente a necessidade do Estado em prover moradia para uma parte da população, por meio de políticas públicas e programas habitacionais que resultam na construção de edifícios e unidades habitacionais. Em ambos, também, a população que acessa essas unidades habitacionais possui suas características próprias, que conformam grupos heterogêneos. No Brasil, é comum encontrarmos migrantes entre os beneficiários, além da residência de origem se diferenciar entre aluguel formal ou informal, coabitação e aglomerados subnormais. Já na Suécia, o perfil dos beneficiários é



fortemente marcado pela imigração de diversos outros países do mundo<sup>35</sup>. Porém, observamos, nos estudos de caso, que a qualidade do ambiente urbano criado é bastante diferente na comparação entre esses conjuntos habitacionais dos dois países, sendo que a qualidade urbana observada na Suécia é marcadamente superior à brasileira.

No que tange à Carta Magna dos dois países em tela, observamos que o direito à moradia e à cidade aparecem como direitos fundamentais em ambas. Frisamos que, na constituição brasileira, esses direitos são ainda mais expressivos quando comparada à sueca. Porém, e talvez por isso, vemos que historicamente esses direitos não são garantidos, no Brasil, tão bem quanto na Suécia. Novamente, atribuímos essa responsabilidade ao caráter do estado de bem-estar social, que é diferente nos dois casos, visto que é esse caráter que, em última instância, define as políticas públicas que geram os programas habitacionais.

Há uma diferença importante nas políticas públicas habitacionais brasileiras e suecas, ainda que a estrutura delas seja similar, com sistemas de financiamento público dos projetos e das obras. O entrelaçamento entre a produção habitacional e o planejamento urbano que acontece na Suécia é forte, enquanto no Brasil é enfraquecido. Tanto na experiência do BNH quanto na do PMCMV, as políticas públicas desenhadas se aproximam de uma política econômica, tendo uma importância significativa na geração de empregos, na produção industrial e, portanto, na reprodução e acumulação do capital. Essa aproximação faz com que o resultado construído, que são as unidades habitacionais organizadas nos conjuntos, se afaste dos interesses do planejamento urbano. O interesse primordial é a construção em si, a movimentação da economia, relegando a qualidade do ambiente construído — seja ele a cidade, o bairro, o conjunto ou a própria unidade — a um plano inferior. Quiçá, como salienta Maricato (2002), se trata do lugar fora das ideias como planejamento ao revés.

As políticas públicas habitacionais suecas também possuem características econômicas, porém, com um comprometimento maior em atender ao planejamento

---

<sup>35</sup> Traçar o perfil dos beneficiários não foi um objetivo desta pesquisa. Para entender o perfil brasileiro, apoiamos-nos em Ramos e Noia (2016); Cardoso (2012); e Pequeno e Rosa (2015). No caso Sueco, em Endrighi (2020) e Gustafsson (2022). Em ambos os casos também nos apoiamos nas observações em campo.

urbano, possuindo maior característica habitacional do que econômica. Parece haver um equilíbrio maior entre a necessidade econômica e o compromisso em construir o espaço urbano. Alguns indicadores corroboram com esse entendimento e serão aprofundados nas categorias de análise a seguir, como a ocupação racional do território, a proximidade da habitação com equipamentos e serviços públicos e a rede de transportes públicos.

Consideramos que o fator mais fundamental para a produção habitacional sueca acompanhar o planejamento urbano seja justamente o fato de a terra ser quase totalmente pública, facilitando o cumprimento das decisões do planejamento urbano. Entretanto, desde 2001, com o Estatuto da Cidade, o Brasil possui os instrumentos urbanísticos necessários para viabilizar que a construção dos conjuntos habitacionais esteja alinhada ao planejamento das cidades. Porém, essa não foi a realidade da produção habitacional promovida pelo PMCMV<sup>36</sup>. A questão da localização dos empreendimentos do programa foi alvo de diversas publicações, conforme observado no capítulo anterior.

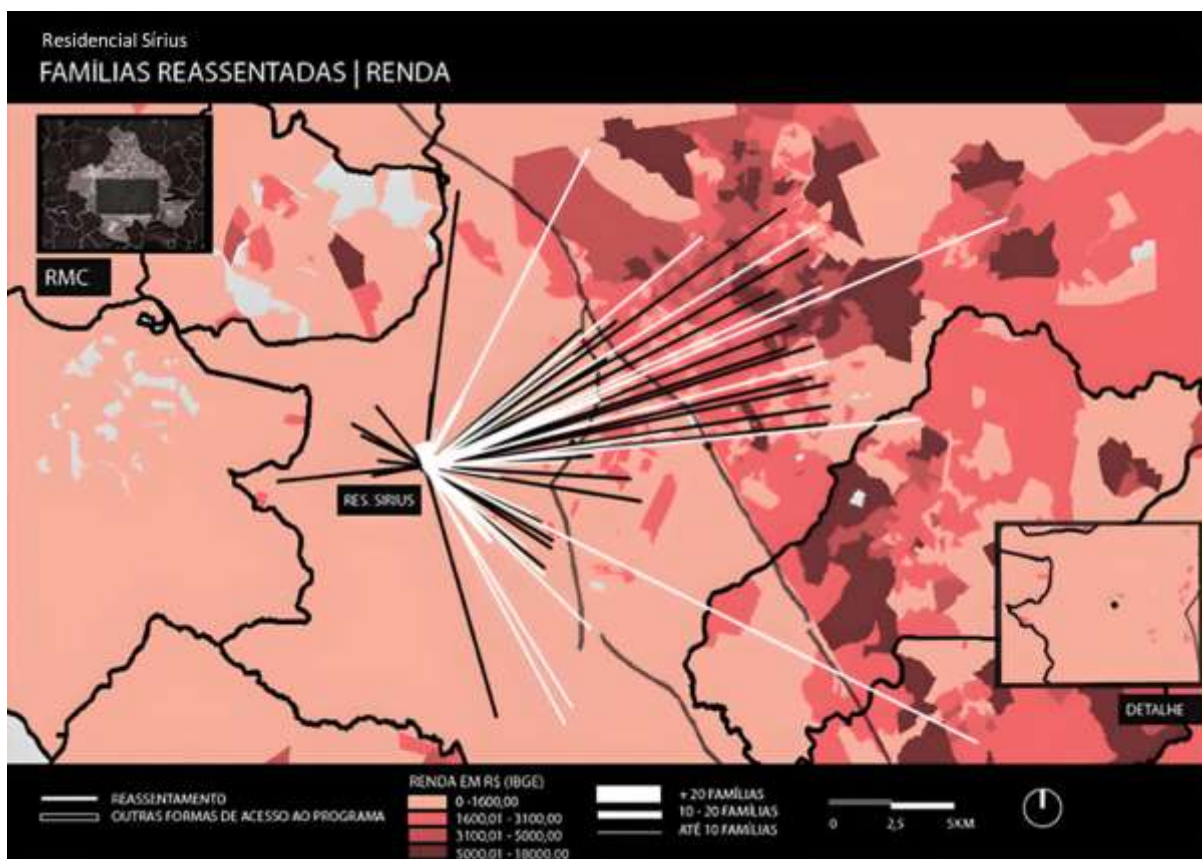
Verificamos em pesquisa anterior a esta<sup>37</sup> que a faixa 1 do PMCMV, ainda que tenha trazido avanços no que se refere ao acesso ao mercado formal de habitação pelas famílias de baixa renda, contribuiu para a ocupação dispersa do território urbano das cidades brasileiras e, portanto, agravou as condições de segregação socioespacial urbana, até mesmo piorando a posição de algumas famílias em relação ao local de origem. Notamos a existência de um padrão de localização dos conjuntos nas franjas urbanas com características rurais nas adjacências — incluindo casos em que reconhecidamente havia uma boa localização — que, ao serem dotadas de infraestrutura urbana custeada pelo poder público, valorizavam vazios urbanos de propriedade privada, contribuindo com especuladores da terra urbana. É possível notarmos a origem das famílias beneficiárias do Residencial Sírius na Figura 10. Infelizmente, não foi possível encontrar a mesma informação para o caso sueco.

---

<sup>36</sup> Aqui, precisamos observar Maricato (2015a) e Rolnik *et al.* (2015a). Ainda que existam boas experiências promovidas pelo PMCMV, são a exceção.

<sup>37</sup> Consultar Maroso (2017).

Figura 10 – Local de origem das famílias reassentadas no Residencial Sirius



Fonte: Rolnik *et al.*, 2015a. Atentamos ao fato de que muitas famílias são originárias de áreas mais próximas ao centro da cidade e de renda mais elevada.

O PMCMV tentou relacionar a construção dos conjuntos habitacionais ao planejamento urbano das cidades, exigindo que as glebas destinadas a receber os recursos para a faixa 1 fossem declaradas como ZEIS (Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social), que é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Isso fez com que os municípios interessados em obter empreendimentos custeados pelo programa incluíssem esse instrumento em seus planos diretores. Porém, o que se viu na prática, foi que as prefeituras instituíam as ZEIS, conforme a necessidade e disponibilidade dos recursos do programa depois que os recursos já estavam disponíveis, de acordo com o interesse dos proprietários das terras, ao invés de fazerem uso do instrumento para, de fato, planejarem seus territórios. Isso contribuiu e viabilizou a perpetuação da moradia das populações de baixa renda às margens da malha urbana, como já apontado.

Além disso, como demonstrou Rolnik (2010), a utilização apenas do instrumento das ZEIS não era suficiente para garantir a boa localização da habitação social. Entretanto, era possível garanti-la, utilizando da combinação de vários dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que deveriam ser previstos nos Planos Diretores e refletidos nas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Todavia, como afirma Villaça (2005), com algumas exceções, os Planos Diretores, que deveriam ser o instrumento principal de planejamento urbano municipal, são leis que não são aplicadas nos municípios brasileiros, o que se reflete na ocupação dos territórios urbanos dispersos e esgarçados, como apontado por Reis Filho (2006), sobretudo nas regiões metropolitanas brasileiras. Esses fenômenos agravam ainda mais a segregação urbana apontada, que acomete mais sensivelmente as populações de baixa renda, resultando no que Villaça (2003) denomina como exclusão na periferia.

No sistema capitalista, a diferença de acesso à cidade devido à renda é uma regra. Um poder aquisitivo maior oferece ao indivíduo, e sua família, maiores possibilidades de acesso. Porém, o que observamos na ocupação do território das cidades suecas é a tentativa de redução dessas diferenças, garantindo à população com menor poder aquisitivo um acesso menos discrepante, quando comparado aos mais ricos. Isso se reflete diretamente na ocupação do território, com cidades menos segregadas, e, como resultado, com maior qualidade urbana. Ainda que sejam cidades pouco adensadas, em geral, quando comparadas às brasileiras, de acordo com a Tabela 2, as maiores cidades suecas possuem menos esgarçamentos em seus tecidos urbanos e sistemas de transporte público mais bem estruturados e subsidiados, como veremos posteriormente. Isso faz com que a mobilidade urbana seja mais eficiente, eficaz e acessível.

É necessário observar, a partir da Tabela 3, que as cidades dos estudos de caso, Campinas e Malmö, possuem proporção diferente do geral dos países, visto que Malmö é quase três vezes mais adensada que Campinas. Isso evidencia os fenômenos urbanos de descentralização das regiões metropolitanas brasileiras, como propõe Reis Filho (2006). Lembramos, aqui, que a primeira questão que nos chamou atenção na cidade de Malmö foi sua proximidade com Copenhague, a capital da Dinamarca, e a recente construção da ponte Öresund, em 2000, que liga essas duas cidades e retrata a mobilidade da mão-obra sueca que atende a capital dinamarquesa. Malmö é a terceira maior cidade da Suécia e a que se localiza mais a sul do país,

realçando sua relação com Copenhagen. De fato, de acordo com nossas observações no local, a ligação entre as duas cidades, usando o transporte público, foi rápida, confortável e barata, possuindo caráter de trem metropolitano bastante descomplicado.

Tabela 3 – Dados demográficos comparativos

	Brasil	Suécia	São Paulo/Br	Estocolmo/Se	Campinas/Br	Malmö/Se
Hab/km <sup>2*</sup>	24,88	20,50	8.150,15	3.765,14	1.539,50	4.106,20
Hab/km <sup>2**</sup>	3.357,34	282,98	-	-	-	-
População Total (mi)	214,3	10,42	12,33	0,98	1,22	0,34
IDH	0,754	0,947	0,783	0,972	0,805	0,939

\* considerando a população total e a área total

\*\* considerando a população urbana e a área total urbanizada

Fonte: cálculos feitos a partir dos dados disponíveis em sites oficiais. Os dados mostram a maior diferença entre os IDH brasileiros e suecos, bem como entre as densidades demográficas. Ainda que a Suécia tenha menores densidades, notamos que a cidade de Malmö é quase três vezes mais densa que Campinas, evidenciando os fenômenos de dispersão urbana e espraiamento nas regiões metropolitanas brasileiras.

Em Campinas, ao contrário do que se vê em Malmö, a mobilidade é comprometida pela baixa densidade e oferta de modais de transporte público, que apresentam preço elevado, fazendo com que a maioria da população opte pelo transporte particular individual, resultando em vias congestionadas. O alto preço e a baixa oferta de transporte contribuem para a exclusão na periferia, tanto na cidade de Campinas quanto em sua Região Metropolitana, atingindo mais sensivelmente a população de baixa renda. As questões relacionadas à mobilidade são de fundamental importância para a qualidade de vida dos cidadãos das regiões metropolitanas, que cotidianamente se locomovem entre os espaços urbanos para realizar suas tarefas e necessidades.

Durante o levantamento de campo, utilizamos o transporte público para acessar ambos os conjuntos habitacionais. Para além da diferença de qualidade do serviço – transparecida pelos abrigos para espera, informações sobre horários e linhas, compra do bilhete, acesso ao veículo e conforto –, que foi muito superior em Malmö, pudemos

apurar o custo<sup>38</sup> tarifário do transporte. No Brasil, o valor foi de R\$ 5,40 (cinco reais e quarenta centavos), o equivalente a quase 0,19% do salário-mínimo vigente. No caso sueco, a tarifa custou Kr\$ 15,00 (quinze coroas suecas), o equivalente a pouco mais de 0,05% do salário-mínimo estimado. Ou seja, proporcionalmente, o trabalhador brasileiro paga quase quatro vezes mais pelo serviço de transporte público. Além disso, em Campinas, não há nenhum tipo de redução da tarifa, em razão da condição socioeconômica do indivíduo, enquanto na Suécia existem tarifas sociais que podem reduzir pela metade o custo da tarifa.

Observamos que o caráter do estado de bem-estar social afeta diretamente a experiência urbana dos cidadãos e a qualidade da urbanidade presente nas cidades, que é o ponto principal de nossa hipótese. As políticas públicas suecas estão sob a lógica social-democrática, o que as faz produzir programas habitacionais e, como resultado, cidades mais justas socioterritorialmente quando comparadas às brasileiras, principalmente em relação aos acessos da população aos serviços e equipamentos públicos. Isso se deve, principalmente, ao fato de que o constructo final é planejado para atender sua finalidade, a moradia digna. Em contraponto, no caso brasileiro, as unidades habitacionais são, antes de tudo, um produto, que precisa atender aos interesses do capital, comportamento característico do caráter meritocrático-clientelista do estado de bem-estar social presente.

As condições diferentes nas cidades brasileiras e suecas não são coincidência, são resultados desses processos. A população mais bem atendida em um de seus direitos fundamentais, guardado por ambas as constituições, pode usufruir da qualidade urbana gerada pelo exercício desse mesmo direito. As cidades da Suécia, socialmente mais justas, apresentam taxas de criminalidade menores e taxas de desenvolvimento superiores<sup>39</sup>. Isso não é resultado apenas da política habitacional, mas de um conjunto de políticas que compreendem o modelo nórdico de estado de bem-estar social, e que prevê a habitação como um de seus pilares fundamentais, que é a principal diferença entre os dois países estudados.

---

<sup>38</sup> Na Suécia, não há salário-mínimo garantido aos trabalhadores. O valor de Kr\$ 28.000 (vinte e oito mil coroas suecas), que foi utilizado para fazer a conta, foi apurado no levantamento de campo. Porém, houve o entendimento de que grande parte dos trabalhadores têm salários bem superiores ao que estimamos.

<sup>39</sup> Dados do Ranking IDH Global 2014. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

Todavia, temos que evidenciar que, ainda que consideremos o sistema sueco mais socialmente justo, como enfatiza Endrighi (2020), esse também possui falhas. Durante os meses de verão, é possível perceber a chegada de famílias refugiadas, que montam seus acampamentos em zonas menos ricas das grandes cidades suecas. No fim do verão, a falta de moradia se torna um problema urbano público para o governo, pois, com a chegada dos meses mais frios, os refugiados ficam vulneráveis aos riscos trazidos pelas baixas temperaturas. Isso cria uma demanda habitacional imediata que é um dos entraves do sistema habitacional sueco. Para essa demanda, existem aluguéis sociais e abrigos que a atendem inicialmente, porém não é uma resolução definitiva e, em algum momento, essas famílias precisarão de um lar definitivo. Outra questão importante é que o valor dos aluguéis é alto relativamente à renda informal de algumas famílias, o que faz com que exista, principalmente nos bairros mais vulneráveis, o encortiçamento de unidades habitacionais, que são compartilhadas por diversas famílias, na busca pela divisão do valor com o aluguel.

A título de comparação do comprometimento da renda familiar<sup>40</sup> entre Brasil e Suécia, apuramos os menores custos de aluguel na área urbana, guardadas as dimensões disponíveis, das duas cidades em que estão localizados os conjuntos habitacionais analisados, Campinas e Malmö, utilizando *sites*<sup>41</sup> de anúncio de moradias para alugar. Desconsiderando a qualidade do imóvel, achamos, em Campinas, uma casa de 30 m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados), em terreno compartilhado, em bairro periférico, custando R\$ 480,00 (quatrocentos e oitenta reais) por mês, que representa pouco menos de 37% do salário-mínimo brasileiro. Em Malmö, encontramos um apartamento de 23 m<sup>2</sup> (vinte e três metros quadrados), mais distante da região central e da ligação com Copenhagen, custando Kr\$ 4.525,00 (quatro mil quinhentos e vinte e cinco coras suecas) por mês (já incluído o condomínio), que representa pouco mais de 16% do salário-mínimo estimado. No caso da habitação, proporcionalmente, o trabalhador sueco tem menos da metade do comprometimento da renda, comparado com o brasileiro.

---

<sup>40</sup> Na Suécia, não há salário-mínimo garantido aos trabalhadores. O valor de Kr\$ 28.000 (vinte e oito mil coroas suecas), que foi utilizado para fazer a conta, foi apurado no levantamento de campo. Porém, houve o entendimento de que grande parte dos trabalhadores têm salários bem superiores ao que estimamos.

<sup>41</sup> Disponíveis em: <[https://qasa-se.translate.google.com/p2/sv/home/587749/?\\_x\\_tr\\_sl=sv&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=wapp&\\_x\\_tr\\_hist=true](https://qasa-se.translate.google.com/p2/sv/home/587749/?_x_tr_sl=sv&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=wapp&_x_tr_hist=true)>; e <<https://www.vivareal.com.br/imovel/casa-1-quartos-cidade-satelite-iris-bairros-campinas-30m2-aluguel-RS480-id-2563471993/>>. Acesso em: 17 mai. 2023.

Na divisão urbana sueca, os bairros em que acontece o encortçamento são reconhecidos como áreas que abrigam os trabalhadores com menores salários ou renda, normalmente imigrantes. Nessas áreas, formam-se guetos culturais e de maiores índices de vulnerabilidade e de violência. Esse é o caso de Rosengård, bairro em que está localizado o conjunto sueco do nosso estudo de caso. De acordo com Gustafsson (2022), corroborado com o levantamento de campo, Rosengård é o bairro mais perigoso, quando se trata de violência urbana, da cidade de Malmö, que por sua vez é a cidade mais perigosa da Suécia. Entretanto, quando comparado com o caso brasileiro, esses índices são sensivelmente mais baixos. No caso sueco, existe, no bairro, uma disputa entre gangues que atuam no tráfico de drogas (GUSTAFSSON, 2022), assim como no caso brasileiro, porém as gangues suecas são contidas pelo poder do Estado, enquanto as brasileiras formam poderes paralelos (MANSO; DIAS, 2018; MANSO, 2020).

