

Táisa Sanches

# A política habitacional inglesa em crise

do Estado de Bem-estar Social ao Urbanismo de Austeridade

## Resumo

*Símbolo das políticas de bem-estar social promovidas após o final da Segunda Guerra Mundial e referência na provisão de moradia pública, atualmente a Inglaterra representa um exemplo de austeridade estatal e financeirização que se reflete nas políticas habitacionais. Neste artigo, apresenta-se o histórico das políticas públicas de moradia do país, para, em seguida, desenhar um panorama da atualidade, marcada por processos de gentrificação e investimentos de excedente de capital no desenho urbano. Tal tarefa é realizada através de revisão bibliográfica e apresentação de resultados de pesquisa em campo, de forma a oferecer referências ao campo de conhecimento que analisa processos de inflexão marcados pela austeridade estatal.*

Financeirização

Austeridade

Moradia

Gentrificação

Inglaterra

## Abstract

*Symbol of social welfare policies promoted after the end of World War II and a reference in the provision of public housing, today England represents an example of state austerity and financialization that is reflected in housing policies. This article presents the history of public housing policies in the country, and then draws a panorama of the present, marked by processes of gentrification and capital surplus investments in urban design. This task is carried out through literature review and presentation of field research results, in order to offer references to the field of knowledge that analyzes inflection processes marked by state austerity.*

Financialization

Austerity

Housing

Gentrification

England

## INTRODUÇÃO

Uma pesquisa nacional domiciliar inglesa (*English Housing Survey*)<sup>1</sup> de 2018 mostrou que 4,3 milhões de residências encontravam-se em situação indecente para moradia, o que representa um sexto de todos os domicílios do país. A organização Shelter, por sua vez, estima que um milhão de casas no país não estão apropriadas para moradia, apresentando “sérios e imediatos riscos para a saúde e segurança das pessoas”<sup>2</sup> (a tradução é nossa). Ademais, um relatório escrito por pesquisadores da *University College of London*, em 2017, estima que 1,5 milhão de residências devam ser construídas no país para atender aos cidadãos que mais precisam, o que significa dobrar os investimentos em moradia realizados até aquele ano. Num país com 66,4 milhões de habitantes (dados de 2017), isso significa que 5,6% da população se encontrava sem domicílio adequado no ano de referência.<sup>3</sup>

Os dados apontam a precariedade habitacional à qual milhões de pessoas estão submetidas na atualidade. A situação tem raízes históricas, e a descrição das políticas públicas do país possibilita a análise de fenômenos comuns às grandes cidades mundiais, entre eles a financeirização relacionada à moradia, marca da crescente austeridade estatal.

Neste artigo, procura-se explorar especificamente como as transformações de políticas habitacionais inglesas foram constituídas e os fatores que levaram à financeirização da moradia pública, tal como a crescente austeridade estatal, ademais de apresentar os efeitos dessas transformações, a partir das categorias “gentrificação” e “estigmatização das moradias públicas”. Pretende-se, desta forma, oferecer um panorama de uma realidade que foi símbolo de provisão de direitos relativos à moradia e atualmente representa um “urbanismo de austeridade” (PECK, 2012).

O fenômeno de financeirização dos projetos de moradia pública pode ser entendido, grosso modo, como a subordinação do uso social dos projetos de habitação pública ao seu valor econômico. Ou seja,

em vez de atender à demanda social por moradia, os projetos focam seus resultados nos lucros possivelmente gerados pela construção e oferta das unidades habitacionais. Nos próximos parágrafos ficará mais evidente a forma como esse fenômeno transformou o perfil dos habitantes dos *council estates*<sup>4</sup> da cidade. James Peck (2012) denomina como “urbanismo de austeridade” o fenômeno de mutação de políticas neoliberais nos espaços urbanos:

A austeridade tornou-se um espaço estratégico para a reprodução contraditória das regras de mercado, chamando a atenção para as formas pelas quais as racionalidades neoliberais foram ressuscitadas, reanimadas e, em algum grau, reabilitadas após a quebra das bolsas de 2008-2009<sup>5</sup> (PECK, 2012, p. 651, tradução nossa).

As políticas de austeridade urbana na Inglaterra são especialmente demarcadas a partir de 2010, quando o governo instituiu o Ato X, determinando que as políticas de moradia deveriam estar voltadas a serem acessíveis (*affordable*), e não abertas ao público mais vulnerável. Ou seja, a austeridade é o vetor do fenômeno de precarização relativo à moradia, sob a qual vivem milhares de pessoas. Uma das marcas desse tipo de urbanismo é a financeirização da moradia, responsável pela erosão de direitos garantidos durante a constituição do estado de bem-estar, pelo qual o país é reconhecido.

Neste artigo, apresenta-se um panorama do histórico de políticas públicas habitacionais no país que levaram à situação atual, para, em seguida, apontar os efeitos que a escolha de tais caminhos proporcionou à população e à cidade de Londres. Isso será feito a partir de revisão bibliográfica e de apresentação dos resultados de pesquisa levada a cabo na cidade de Londres em 2017. Com isso, pretende-se oferecer uma contribuição a todo campo do conhecimento que se volta às consequências das políticas de austeridade no ambiente urbano.

1 Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/english-housing-survey>. Acesso em 20 de março de 2020.

2 “a serious and immediate risk to a person’s health and safety”. Fonte: Shelter. Disponível em: [http://england.shelter.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/1092757/Shelter\\_report\\_FINAL\\_-\\_WEB\\_-\\_MAR15.pdf](http://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/1092757/Shelter_report_FINAL_-_WEB_-_MAR15.pdf). Acesso em 3 de junho de 2020.

3 Considerando-se que a média de habitantes por domicílio no país é de 2,4. Fonte: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/families/bulletins/familiesandhouseholds/2020>. Acesso em março de 2021.

4 Como são denominados os edifícios destinados à habitação social no país.

5 “Yet if austerity urbanism is to be understood as a particular mutation of neoliberal urbanism, unevenly realized and still no more than emergent in some respects, it is also important to acknowledge that the systemic imposition of fiscal discipline hardly represents a ‘new’ departure in the context of the shape-shifting, nonlinear dynamics of neoliberalization. Austerity has become a strategic space for the contradictory reproduction of market rule, calling attention to the ways in which neoliberal rationalities have been resuscitated, reanimated and to some degree rehabilitated in the wake of the Wall Street crash of 2008 – 2009.”

## HISTÓRICO

A constituição urbana de Londres, capital da Inglaterra, ocorrida no século XII, foi descrita por Max Weber (1991), que pontuou o protagonismo da realeza nesse processo. O autor mostra que a cidade, distanciando-se de outras capitais formadas como centros urbanos voltados ao mercado no mesmo período, se constituiu a partir da racionalização necessária para a organização de associações de terratenentes e aristocratas, que buscavam os benefícios delas consequentes. Ou seja, a cidade de Londres teria sido organizada a partir de interesses econômicos e fiscais que relacionavam os feudos à realeza. Em tal contexto, os cidadãos se constituíam enquanto pagadores de impostos e eram, majoritariamente, terratenentes que não moravam em Londres, mas tinham residências na cidade e se dirigiam a ela para resolver questões administrativas relativas aos impostos que pagavam à Coroa (aqueles que não pagavam os impostos estavam excluídos da classe de cidadãos ativos). Weber considerava que a forma como se dá a constituição da cidade de Londres determina o caráter burguês-corporativo da cidade: “quem não estava em condições de participar no gravame da garantia tributária da associação dos cidadãos, pagando os impostos reais de caso a caso, particularmente, portanto, os menos abastados, excluía-se, com isto, do círculo de cidadãos ativos” (1991, p. 453).

A Inglaterra foi, ainda, o primeiro país a adotar o capitalismo como forma de organização social, como aponta Barrington Moore Jr. (1967), sendo que tal transição foi sustentada pela elite rural do país. Esse caminho foi trilhado a partir do crescimento da importância do comércio em uma sociedade antes bastante assentada na formação feudal descrita por Weber. Em uma descrição que não cabe aqui detalhar, Moore mostra como a terra se converteu em interesse econômico (de caráter moderno) a partir da dinastia Tudor, como consequência da perda de grande parte da produção de lã em função das guerras locais e da peste negra nos séculos XIV e XV.