Outra questão importante sobre a habitação na Suécia diz respeito às filas de espera para a compra ou aluguel de apartamentos, que podem, de acordo com Endrighi (2020), chegar a sete anos. Esse prazo de espera tem impactado inclusive a cultura sueca. Antigamente, era comum que os jovens deixassem as casas dos pais após completar 18 anos. Atualmente, com a espera por apartamentos, entram na fila aos 20, 21 anos, mas só conseguem se mudar aos 28, 30 anos. Especificamente em Malmö, cidade em que está localizado o edifício sueco do estudo de caso, nos parece que o tempo de espera é consideravelmente menor<sup>42</sup>. Todavia, é importante ressaltarmos a diferença no acesso ao mercado imobiliário, que prevê as filas de espera, independentemente da renda das famílias.

Guardadas as diferenças citadas e o entendimento das falhas no acesso à moradia de ambos os casos, ainda sustentamos o argumento de que a qualidade urbana gerada pela política habitacional sueca é sensivelmente superior à brasileira. Mesmo nos bairros mais vulneráveis, é notável a qualificação dos espaços públicos, a facilidade de acesso e permeabilidade e a segurança urbana. No caso brasileiro, o padrão condominial das torres e a implantação na franja da malha urbana fazem com

---

<sup>42</sup> De acordo com a pesquisa de campo e com levantamentos realizados em *sítes* de imobiliárias locais, o tempo médio de espera é próximo de dois anos.



que as áreas públicas apresentem pouco uso e sejam desprovidas de equipamentos públicos.

### **3.2 Categoria Econômica: perfil dos moradores, fatores de escolha, acessibilidade e modo de propriedade**

Como já mencionado, em ambos os casos estudados, o perfil dos moradores dos conjuntos é heterogêneo, o que pode criar ruídos na convivência dos moradores dos conjuntos. Entretanto, o que observamos no caso sueco é que esses ruídos não são tão perceptíveis, por não haver o padrão condominial. No caso brasileiro, a necessidade de organização dos condomínios, com regras mais severas, síndicos e maiores espaços comuns, cria muitos problemas de convivência entre as famílias beneficiárias. De um modo geral, esses ruídos são vistos na maioria dos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV. No Sírius, ainda que esses ruídos existam, eles são atenuados pela boa atuação da Associação de Moradores, que contribuiu para a formação de uma comunidade unida e participativa.

De forma atuante, a Associação de Moradores do Sírius promove a celebração de diversas festividades, com participação significativa dos moradores. Também controla um registro atualizado dos residentes e serve como uma espécie de mediadora de conflitos que possam surgir, tendo uma relação próxima com os síndicos de cada um dos condomínios que compõem o conjunto. As 2.480 unidades habitacionais que formam o conjunto são divididas em torres, distribuídas em 14 condomínios diferentes, abrigando cerca de 13.100 moradores. É necessário frisar que, na época da construção do conjunto, a Caixa Econômica Federal havia colocado uma regra para essa faixa do programa que limitava a 500 o número máximo de unidades por empreendimento, que resultou nessas divisões, presentes em diversos empreendimentos do mesmo tipo ao longo do território nacional. Rolnik *et al.* (2015b) nomeia esse fenômeno como conjuntos contíguos. Apesar de separados no projeto, na prática formam um único conjunto. Maricato (2015b) explica as vantagens econômicas de se construir um número expressivo de unidades habitacionais próximas, por evitar a movimentação do maquinário e das equipes de construção.

Outro ponto de convergência entre os dois casos estudados é a impossibilidade de escolha do perfil de imóvel que será acessado pelas famílias. Por se tratar de dois programas (um brasileiro e outro sueco) com lógica de produção massiva de unidades, os projetos dos edifícios e das unidades habitacionais partem de uma mesma base, se diferenciando muito pouco entre si, tanto no programa de necessidades atendido quanto no resultado estético. No caso sueco, ainda é possível observar alguma variação estética entre os conjuntos de edifícios, assim como variações na posição de implantação. Porém, a prevalência do apartamento de dois dormitórios se tornou quase o padrão construtivo nos dois casos, ignorando as necessidades específicas e o perfil familiar dos beneficiários. Em ambos os casos, os moradores não participaram de nenhum modo durante a fase de projeto dos conjuntos, nem mesmo para a escolha do mobiliário urbano, da preferência por andares ou cores. Isso também distancia os moradores do objeto construído, tendo pouca ou nenhuma relação de proximidade com o local da nova residência.

Precisamos reconhecer um avanço significativo trazido pelo PMCMV, no caso brasileiro, prevendo uma verba para os trabalhos sociais de pós-ocupação. Cada empreendimento viabilizado pela Faixa 1 do PMCMV recebeu verba para Projetos Técnicos de Assistência Social, por pelo menos dois anos após a mudança das famílias para os novos conjuntos. Porém, de acordo com a literatura<sup>43</sup>, a efetividade desses planos variou bastante, de acordo com cada realidade. No caso do Sírius, a Associação de Moradores informou que não houve um trabalho significativo de assistência social municipal, embora houvesse a presença de técnicos no local. No caso sueco, não observamos nenhuma obrigatoriedade quanto aos trabalhos sociais específicos da pós-ocupação. Por isso, nosso entendimento é de que a legislação brasileira é mais completa e interessante do ponto de vista da pós-ocupação imediata e da manutenção do perfil original dos beneficiários ao longo do tempo.

Por outro lado, ambas as legislações específicas tratam apenas do perfil de renda dos beneficiários. Outros fatores, como a ocupação dos beneficiários, o número de integrantes da família, a origem a partir do território, escolaridade, entre outros, não são considerados. No caso brasileiro, ainda há algumas características que podem adiantar a posição na fila de espera, como mulheres chefes de família, pessoas com

---

<sup>43</sup> Ver Maroso (2017).

deficiência, porém são critérios de prevalência sobre outros beneficiários, não definitivos para a aptidão da família ao perfil do empreendimento. Entendemos que a produção massiva de habitações, em ambos os países em tela, seja necessária, dado o presente déficit habitacional<sup>44</sup>, o que justifica a padronização das edificações. Porém, também acreditamos que essa padronização não atenda a todos os perfis familiares existentes.

Defendemos, então, que deva existir um estudo dos perfis familiares e da padronização das unidades habitacionais, variando em forma e quantidade, para maior adequação das pessoas nas unidades habitacionais. Essa questão também está relacionada ao modo de propriedade. Em ambos os países, embora existam exemplos de aluguel social, ainda que raro no Brasil, a propriedade privada é o modo predominante, normalmente acessada por meio de financiamentos subsidiados pelos governos. Nesse sentido, a troca de unidade habitacional conforme a variação da composição familiar é dificultada, visto que esse processo acarreta compra e venda, que nem sempre é possível e fácil, principalmente se o imóvel estiver financiado.

A variação do perfil familiar ao longo dos anos é algo natural. O indivíduo deixa a casa onde cresceu, depois se casa e tem filhos, os filhos crescem e passam a residir em outros imóveis, ele envelhece, com seu companheiro ou já sozinho. Cada uma dessas fases, possíveis, mas não obrigatórias, exige ambientes residenciais diferentes, que se alteram ao longo da vida. Dessa forma, o aluguel social, com controle do perfil familiar e estoque público de imóveis com diferentes programas de necessidades, parece-nos mais adequado. As famílias poderiam mudar de unidade habitacional, conforme a variação da necessidade dos espaços. Porém, alinhados à tendência mundial da propriedade privada, não enxergamos essa possibilidade como uma realidade, ainda.

Outra aproximação importante, no sentido da propriedade entre os dois estudos de caso, é justamente a tendência à neoliberalização da habitação social, pela qual passam os dois países. No Brasil, historicamente, a solução mais vista para a

---

<sup>44</sup> Oficialmente, na Suécia, não há uma estimativa numérica para o déficit habitacional. Usando os mesmos parâmetros do caso brasileiro, consideramos que o déficit exista, por coabitação. A partir da observação preliminar, durante o período do estudo de campo, não identificamos aglomerados subnormais no território, nem pessoas em situação de rua. Porém, não foi possível estimar um número para comparação entre os dois países em tela.

habitação social sempre previu a propriedade privada, ainda que tenhamos tido experiências diferentes, como as vilas industriais, alguns empreendimentos do BNH e de iniciativas municipais, como o Parque do Gato, na cidade de São Paulo, que previam o aluguel social, mas foram privatizados posteriormente. Na Suécia, o aluguel social com estoque público habitacional era uma regra até o início da década de 1990, apresentando um estoque expressivo de unidades habitacionais. Porém, com o alinhamento à neoliberalização, vemos progressivamente o estoque público se tornar propriedade privada dos beneficiários.

Assim, no caso sueco, as unidades habitacionais públicas foram convertidas em propriedade privada em meados de 2016. No caso brasileiro, as unidades habitacionais já foram entregues em 2012 como propriedade privada, porém com financiamento de 10 anos. Durante esses 10 anos, os beneficiários não puderam vender ou alugar seus apartamentos. Porém, a partir do final de 2022, os primeiros beneficiados quitaram o financiamento e, agora, já podem dispor de seus imóveis no mercado imobiliário, para venda ou locação, sem a necessidade de intervenção do governo. Acreditamos que esse direito possa acarretar, no futuro próximo, em uma modificação no perfil dos moradores do Sírius, como resultado da especulação imobiliária que o conjunto possa vir a sofrer. Sensivelmente, já observamos essa possibilidade no levantamento de campo, como registrado na Figura 11, em que a habitação passa a ser um ativo financeiro.

Além disso, ao buscarmos anúncios de venda no Residencial Sírius, encontramos oito apartamentos à venda, em um *site*<sup>45</sup> de anúncios imobiliários, que pudemos confirmar como unidades habitacionais pertencentes ao conjunto, por meio das fotografias e dos endereços fornecidos pelos anunciantes. Pelo que foi possível levantar, os apartamentos estão distribuídos em pelo menos quatro dos condomínios e são oferecidos por duas diferentes imobiliárias. Os valores para compra estão anunciados entre 65 e 106 mil reais, com valor de condomínio entre 80 e 130 reais e IPTU entre 150 e 550 reais.

---

<sup>45</sup> Disponíveis em: <<https://www.zapimoveis.com.br/venda/apartamentos/sp+campinas++resid-sirius/>>. Acesso em: 4 maio 2023.

Figura 11 – Fotografia de propaganda de corretor de imóveis



Fonte: Fotografia capturada no local, dia 02 mar. 2023, com adaptações. Placa de anúncio de corretor de imóveis com os dizeres “Precisando vender seu apartamento? Chame já no *whatsapp* [números censurados]. Sou corretor”. A oferta de venda dos apartamentos é um indício da especulação imobiliária nos conjuntos.

Por outro lado, de acordo com a Associação de Moradores do Sírius, não há unidades à venda no conjunto habitacional, e a vacância é pequena. Porém, já houve a venda de uma unidade habitacional, que ficou vaga após o falecimento do beneficiário, que resultou na quitação do financiamento e na possibilidade de venda pelos herdeiros. Nesse único caso registrado, houve alteração no perfil do morador, uma vez que o comprador da unidade habitacional é um investidor. Acreditamos, assim, que, progressivamente, com a valorização do local e das unidades, os moradores originais, pelo menos uma parcela deles, possa ser substituída por compradores em potencial, que não necessariamente estarão no perfil de renda beneficiado pelo empreendimento, em um movimento claro de especulação, que pode resultar, em última instância, em maior periferização e espraiamento da cidade.

Ao questionarmos a Associação de Moradores do Sírius sobre esse tema, houve manifestação em não acreditar na substituição expressiva dos beneficiários originais em um futuro próximo. Essa crença advém da organização social que conquistaram na pós-ocupação, criando laços comunitários fortes. Também foi citado o fato de que, com a avaliação de preço atual, não se encontra um produto melhor no

mercado imobiliário. Todavia, consideramos que sempre há uma possibilidade de retorno à moradia informal, considerando a possível liquidez do valor do apartamento. No caso sueco, parece-nos existir maior controle da manutenção dos beneficiários, uma vez que as moradias informais não são uma realidade possível. Além disso, o mercado imobiliário é controlado pelas filas de espera, não há venda direta das unidades.

Outro aspecto interessante é a origem da renda das famílias beneficiárias e a infraestrutura prevista nos conjuntos. No caso brasileiro, é muito comum que as famílias obtenham ou complementem suas rendas, por meio do processo de reciclagem de materiais descartados. Porém, não há uma área destinada para o processamento desses materiais no espaço dos conjuntos, o que resulta em acúmulo de materiais de descarte nas áreas adjacentes, como foi possível registrar no levantamento de campo, apresentado na Figura 12. Para nós, essa é mais uma incompatibilidade entre o projeto dos conjuntos e a necessidades dos beneficiários, abordada anteriormente.

Figura 12 – Fotografias do transbordo de materiais recicláveis

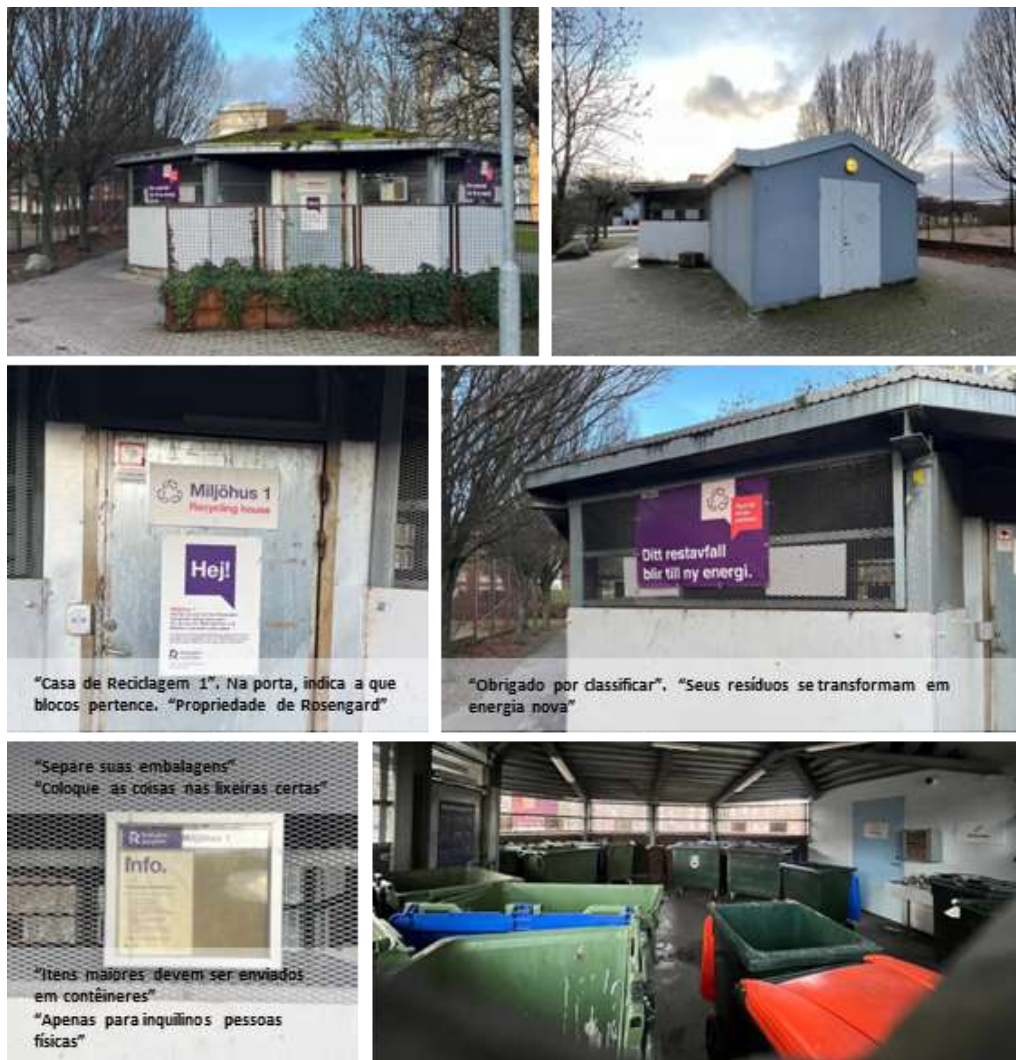


Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 02 mar. 2023. Quantidade significativa de material para reciclagem na área adjacente do conjunto Sírius, atrás da área de comércio informal.

A presença do transbordo de material reciclável em área inadequada representa a falta de local adequado para a atividade e, também, a necessidade de geração de renda para as famílias do conjunto. É, portanto, uma atividade necessária,

mas que, da maneira como é feita atualmente, oferece riscos de contaminação. Não encontramos nenhuma ação da municipalidade ou da Associação de Moradores para mitigar a situação exposta. No caso sueco, pudemos observar a presença de locais para o armazenamento e destinação de resíduos recicláveis. A Figura 13 mostra um desses locais, mas existem diversos parecidos com esse ao longo do conjunto e nos bairros vizinhos. Todavia, se essa fosse uma atividade para geração de renda das famílias, o espaço nos parece que seria adequado.

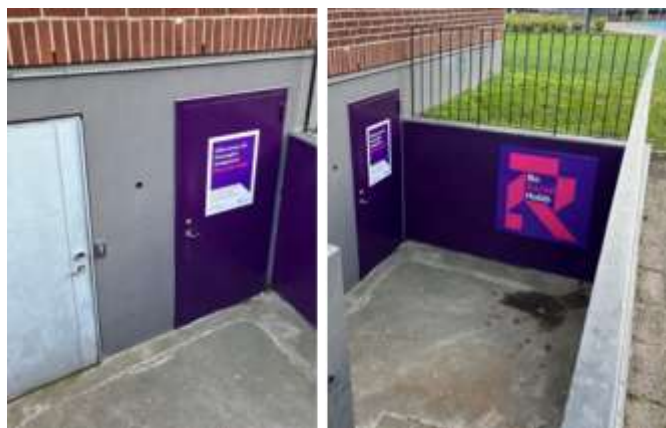
Figura 13 – Local de coleta dos resíduos recicláveis



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 02 mar. 2023. Texto com algumas informações traduzidas por nós. As áreas de descarte são organizadas e possuem regras claras.

Porém, ao contrário do caso brasileiro, não nos pareceu que haja envolvimento dos moradores no transbordo e separação dos resíduos, apenas a correta destinação. Portanto, não acreditamos que essa seja uma fonte de geração de renda para as famílias. Por outro lado, ainda que não seja visível no território, existe uma preocupação social da inserção das famílias na comunidade e no mercado de trabalho. Pudemos identificar, no levantamento de campo, o local destinado a essas questões, também para prestar assistência para encontrar moradia. É um escritório social da empresa Rosengård Fastighets<sup>46</sup>, que comprou uma parte do conjunto habitacional, quando este foi privatizado. Na Figura 14, é possível notar o acesso à área destinada ao que é chamado de BoSocial Hubb, que é o equivalente a um Centro da Habitação Social, uma espécie de CRAS, porém privado. Na porta, um cartaz com os dizeres, em nossa tradução, “bem-vindo ao Centro de Habitação Social de Rosengård”.

Figura 14 – Centro de Habitação Social de Rosengård



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 02 mar. 2023. Acesso ao local destinado, no subsolo de um dos blocos do conjunto, ao Centro de Habitação Social. É parte das ações executadas pela empresa que comprou uma parte do conjunto após as privatizações.

É possível notar, nas Figuras 13 e 14, que a identidade visual do Centro é igual à do espaço de destinação de resíduos recicláveis, isso porque os dois equipamentos

---

<sup>46</sup> Informações obtidas no *site* oficial da empresa Rosengård Fastighets e nos relatórios anuais das ações promovidas, tradução livre do autor. Disponível em: <<https://www.rosengardfastigheter.se/>>; e <<https://www.rosengardfastigheter.se/om-oss>>. Acesso em 03 maio 2023.



são geridos pela mesma empresa, que controla as unidades habitacionais. Também foi observável alguns cartazes colados nos blocos, que divulgavam as ações sociais organizadas pelo BoSocial Hubb, como aulas de dança, oficinas e suporte social. É interessante notar que, ainda que privatizados, os conjuntos continuam tendo o suporte social da empresa privatizante. Não entraremos no mérito de questionar a qualidade dos serviços prestados, pois não é nossa intenção neste trabalho, porém seria interessante observar essas questões em pesquisas posteriores<sup>47</sup>.

Além disso, embora privatizado, o conjunto sueco estudado continua com o padrão de aluguel da habitação social. Gustafsson (2022) pondera que as privatizações podem refletir em uma possível perda de controle do perfil dos moradores pelo Estado. Todavia, em um primeiro momento, a garantia da posse não parece ameaçada por essas privatizações. Sobremaneira, porque os contratos de aluguel permanentes na Suécia são quase inextinguíveis, protegendo os inquilinos de aumentos sistemáticos e exagerados nos preços, a não ser que o inquilino opte por sair do imóvel. Enxergamos, com certa probabilidade, uma gentrificação dessas áreas, principalmente à medida em que os apartamentos forem reformados e atualizados, acarretando ampliação do valor do aluguel, como aponta Endrighi (2020). Talvez, também, outro fator desfavorável seja a necessidade de aumento dos subsídios pelo Estado.