O país, que havia se firmado como produtor de lã devido à sua forte agricultura, passou a sofrer com disputas entre senhores de terra e camponeses. As transformações na concepção e usos da terra mudaram as relações sociais do país, uma vez que os senhores feudais se aproximavam cada vez mais de um perfil comercial, e mesmo os pequenos proprietários de terra (*yeomen*) encontraram formas de obter maior rentabilidade a partir de sua produção. São esses pequenos proprietários os maiores propulsores das transformações em relação ao uso da terra, a partir do estabelecimento das demarcações (*enclosures*) das

propriedades. Ademais, é também essa classe de proprietários que levará o comércio a protagonizar papel fundamental na modernização das cidades inglesas, especialmente Londres, nos séculos XVI e XVII, e o país à guerra civil que marcou a transição ao capitalismo no país.

Mas é somente no século XIX que a centralidade da questão da ordem urbana se colocou como obrigatória na Inglaterra e em outros países europeus, com a expansão do capitalismo. A industrialização fez com que uma massa de trabalhadores se dirigisse às cidades e passasse a viver em situações precárias de saneamento, ocasionando doenças e pragas. A revolução industrial ocorrida no país foi a grande propulsora dessa realidade, tendo transformado radicalmente as relações sociais e tornado possível a existência do proletariado (ENGELS, 2010).

Tanto é assim que Friedrich Engels escreve uma série de artigos<sup>6</sup> tratando da questão da moradia frente ao avanço da industrialização. O autor mostra que a construção de moradias para os trabalhadores das indústrias seria “capitalisticamente rentável” (2015, p. 89), por manter os funcionários em condições de salubridade para trabalhar, mas que não foi levada a cabo pelos capitalistas por não ser de seu interesse: “O capital – isso está definitivamente constatado – não quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa. Restam apenas dois recursos: a ajuda mútua dos trabalhadores e o auxílio do Estado” (ENGELS, 2015, p. 90). Engels expõe então que o Estado não remediou a falta de moradias, uma vez que ele próprio estava formado por proprietários de terras e capitalistas, frequentemente em confronto com os trabalhadores e classes espoliadas (2015, p. 99).

As políticas públicas que nascem como resposta do Estado às necessidades da parcela mais pobre da população se constituem como uma forma de intervenção no sentido de manter condições de salubridade mínimas para que os trabalhadores pudessem continuar suas atividades laborais. A industrialização do país fez com que uma grande quantidade de trabalhadores passasse a morar nos centros urbanos, como visto, e a intervenção do Estado, de forma a manter a eficiência industrial, se fez necessária.

Porém, se a preocupação com moradia nasce da

6 Entre 1872 e 1873, Engels publicou alguns artigos (em jornais) sobre a questão da moradia na Inglaterra resultante do avanço do modo de produção capitalista. Em 1887, publicou o livro *Sobre a questão da moradia*, em que compilou os textos publicados, ajustando-os ao formato de livro. Ver Engels, 2015. Em 1845, o autor já havia publicado ‘A situação da classe trabalhadora na Inglaterra’, descrevendo a precariedade habitacional em Manchester, grande polo industrial do país à época.

necessidade de manter os trabalhadores em condições saudáveis para trabalhar, o rumo que a política de habitação toma na Inglaterra é determinado pelas ações realizadas a partir disso. David Mullins e Alan Murie (2006) mostram que a industrialização e a consequente urbanização acelerada das cidades inglesas levaram aos primeiros passos em direção a uma política habitacional, ainda no século XIX. A base dessa política foi estabelecida em aluguéis privados de residências, o que não solucionou o problema para aqueles mais pobres, pois esses não tinham condições de pagar os preços solicitados, passando a viver em favelas.

As primeiras ações tomadas no sentido de melhorar as condições de vida dos mais pobres foram feitas de forma a controlar doenças. Em 1890, os *Councils*<sup>7</sup> passam a se responsabilizar pela manutenção das residências, verificando itens como ventilação e provimento de água. Além disso, os *Councils* controlavam a construções de novas casas e sua administração (MULLINS; MURIE, 2006, p.16). Em 1909, eles são autorizados a intervir no planejamento urbano dos bairros e definir os usos por zoneamento, logo passando a se responsabilizar por remover favelas e realocar as pessoas em locais com valores negociados, ainda que não houvesse nenhum tipo de obrigação em subsidiar os preços de aluguel.