De todo modo, parece-nos que a realidade brasileira está mais suscetível às mudanças de perfil dos moradores, mesmo à frente das privatizações ocorridas na Suécia. As ameaças à posse do imóvel, no Brasil, são bastante relevantes. Além daquelas vinculadas às dívidas de financiamento, taxa condominial e impostos, com o Projeto de Lei 4.188/2021, o único imóvel próprio também pode ser executado em caso de outras dívidas. Somamos a essas questões outras ainda que podem ameaçar a posse, como a venda por valorização causada pela especulação, já mencionada, e a atuação do poder paralelo, relacionado ao tráfico de drogas, que será abordado posteriormente. Então, no caso de garantir à população uma moradia, as políticas habitacionais suecas ainda nos parecem mais efetivas, evidenciando novamente a

---

<sup>47</sup> Indicamos a pesquisa de Gustafsson (2022), que tratou das questões relativas às privatizações ocorridas em Rosengård.

relação do caráter do estado de bem-estar social com a garantia do direito à moradia digna.

É fato que o exposto aqui não responde diretamente à problemática quantitativa do déficit habitacional, mas a questão qualitativa — não apenas relacionada ao fato de a habitação social garantir o acesso à cidade, mas a própria garantia de posse da moradia. Construimos casas e as entregamos ao perfil populacional que consideramos necessitados, porém, a partir do direito à propriedade do imóvel, ainda que não apenas dele, os mesmos beneficiados podem, depois de algum tempo, voltar a ser contabilizados no déficit. É plausível afirmar que a experiência do PMCMV, que aparentemente voltará a se repetir nos próximos anos, não foi capaz de garantir a posse da moradia sem sobrecarregar o orçamento familiar. Novamente, acreditamos que as questões expostas apontam novamente para o que pretendíamos. O fato de a habitação social não ser um pilar do estado de bem-estar social brasileiro, mas ao contrário, ser encarada como uma alavanca econômica, não é uma resposta possível para o déficit habitacional, pois subjaz à habitação sua condição de ativo financeiro.

### **3.3 Categoria Cultural: inserção na cidade, origem das famílias e da comunidade, geração de emprego e renda, padrão condominial e predial e concepção projetual**

O direito à moradia digna, conceitualmente, como defendemos anteriormente, necessita acompanhar o direito à cidade. O direito à cidade é, principalmente, a possibilidade de acesso aos serviços e equipamentos — públicos e privados — necessário à realização das tarefas cotidianas, eventuais e esporádicas do cidadão. Como já defendido por Maricato (1999), a problemática da habitação social não está na tecnologia da construção, embora essa seja importante, mas no acesso à terra urbanizada, que tem seu custo atrelado à oferta daqueles equipamentos, infraestruturas e serviços. Por isso, Rolnik (2010) defende a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a boa localização da habitação social no Brasil, acompanhada do planejamento das cidades, por meio dos Planos Diretores. Todavia, não é o que vemos acontecer no caso brasileiro estudado, como demonstraremos a seguir. Por outro lado, no caso sueco, a construção do conjunto

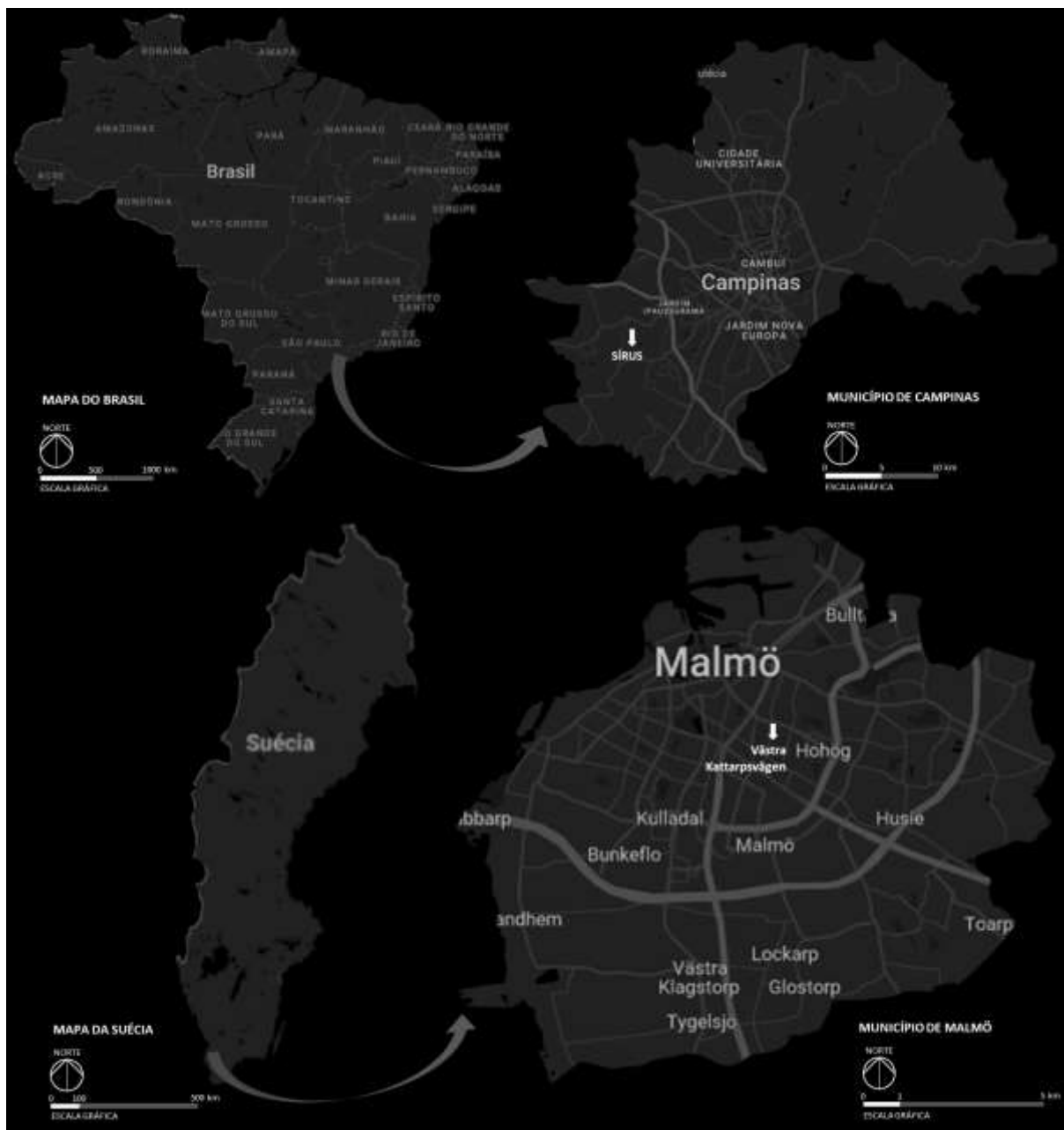
habitacional também não se deu em meio à malha urbana consolidada, mas realizou, concomitantemente, as unidades habitacionais e a infraestrutura urbana necessária para sua integração à malha urbana existente.

No caso específico de Campinas, temos vazios urbanos suficientes para produzir moradia social já na malha urbana consolidada, mas isso não acontece, como já visto, pelo interesse especulativo imobiliário dos proprietários privados da terra — em que um dos motores do lucro é o valor do solo. Como nos mostra o caso sueco, urbanizar novas áreas para a construção de habitação social pode ser uma alternativa, mas é necessário que a construção dos conjuntos seja acompanhada pela construção da cidade. Pensando em termos de planejamento urbano, os conjuntos mais afastados do centro das cidades, acompanhados da infraestrutura necessária, seriam uma boa oportunidade para a execução do planejamento urbano pelo poder municipal. A abertura de vias que conectassem essas áreas - com o desenvolvimento de novas centralidades e a estruturação do transporte público de grande capacidade, com a instalação de equipamentos de saúde, educação e lazer, e a qualificação das áreas públicas - poderia ser a efetivação do planejamento urbano, alternativa à remodelação e intervenção nos locais já consolidados da cidade. Acreditamos que o desenvolvimento ordenado dessas novas áreas poderia ser um dos recomeços da atuação pública efetiva sobre o planejamento das cidades, à imagem do que foi desenvolvido no exemplo sueco. Esse pensamento valida nossa argumentação de que construir habitação é, fundamentalmente, construir a cidade — seja pelo uso virtuoso de suas áreas centrais dotadas de infraestruturas, seja pela ampliação das áreas urbanas, quando esta opção for consistente.

Porém, a realidade brasileira está distante desse nosso devaneio ideológico. Nem colocamos a moradia social nos vazios existentes da malha urbana consolidada (com raríssimas exceções), que já possui a infraestrutura necessária para garantir o direito à moradia digna e à cidade, nem construímos de fato a cidade no entorno da habitação social, que está distante dos centros e, portanto, dos serviços e equipamentos urbanos. Dessa forma, os vazios urbanos continuam desfavorecendo a mobilidade e a segurança das cidades, enquanto os beneficiários da habitação de interesse social são excluídos nas periferias, com acesso dificultado aos serviços e equipamentos urbanos. Para ajudar a sustentar essa argumentação, apresentamos

os mapas da Figura 15, que mostra a localização de cada estudo de caso em relação às cidades e aos países em que estão inseridos.

Figura 15 – Mapas da inserção dos conjuntos nas cidades e países



Fonte: Adaptação a partir do *software* Google Map Styles. O conjunto habitacional brasileiro está a noroeste da cidade de Campinas, região de alta concentração de pobreza, porém na região sudeste brasileira, que concentra maior parte da produção da riqueza nacional. O conjunto habitacional sueco está em região mais central da cidade de Malmö, pois é mais antigo que o primeiro, e está a sul do país, ponto estratégico de ligação com Copenhague, cidade dinamarquesa que concentra riqueza.

Algumas considerações gerais sobre a localização dos conjuntos são importantes. O Conjunto Habitacional Sírius está localizado na região noroeste da cidade de Campinas. Campinas é uma das maiores cidades do Brasil, com população aproximada de 1,3 milhão de habitantes, e a segunda maior do estado de São Paulo. É considerada o “Vale do Silício brasileiro”, pois concentra grande quantidade de empresas que produzem e desenvolvem componentes eletrônicos. Campinas é a cidade sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC), composta por 22 municípios que possuem relação intrínseca no modo de vida metropolitano, na produção de riqueza e na geração de emprego e renda. Porém, a região noroeste da cidade, onde está localizado o Residencial Sírius, tem uma grande concentração de pobreza, além de estar separada da porção mais rica do território por três barreiras urbanas: as rodovias Bandeirantes e Anhanguera, e a linha férrea, ativa para composições de carga.

Figura 16 – Registro de congestionamento na Av. John Boyd Dunlop



Fonte: Comurb (2015). Registros dos congestionamentos costumeiros nos acessos para a região noroeste da cidade. Ressaltam a utilização do veículo particular individual como meio de transporte prioritário, resultado, também, da precariedade do transporte público.

A região noroeste de Campinas é ocupada principalmente por uso residencial da população de mais baixo poder aquisitivo. Abriga algumas empresas de grande e médio porte, mas que não oferecem número de empregos suficiente para todos os

moradores da região, que enfrentam caros, longos e demorados deslocamentos diários entre a residência e o trabalho em outras áreas da cidade ou em outras cidades da região metropolitana. Com um sistema precário e ineficiente de transporte público, baseado apenas em ônibus, e que não contempla interligações com outros municípios, parte significativa da população utiliza transporte individual e particular para percorrer essas distâncias, o que gera congestionamentos nas principais avenidas e rodovias de acesso. A Figura 16 ilustra essa situação.

O Conjunto Habitacional Västra Kattarpsvägen está localizado na região central da cidade Malmö, na Suécia. Porém, foi construído em 1963, dentro do programa habitacional sueco “*One Million Homes*”, quando a região ainda não estava tão consolidada, como é possível observar na Figura 17. Apesar das condições diferentes dos conjuntos, o caso sueco mostra a construção da cidade em paralelo às unidades habitacionais, como argumentado.

Figura 17 – Conjunto Habitacional Västra Kattarpsvägen, entre 1967 e 1973



Fonte: Escritório de Planejamento Urbano de Malmö, 1967~1973. Disponível em: <[https://malmo.se/download/18.38c6709716cae2cad3934fea/1580389361044/del3\\_low.pdf](https://malmo.se/download/18.38c6709716cae2cad3934fea/1580389361044/del3_low.pdf)>. Acesso em 26 nov. 2020. O conjunto em implantação, com as quadras do entorno ainda desocupadas.

Malmö, como já apontado, é a cidade mais a sul da Suécia e é considerada a cidade mais perigosa do país. Essa informação precisa ser relativizada para a realidade brasileira, visto que a Suécia é um dos países mais seguros do mundo, com altos índices de desenvolvimento humano e de qualidade de vida urbana. A cidade tem uma ligação importante com Copenhague, a capital da Dinamarca, que apresenta

uma alta concentração de riqueza. A ligação é realizada por meio de um complexo, que interliga uma das maiores pontes da Europa com uma ilha e um túnel submerso no mar, por onde passam carros e trens. Essa ligação é recente, com pouco mais de 20 anos, tendo sido inaugurada em julho do ano 2000. Sua importância se deve ao fato de que Copenhague é uma cidade com alto custo de vida, por isso os trabalhadores preferem residir em Malmö e fazer a travessia todos os dias.

De alguma forma, uma parte dos moradores de Malmö a utilizam como uma cidade dormitório, trabalhando na capital dinamarquesa. Essa situação aproxima os dois estudos de caso, visto que parte dos moradores do Síríus possuem uma relação parecida com a região da cidade em que moram, pois trabalham em outras partes da região metropolitana e transitam entre esses locais. Porém, a ligação entre a Suécia e a Dinamarca é bem estruturada com transporte público, que faz a articulação entre os dois países de forma eficiente, o que não acontece na RMC. Dois países foram capazes de se conectar por meio do transporte público eficaz e de interesse para ambos. Porém, a cidade de Campinas ainda não foi capaz de fazê-lo no seu próprio território, e, ainda menos, na integração com as demais cidades da sua região metropolitana, o que demonstra a falta de efetividade das políticas públicas de transporte no caso brasileiro — um ponto de interesse estratégico no comparativo entre os dois casos escolhidos.

Outro distanciamento entre os conjuntos é a conformação do território das respectivas cidades em que se encontram. A cidade de Malmö desenvolveu seu planejamento urbano, ocupando o território de forma mais homogênea, sem deixar áreas vacantes. Campinas, na contramão, possui diversas áreas vagas em regiões já mais consolidadas da cidade. Esses vazios não são eficientes para a mobilidade, para a dotação de infraestruturas e para a segurança urbanas, como já apontado. Também, por isso, a conexão na cidade sueca é mais eficiente. Mesmo tendo menos habitantes, quase um quarto da população campineira, Malmö é dotada de linhas de transportes modais mais eficientes e com maior capacidade, como os trens. Isso também se deve ao fato de ser uma cidade com maior densidade populacional, quase três vezes a densidade de Campinas. Campinas se urbanizou sob a lógica dispersa, ocupando uma área muito maior para abrigar a mesma população. Essa diferença pode ser vista na Figura 18, pela comparação do mapa de vazios urbanos de Campinas com uma foto aérea recente de Malmö.

Figura 18 – Mapa de vazios urbanos de Campinas-BR e imagem aérea recente de Malmö-SE



Fonte: Mapa adaptado de Campinas (2015) e imagem aérea adaptada de Google Earth. Enquanto o território de Campinas é permeado por vazios (áreas escuras), o tecido urbano de Malmö é quase totalmente ocupado.

As diferenças entre a coesão dos territórios das duas cidades são refletidas, além da conexão entre os espaços urbanos, também na oferta de equipamentos e serviços próximos dos conjuntos habitacionais em tela. Malmö, apesar de parecer uma cidade adensada, quando comparada a Campinas, não é das cidades mais adensadas do mundo. Altas densidades, por outro lado, não significam necessariamente um bem-estar urbano. Porém, Malmö tem um bom equilíbrio entre a densidade demográfica existente, a densidade construtiva e os aparatos de infraestrutura urbana necessários para o funcionamento da cidade, ainda que não seja perfeito. Campinas, por outro lado, também não apresenta densidade demográfica tão baixa quanto outras cidades, ficando acima da média nacional. Campinas, porém, não apresenta o mesmo equilíbrio que a cidade sueca, enfrentando problemas de mobilidade, entre outros.

Especificamente no caso brasileiro, há uma característica na implantação do conjunto no local que corrobora com a análise de que há o aprofundamento da especulação imobiliária urbana, sobre os terrenos vizinhos, com a instalação da infraestrutura pública. Os blocos de apartamentos foram distribuídos entre condomínios que possuem portões de acesso – tanto para pedestres quanto para automóveis – voltados para as ruas de acesso. Porém, existe um dos condomínios que formam o Residencial Sírius que está mais afastado. Exclusivamente por causa



do acesso a esse condomínio, foi aberto cerca de um quilômetro a mais na Rua Leonor Martins Mansur, conforme apresentado na Figura 19.

Figura 19 – Acesso ao Condomínio D1



Fonte: Imagem aérea adaptada de Google Earth. Fotografias capturadas no local entre os dias 27 de fevereiro e 03 de março de 2023. Apesar do acesso formal, provido de infraestrutura, pela Rua Leonor Martins Mansur, os moradores do Condomínio D1 utilizam o acesso não pavimentado, pela proximidade com o comércio local.

A Figura 19 expõe o trecho da Rua Leonor Martins Mansur que foi aberto para acesso ao Condomínio D1 e o acesso não pavimentado, de aproximadamente 250 metros, que é mais utilizado pelos moradores, devido à proximidade com o comércio local. Esse acesso, entre os condomínios D1 e B1 é mais próximo e, portanto, seria mais barato provê-lo com a infraestrutura. Além disso, o acesso ao Condomínio D1 poderia ter sido previsto voltado para a lateral oposta, o que diminuiria a distância percorrida. Porém, o prolongamento da via dotou de infraestrutura as áreas adjacentes, que quando forem ocupadas, terão menor custo.

Para continuação da análise, foram confeccionados mais dois mapas que mostram os equipamentos e serviços públicos ao redor dos conjuntos. Para isso, utilizamos os conceitos defendidos por Rolnik *et al.* (2015b) para análise da inserção urbana, considerando usos cotidianos, eventuais e esporádicos. Os usos cotidianos são aqueles necessários no dia a dia, como creches, comércios locais, transporte público, equipamentos de saúde e lazer. Os mapas, portanto, mostram um raio de um quilometro, a partir do centro de cada conjunto, e apresentam um levantamento de campo com os referidos equipamentos. Porém, no caso do Sírius, a maior parte dos equipamentos não estava dentro desse raio de distância, então ampliamos o mapa para mostrar quais serviços estão disponíveis e a que distância.

No caso do conjunto sueco, a maior parte dos usos é atendido muito mais proximamente do que o raio de um quilômetro. Assim, para além do território compreendido pelo círculo, não aprofundamos o levantamento, embora existam alguns equipamentos identificados. No caso brasileiro, fizemos um levantamento de todos os equipamentos dentro do limite do mapa. Para ambos os conjuntos, tanto nos usos eventuais, como nos esporádicos, eles estão atendidos. Os usos eventuais são aqueles que são acessados com menor frequência, uma ou duas vezes por semana, ou por meio do transporte público em até 15 minutos. É o caso de supermercados maiores, agências bancárias, serviços médicos especializados, escolas de ensino médio e universidades, entre outros.

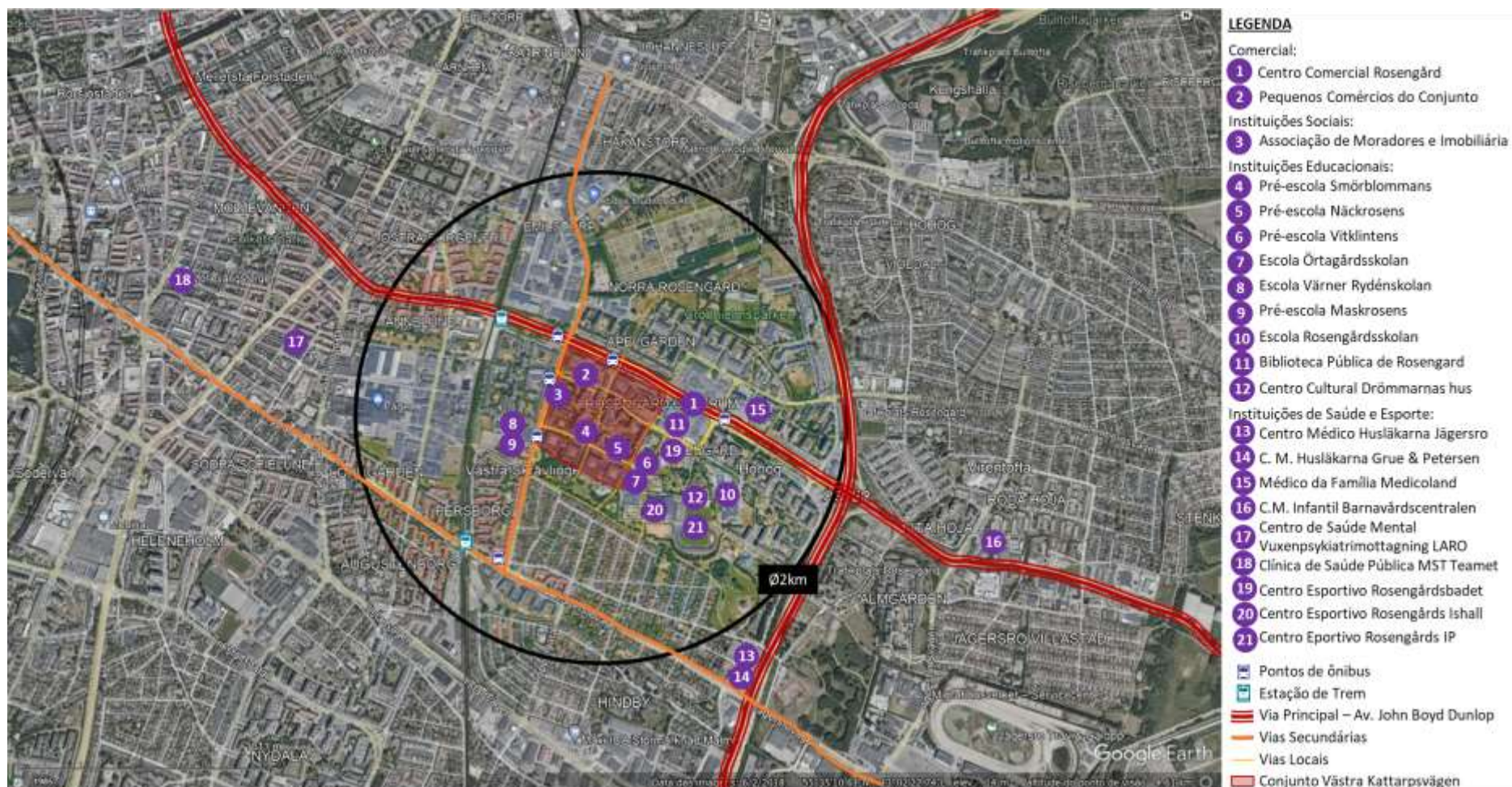
O uso esporádico é aquele acessado raramente, uma ou duas vezes por mês. Nesse caso, podem estar a até uma hora de transporte público. É o caso de redes atacadistas, hospitais e centros médicos, postos de atendimento de serviços documentais, entre outros. Tanto Campinas quanto Malmö possuem uma boa oferta desses serviços. Campinas, mesmo tendo um transporte público precário, consegue garantir esses acessos, tanto para o uso eventual quanto esporádico. O problema maior, para os moradores do Sírius, está na rede de atendimento dos usos cotidianos. As Figuras 20 e 21 mostram, pelo levantamento de campo, os serviços e equipamentos urbanos na área envoltória dos conjuntos estudados.

Figura 20 – Imagem aérea de entorno do Conjunto Habitacional Sírius, Campinas/SP-BR



Fonte: Elaboração própria, a partir do Google Earth 2020, de acordo com as informações do levantamento de campo e de pesquisa em fontes primárias. Observamos os serviços públicos disponíveis no entorno do conjunto, tendo como referência um raio de um quilômetro a partir do centro, considerada a distância ideal para os serviços de uso cotidiano.

Figura 21 – Mapa de entorno do Conjunto Västra Kattarpsvägen, Malmö/M-SE



Fonte: Elaboração própria a partir do Google Earth 2020, de acordo com as informações do levantamento de campo e de pesquisa em fontes primárias. Observamos os serviços públicos disponíveis no entorno do conjunto, tendo como referência um raio de um quilômetro a partir do centro, considerada a distância ideal para os serviços de uso cotidiano.

É verificável, na Figura 20, no caso do Residencial Sírius, que os serviços públicos de saúde, educação e apoio social quase não existem dentro do raio de um quilômetro. A única unidade do CRAS, bem como os Centros de Saúde e a maioria das escolas de ensino infantil estão fora do raio proposto. Acrescentamos a essa problemática o fato de que, na área da imagem aérea, apesar de muito maior do que o raio inicial, não encontramos nenhum equipamento de esporte, cultura, segurança pública, justiça e ponto de acesso gratuito à *internet*, que estão presentes em outras regiões da cidade, mais bem estruturadas e com maior concentração de riqueza. Além disso, no caso do Sírius, não identificamos os comércios, porque eles serão tratados à parte, posteriormente, dadas as condições específicas que ocorrem, nesse tocante.

No caso sueco, como visto na Figura 21, existem diversas dessas instituições muito próximas do conjunto, por vezes dentro da própria área. As áreas comerciais são abundantes e foram identificadas. As exceções, nesse caso, foram os serviços de saúde, que ficam mais distantes, mas dentro da área expandida. Frisamos, ainda, a existência de equipamentos culturais e de esportes, como parques, centros esportivos, biblioteca e centro cultural. A diferença no acesso a esses serviços é notável na comparação entre os casos. Vale ressaltar que, de acordo com o documento de construção do empreendimento sueco, todos esses equipamentos já estavam previstos ou existiam.

Duas questões são importantes na criação da área comercial do Sírius: o fato de não haver comércios e serviços nas imediações, dada a distância dos conjuntos da malha urbana consolidada da cidade; e, visto essa necessidade, o olhar empreendedor de alguns moradores, somado à inexistência de espaços comerciais previstos no projeto, resultaram em um espaço de comércio informal que ocupou a terra pública — uma parte da qual foi cedida aos moradores, pela Prefeitura. Atualmente, os comerciantes são apoiados pela Associação de Comerciantes do Sírius, que funciona em paralelo com a Associação de Moradores, por organizações independentes, por instituições de ensino e reconhecidos pela prefeitura. A progressiva ocupação da área para comércio é visualizável na Figura 22.

Figura 22 – Imagens aéreas históricas do Residencial Sírius



Fonte: Adaptação própria do histórico de imagens aéreas disponíveis na plataforma Google Earth, entre julho de 2010 e dezembro de 2022. É possível observar o início das ocupações para área comercial, após a entrega das primeiras unidades habitacionais, no final de 2012, e o aumento progressivo dos comércios.

É interessante observarmos que a criação da área comercial, ocupando a área pública, é uma resposta tanto à necessidade que os moradores tinham de gerar sua própria renda, quanto de atender aos demais moradores com produtos e serviços do cotidiano, que não eram oferecidos pelo comércio local próximo. De acordo com o informado pela Associação de Comerciantes do Sírius, hoje existem cerca de 80 estabelecimentos comerciais no local, todos identificados e registrados pela associação, sendo que, em acordo com a prefeitura, não é mais permitida a abertura de novas unidades comerciais na área. Existe intenção, por parte da Associação, em contato com a prefeitura e outras instituições que a apoiam, de fazer a regularização fundiária dos comércios, que já estão ali consolidados. Entre os comércios e serviços prestados, destacamos: minimercado; loja e assistência para eletrônicos; bares; restaurantes; papelaria; lojas de vestuário; e oficina mecânica. A Figura 23 mostra a ocupação dos comércios locais.

Figura 23 – Construções comerciais no Remanescente da Gleba



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 02 mar. 2023. É possível observar as ocupações para área comercial. Inicialmente, as construções eram em madeira, mas progressivamente aumentaram em número e foram substituídas por construções em alvenaria. Destacamos minimercados, bares, restaurantes, lojas de diversas naturezas e oficinas mecânicas.

Inicialmente, as construções comerciais eram feitas de forma mais improvisada, usando madeiras, como mostra a Figura 24. Com o tempo, foram substituídas pelas que lá se encontram atualmente, construídas em alvenaria. Não há um padrão, nem nos materiais construtivos, nem nos acabamentos, nem na área de ocupação. Há registros de que, quando as primeiras famílias começaram a habitar o conjunto, um supermercado não tão distante arcava com os custos de uma rota de *van* que fazia o transporte dos moradores até o estabelecimento. Porém, com a abertura de minimercados na área comercial, esse expediente se tornou desnecessário, e o supermercado deixou de mantê-lo.

Figura 24 – Primeiras construções comerciais no remanescente da gleba



Fonte: Rossi (2014). Inicialmente, as construções da área comercial improvisada no remanescente da gleba eram em madeira e outros materiais improvisados. Posteriormente, foram sendo substituídas pelas de alvenaria que lá se encontram atualmente.

Em contraste com a realidade observada no Síríus, o conjunto sueco já teve, no projeto, uma área destinada a pequenos comércios locais. Não obtivemos acesso aos dados de como a área é distribuída entre os comerciantes, mas sabemos que são comércios pequenos, cujos atendentes são, na maioria, os próprios donos e seus familiares, e que são pessoas que moram no local ou nas proximidades. Existem cerca de dez espaços para comércio, porém, no momento do levantamento de campo, apenas sete estavam ocupados e em funcionamento. Dentre eles: dois minimercados; dois restaurantes; um salão de cabeleireiros; um hortifruti; e uma loja de roupas e itens similares usados. Esse espaço comercial é visualizável na Figura 25. Porém, destacamos a existência de um centro comercial de médio porte próximo, a cerca de 10 minutos a pé.

Figura 25 – Área comercial integrada ao projeto do conjunto habitacional



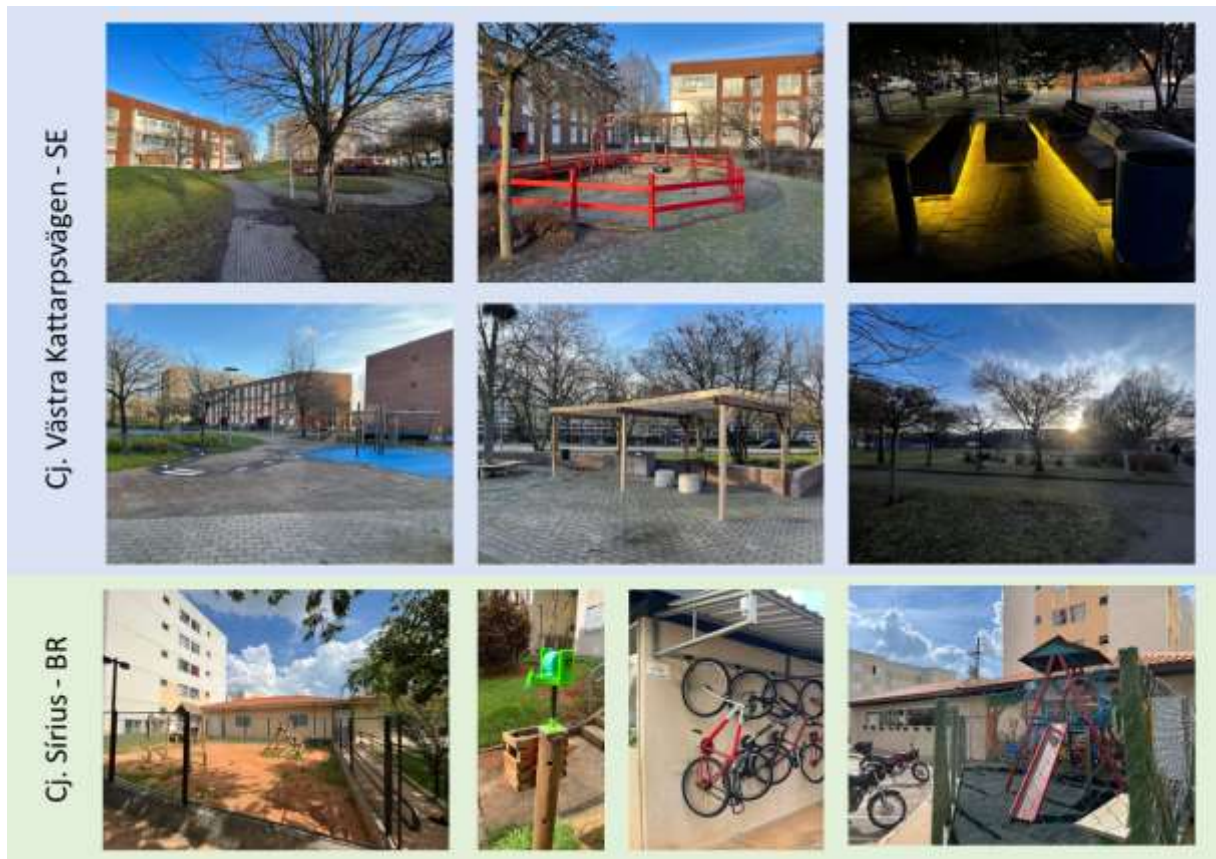
Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 20 jan. 2023. Área comercial integrada ao espaço do conjunto. Destacamos: dois minimercados; dois restaurantes; um brechó; um salão de cabeleireiro; e um hortifruti.

A diferença de qualidade do espaço urbano é notável. Chamamos a atenção para o fato de que esse espaço foi pensado no projeto sueco e já nasceu regular, enquanto no caso brasileiro o espaço surgiu, de forma irregular, da necessidade dos moradores. Essa diferença também pode ser observada nos equipamentos públicos e no mobiliário urbano. Novamente, a modalidade de condomínio presente no caso brasileiro faz com que os equipamentos sejam voltados para o interior do conjunto, com acesso restrito. Como resultado, os espaços públicos ficam prejudicados na



infraestrutura e no convívio. No caso sueco, observamos um cuidado especial para essas áreas, que são abundantes nos espaços que interligam os edifícios do conjunto, que possuem acesso irrestrito para todos os moradores, bem como dos usuários da cidade em geral. Podemos visualizar alguns exemplos desses equipamentos na Figura 26. Consideramos que o padrão de ocupação das áreas públicas do caso sueco seja mais interessante, por oferecer maior interação e integração entre os moradores e entre estes e a comunidade externa.

Figura 26 – Equipamentos e mobiliários urbanos



Fonte: Fotografias capturadas nos locais. Dia 20 jan. 2023, na Suécia; e 02 mar. 2023, no Brasil. Mobiliários e equipamentos urbanos presentes nos dois conjuntos. No caso brasileiro, todos estão localizados dentro da área privativa dos condomínios, com acesso restrito apenas aos moradores daquele condomínio. No caso sueco, todos estão localizados em locais públicos de acesso irrestrito.

Sem exceção, em todos os condomínios do caso brasileiro estão presentes um ou dois salões de festas, variando conforme o número de unidades habitacionais, e um *playground*. Esses equipamentos foram entregues padronizados pela construtora.

Durante o tempo de moradia, os condomínios, que arrecadam uma taxa mensal de cada unidade, adaptaram, reformaram e ampliaram essas instalações. Apenas um condomínio oferece espaço de bicicletário, com capacidade para cerca de 30 bicicletas. Em outro, foram instaladas lixeiras com sacos plásticos para coleta das fezes dos animais, cujos donos os levam para passear nas áreas comuns dos condomínios. Em outro, ainda, foram disponibilizados carrinhos de compras, que auxiliam os moradores a transportarem seus pertences entre os automóveis e o acesso ao bloco de apartamentos.

Damos destaque à última fotografia na Figura 26. Ao fundo, atrás do parquinho de um dos condomínios do Residencial Sírius, em Campinas, é possível ver um espaço do salão de festas original, que foi transformado em uma creche comunitária. Uma iniciativa muito interessante da comunidade local. Nela, as mães interessadas se revezam para cuidar dos filhos, com horários pré-estabelecidos. Foi a maneira que encontraram para realizar algumas tarefas cotidianas, sem o auxílio de creche ou escola infantil externa. Como será mostrado posteriormente, a região em que está inserido o conjunto brasileiro não possui esse equipamento nas proximidades.

Por outro lado, a qualidade dos espaços criados no conjunto sueco é contrastante nas fotografias da Figura 26. Os edifícios que formam o conjunto foram implantados em uma espécie de superquadra e, nas áreas que permeiam os edifícios, foram instalados diversos equipamentos e mobiliários, todos de uso público. Pela quantidade de imagens, é possível perceber a maior quantidade e variedade no caso sueco. Além de jardins bem cuidados, que permitem um caminhar confortável entre os blocos, os equipamentos foram distribuídos nessas áreas, de forma a promoverem a ocupação de diversos espaços do empreendimento. No momento do levantamento de campo, que ocorreu no mês de janeiro de 2022, a temperatura variava entre -5°C e 6°C. Mesmo assim, ainda que os registros fotográficos mostrem os locais vazios, foi possível observar sua utilização. Imaginamos que, durante os meses com temperaturas mais elevadas, entre março e setembro, esses espaços sejam ainda mais utilizados.

No mesmo sentido, chamamos a atenção para os acessos, a mobilidade e o caminhar nas proximidades do conjunto sueco, que é muito mais seguro do que no caso brasileiro. A qualidade e a dimensão dos passeios tornaram a experiência a pé

muito mais agradável. As diversas possibilidades de rotas garantem maior permeabilidade. No caso brasileiro, a permeabilidade é muito comprometida pelos muros e grades que cercam os condomínios, fazendo com que os caminhos se tornem mais longos e menos convidativos, pois não existem os “olhos da rua” (JACOBS, 2011). As janelas e acessos dos apartamentos do conjunto brasileiro são voltados ao interior dos condomínios, enquanto, no caso sueco, são voltados para o espaço público. Comparamos essas diferenças, ilustradas nas três fotografias da Figura 27.

Figura 27 – Relação entre os edifícios e os espaços públicos



Fonte: Fotografias capturadas nos locais. Dia 20 jan. 2023, na Suécia; e 02 mar. 2023, no Brasil. Os edifícios do caso brasileiro ficam segregados dos espaços públicos pelos muros, enquanto, no caso sueco, essa relação é mais direta. Atentamos para o caráter dos passeios públicos, mais generosos no caso sueco.

O padrão condominial, presente no caso brasileiro, torna os espaços públicos mais inóspitos. Os muros que separam as vias públicas dos edifícios impedem a relação entre os espaços públicos e privados, o que torna os espaços públicos menos convidativos, mais vulneráveis e perigosos (JACOBS, 2011; CALDEIRA, 1997). Além disso, comparando a realidade sueca com a brasileira, percebemos passeios mais confortáveis e bem dimensionados no primeiro caso, contrastando com as calçadas estreitas no segundo, que ainda são compartilhadas com instalações, como árvores e postes, além de depósitos de lixo. Ainda no caso brasileiro, após a atuação da Associação de Moradores, alguns espaços remanescentes da gleba original receberam três equipamentos, na tentativa de qualificar esses espaços, entre as construções destinadas ao comércio. Um parquinho, uma academia ao ar-livre e a

própria sede da Associação de Moradores e Comerciantes do Residencial SÍrius foram instalados, conforme os registros fotográficos da Figura 28.

Figura 28 – Equipamentos públicos instalados pela Associação de Moradores e Comerciantes, posteriormente à ocupação do conjunto



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 02 mar. 2023. Equipamentos instalados na área pública, remanescente da gleba original do conjunto, pela Associação de Moradores e Comerciantes do SÍrius, posteriormente à ocupação dos conjuntos pelos beneficiários. Destacamos a falta de manutenção das áreas e a proximidade com o local de transbordo de material reciclável.

Ainda que a iniciativa da Associação em qualificar os espaços públicos seja louvável, destacamos a falta de manutenção das áreas e a proximidade com o local de transbordo de material reciclável, que pode colocar em risco os usuários, estando longe de ser a situação ideal para os equipamentos propostos. Em geral, a área destinada à sede da associação é bem utilizada. Posteriormente ao registro fotográfico, a cobertura em tecido verde foi retirada, para dar lugar a uma cobertura definitiva, em estrutura metálica, que aguarda recursos financeiros para ser executada. Acreditamos que, em conjunto com as instituições que apoiam a Associação, a área destinada ao comércio e esses equipamentos seja remodelada, atingindo um potencial maior de aproveitamento e qualificação do espaço público. Enquanto essas melhorias não são viabilizadas, a comunidade utiliza o local da maneira como está. Durante o período de levantamento de campo, visitamos o local em uma sexta-feira à noite, dia 03 de março de 2023, por volta das 20 horas, e conseguimos perceber a movimentação dos moradores nos comércios, em encontros após o trabalho, conforme os registros fotográficos da Figura 29.