Somente após a Primeira Guerra Mundial, a política habitacional passou a ser mais direcionada a subsidiar moradia aos mais pobres, uma vez que “demandas por moradia passam a ser mais articuladas e o Estado mais inclinado a responder a elas” (MULLINS; MURIE, 2006, p. 19). Além da construção de residências por parte do Estado, no período entre guerras houve também o início do controle de preços de aluguel. Em 1919, foi estabelecida, através do *Housing and Town Planning Act* (decreto relativo à habitação e planejamento urbano), a obrigação, por parte das autoridades locais, de realização de pesquisas acerca das necessidades locais de moradia e a execução de planos para sua provisão. A partir daí, as medidas tomadas foram estabelecendo as autoridades locais como peças-chave e permanentes no

fornecimento e administração de moradia pública.

A Segunda Guerra Mundial representa uma grande virada na política habitacional inglesa. Cerca de 4 milhões de casas foram danificadas ou destruídas no país durante os anos de guerra, e o governo trabalhista que assumiu o país logo depois adotou medidas de reconstrução dos serviços públicos básicos, incluindo seguridade social e serviços de saúde e educação (BONDUKI, 2013, p. 28), dando início ao chamado Estado de bem-estar social. Nos anos posteriores à guerra, a quantidade de moradias públicas construídas na cidade avançou consideravelmente: foram 3.364 habitações entregues em 1945 e 190.368 em 1948. A política de reconstrução da cidade é lembrada como sendo de grande otimismo, quando “havia um sentimento de que a sociedade poderia ser beneficentemente transformada através do fortalecimento das condições de vida da população” (HANLEY, 2007, p. 51). A partir de 1955, no entanto, os investimentos voltam a desacelerar (300 mil casas haviam sido construídas até então).

## O INÍCIO DA CRISE: *RIGHT TO BUY*

As críticas ao Estado de bem-estar social levadas a cabo nos anos 1960 são incorporadas pelo capitalismo, e os anos 1980 foram marcados pela diminuição do Estado e ampliação da ideologia liberal, quando a gestão liderada por Margaret Thatcher cria o programa *Right to Buy*, que possibilitava a compra de unidades habitacionais localizadas em conjuntos de moradia social pelos moradores. A política colocou em prática o manifesto lançado pelo Partido Conservador durante as eleições de 1979, que enfatizava a propriedade privada, a venda de moradias de conjuntos habitacionais públicos e o fomento ao setor de aluguel privado (MULLINS; MURIE, 2006).

O governo conservador assumiu com a promessa de expandir as políticas de moradia própria no país, sendo seu principal programa o *Right to Buy* — que oferecia o “direito de compra” de moradia, como o próprio nome diz, aos que precisassem. Esse tipo de política era vitrine de uma abordagem segundo a qual a oferta de propriedade de moradia era um meio de expandir o acesso a ativos de capital, mais do que simplesmente uma política pública de habitação. A partir de então, as políticas habitacionais possibilitaram a compra de blocos inteiros de moradia social por incorporadoras e proprietários em geral, ofereceram-se descontos àqueles que quisessem comprar apartamentos públicos com defeitos, e os benefícios concedidos aos que precisavam de moradia

<sup>7</sup> Os *Councils* de Londres representam as 32 regiões administrativas da cidade. São organizações que unem diversos partidos e que trabalham em nome de todos os seus membros, independentemente da persuasão política. Os *Councils* discutem as diversas ocorrências das regiões que representam, junto ao prefeito e a outras autoridades, para “obter o melhor negócio para os londrinos e para garantir que nossas autoridades tenham os recursos, liberdades e poderes para fazer o melhor trabalho possível para seus moradores e empresas locais”. Disponível em: <https://www.londoncouncils.gov.uk>. Acesso em 4 de novembro de 2019.

foram alterados

O tempo que o governo conservador permaneceu no poder foi suficiente para concretizar um projeto que tinha como elemento-chave a expansão da propriedade privada e uma abordagem democrática baseada na expansão de um capitalismo popular fundamentado na ampliação da quantidade de proprietários de imóveis: “a propriedade de casas era vista como um meio de ampliar o acesso aos bens de capital, e não simplesmente como uma política de habitação”<sup>8</sup> (MULLINS; MURIE, 2006, p. 42, tradução nossa).