Figura 29 – Movimentação de moradores na área comercial



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 03 mar. 2023, por volta das 20 horas. A área comercial se torna ponto de encontro e convívio dos moradores do conjunto e, também, para moradores de outros bairros. É comum os trabalhadores se encontrarem aos finais de semana, após a jornada de trabalho.

De acordo com a Associação de Moradores e Comerciantes do Sírius, o comércio local não abastece apenas os moradores do conjunto. É comum que os residentes dos bairros vizinhos, também desprovidos de áreas comerciais e de serviços, frequentem os comércios da área, tanto para se abastecerem de produtos, quanto para usufruírem dos serviços e participarem do convívio com moradores do local. Destacamos como, apesar das instalações não serem as ideias para o funcionamento da área comercial, estas se tornaram protagonistas na estruturação do convívio dos moradores e, portanto, para alicerçar o senso de comunidade, indispensável para o êxito do conjunto como nova moradia daquela população. A Associação considera o Sírius como um conjunto exemplar na experiência do PMCV, não apenas em Campinas. Atribui o êxito a esse senso de comunidade formado, também, no convívio proposto pela área comercial.

A Associação explica que, como é comum acontecer em outros conjuntos, ainda que seja proibido pelas regras do programa, alguns moradores também utilizam as unidades habitacionais para comércio e serviços de pequeno porte, como a

confeção de alimentos para venda e a realização de serviços estéticos, como manicure. Porém, nesses casos, o atendimento é destinado, quase exclusivamente, aos moradores do próprio conjunto, evitando o acesso de pessoas que não são moradores ao interior da área condominial. No caso sueco, não foi possível termos certeza sobre a presença de atividades que não exclusivamente residenciais nas unidades habitacionais.

Sobre a atividade da Associação de Moradores e Comerciantes do Sírius, ela é formada por um presidente e um vice-presidente. Observamos que o presidente se mantém o mesmo, desde a formação da Associação, há aproximadamente 10 anos. Já o cargo de vice-presidente foi alternado por alguns moradores e comerciantes, durante esse tempo. A Associação é formalizada e conta com documentação legal. Porém, não há uma votação formal para a ocupação de ambos os cargos. Existem reuniões com certa frequência e, segundo a Associação, há uma participação expressiva de moradores e comerciantes. Observamos, durante o levantamento de campo, uma atuação do presidente, que é reconhecido por todos, e, durante suas caminhadas rotineiras pelo conjunto e frequência na área comercial, trata de diversos assuntos de maneira coloquial, tentando resolver a maior parte das demandas que chegam. Essas demandas são de natureza variada, como instalações, equipamentos, projetos, regularizações e intermediações com os órgãos públicos, como vigilância, secretaria de habitação, entre outros.

A Associação também promove festas em datas específicas, como no dia das crianças, natal e festa junina, com apoio de instituições não governamentais, que doam materiais e insumos para as festas. O presidente da Associação também mantém relação estreita com os síndicos e subsíndicos de cada um dos 14 condomínios, apoiando a administração e ajudando de forma indireta. Ficou claro que a administração de cada condomínio é independente, tomando as decisões em assembleia. De acordo com a Associação, os condôminos participam ativamente das reuniões de condomínio, que apresentam boa assiduidade. Cada condomínio é independente nas decisões e regras, que contempla um estatuto geral, mas vão acrescentando itens e adaptando as regras. O valor de contribuição, bem como os serviços e benfeitorias são diferentes em cada condomínio. Aqueles que possuem taxas maiores oferecem mais benefícios. Em geral, o valor da taxa condominial fica

entre R\$ 120,00 (cento e vinte reais) e R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) por mês, para cada unidade habitacional.

A taxa condominial representa uma preocupação para a habitação social, porque esse valor pode representar entre 3% e 22% da renda familiar do beneficiário, conforme o valor da taxa e da renda bruta familiar<sup>48</sup>. É importante lembrarmos que a inadimplência da taxa condominial, de acordo com as regras do programa, pode implicar na perda da unidade habitacional. Dessa forma, consideramos que esse impacto na renda familiar pode ameaçar a posse da moradia. Não tivemos acesso às informações de taxa condominial para o caso sueco. Imaginamos que haja um valor, pois existem áreas comuns dentro dos blocos. As áreas comuns são formadas pelas escadas e saguões de acesso, além das lavanderias, que se localizam no subsolo. Por isso, acreditamos que, proporcionalmente, a taxa de manutenção seja consideravelmente mais baixa no caso sueco<sup>49</sup>, comparado ao caso brasileiro, pois conta com áreas coletivas maiores, mais equipamentos, equipes de manutenção e segurança. Todos os condomínios do Residencial Sírius possuem portaria e algum sistema eletrônico de segurança e controle de acesso. Em contrapartida, no caso sueco, a maior parte da infraestrutura fica no espaço público, sendo mantida pelo Estado. Os acessos aos blocos são controlados apenas por fechadura eletrônica e não há espaços destinados a vigias ou porteiros. Também não notamos qualquer tipo de sistema de segurança, como câmeras ou alarmes.

Como citado anteriormente, há indícios da presença de gangues que atuam no tráfico de drogas na região do conjunto sueco. Porém, durante o levantamento de campo, não notamos qualquer atividade nesse sentido ou qualquer movimentação estranha ou suspeita. Ao contrário, mesmo no período noturno, há bastante movimentação de pessoas nas áreas públicas, circulando livremente e sem risco visível. Notamos, ainda, a movimentação de mulheres sozinhas, de várias faixas etárias, e grupos de estudantes do ensino fundamental, talvez entre 8 e 12 anos, circulando sem o acompanhamento de pessoas adultas. Também notamos, na sexta-feira à noite, dia 20 de janeiro de 2022, por volta das 19 horas, crianças brincando nas

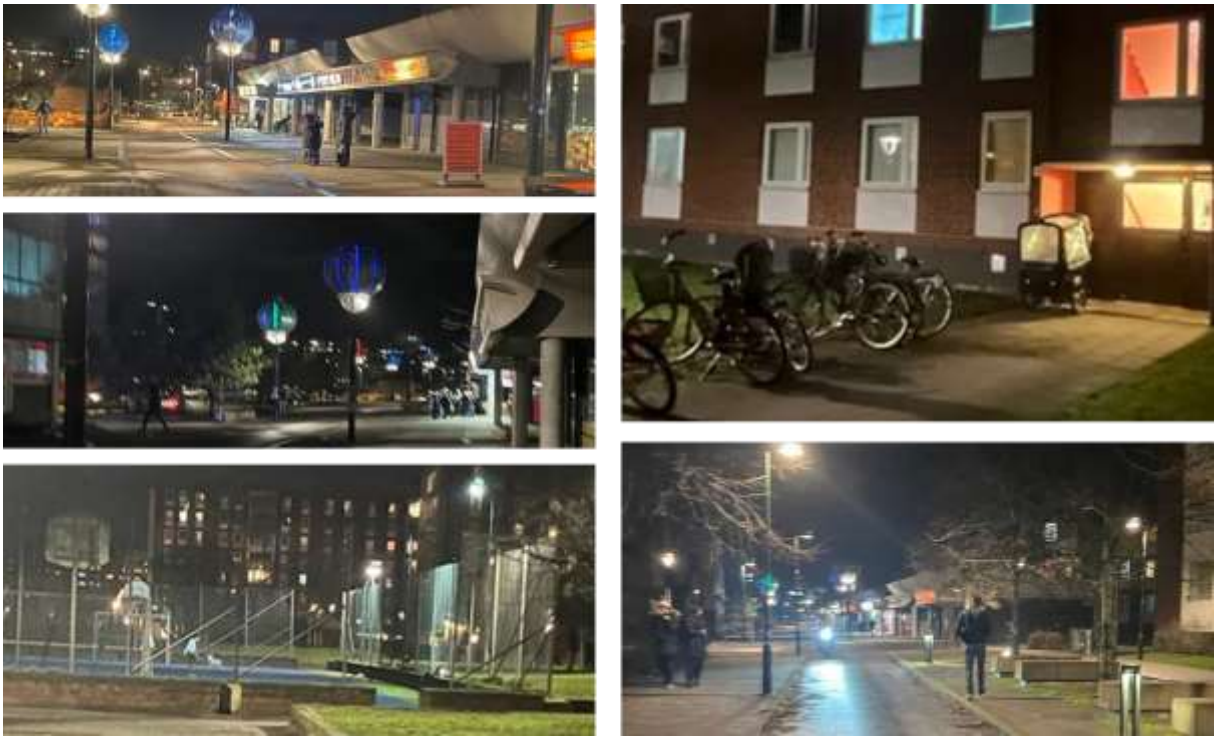
---

<sup>48</sup> Como a Faixa 1 do PMCMV considerava famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos, a conta apresentada considerou dois cenários: (a) família com renda bruta de 3.900 reais, pagando 120 reais de taxa; e (b) família com renda bruta de 800 reais, pagando 180 reais de taxa.

<sup>49</sup> A empresa Rosengård Fastigheter divulga, sistematicamente, os valores gastos com a manutenção dos conjuntos nos relatórios anuais.

áreas públicas, aparentemente desacompanhadas. Para nós, são sinais de que as áreas do conjunto são seguras. Na Figura 30, é possível ver alguns registros dessa movimentação no período noturno.

Figura 30 – Movimentação de moradores em período noturno



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 20 jan. 2023, por volta das 19 horas. A área comercial se torna ponto de encontro e convívio. Foi possível observar crianças brincando nos equipamentos de lazer e mulheres caminhando desacompanhadas, sinais da segurança do local.

Na Figura 30, as duas primeiras fotografias à esquerda mostram grupos de pessoas conversando na área comercial do conjunto. A última foto à esquerda mostra crianças brincando na quadra. A fotografia superior à direita mostra bicicletas e carrinho de bebê estacionados, sem qualquer tipo de travamento, na entrada de um dos blocos do conjunto. Tanto a quadra quanto as bicicletas não eram visíveis a partir da área comercial, estavam em locais mais isolados do conjunto. A foto inferior à direita mostra um homem caminhando sozinho na calçada da direita, enquanto duas mulheres caminham na calçada oposta, também próximos à área comercial. Em geral, no período noturno, as áreas são bem iluminadas, embora haja alguns pontos mais



penumbrosos, e o ambiente, embora seja considerado um dos mais perigosos da Suécia, é bastante tranquilo e seguro. Durante os dias do levantamento de campo, observamos duas vezes uma viatura da polícia local passar pela avenida principal. Não vimos policiamento ostensivo na área pública do interior do conjunto, onde só há acesso para pedestres. Há que se considerar, ainda, que janeiro é um dos meses mais frios na Suécia, ainda que a cidade de Malmö, mais a sul do país, não registre temperaturas tão baixas quanto no restante do território. Ainda assim, no dia do registro das fotografias da Figura 30, a temperatura era de -4 °C. Dessa forma, consideramos que nas épocas de temperaturas mais amenas, os espaços públicos tenham maior número de usuários.

O ambiente criado nas áreas públicas do Sírius também nos pareceu bastante seguro, porém não tão acolhedor quanto no caso sueco, entre outras razões, pela presença dos altos muros que cercam as vias públicas. Durante os dias do levantamento de campo, observamos algumas ocorrências de policiamento com viaturas — em uma delas, na sexta-feira à noite, de uma maneira um pouco mais ostensiva, com policiais olhando atentamente o movimento. De acordo com a Associação de Moradores, não é comum o registro de brigas ou roubos na vizinhança. Porém, há uma atividade de tráfico de drogas intensa dentro de um dos condomínios. A Associação entende que essa atividade existe em diversos condomínios e procura manter uma relação cordial com os traficantes, que cumprem um acordo que possuem com a Associação. Eles mantêm as atividades dentro de um padrão e em local específico, sem envolver ou expor os demais moradores, e respeitam a autoridade do síndico. Em contrapartida, a Associação, os síndicos e os moradores não intervêm nas ações do tráfico. Os traficantes também colaboram com doações para a Associação.

Aparentemente, o policiamento presente na região está ciente das atividades de tráfico que ali ocorrem, mas também não intervêm, a princípio. Outra questão interessante, nesse sentido, é que os integrantes que fazem parte do tráfico de drogas estão concentrados em apenas um dos condomínios, o que chama nossa atenção, já que não foram os moradores que escolheram suas unidades habitacionais. Elas foram designadas pela prefeitura. Então, nos questionamos se, a prefeitura, ao saber do envolvimento de determinados beneficiários, já os alocou em um único condomínio, para que os demais não tivessem a presença deles. Porém, não encontramos

respostas para essa questão. De qualquer forma, parece-nos que está caracterizada a existência de um poder paralelo ao do Estado dentro do conjunto de estudo de caso brasileiro, ainda que esse não apresente, aparentemente, uma ação sensível aos demais moradores, até agora.

Essa questão do controle dos conjuntos habitacionais pelo poder paralelo, vinculado ao tráfico de drogas, não é inédita no Brasil, na experiência do PMCMV. Algumas notícias foram veiculadas na imprensa sobre esse assunto, a exemplo de Borba (2017) e Rogero (2015). Marcadamente, o padrão condominial proposto pelo programa facilita o controle pelo poder paralelo, por diversas vezes estar cercado, com acesso controlado e na franja da malha urbana. Em alguns casos, o poder paralelo toma o controle do condomínio e aterroriza os moradores, chegando a cobrar uma espécie de aluguel para que os proprietários possam morar em suas casas. Mais uma vez, a segurança da posse é ameaçada.

No caso sueco, não há registros de violências nessa escala. Embora, como mencionado anteriormente, alguns conjuntos habitacionais apresentem caráter de guetos de violência urbana, incluindo gangues rivais que executem o tráfico de drogas, isso não atinge diretamente os moradores dos conjuntos e dos bairros vizinhos. Os índices de desenvolvimento humano e de qualidade de vida urbana da Suécia são elevados, o que pode indicar certo controle do Estado sobre essas ações. Além disso, as pesquisas de Endrighi (2020) e Gustafsson (2022), além de outras que analisam as questões habitacionais suecas, tratam sobre a pós-ocupação dos conjuntos e das relações de vizinhança nesses bairros e não indicam quaisquer problemáticas nesse sentido.

### **3.4 Categoria Tecnológica: qualidade do projeto e da construção, financiamento e repasse, escolha do terreno e caráter do processo de urbanização**

Nos dois casos em tela, a escolha da localização da habitação social foi diferente. Parece-nos que o fato de a terra urbana, na Suécia, ser majoritariamente pública, como já mencionado, faz com que a efetividade da escolha do local seja feita de forma mais facilitada e direta. Se toda a terra é pública, cabe ao Estado definir,

aplicando o planejamento urbano, quais terrenos receberão os investimentos em habitação. No Brasil, a terra urbana é majoritariamente privada. Comparado com a realidade sueca, o estoque público de terras, no Brasil, é demasiadamente pequeno, distribuído entre a União e as Cohab's estaduais, principalmente. Porém, nossos instrumentos urbanísticos, aliados às exigências que havia no PMCMV, deveriam ter formado o arcabouço necessário para que o Estado decidisse o local da moradia social. Aliás, os processos necessários para uma construção desse perfil passam pela análise de diversos órgãos públicos, não apenas pelo atendimento às regras do programa habitacional. Todavia, em diversos conjuntos construídos com os recursos do PMCMV, como é o caso do Sírius, essa escolha foi feita pelos empreendedores, que escolhiam os terrenos mais baratos e, por isso, com menor aporte de infraestrutura urbana<sup>50</sup>.

Projetos do porte do Residencial Sírius, com mais de 125 mil metros quadrados de área construída<sup>51</sup> e financiado com recursos públicos, devem passar por aprovações, como: (a) da Caixa Econômica Federal; (b) da CETESB; (c) das concessionárias dos serviços públicos; (c) do GRAPROHAB; e (d) das secretarias e/ou departamentos municipais de Planejamento Urbano, Habitação, Assistência Social, Projetos, Trânsito, Saúde e Educação; no mínimo. É incompreensível, para nós, que empreendimentos como o Sírius obtenham a aprovação de todos esses órgãos, supondo que eles tenham o corpo técnico compatível, ao menos em prefeituras de cidades grandes, como Campinas, sem que os questionamentos que levantamos anteriormente tenham sido feitos, e sem que haja um planejamento urbano efetivo para tal. Ou seja, sem que as áreas para a habitação social tenham sido pensadas de forma estratégica, dentro da realidade do território do município, no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Ocorre-nos esse questionamento, porque não vemos, nas últimas revisões dessas legislações, a demarcação de ZEIS, de fato, para o desenvolvimento de futuras unidades, em área já consolidada.

Ora, no Brasil, a ZEIS é um instrumento fundamental para controlar a especulação imobiliária. Ao ser demarcada, a área passa a ter restrições de uso e,

---

<sup>50</sup> Após 2011, com a publicação do Decreto 7.499/11, as Prefeituras Municipais puderam doar os terrenos destinados aos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV, porém isso não melhorou a localização da HIS. (MAROSO, 2017).

<sup>51</sup> Considerando 2.480 unidades habitacionais com área unitária aproximada de 50 m<sup>2</sup>, somadas as áreas comuns.

portanto, deve ter seu valor limitado, de acordo com a dinâmica do mercado imobiliário. Além da ZEIS, outros instrumentos podem ser úteis para forçar a utilização de vazios urbanos, proporcionando integração da malha urbana, de maneira a tornar o tecido mais coeso, e, portanto, melhorando as condições espaciais. Nesse sentido, ainda poderiam ser viabilizadas unidades de habitação social em áreas mais centrais, consolidadas e com maior oferta de infraestrutura. Todavia, o poder público, em suas mais diversas esferas, ainda falha nesses quesitos, expondo a fragilidade do planejamento urbano, em geral, que atende mais às demandas de reprodução máxima do capital especulativo imobiliário do que aos interesses coletivos sobre os processos de urbanização das cidades.

É necessário ponderarmos que a realidade da estrutura de trabalho dos técnicos de alguns municípios, sobretudo os de menor porte, pode não ser a ideal para o trabalho exigido pelo planejamento urbano. É verdade<sup>52</sup> que, algumas vezes, há menos técnicos do que o necessário para o bom andamento dos trabalhos, em outras vezes não há técnicos. Também podemos afirmar que o organograma entre secretarias de uma prefeitura pode ter ruídos e nem sempre é possível uma análise holística de cada projeto, mesmo dos mais complexos. É plausível considerar, ainda, que os recursos físico-financeiros podem apresentar outra dificuldade. Porém, a realidade do PMCMV é de uma produção massiva, conduzida prioritariamente como empreendimento do capital privado, por todo território nacional, em geral com as mesmas condições precárias do Residencial Sírius, em Campinas. Não é possível acreditarmos que em todos os casos, em quase quatro milhões de unidades habitacionais construídas em sete anos, não foi tecnicamente possível observar o agravamento dos problemas urbanos causados por conjuntos habitacionais com essas características, por parte do poder público.

Há que considerarmos igualmente a autoria dos responsáveis técnicos pelo projeto arquitetônico do conjunto campineiro, podendo inferir, em certa medida, para os demais. Entendemos que esses profissionais também possuem um grau de negligência sobre esses projetos, ao se responsabilizarem tecnicamente por esses

---

<sup>52</sup> Aqui, nos apoiamos na experiência adquirida na atuação de consultoria no Produto 5 do Programa Consórcio Empreendedor do SEBRAE/SP, revisão dos códigos de construção, obras e edificações – desburocratização, entre setembro de 2021 e dezembro de 2022, nas cidades de Aguaí, Americana, Mogi Guaçu e Osasco.

conjuntos habitacionais. Para além dos próprios técnicos, lembramos da atribuição dos conselhos de classe, em especial o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), na fiscalização e atuação dos profissionais, comprometidos com a qualidade do ambiente construído e na proteção da sociedade contra erros técnicos.

Nossa linha de argumentação, no que tange à qualidade do projeto arquitetônico, expomos mais uma vez que a preocupação do PMCMV foi, prioritariamente quantitativa e econômica (CALDAS, 2018; CARVALHO, 2018).

Refletimos, assim, se houve, em algum momento da história da habitação social no Brasil, de fato, um programa habitacional federal virtuoso. Como nos propomos, novamente, acreditamos que o fortalecimento do estado de bem-estar social brasileiro, tendo a inclusão da moradia como um dos pilares, seja um passo possível importante para a garantia do direito à moradia digna e à cidade, para, assim, começar a enfrentar o déficit habitacional existente com qualidade edilícia e urbanística. Todavia, é preciso lembrar que a provisão de novas unidades habitacionais não é a única maneira de enfrentamento do déficit. Ainda há inúmeros imóveis desocupados ou subutilizados que poderiam ser transformados em habitações, além da adequação de moradias já existentes.