Em 1997, quando o Partido Trabalhista assume o governo britânico com Tony Blair como primeiro-ministro, grandes expectativas surgiram acerca das políticas habitacionais, que foram logo dizimadas quando o responsável pela área afirmou que seguiria os planos de gastos com o setor propostos pelo governo anterior. No entanto, ainda que os gastos não tenham aumentado, houve transformações que melhoraram a rede de segurança social da população mais vulnerável. Entre elas, a garantia de acomodação temporária por pelo menos dois anos aos moradores de rua e sua inserção entre as prioridades na lista de espera por moradia social. Em 2000, o governo lança o *Green Paper on housing*, no qual propunha algumas transformações não muito radicais ao *Right to Buy*, entre elas a priorização de acesso à moradia social por *key workers* (professores, enfermeiras e cuidadores, por exemplo).

A maior transformação veio em 2003, quando o governo lançou o *Sustainable Communities Plan*. O plano previa distintos padrões de encaminhamento de políticas públicas, a depender das necessidades apontadas pelas então criadas *Regional Housing Boards*. A promoção de grupos de interesse baseados em interesses locais deu um grande impulso a políticas específicas para áreas do Reino Unido não contempladas anteriormente, mas foi contestada por autoridades locais que perderam poder, e que, por sua vez, acusaram a escolha dos membros do *board* de antidemocrática. Algo que se evidenciou a partir da regionalização, no entanto, foi a relação entre desigualdade social e local de moradia (uma vez que áreas distantes de Londres foram contempladas em suas especificidades), segundo Mullins e Murie (2006), mas não houve grandes transformações acerca da predominância da perspectiva relativa à financeirização. O governo trabalhista de Tony Blair permaneceu no poder até 2007, trazendo outras transformações também em relação à participação de movimentos

sociais, seguido por Gordon Brown, que permaneceu até 2010. Desde então, o governo conservador continua protagonizando o poder.

A crise habitacional, como estamos vendo, ilumina as desigualdades existentes no país. O programa *Right to Buy* inaugura o processo de financeirização da moradia pública no país, que, por sua vez, evidencia questões profundas da desigualdade inglesa: o uso e direito à terra por parte da aristocracia do país, e a estigmatização da pobreza, questões aprofundadas na próxima parte do artigo.