Passando, então, para a análise comparativa das condicionantes de projeto arquitetônico dos conjuntos estudados, começaremos pela implantação. A primeira diferença que notamos é, de fato, o protagonismo das áreas públicas, como já mencionamos anteriormente, no caso sueco, que além de servirem de acesso aos edifícios, são equipadas para uso e convívio dos moradores. No caso campineiro, mesmo considerando as áreas comuns no interior dos condomínios, estas não compreendem a mesma qualidade espacial, sem profusão de equipamentos e um desenho convidativo. De toda forma, percebermos é perceptível um cuidado muito maior no projeto das áreas públicas e de convívio no caso sueco. Essas diferenças podem ser notadas, também, nas implantações dos dois conjuntos, apresentadas na Figura 31.

Figura 31 – Imagens aéreas da implantação dos conjuntos habitacionais



Fonte: Adaptação própria a partir do Google Earth. Destacamos as áreas públicas do conjunto sueco, que mostram maior cuidado, assim como a diversidade de tipologias e o arranjo dos edifícios no terreno, que proporciona maior aproveitamento de ventilação e iluminação naturais.

É importante ponderarmos que, como mostrado na Figura 31, a topografia dos terrenos dos dois conjuntos é bastante diferente. Enquanto a área do Residencial Sírius é mais acidentada, a do conjunto sueco é mais plana, o que pode representar facilidade nas soluções. Por outro lado, quando bem projetados, os desníveis podem ser estratégias interessantes para melhores condições de ventilação e iluminação naturais, bem como de qualidade espacial. Porém, isso não aconteceu no conjunto campineiro. O desnível, somado à distribuição dos blocos de apartamentos, produz uma área de sombra no período mais favorável, que é o sol da manhã, e a proximidade entre as torres pode oferecer empecilho à passagem dos ventos predominantes, prejudicando a ventilação natural das unidades das faces noroeste. Ao mesmo tempo, todo o conjunto fica muito exposto ao sol da tarde, que não é tão interessante para o clima tropical. Esses fatores são ainda piorados pelo formato em “H” das torres. É provável que parte significativa dos moradores do Sírius tenham necessidade de maior uso de iluminação e ventilação artificiais, impactando nos custos de energia e na qualidade do conforto interno das unidades.

No caso sueco, essas condições parecem mais favoráveis. As torres possuem formato em lâmina, com afastamento muito mais generoso entre si, o que possibilita que as unidades tenham aberturas em duas faces do edifício. Essas condições distribuem melhor a insolação e permitem ventilação cruzada mais eficiente. Além disso, as torres das extremidades das quadras são mais baixas, e as do centro mais altas, o que evita o sombreamento de uma lâmina sobre outra. Outra estratégia importante é a angulação em que as lâminas foram implantadas, em relação ao norte, o que permite a incidência dos ventos predominantes e a insolação em quase todas as faces. A Suécia é um país com temperaturas rigorosas nas estações mais extremas. Em Malmö, as temperaturas mais altas podem passar dos 30° C no verão, e chegar a -15° C no inverno. Por isso, garantir a insolação para os meses mais frios é tão necessário quanto uma boa ventilação para os meses mais quentes.

Infelizmente, não tivemos acesso a nenhuma unidade habitacional, nem às plantas, do conjunto sueco, por isso não pudemos avaliar as questões relacionadas ao projeto arquitetônico das unidades habitacionais. Durante o levantamento de

campo em Campinas, pudemos acessar um apartamento que estava desocupado. A partir desse acesso, elaboramos um *croqui* da planta e obtivemos as fotografias que estão presentes na Figura 32. Registramos, aqui, a dificuldade, não apenas nossa, mas de outras pesquisas consultadas, em encontrarmos os registros dos projetos de habitação social que, por serem obras financiadas e subsidiadas com verba pública, acreditamos que deveriam ser de acesso público.

Figura 32 – *Croqui* em planta e fotografias da unidade habitacional do Residencial Sírius, Campinas-BR



Fonte: *Croqui* elaborado e fotografias capturadas no local, dia 27 fev. 2023. A planta é bem distribuída e dimensionada, embora o corredor fosse desnecessário. O padrão de acabamento e os caixilhos são adequados. Os dormitórios são pequenos. O projeto, em geral, não foge ao padrão encontrado em empreendimentos equivalentes.

Em relação à unidade habitacional, o padrão encontrado é semelhante a outros empreendimentos equivalentes. Em nossas experiências, já observamos outros conjuntos do PMCMV Faixa 1 com materiais de construção de qualidade inferior. O programa de necessidades, a distribuição, as dimensões e o padrão de acabamento são similares a outros conjuntos residenciais destinados a faixas de renda mais altas, como a Faixa 2 do PMCMV e habitações do mercado popular. Ou seja, os apartamentos do Residencial Sírius são compatíveis com os encontrados no mercado imobiliário formal. Esse entendimento é corroborado pela Associação de Moradores, que nos afirmou que os beneficiários entendem que, embora tenham acessado as unidades por um programa habitacional, a qualidade do produto entregue é



compatível com aquela encontrada em empreendimentos disponíveis no mercado imobiliário formal privado.

Notamos que não há estratégias de conforto ambiental. Os caixilhos externos são de alumínio e vidro simples, e não existem anteparos para a luz solar, como marquises, beirais ou anteparos de sombreamento (*brise-soleils*). Tampouco notamos instalações para a redução do consumo de água e energia elétrica, como captação de águas das chuvas, cisternas, painéis fotovoltaicos ou de aquecimento. Acreditamos que essas iniciativas poderiam reduzir a temperatura interna das unidades e proporcionar menores gastos com as concessionárias, tanto para as áreas comuns quanto privadas. É verificável, ainda, que não existe padrão de manutenção das áreas comuns, variando entre os condomínios. Em geral, as áreas são bem conservadas e limpas, com exceção de um dos condomínios, que aparentemente passa por manutenções menos constantes. Uma das preocupações da Associação de Moradores e Comerciantes do Residencial Sírius é com a pintura externa dos blocos, que já aparenta sinais de desgastes e, por representarem alto custo, ainda não existe previsão para ser refeita.

Com relação às áreas comuns dos condomínios que integram o Sírius, é perceptível a boa preservação dos jardins. De acordo com a Associação de Moradores, o conjunto foi entregue com as áreas gramadas e algumas árvores e coqueiros, mas a ampliação das espécies e a manutenção dos jardins são realizadas pelos próprios moradores, geralmente do pavimento térreo, que cuidam dos espaços mais próximos das suas unidades. A Figura 33 apresenta algumas fotografias das áreas comuns dos condomínios do Residencial Sírius, nas quais é perceptível a boa preservação das áreas verdes que circundam os blocos. As unidades habitacionais possuem medidores individuais do consumo de água e eletricidade, bem como espaços para botijão de gás de cozinha, que ficam nas laterais das unidades dos pavimentos térreos. Não há uma padronização para os acessos aos blocos e para os estacionamentos. Variando conforme o bloco e o condomínio a que pertencem, portas de acesso foram substituídas, aplicados adesivos de identificação, instaladas grades nas portas de acesso e janelas das unidades do térreo. Da mesma maneira, há diferenças na cobertura das vagas de estacionamento de veículos. Em alguns condomínios, o morador pode instalar a cobertura, se quiser, seguindo um padrão, em outros a cobertura é desautorizada. Notamos que algumas vagas cobertas foram

convertidas em depósitos, o que é proibido pelas convenções condominiais, a princípio, conforme informado pela Associação de Moradores. Na maioria dos condomínios, a padronização do salão de festas e dos parquinhos, entregues pela construtora, também já foi alterada.

Figura 33 – Fotografias das áreas comuns do Residencial Sírius, Campinas-BR



Fonte: Fotografias capturadas no local, dia 27 fev. 2023. Os espaços comuns dos condomínios apresentam boa manutenção. Em geral, os equipamentos entregues pela construtora sofreram alterações. Alguns condomínios permitem que as vagas de estacionamento sejam cobertas pelos moradores em padrão estabelecido.

No caso sueco, como já mencionamos, as áreas públicas também apresentam boa manutenção, com desenho e equipamentos até superiores aos encontrados no caso brasileiro, porém são de responsabilidade do poder público. Não obtivemos acesso às informações sobre a manutenção das áreas comuns dos blocos, mas conseguimos observar que as lavanderias se encontram no subsolo, assim como os estacionamentos, e que a limpeza das áreas comuns é realizada regularmente. É interessante notarmos a maior variedade de equipamentos e que estes, apesar de terem dimensões menores, ficam mais bem distribuídos pelas áreas livres entre os blocos. Uma característica que se evidenciou: esses equipamentos, em geral, são simples, mas com desenhos muito eficientes e agradáveis. Na Figura 34, é possível visualizar algumas fotografias das áreas comuns, acessos aos blocos e uma lavanderia em utilização.

Figura 34 – Fotografias de equipamentos públicos e áreas comuns do Residencial Västra Kattarpsvägen, Malmö-SE



Fonte: Fotografias capturadas no local, entre os dias 16 e 20 jan. 2023. Todos os equipamentos são públicos, com exceção das lavanderias e dos estacionamentos subterrâneos. Possuem dimensões menores do que os presentes no conjunto brasileiro, mas em maior quantidade, variedade e estão distribuídos pelas áreas públicas.

Consideramos que, para além da diferença dos espaços públicos, os conjuntos brasileiro e sueco possuam equipamentos de lazer equiparáveis. No caso sueco, os parquinhos estão presentes em maior quantidade e existem quadras, uma de areia e outra poliesportiva, que não ocorrem no caso brasileiro. Porém, no Residencial Sírius há salões de festas fechados, que aparentemente não existem no conjunto sueco. Considerando as densidades demográficas dos conjuntos — 100 mil hab/km<sup>2</sup> no Sírius e 20 mil hab/km<sup>2</sup> no Västtra Kattarpsvägen —, o conjunto residencial sueco é mais generoso nos equipamentos, e, contemplando uso público, é possível que outros cidadãos os utilizem.

Sobre a densidade demográfica dos conjuntos, é difícil afirmar se elas são adequadas. No caso sueco, dada a localização e a quantidade de equipamentos oferecidos, nos parece que seria possível um adensamento maior, porém é impossível prever se isso afetaria a qualidade dos serviços oferecidos. No caso brasileiro, o adensamento seria interessante, visto que o déficit habitacional nacional é elevado, é importante pensarmos em quantidade de unidades produzidas. Porém, como a oferta de serviços e equipamentos não é condizente, parece-nos que a alta densidade ainda agrava essa situação, colocando milhares de pessoas em um local do território em que é necessário disputar por atendimentos.

Olhando exclusivamente para o número resultante da densidade demográfica do Residencial Sírius, esse pode parecer alto, mais alto do que deveria ser adequado para um conjunto. Porém, se utilizarmos como referência o Edifício Copan, conjunto residencial projetado por Oscar Niemeyer na década de 1950 na cidade de São Paulo/BR, que apresenta densidade demográfica de 220 mil hab/km<sup>253</sup>, é considerável que, relativamente, não é tão alta. Entretanto, nessa comparação, também cumpre salientar a região da cidade em que está inserido o Copan. São Paulo é a maior cidade da América Latina, e o edifício está localizado na região central, oferecendo uma gama das mais variadas de serviços e equipamentos urbanos, além de infraestruturas e mobilidade disponibilizada por dezenas de linhas de ônibus e metrô. Portanto, podemos considerar que a região do Sírius não seria a mais adequada da cidade de Campinas para receber esse adensamento.

---

<sup>53</sup> Cálculo feito dividindo o número de moradores informado pelo *site* oficial do edifício pela área ocupada, obtida no Google Earth.

### Considerações Transitórias do Capítulo 3

É interessante salientarmos algumas questões no caso sueco, que talvez possam parecer melhores do que são na realidade, quando consideramos os países nórdicos. O estado de bem-estar social não consegue garantir moradia digna e imediata para todos. A Suécia enfrenta problemas importantes na área habitacional, como a coabitação de famílias mais pobres, que resulta no encortiçamento de alguns edifícios nas áreas menos favorecidas e na formação de guetos, que também estão presentes em alguns conjuntos de habitação social, como é o caso do Västtra Kattarpsvägen, analisado no estudo de caso. Outra problemática é o tempo de espera que existe para se conseguir uma moradia, que em algumas cidades pode chegar a sete anos.

Porém, também é observável que a qualidade urbana dos espaços é superior, tanto no que se refere ao projeto dos conjuntos quanto na localização que ocupam. Nesse sentido, quando comparadas as do Brasil, as políticas públicas habitacionais, atuais e históricas, na Suécia, parecem ser mais efetivas no cumprimento do direito à moradia digna e à cidade. O cuidado e a qualidade em construir os conjuntos habitacionais e as áreas públicas que os envolvem poderiam ser consideradas até justificativas para a demora das construções e a falta de moradia. Por outro lado, as políticas públicas habitacionais brasileiras perpetuam o processo de urbanização dispersa visto que, no território das cidades, privilegiam os interesses do capital especulativo imobiliário, agravando as condições urbanas e excluindo as populações mais pobres nas periferias.

Em ambos os casos, a neoliberalização da moradia, que passa pelas privatizações e pelo título da propriedade privada, ameaça a posse dos beneficiários de formas diferentes. É provável que a substituição dos moradores originários aconteça progressivamente com o passar dos anos. No Brasil, no caso em estudo, a possibilidade de venda dos apartamentos no mercado imobiliário formal e informal já é uma realidade, ainda que não tenha atingido número considerável de unidades, levando parte dos moradores a retornar para moradias informais. Já na Suécia, conforme os apartamentos receberem as melhorias das reformas que serão feitas pelas empresas proprietárias, as famílias devem ser expulsas pela gentrificação. Assim, é possível que elas precisem se reposicionar no território, habitando unidades

mais antigas e não reformadas, em locais com menor acesso aos serviços e equipamentos urbanos, ou recorrer à coabitação, acumulando a renda de mais de uma família para custear os aumentos no valor do aluguel.

De toda forma, no que tange à justiça social no espaço urbano, concluímos que a Suécia está muito à frente. O resultado é perceptível nos espaços públicos urbanos, que apresentam muito mais segurança e convívio, quando comparados com a realidade brasileira. De toda sorte, mesmo com os problemas pontuados, o sistema habitacional sueco consegue equilibrar as forças em jogo da urbanização, garantindo um acesso mínimo a todos e com diferenças menos sensíveis entre as pessoas com condições financeiras opostas. No Brasil, cuja desigualdade é significativa, essa diferença é muito maior, o que agrava as injustiças e a violência urbanas. Para alguns poucos com poder de compra muito elevado, quase não há restrições de acessos aos serviços e equipamentos urbanos, enquanto estes são negados para uma parcela significativa da população, cujo poder de compra é muito restrito.

Por essas análises, e por tudo que foi exposto neste capítulo, defendemos que, tendo a habitação social como um pilar do estado de bem-estar social, os produtos das políticas públicas habitacionais, viabilizados pelos programas habitacionais, passam a ser não só a moradia, como abrigo, mas a construção de conjuntos habitacionais que são acompanhados dos serviços e equipamentos urbanos, públicos e privados, essenciais para as atividades — cotidianas, eventuais e esporádicas — necessárias de serem realizadas pelos cidadãos que ali habitam. Então, essas políticas públicas habitacionais construirão, de fato, a cidade, que é alvo das legislações e do planejamento urbano efetivo, mais justa e acolhedora, e que refletirão em ambientes urbanos mais saudáveis, acessíveis, seguros e felizes.

## CONCLUSÕES

A percepção do estado da arte nas pesquisas sobre habitação social no Brasil foi essencial para a estruturação da metodologia que utilizamos no desenvolvimento desta tese. São muitos os pesquisadores, para além da área da arquitetura e do urbanismo, que se propõem a estudar os fenômenos sociais — portanto políticos, econômicos, culturais e tecnológicos — que envolvem a moradia da população mais pobre, desde as políticas públicas que a viabilizam até os vínculos criados pós-ocupação. As publicações que se desdobram dessas pesquisas são muito ricas em dados e métodos, contribuindo de forma substancial para o avanço dos conhecimentos técnico-científicos acerca do tema. Por isso também nos atentamos ao baixo número de estudos que se dedicaram a aproximar: o caráter do estado de bem-estar social; os aspectos das políticas públicas geradas por ele; as especificidades dos programas habitacionais, que transformam essas políticas públicas em objeto construído; e, por fim, a relação os conjuntos habitacionais construídos com o processo de urbanização das cidades.

Assim, propusemos esta pesquisa na intenção de abordar todos esses assuntos, a fim de somarmos nossas descobertas aos debates acadêmicos-científicos, o que consideramos feito satisfatoriamente. Esperamos que nossa análise da habitação social pelo caráter do estado de bem-estar social se desdobre em novos olhares para o mesmo tema, abordando aspectos que não nos foram possíveis, para que, talvez, possamos ajudar a melhorar as condições da habitação social no Brasil. Com a promessa retomada de um programa habitacional federal, ainda que consideramos positiva a produção massiva de novos conjuntos residenciais, tememos, ao mesmo tempo, que sejam retomados, também, erros de um passado não tão distante, que foram abordados por nós e por tantos outros pesquisadores.

Como buscamos mostrar, é importante frisar que, na literatura estrangeira acerca dos mesmos temas, é possível encontrar um número significativo de pesquisas que se dedicam a estudar as relações entre o caráter do estado de bem-estar social e as políticas habitacionais, assim como os estudos comparativos das condições da habitação social entre diversos países. Da mesma maneira, também notamos as mesmas relações e comparações para outras políticas públicas, como saúde,

educação e iniciativas ambientais. Acreditamos que isso revele a importância do objeto de pesquisa que adotamos nesta tese.

Nossa aproximação das experiências suecas foi julgada insensata por algumas vezes, mas acreditamos ter sido de grande aprendizado. A ideia de compararmos realidades tão distantes foi, justamente, para exacerbar as diferenças. O sistema habitacional sueco, que também possui falhas, é entendido como um pilar do estado de bem-estar social, mundialmente reconhecido pelo sucesso e pelo atendimento universal, ainda que alinhado ao sistema capitalista. Os conjuntos habitacionais suecos, como mostramos em nossos estudos de caso, foram capazes de produzir moradia digna, garantir o acesso aos serviços e equipamentos urbanos públicos e privados, enquanto construíam cidades mais justas e com espaços públicos qualificados para o convívio. O resultado disso é refletido, entre outros, nos índices de desenvolvimento humano e segurança.

No Brasil, por outro lado, ainda que as políticas públicas habitacionais tenham avançado em questões sociais importantes, os conjuntos habitacionais viabilizados pelas mesmas continuam agravando os problemas urbanos, contribuindo com o processo de urbanização dispersa, já visto no território das cidades brasileiras, com a segregação urbana e com a exclusão nas periferias, ao permitir e incentivar a localização da habitação social nas franjas urbanas, em regiões com infraestrutura urbana precária e deficitária. Essas questões são refletidas na cidade, com o aumento da violência urbana, os baixos índices de desenvolvimento e as dificuldades na mobilidade, entre outros.

No Brasil, diferentemente do que ocorre na Suécia, as políticas habitacionais não se fazem de modo estrutural, mas tendem a ser anticíclicas, perante a política econômica e compensatória, e não propriamente tratadas como um direito. O Estado, como agente da construção da moradia popular e, portanto, da cidade, pode fazer a diferença na qualidade da vida urbana e da urbanização, com a consolidação dos programas habitacionais como parte do planejamento urbano vinculado ao estado de bem-estar social. Essas condições podem minimizar as ações do patrimonialismo estrutural, ainda presente na cultura urbana brasileira, que tende à captura do Estado. Para isso, é fundamental, ao exemplo sueco, o aumento do estoque de terras públicas.



Para resolvermos a problemática que nos propusemos a abordar, desenvolvemos a metodologia para ser aplicada aos estudos de caso, propondo categorias de análise. Para cada categoria proposta, baseamo-nos em outras pesquisas já realizadas e com conteúdos semelhantes, remontando uma única metodologia, mais ampla e complexa. Acreditamos que essa metodologia possa ser replicada em outros estudos de caso e em outras pesquisas, uma vez que foi testada nos dois estudos de caso apresentados nesta tese com aparente sucesso.

Para nós, a principal diferença entre as políticas públicas habitacionais brasileira e a sueca se deve ao caráter do estado de bem-estar social presente nos países. Temos que ponderar, ainda, que, no caso brasileiro, consideramos, consoantes com outros autores, o estado de bem-estar social incompleto e em desenvolvimento. Ainda assim, no Brasil, está presente o caráter meritocrático-clientelista, enquanto, na Suécia, o socialdemocrata. Resumidamente, no caso brasileiro, as políticas públicas beneficiam mais aqueles que precisam menos, além de serem desenvolvidas para angariar votos para os políticos que as aplicaram. Geralmente elas são pouco duradouras, porque são modificadas de acordo com o governo eleito. No caso sueco, as políticas públicas são universalizantes, ou seja, elas se aplicam a todos os indivíduos que estão no território sueco, independentemente de renda, contribuição social, nacionalidade, entre outros. Também são mais perenes, porque são pensadas a longo prazo, e não se modificam fundamentalmente, independentemente dos governos, porque são pensadas e executadas com participação e acompanhamento da população.