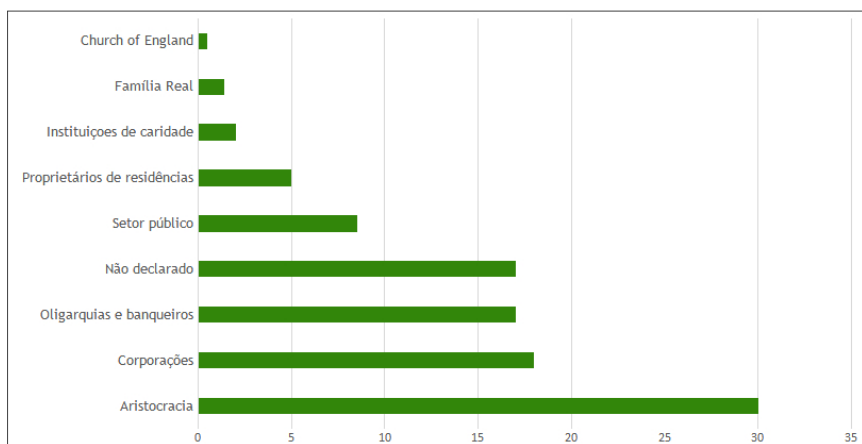
## O VALOR DA TERRA E A ESTIGMATIZAÇÃO DA POBREZA NO CENTRO DO DEBATE

Desde o final dos anos 1990 já se discutia como processos de gentrificação se tornavam cada vez mais frequentes na cidade de Londres, onde bairros antes considerados degradados foram ocupados pela classe média, passando por uma valorização e consequente expulsão dos moradores das classes mais baixas. No entanto, os conjuntos habitacionais representavam áreas preservadas desses processos, por carregarem consigo o estigma de seus habitantes, uma vez que os conjuntos eram usualmente descritos como “inferno na terra” (HANLEY, 2017) e “*no-go areas*” (WATT, 2009). O poder público era responsável pela moradia de 30,7% das famílias londrinas em 1981, sendo que, em bairros menos valorizados, esse número era ainda mais significativo — chegando ao máximo de 82% em Tower Hamlets (WATT, 2009). Mas isso se transforma a partir do programa *Right to Buy* e da agenda neoliberal imposta desde então. O programa oferece a possibilidade de compra de apartamentos nos conjuntos habitacionais, o que até então era impossível. A compra, oferecida às pessoas que vivem nos conjuntos, é feita por aqueles que têm condições de fazê-la, enquanto os demais, sem condições financeiras de arcar com os gastos, veem o estoque de residências públicas diminuir consideravelmente.

Juntamente com a possibilidade de compra de imóveis antes públicos, nos anos 1990 se torna cada vez mais abrangente o poder de incorporadoras privadas na administração dos imóveis públicos. Mullins e Murie (2006) mostram como modelos de gestão empresarial passaram a dominar a política pública de moradia no país, baseando-se em ideias como eficiência. O papel dos sindicatos e conselheiros locais, até então bastante importante, deixa de ser central, e investimento em moradia pública passa a significar oportunidades de investimento para o setor empresarial.

<sup>8</sup> “*home ownership was viewed as a means of broadening access to capital assets rather than simply as housing policy*”.

Gráfico 1: Posse de terra na Inglaterra (%)



Fonte: Elaborado pela autora. Com base nos dados publicados no jornal The Guardian (disponível em: <https://www.theguardian.com/money/2019/apr/17/who-owns-england-thousand-secret-landowners-author>, acesso em 4 de abril de 2020), que utiliza dados do livro *Who Owns England?* de Guy Shrubsole.

Nota-se assim que a marca de “subordinação do poder público à lógica do mercado”, descrita por Santos Jr. (2015), é também uma característica das transformações urbanas londrinas das últimas décadas. Algo que diferencia a realidade inglesa da brasileira, no entanto, refere-se ao uso e posse da terra. Em Londres, a mercantilização é lucrativa, uma vez que a posse da terra não está inserida nos processos de financeirização da moradia pública. A terra inglesa não é vendida, mas sim seu direito de uso por determinado período. Em Londres, bairros inteiros são controlados por administradoras privadas, relacionadas aos donos da terra. É o caso, por exemplo, do bairro de *Bloomsbury*, central e supervalorizado, gerenciado pela *Bedford Estates*<sup>9</sup> e propriedade do Duque de Buccleuch.

Um estudo publicado em 2019 mostra que, na Inglaterra, 30% da terra são de propriedade da aristocracia, que lucra com a venda do direito de uso e demais encargos provenientes das distintas formas de exploração do território. A pesquisa mostra ainda que 17% da terra do país têm seu uso não declarado, como mostra o gráfico abaixo. O autor do estudo acredita que parte desse valor refere-se a propriedades não declaradas da própria aristocracia, uma vez que suas terras pertencem há séculos a essa classe.

O setor público, ou seja, os governos central e local e as universidades, detém 8% da terra do país.