Nos estudos de caso, pudemos observar como essa diferença de caráter produz resultados diferentes nas cidades. O Conjunto Habitacional Sírius, em Campinas/SP-BR, está localizado na periferia da cidade, na franja da malha urbana, ainda não totalmente consolidada, e a região não oferece todos os equipamentos urbanos necessários para o cumprimento satisfatório das atividades dos moradores. Boa parte do comércio que atende o conjunto é feita pelos próprios residentes, em instalações precárias, informais e localizadas em área que invadiu o remanescente da gleba que abrigou os blocos de apartamentos. Esses blocos foram organizados em formato de condomínios fechados, murados e cercados, com controle de acesso, o que prejudicou a circulação por entre eles e as áreas públicas envoltórias, que além de não serem qualificadas com equipamentos e mobiliário adequados, se tornaram

mais vulneráveis, porque a relação entre os edifícios e as ruas foi dificultada pelos muros.

A mobilidade urbana também ficou comprometida com a localização do conjunto campineiro, pela longa distância à região central da cidade, bem como com outras cidades da região. O transporte público é ineficiente, proporcionalmente custoso para o perfil de renda dos moradores e escasso, sobretudo nos horários contrários à jornada de trabalho em período útil. Os deslocamentos normalmente precisam ser realizados em veículos particulares, o que acarreta custos ainda mais altos o que é dificultado pelos congestionamentos nas vias principais de acesso. Na área de urbanização consolidada da cidade, existe uma quantidade considerável de vazios urbanos que estariam aptos a receber conjuntos habitacionais do perfil do Sírius e, também, na atual área envoltória do empreendimento existem diversas áreas particulares que se beneficiaram com a urbanização do local. Essas características mostram que a decisão do Estado pela localização do conjunto privilegia a reprodução do capital, por meio da especulação imobiliária, em detrimento dos interesses coletivos.

Em situação bem diferente do caso brasileiro, encontramos o Conjunto Residencial Västtra Kattarpsvägen, na cidade de Malmö/SK-SE. O conjunto sueco foi construído no âmbito do programa habitacional federal *One Million Homes*, na década de 1960, tendo sido privatizado em 2016. O conjunto sueco foi o motor para a urbanização do bairro Rosengård, em Malmö, que hoje é uma centralidade importante para a cidade. A qualidade dos espaços públicos, acessos e mobilidade urbana pode ser considerada um exemplo para outros conjuntos, contemplando diversos serviços e equipamentos, que já foram previstos e executados para a inserção dos moradores naquela localidade. A questão da habitação social na Suécia é uma problemática importante para o Estado, sendo que, atualmente, a falta de moradias impacta no tempo de espera por uma unidade habitacional, que pode chegar a sete anos em algumas cidades, e os preços proporcionalmente altos fazem com que haja coabitação das famílias mais pobres em alguns bairros. A formação de guetos também é um fator importante.

Todavia, mesmo com esses problemas, a qualidade do ambiente urbano é notável, o que proporciona altos índices de desenvolvimento humano e baixas taxas

de violência, ainda que Malmö seja considerada a cidade mais perigosa da Suécia, e Rosengård o bairro mais perigoso de Malmö. Ao contrário do caso brasileiro, é perceptível a presença do Estado para controle dessas questões. Tanto no caso brasileiro, com o modelo de propriedade privada das unidades, quanto no caso sueco, com as privatizações da habitação pública que ocorrem desde a década de 1990, notamos ameaças à garantia da posse, pelos beneficiários originais das unidades habitacionais disponíveis nos conjuntos. Consideramos, entretanto, as políticas públicas habitacionais suecas como exitosas e ponderamos que seja reflexo, principalmente, do caráter socialdemocrata do estado de bem-estar social presente.

Como limitações desta tese, que podem ser alvo de futuros desdobramentos, indicamos: (a) o aprofundamento da relação do caráter do estado de bem-estar social com outras políticas públicas, como saúde e educação; (b) a ampliação conceitual de cidadão e de seus direitos; (c) o levantamento de campo com questões sobre a percepção dos moradores no pós-ocupação; (d) a análise de outros modos de propriedade que ofereçam maior garantia de posse aos beneficiários dos programas habitacionais; (d) a análise técnica arquitetônica do projeto das unidades habitacionais do conjunto sueco; e (e) o conhecimento de políticas públicas habitacionais geradas em outras formas de estado de bem-estar social.

Como sugestão para ampliação do campo de pesquisa para estudos futuros, consideramos oportuno: (a) a aplicação da metodologia em outros estudos de caso; (b) a comparação da realidade habitacional brasileira com outros países; (c) o desenvolvimento de planos e estratégias que contemplem a habitação como pilar do estado de bem-estar social; (d) a realidade da habitação social em países com outras formas de estado de bem-estar social; (e) o panorama geral da habitação social na América Latina frente ao dos países nórdicos e de países com outras formas de estados de bem-estar social; (f) pesquisas aprofundadas referentes à questão construtiva e emprego das tecnologias de construção; e (g) pesquisas que envolvam a visão de pós-ocupação dos moradores dos conjuntos estudados.

Mesmo com as limitações citadas, acreditamos ter cumprido o objetivo da tese, de mostrar os diferentes resultados, no território e na habitabilidade, dos produtos construídos por programas habitacionais, gerados por políticas públicas provenientes de dois modelos distintos de estado de bem-estar social: meritocrático-clientelista, no

caso brasileiro; e socialdemocrata, no caso sueco. Entendemos, por fim, que ter a habitação social como tripé do estado de bem-estar social consolidado é um caminho possível para a melhoria da qualidade de vida urbana brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, J. P. de. **Ideias e percepções dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida Sobre a política habitacional e os governos do Partido dos Trabalhadores (PT)**. 2021. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2021a. Disponível em: <repositorio.unesp.br/handle/11449/234642>. Acesso em: 25 out. 2022.
- \_\_\_\_\_. Questão da habitação no Brasil. **Revista Aurora**, v. 14, n. 1, p. 33-46, 01 abr. 2021b. DOI: <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2021.v14n1.p33-46>
- AGUIAR, M. S. de. Laboratório de ideias: estudo comparativo de propostas de requalificação urbana para as zonas portuárias do Rio de Janeiro/RJ e de Vitória/ES. **PosFAUUSP**, v. 27, n. 50, p. 3-21, jul. 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/150445/162369>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- ALESTALO, M.; KUHNLE, S. The scandinavian route: economic, social, and political developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. In: ERIKSON, R. *et al.* (Coords.). **The Scandinavian Model: welfare states and welfare research**. Nova York, Londres: M.E. Sharpe, 1987. p. 03-38. DOI: 10.1080/15579336.1986.11769909.
- ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, vol. 2, n. 2, ago.-dez., 2001, p. 309-317. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2405>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- ALMEIDA, F. Lei de Terras. In: **Dicionário da Administração Pública: período imperial**. Brasília: Arquivo Nacional, 2016. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>>. Acesso em: 21 nov. 2020.
- ALVES, S. Polos opostos? Um estudo comparativo das políticas de habitação em Portugal e na Dinamarca. **Confidencial Imobiliário**. Prémio André Jordan, p. 24-33, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10451/36126>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- \_\_\_\_\_. Poles Apart? A comparative study of housing policies and outcomes in Portugal and Denmark. **Housing, Theory and Society**, vol. 2, n. 34, p. 221-248, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24792/1/ICS\\_SAlves\\_Poles\\_ARI\\_postprint.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24792/1/ICS_SAlves_Poles_ARI_postprint.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- ARAGÃO, T. A. A regulação do mercado imobiliário e a política habitacional no Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 54, p. 765-792, mai-ago. 2022. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5414.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 408 p.
- ARRUDA, M. A. do N. A sociologia de Florestan Fernandes. **Tempo Social**, v. 22, p. 9-27, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12624/14401>>. Acesso em: 28 out. 2020.
- AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

- BALBIM, R. N. Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. **Repositório do Conhecimento do IPEA**, vol. 1, no. 1, 1 mar. 2022. Disponível em: <[repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11104](https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11104)>. Acesso em: 25 out. 2022.
- BARROS, J. D. História Comparada – da contribuição de Marc Bloch à constituição de um moderno campo historiográfico. **História Social**, 2007. n. 13, p. 7–21. Disponível em: <<https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/rhs/article/download/207/199>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. *Revista Lua Nova*, n. 33, p. 5-16. 1994. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 28 nov. 2020.
- BENEVOLO, L. **História da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012. 728 p.
- BESSIL, F. H. **Fatores que dificultam a efetiva implantação do estado do bem-estar social no Brasil e o papel dos poderes republicanos**. Grupo Verbo Educacional. Pós-Graduação em Direito do Estado. Trabalho de Conclusão (Especialização). Especialização em Direito do Estado, 2016. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/consulta/Monografias-TCC-Teses/49584/fatores-que-dificultam-a-efetiva-implantacao-do-estado-de-bem-estar-social-no-brasil-e-o-papel-dos-poderes-republicanos>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 97 p.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.
- BORBA, B. Condomínios do Minha Casa dominados pelo tráfico são alvos de operação no RS. **Jornal O Estado de São Paulo**, 6 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/brasil/condominios-do-minha-casa-minha-vida-dominados-por-trafficantes-sao-alvos-de-operacao-no-rs/>>. Acesso em 03 mai. 2023.
- BRAGA, R. **A política do precariado: do populismo à hegemonia Lula**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- \_\_\_\_\_. **A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no sul global**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- BRAGA JUNIOR, S. A. de M. Políticas habitacionais nacionais: os desafios ao direito de moradia nos arranjos institucionais do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Direito Em Debate**, vol. 30, no. 56, 16 dez. 2021, p. 220–235. DOI: 10.21527/2176-6622.2021.56.12080.
- BRASIL. **Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF, 2021.

- \_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.499, de 16 de junho de 2011.** Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília, DF, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [Estatuto da Cidade]. Brasília, DF, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Constituição (1988).** *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979.
- CALDAS, M. F. A utopia da reforma urbana no Brasil: ação governamental e política pública no Brasil. Belo Horizonte, **C/Arte**, 2018.
- CALDEIRA, T. P. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 47, p. 155-176, 1997.
- CAMARGO, R. A. L. A Constituição do Reino da Suécia, o estado-providência e o estado mínimo. **Joaçaba**, v. 18, n. 2, p. 359-380, mai./ago. 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/319672940\\_A\\_constituicao\\_do\\_Reino\\_da\\_Suecia\\_o\\_estado-providencia\\_e\\_o\\_estado\\_minimo](https://www.researchgate.net/publication/319672940_A_constituicao_do_Reino_da_Suecia_o_estado-providencia_e_o_estado_minimo)>. Acesso em: 28 out. 2020.
- CAMPINAS. **Anexo 1 da Lei de Uso e Ocupação do Solo – Mapa de vazios urbanos.** 2015. Disponível em: <[https://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/luos/p3a/anexo1\\_mapas/2\\_substrato\\_ambiental/214\\_vazios\\_urbanos.pdf](https://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/luos/p3a/anexo1_mapas/2_substrato_ambiental/214_vazios_urbanos.pdf)>. Acesso em 03 mai. 2023.
- CARDOSO, B. L. D. **Para uma gestão social no Programa Minha Casa Minha Vida:** reflexões acerca da organização comunitária em empreendimentos da Faixa 1. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/20156>>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- CARLOS, F. G. Separação de poderes: da concepção clássica à noção contemporânea. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 140, jun. 2016, p. 151-183. Disponível em: <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/428>>. Acesso em: 27 out. 2020.
- CARMO, E. A. do. **Estado e políticas de habitação:** o caso de Brasília. 2022. 182 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/44428>>. Acesso em 11 mai. 2023.
- CARVALHO, L. **A valsa brasileira:** do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.
- CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, n. 2, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 21 nov. 2020.
- CEF – Caixa Econômica Federal. **Estatuto Social da Caixa Econômica Federal.** Anexo - Ata da Assembleia Geral Extraordinária, 04 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://>>

[www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Estatuto\\_Social\\_da\\_Caixa\\_Economica\\_Federal.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Estatuto_Social_da_Caixa_Economica_Federal.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2023.

CHAVES, M. M. Os modelos de Estado de Direito: a evolução dos direitos de primeira, segunda e terceira geração. **Portal Jus**, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57032/os-modelos-de-estado-de-direito>>. Acesso em: 27 out. 2020.

COLBURN, G. The use of markets in housing policy: a comparative analysis of housing subsidy programs. **Housing Studies**, v. 1, n. 36, p. 46-79, 2019. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673037.2019.1686129?journalCode=hos20>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

COMURB Sociedade de Projetos Urbanísticos LTDA. **Campinas já pode iniciar obras do BRT**. 16 set. 2015. Disponível em: <<https://comurb.com.br/campinas-ja-pode-iniciar-obras-do-brt/>>. Acesso em: 03 mai. 2022

CORRÊA, A. de O.; LIMA, A. de S. Estudo sobre as políticas de habitação na cidade de Codó/MA, no Período de 1960 a 2019. **Revista GEOMAE**, vol. 12, no. especial Sinapeq, 8 jun. 2021, p. 188–207. DOI: 200.201.12.34/index.php/geomae/article/view/5858.

COSTA, L. A. M. Bahia Urbana? a política de desenvolvimento urbano do estado da Bahia: planejamento e governança. **e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 26, p. 6-14, 2016. Disponível em: <[http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/194/original/emetropolis\\_n26\\_art-capa.pdf?1477960850](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/194/original/emetropolis_n26_art-capa.pdf?1477960850)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nem tudo era europeu**: a presença norte-americana no debate de formação do urbanismo Paulista (1886 - 1919). Santo André: Universidade do ABC, 2014. 532 p.

\_\_\_\_\_. **O moderno planejamento território e urbano em São Paulo**: a presença norte-americana no debate da formação do pensamento urbanístico paulista, 1886-1919. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <<https://educacaofiscalgoias.files.wordpress.com/2013/08/notas-sobre-cidadania-e-modernidade-nelson-coutinho1.doc>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DAMASCENO, B. C. **Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2021. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/214002>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

DAMATTA, R. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DI GIOVANNI, C. F. Social housing in Portugal and Italy: methodological issues and empirical inferences of a comparative study. **CIES e-Working Papers**, n. 224, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/18197>>. Acesso em 11 mai. 2023.



- DIAS, D. M. dos S.; SANTOS, J. C. Um estudo acerca do aluguel social como instrumento de acesso do direito à moradia digna diante do déficit de habitação no Brasil. **Revista de Direito Da Cidade**, vol. 13, no. 3, 23 set. 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.45239.
- DOURADO, J.; ARAÚJO SOBRINHO, F. L. O processo de periferização da habitação financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. **Sociedade & Natureza**, vol. 32, n. 1, 24 jan. 2020, p. 694–705. DOI: 10.14393/SN-v32-2020-54948.
- DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 27-64. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt19-22/3416-sdraibe-estado/file>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- \_\_\_\_\_. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa do NEPP**, [s. l.], v. n. 8, p. 1–53, 1993. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=108804&opt=1>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- \_\_\_\_\_. An overview of social development in Brazil. **CEPAL Review**. Santiago, Chile, n. 39, p. 47-6, dez. 1989. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10295/390470611\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10295/390470611_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- EITERER, A. F. **Espaço e ciclo sistêmico de acumulação**: a dinâmica espacial do capitalismo histórico. 2016. Monografia (Bacharel) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/latur/files/2011/07/EITERER-A.-Espa%3%a7o-e-Ciclo-Sist%3%aaamico-de-acumula%3%a7%3%a3o.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- ELIAS, A. B. M.; RAVACHE, R. L. Habitação social e os desafios da cidade contemporânea. **ConnctiOnline – Revista Eletrônica da Univag**, n. 24, 2021. DOI: 10.18312/connectionline.v0i24.1641.
- EMDEC – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas. **Plano de mobilidade urbana de Campinas**. Campinas, 2019. Disponível em: <[http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/1SiteNovo/Plano\\_Mobilidade\\_Urbana\\_2019/21495.pdf](http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/1SiteNovo/Plano_Mobilidade_Urbana_2019/21495.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- ENDRIGHI, M. C. Z. **Housing for whom?**: urban development and housing commodification in a suburban area of Stockholm, Sweden. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Departamento de Geografia Humana, Universidade de Estocolmo, Estocolmo. Disponível em: <<http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1437779&dswid=-7238>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, n. 24, set., 1991.
- FAHEY, T.; NORRIS, M. Housing and the welfare state: an overview. **UCD School of Applied Social Science Working Paper**, Series 09, University College Dublin, abr. 2009. Disponível em: <<https://www.ucd.ie/t4cms/WP9%2009%20Fahey%20Norris.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FERREIRA, M. B. Autoconstrução e autogestão habitacional no Brasil: um estudo comparativo em dois períodos: 1975-1986 e 2004-2018. **Journal of Urban Technology and Sustainability**, v. 3, n. 1, p. 51-64, dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.47842/juts.v3i1.18>.
- FERREIRA, J. S. W. (Coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012. Disponível em: [http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/02/ferreira\\_2012\\_produzirhab\\_cidades.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/02/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf). Acesso em 11 mai. 2023.
- FIELDS, D. J.; UFFER, S. The financialisation of rental housing: a comparative analysis of New York City and Berlin. **Urban Studies**, v. 53, n. 7, 31 jul. 2014. DOI: 10.1177/004209801454370.
- FIORI, J. L. da C. estado de bem-estar social: padrões e crises. **Revista de Saúde Coletiva - PHYSIS**, Rio de Janeiro, v. 7, 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Águas Espraiadas. São Paulo: Boitempo, 2001.
- \_\_\_\_\_. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em 10 mai. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2017. 78 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76867&codUsuario=0>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- \_\_\_\_\_. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 200 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0>. Acesso em 10 mai. 2023.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. (orgs.). **The development of welfare states in Europe and America**. New Jersey: Brunswick, 2009.
- FREITAS, A. A. a importância dos investimentos públicos e privados no bem-estar das novas gerações brasileiras. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, vol. 9, n. 2, 5 jun. 2021, p. 46–63. DOI: 10.47456/cadecs.v9i2.38401.
- FRIGHETTO, R. Algumas considerações sobre o poder político na antigüidade clássica e na antigüidade tardia. **Stylos**, v. 13, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=Revistas&d=poder-politico-antiguidadeclassica-tardia>. Acesso em: 27 out. 2020.
- FURTADO, C. **a formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2007. 352 p.
- GRESSLER, S. C. Habitação e design: um estudo comparativo entre residências em Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil, e Columbia, Missouri, E.U.A. **Risco Revista de**

**Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 5, p. 63-79, jan. 2007. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i5p63-79>.

GUIMARÃES, P. **Os Escandinavos**. São Paulo: Contexto, 2016. 240 p. (Povos e Civilizações)

GUSTAFSSON, J. **The state of tenancy**: rental housing and municipal statecraft in Malmö, Sweden. 2022. Tese (Doutorado em Filosofia da Geografia) – Departamento de Geografia Humana, Universidade de Estocolmo, Estocolmo. Disponível em: <<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-200784>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

HARVEY, D. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. Trad. de Carlos Szlak. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências)

HEDIN, K., CLARK, E., LUNDHOLM, E.; MALMBERG, G. Neoliberalization of housing in Sweden: Gentrification, filtering, and social polarization. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 102, n. 2, 2012. p. 443–463. DOI: 10.1080/00045608.2011.620508.

HEDMAN, E. **A history of the swedish system of non-profit municipal housing**: Swedish board of housing, building and planning. Boverket, 2008.

HERINGER, F. R. de A. **Quantas políticas públicas há no Brasil?** O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas. 2018. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018\\_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

HOBBS, T. **Do Cidadão**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 400 p.

\_\_\_\_\_. **Leviatã**. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

IASI, M. L. O inventário da estratégia democrática popular e a busca de um caminho para a revolução brasileira. In: IASI, M. L.; FIGUEIREDO, I. M.; NEVES, V. (Orgs.). **Estratégia democrática popular**: um inventário crítico. Marília: Lutas Anticapital, 2019, v. 1, p. 431-439.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

KEMENY, J. Corporatism and housing regimes. **Housing, Theory and Society**, vol. 23, no. 1, 2006, p. 1–18. DOI: 10.1080/14036090500375423.

\_\_\_\_\_. Society versus the State: the social construction of explanatory narratives in social policy research. **Housing, Theory and Society**, vol. 19, 2002, p. 185–195. DOI: 10.1080/140360902321122888.

\_\_\_\_\_. Comparative housing and welfare: theorising the relationship. **Journal of Housing and the Built Environment**, vol. 16, 2001, p. 53–70. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41107163>>. Acesso em 11 mai. 2023.

- \_\_\_\_\_. Theories of power in the three worlds of welfare capitalism. **Journal of European Social Policy**, vol. 5, no. 2, 1995, p. 87–96. DOI: 10.1177/0958928795005002.
- KLINTOWITZ, D. C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? a experiência recente do Brasil. **Pensamento & Realidade**, vol. 26, n. 3, 21 dez. 2011. Disponível em: <revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/8080>. Acesso em: 25 out. 2022.
- KOURY, A. P. Decifra-me ou devoro-te: o enigma da política habitacional e urbana e o Sistema BNH. In: SILVA, L. O. de F. e; OTERO, R. (Orgs). **Habitação e Cidade: curso de pós-graduação lato sensu Escola da Cidade**, 2013. v. 5. São Paulo: ECidade, 2014. p. 65-75.
- KUHNLE, S. O estado de bem-estar social nos países nórdicos. In: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. **O estado de bem-estar social no século XXI**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 167-172.
- KUHNLE, S.; HORT, S. E. O.; ALESTALO, M. Lições do modelo nórdico do estado de bem-estar social e governança consensual. **RDRST**, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jun., 2017, p 37-52.
- KURZ, R. **O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- LIMA, J. C. R. de; TOLEDO, A. M. A permanência do dormitório da empregada nos apartamentos: estudo comparativo nas décadas de 1960 a 1990 em Maceió/AL. **Gestão & Tecnologia de Projetos**, v. 13, n. 3, p. 79-96, dez. 2018. DOI: 10.11606/gtp.v13i3.145099.
- LOPES, G. T. de A.; URBANO, M. R.; HINO, A. A. F.; KANASHIRO, M. Avaliação de uso de parques por meio de protocolos da saúde pública: um estudo comparativo. **Ambiente Construído (Online)**, v. 21, p. 225-241, 2021. DOI: 10.1590/s1678-86212021000200523.
- LORENZETTO, A. M.; DA SILVA, S. P. A política pública habitacional como instrumento da sustentabilidade social. In: Meeting of Researchers in Law and Sustainability – Propositions and Debates (online), 2, 2022. **Anais...** Itajaí: UniVali, 2022. p. 17-19. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/acts/article/download/18522/10585#page=22>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- LOSSO, T. A monarquia entre republicanos. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 16, n. 27, mai./ago. 2014, p. 11-35. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n27p11/27803>. Acesso em: 27 out. 2020.
- MANSO, B. **República das milícias: do esquadrão da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.
- MANSO, B.; DIAS, C. N. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.
- MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. 5. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1991. p. 2-114. (Os Pensadores)
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015a. 112 p.

- \_\_\_\_\_. **A estrutura de provisão de habitação e as especificidades do espaço urbano na periferia do capitalismo**: completando aspectos teóricos da produção do espaço urbano, 29 out. 2015, 03 dez. 2015b. Notas de Aula.
- \_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas Sociais (IPEA)**, v. 12, p. 211-220, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4508>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- \_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 121-192.
- \_\_\_\_\_. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Cultura Vozes**, Petrópolis: Ed. Vozes, v. 93, n. 6, p. 7-22, 1999. Disponível em: <<http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/a-terra-e-um-no-na-sociedade-brasileira-tambem-nas-cidades/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- \_\_\_\_\_. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**, 2 ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- MAROSO, C. B. **Habitação e cidade**: gestão territorial, dispersão urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida. O caso dos Conjuntos Habitacionais Jaguariúna I e II. Jaguariúna, São Paulo (2011-2016). Dissertação (Mestrado em Urbanismo). 2016. 175 p. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas/SP. Disponível em: <<http://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/16430>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. 220 p.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo, SP: Cortez, 1998.
- MELAZZO, E. S.; ABREU, M. A. de; BARCELLA, B. L. S.; FERREIRA, J. V. de S. Securitização da habitação e financeirização da cidade no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, vol. 20, n. 1, 26 nov. 2021. DOI: 10.4215/rm2021.e20029.
- MELLO, M. M. de. Tipologia clássica dos sistemas políticos. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 22, jan./mar. 1979, p. 119-142. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/viewFile/59873/58192>>. Acesso em: 27 out. 2020.
- MESA-LAGO, C.; ISUANI, E. A. La seguridad social en America Latina: problemas y recomendaciones. **Cepal Review**, [s. l.], 1991.
- MILLIGAN, V. E. **How Different?** comparing housing policies and housing affordability consequences for low income households in Australia and the Netherlands. 2003. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Estudos Geográficos Holandeses, Universiteit Utrecht, Utreque. Disponível em: <<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/576/full.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 11 mai. 2023.
- MOREIRA, C. S. **O projeto nação do governo João Goulart**: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964). 2011. 406 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do

Sul, Porto Alegre. 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/35450/000784422.pdf?sequence=1>>. Acesso em 21 nov. 2020.

MULLINER, E.; MALYS, N.; MALIENE, V. Comparative analysis of MCDM methods for the assessment of sustainable housing affordability. **Omega**, v. 59, mar. 2016. DOI: 10.1016/j.omega.2015.05.013.

NEGRELOS, E. P. A moderna habitação econômica como questão de Estado na produção capitalista da cidade. Fases de expansão e redução dos componentes modernos da cidade e da habitação no Brasil - estado de São Paulo - no período 1930-1986. **URBANA - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade**, v. 6, p. 599-625, 2014. DOI: 10.20396/urbana.v6i1.8635317.

NEGRELOS, E. P.; FERRARI, C. Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no Brasil. In: ENANPUR - Encontro Nacional da ANPUR, 4, 2013, Recife. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/466/456>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

NICOLA, P. A Zona Oeste do Rio de Janeiro como eixo de expansão urbana para Habitação de Interesse Social: considerações a partir do Programa Minha Casa Minha Vida em Senador Camará. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito E Controle Social**, vol. 14, no. 3, 2021, p. 843–858. DOI: 10.4322/dilemas.v14n3.35682.

NOGUEIRA, V.M. R. O estado de bem-estar: origens e desenvolvimento. **Revista Katalysis**, n. 5, jul./dez., 2001.

OLIVEIRA, C. A. F. de. Bem-estar social versus organização do solo. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, vol. 2, n. 6, 9 jul. 2021. DOI: 10.47820/recima21.v2i6.425.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1975.

PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra e Capital, 2015, p. 131-164.

PICKVANCE, C. G. Four varieties of comparative analysis. **Journal of Housing and the Built Environment**, vol. 16, p. 7-28, mar. 2001. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41107161>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

PINHO, C. E. S. Welfare state and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula Da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). **Sociedade e Estado**, vol. 36, n. 1, abr. 2021, p. 195–216. DOI: 10.1590/s0102-6992-202136010010.

PIRES, S. S. A crise financeira internacional de 2008 e seus desdobramentos sobre a economia Brasileira. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 6. **Anais...** São Luis: JOINPP, 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo1-mundializacaoestadosnacionaisepoliticaspublicas/acrisefinanceirainternacionalde2008eseusdesdobramentossobreaeconomiabrasileira.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

PLATÃO. **República**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2002.

- POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Em Perspectiva**, vol. 18, n. 2, jun. 2004, p. 3–16. DOI: 10.1590/s0102-88392004000200002.
- PRADO, E. F. S. Como Marx e Keynes demarcam o campo da macroeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 45, p. 119-141, 2016. Disponível em: <<https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/278>>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- PRADO, F. C. **A expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano e seu impacto na dívida externa da América Latina: o caso do Brasil**. 2004. Monografia (Bacharel) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/121804>>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, p. 65-105, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3194>>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- REIS, M. C. P. L. dos; SILVA, L. F. da; ALMEIDA, A. L. R. de; RANGEL, G. L. R.; SANTOS, M. L. M. dos. Perspectivas para Habitação de Interesse Social no Brasil pós Covid-19. In: III SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2021, Maceió. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 480-486. Disponível em: <<https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/issue/view/14>>. Acesso em: 25 out. 2022.
- REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006. v. 1. 201 p.
- RIBEIRO, E. A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI, 3., 2007, São Luis. **Anais...** São Luis: UFMA, 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/1211e0723ab90108ae52Edal%C3%A9a.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- RODRIGUES, R. I. Cidadania e a habitação social. **Repositório do Conhecimento do IPEA**, vol. 1, no. 1, 1 jun. 2021. Disponível em: <<repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10645>>. Acesso em: 25 out. 2022.
- ROGERO, T. Moradores relatam crimes no Minha Casa, Minha Vida. **Revista Exame**, 4 jan. 2015. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/moradores-relatam-crimes-no-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em 3 mai. 2023.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- \_\_\_\_\_. (Org.) **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?**. 2010. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Guia). Disponível em: <[https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/manuais\\_orientacao/pmcmv.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/pmcmv.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- \_\_\_\_\_. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2007.

- \_\_\_\_\_. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. 86 p. (Coleção Primeiros Passos)
- ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. dos S.; LOPES, A. P. de O.; MOREIRA, F. A.; BORRELLI, J. F. de S.; VANNUCHI, L. V. B.; ROYER, L. de O.; ROSSI, L. G. A.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, C. S.; SHIMBO L. Z.; RUFINO M. B. C. (Orgs.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015a. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2023.
- ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. dos S.; MOREIRA, F. A.; ROYER, L. de O.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C. O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, p. 127-154, 2015b. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 12 mai. 2023.
- ROSSI, L. G. A. As cidades como casas as casas como cidades: das relações entre arquitetura e urbanismo. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica submetido à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), jul./2014. Disponível em: <[http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014\\_IC\\_Luis\\_Rossi\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_IC_Luis_Rossi_Relatorio_Final.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2023.
- SILVA, M. F. O direito à moradia e a política pública habitacional no estudo de caso da ADFP 828. **Virtuajus**, vol. 7, n. 12, 3 ago. 2022, p. 118–133. Disponível em: <[periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/28921](http://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/28921)>. Acesso em: 25 out. 2022.
- SINGER, A. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.
- SOUZA, A. M. de; MERCÊS, S. do S. S. das. Planejamento urbano, política habitacional e sustentabilidade socioambiental: entre o discurso e a prática em Belém-Pará. **Papers do NAEA**, vol. 28, no. 3, 7 abr. 2021. DOI: 10.18542/papersnaea.v28i3.8356.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- STREEK, W. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SUÉCIA. **The Constitution of Sweden**. Ministério da Justiça da Suécia, 2013.
- \_\_\_\_\_. **The Constitution of Swede**: the fundamental laws and the riskdag act. Estocolmo: Sveriges Riksdag, 2016.



VASCONCELOS, F. de F. M.; GENÚ, J. M.; NASCIMENTO, A. M. O nível de impacto das políticas públicas de empreendedorismo no negócio social habitacional ABRA Arquitetura. **Administração de Empresas em Revista**, vol. 1, n. 27, 21 mar. 2022, p. 90–120. Disponível em: <[revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/5399](http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/5399)>. Acesso em: 25 out. 2022.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**, 2005. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/188687590/VILLACA-Flavio-As-Ilusoes-do-Plano-Diretor>>. Acesso em: 21 nov. 2020

\_\_\_\_\_. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 44, p. 341-346, jul./set. 2003.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

WANG, N.; HORNER, R. M. W. Is privatization the answer for Social Housing? A comparative study of China and the United Kingdom. **Housing and Society**, v. 1, n. 39, p. 99-124, jun. 2012. DOI: 10.1080/08882746.2012.11430602.

WANG, Y. P.; MURIE, A. The new affordable and Social Housing Provision System in China: implications for comparative housing studies. **International Journal of Housing Policy**, v. 3, n. 11, p. 237-254, set. 2011. DOI: 10.1080/14616718.2011.599130.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2013. 301 p.

WHITEHEAD, M.; BURSTRÖM, B.; DIDERICHSEN, F. Social Policies and the pathways to inequalities in health: a comparative analysis of lone mothers in Britain and Sweden. **Social Science & Medicine**, v. 50, n. 2, jan. 2000.

WILDEROM, M. Dupla periferia: repensando os horizontes disciplinares da relação entre arquitetura e urbanismo. In: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, 10. **Anais...** Barcelona-Córdoba, jun. 2018. DOI: 10.5821/siiu.9100.

### APÊNDICE A – Tabela com resultados das buscas de publicações

Grupo	Palavras-Chave	Classificação	Qtd.
1	estudo comparativo	publicações acerca de estudos comparativos em	32
	Brasil Suécia; estudo comparativo	habitação social	
	arquitetura urbanismo;	estudos comparativos na área de arquitetura, mas	7
	estudo comparativo	não especificamente de habitação social	
	política habitacional;	estudos comparativos entre Brasil e Suécia em	5
2	estudo comparativo	outras áreas do conhecimento	
	habitação social;		
	<i>comparative study</i>	publicações que não eram comparativos, mas que	19
	<i>social housing;</i> e	interessam à pesquisa proposta em outro momento	
	<i>comparative study</i>		
	<i>housing policy</i>		
	política habitacional;	publicações nacionais acerca das políticas públicas	24
	política pública	habitacionais brasileiras	
	habitacional;	pesquisas nacionais relacionadas ao estado e	12
	habitação e bem-estar	bem-estar social no Brasil	
2	social; habitação	estudos estrangeiros que tratam a dimensão	9
	social e estado de	habitacional no desenvolvimento do <i>welfare state</i>	
	bem-estar; habitação		
	e <i>welfare state;</i>		
	<i>housing welfare state;</i>		
	<i>public housing in</i>	Publicações sobre bem-estar e políticas	31
	<i>welfare state; public</i>	habitacionais, ou da relação entre os dois nos	
	<i>housing development</i>	demais países	
<i>welfare state;</i>			
<i>habitacion y bienestar</i>			
<i>social; e vivienda</i>			
<i>social y estado de</i>			
<i>bienestar</i>			

Fonte: sistematizada e desenvolvida a partir de resultados de pesquisa na plataforma Google Acadêmico. Sistematização de buscas por publicações, não encontramos pesquisas recentes sobre a relação entre a habitação social e o estado de bem-estar social.

**APÊNDICE B – Tabela com publicações sobre estudos comparativos em habitação social entre 1999 e 2022**

<b>Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Instituição(ões)</b>	<b>País</b>	<b>Link</b>
2022	Social housing systems and welfare in Ireland and Portugal: a comparative analysis	LIMA, V.; XEREZ, R.	Dublin City University; Universidade de Lisboa	Irlanda, Portugal	<a href="#">Link</a>
2020	Laboratório de ideias: estudo comparativo de propostas de requalificação urbana para as zonas portuárias do Rio de Janeiro/RJ e de Vitória/ES	AGUIAR, M.	UFRJ	BR	<a href="#">Link</a>
2019	Social housing in Portugal and Italy: methodological issues and empirical inferences of a comparative study	DI GIOVANNI, C. F.	Inst. Univ. de Lisboa	Portugal	<a href="#">Link</a>
2019	The use of markets in housing policy: a comparative analysis of housing subsidy programs	COLBURN, G.	Univ. de Whashington	EUA	<a href="#">Link</a>
2019	Políticas públicas de habitação popular e suas consequências socioterritoriais: um estudo comparativo em Bucaramanga (Colômbia) e Recife (Brasil)	GÓMEZ BAUTISTA, D. C.	UFPE	BR	<a href="#">Link</a>
2018	Polos opostos? Um estudo comparativo das políticas de habitação em Portugal e na Dinamarca	ALVES, S.	Univ. de Lisboa	Portugal	<a href="#">Link</a>
2018	Dupla periferia: repensando os horizontes disciplinares da relação entre arquitetura e urbanismo	WILDEROM, M.	USP	BR	<a href="#">Link</a>
2017	Housing Policy in Crisis: An International Perspective	FIELDS, D. J.; HODKINSON, S. N.	Univ. of Sheffield; Univ. of Leeds	UK	<a href="#">Link</a>
2016	Poles Apart? A Comparative Study of Housing Policies and Outcomes in Portugal and Denmark	ALVES, S.	Universidade de Lisboa	Portugal	<a href="#">Link</a>

Continua...

Ano	Título	Autor(es)	Instituição	País	Link
2016	Comparative analysis of MCDM methods for the assessment of sustainable housing affordability Habitação social em centros urbanos consolidados: análise dialógica desde o percurso do projeto ao uso social: São Paulo (Brasil) e Roma (Itália)	MULLINER, E.; MALYS, N.; VIDA, M.	John Moore; Manchester	UK	<a href="#">Link</a>
2016	Estudo comparativo dos programas de habitação social nas cidades de Franca/Brasil e Praia/Cabo Verde: convergências e discrepâncias	MARTINS, J. C.	UNESP	BR	<a href="#">Link</a>
2016	Social housing in Portugal and Denmark: a comparative perspective	CRUZ, S. R.	UNESP	BR	<a href="#">Link</a>
2015	Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing	ALVES, S.; ANDERSEN, H. T.	Univ. de Lisboa	Portugal	<a href="#">Link</a>
2015	The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin	BLESSING, A.	University of Amsterdam	Países Baixos	<a href="#">Link</a>
2014	Habitação de interesse social em Criciúma/SC: análise comparativa de estudo de caso	FIELDS, D.; UFFER, S.	University of Sheffield;	UK, USA	<a href="#">Link</a>
2014	Is Privatization the Answer for Social Housing? A Comparative Study of China and the United Kingdom	FERNANDES, B. M. B. <i>et al.</i>	UNESC	BR	<a href="#">Link</a>
2012	Avaliação urbanística e arquitetônica da produção habitacional social no bojo do programa minha casa minha vida: uma análise comparativa a partir de estudos de casos na região metropolitana de São Paulo	WANG, N.; HORNER, R. M. W.	Shandong University; University of Dundee	China; UK	<a href="#">Link</a>
2012	The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies	ANTONUCCI, D.	Mackenzie	BR	<a href="#">Link</a>
2011		MURIE, A.; WANG, Y. P.	Heriot-Watt University; University of Birmingham	UK	<a href="#">Link</a>

Continua...

Ano	Título	Autor(es)	Instituição	País	Link
2011	Laboratório de ideias: estudo comparativo de propostas de requalificação urbana para as zonas portuárias do Rio de Janeiro/RJ e de Vitória/ES	AGUIAR, M. S.	Mackenzie	BR	<a href="#">Link</a>
2011	Política de crédito habitacional versus déficit habitacional brasileiro: um breve estudo comparativo	CARVALHO, J. F.	UFBA	BR	<a href="#">Link</a>
2010	Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence	KEMENY, J.; LOWE, S.	Univer of Uppsala; University of York	SE, UK	<a href="#">Link</a>
2010	Análise do desempenho luminoso através de uma janela em sacada: estudo comparativo para os climas de Maceió, Brasil e Valparaíso, Chile.	KÄHNI, A. G.	UFAL	BR	<a href="#">Link</a>
2009	Comparative Housing Research	HARLOE, M.; MARTENS, M.	University of Essex	UK	<a href="#">Link</a>
2009	Intervenções de saneamento básico em áreas de vilas e favelas: um estudo comparativo de duas experiências na região metropolitana de Belo Horizonte	GOMES, U. A. F.	UFMG	BR	<a href="#">Link</a>
2007	The aims and methods of comparative housing research	Michael Oxley	Leicester Polytechnic	UK	<a href="#">Link</a>
2007	Habitação e design: um estudo comparativo entre residências em Dourados e Columbia.	Sandra Christina Gressler	USP	BR	<a href="#">Link</a>
2005	New social movements and gentrification in Hamburg and Stockholm: A comparative study	M. Franzén	Uppsala University	SE	<a href="#">Link</a>
2003	How different? Comparing housing policies and housing affordability consequences for low income households in Australia and the Netherlands	Milligan, Vivienne Rae	University Utrecht	Países Baixos	<a href="#">Link</a>

Continua...

Ano	Título	Autor(es)	Instituição	País	Link
2001	Four varieties of comparative analysis	Christopher G. Pickvance	University of Kent	UK	<a href="#">Link</a>
2000	Social policies and the pathways to inequalities in health: a comparative analysis of lone mothers in Britain and Sweden	Margaret Whitehead; Bo Burström; Finn Diderichsen	King's Fund; Karolinska Institute	UK e Suécia	<a href="#">Link</a>
1999	International comparison of social housing management in Western Europe	Peter Boelhouwer	Delft University of Technology	Países Baixos	<a href="#">Link</a>
1999	Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects	Hugo Priemus and Frans Dieleman	Delft University of Technology; University of Utrecht	Países Baixos	<a href="#">Link</a>

Fonte: sistematizada e desenvolvida a partir de resultados de pesquisa na plataforma Google Acadêmico. Sistematização das 32 publicações acerca de estudos comparativos em habitação, a maior parte de origem estrangeira.