9 No site da administradora, informam: “Since 1669, much of the Bloomsbury area has been owned, managed and developed by The Bedford Estates. For the past three centuries, we have been dedicated to the continuous improvement of the Bloomsbury area, which is now a highly sought after Central London location”. Para mais informações, acessar: <https://www.bedfordestates.com>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Desde 2011, o governo central tem incentivado a venda dessas terras para a construção de moradia acessível<sup>10</sup>, através de um projeto que seria finalizado em março de 2020<sup>11</sup>. Um estudo realizado pela *New Economics Foundation*,<sup>12</sup> no entanto, mostrou que, até setembro de 2019, apenas 6% das moradias construídas nessas terras foram destinadas a um fim social. O estudo mostra, ainda, que a forma como foram realizadas as tratativas impossibilitaram

desde o início uma maior efetividade do programa na resolução da crise habitacional:

Terrenos públicos poderiam ser usados para benefício público ao aliviar a crise de moradia, mas vender para o maior lance está descartando isso desde o início. Isso ocorre porque os licitantes mais altos se comprometeram a pagar mais pela terra e, portanto, são incentivados a extrair o maior lucro dela. Terrenos caros levam a casas caras. E, com cada local vendido, a disponibilidade de terrenos adequados para a habitação diminui à medida que mais terras são perdidas nos empreendimentos de luxo.<sup>13</sup> (NEF, 2019, tradução nossa)

Desta forma, um projeto que poderia ser eficaz corroborou com uma maior desigualdade na distri-

10 A ideia de aumentar o estoque de affordable housing tem sido usada como solução para a crise habitacional no país. Para mais informações: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/6251/2140164.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6251/2140164.pdf). Acesso em 13 de maio de 2020.

11 Devido à crise gerada pela pandemia do coronavírus, os documentos relativos ao programa não foram atualizados até a data de finalização deste artigo.

12 Para mais informações, ver: <https://neweconomics.org/2019/09/mass-sell-off-of-public-land-fails-to-deliver-social-housing>. Acesso em 3 de janeiro de 2020.

13 “Public land could be used for public benefit to alleviate the housing crisis, but selling to the highest bidder is ruling this out from the beginning. This is because the highest bidders have committed to pay the most for the land, and therefore are incentivised to squeeze the most profit from the land. Expensive land leads to expensive houses. And with every site sold, the availability of land suitable for housing diminishes as more land is lost to luxury housing developments.”

buição da terra, uma vez que ela tem sido vendida a incorporadoras e administradoras que gerenciam grande parte da moradia pública no país atualmente.

É possível dizer que a financeirização da moradia pública na Inglaterra desvenda fatores persistentes da desigualdade do país. Aquela relativa às classes sociais é evidente. O acesso à moradia é uma questão que afeta toda a classe trabalhadora no país, que não possui meios para comprar imóveis e é estigmatizada por depender de benefícios para morar em residências sociais. Tal estigmatização, por sua vez, também tem raízes históricas, que dizem respeito à própria constituição dos direitos no país.

Bryan Turner (2001) mostra como, historicamente, a cidadania social esteve associada ao envolvimento dos indivíduos (homens, geralmente) ao mercado de trabalho, algo que foi fundamental para a construção do Estado de bem-estar social britânico. Os indivíduos tinham seus direitos adquiridos (aposentadoria, saúde, moradia etc.) através de sua atuação na produção de serviços ou bens, por meio de seu trabalho na cadeia produtiva. O autor procura mostrar que essas circunstâncias, colocadas como condições para a efetivação dos direitos, estabelecem um padrão de *participação social ativa* no Reino Unido, à medida em que geram a formação de um “capital social” relativo ao trabalho, compartilhado entre todos aqueles que estão envolvidos na cadeia de produção (sindicatos, associações de trabalho etc.).<sup>14</sup>

Turner acredita, no entanto, que esse padrão de acesso à cidadania sofre uma erosão por conta das transformações sociais, econômicas e militares, que eram as bases de efetivação dos direitos (trabalho, guerra e família)<sup>15</sup> desde a década de 1980. No caso específico do mercado de trabalho, o autor coloca que, ainda que os números do mercado mostrem um aumento de trabalhadores (especialmente mulheres), o modelo neoliberal prega menor participação do Estado, o que gera precarização e conseqüentemente menos acesso a direitos. Nesse sentido, Turner propõe que “cidadania é tanto um processo de inclusão, que envolve a realocação de recursos, como um processo de exclusão, baseado na construção de identi-

14 Turner lembra que essas instituições eram chamadas de intermediárias por Durkheim, pois mediam a relação entre o Estado e os indivíduos e providenciam regulação moral da sociedade.

15 O autor defende que a cidadania efetiva estava baseada no trabalho (relativo à contribuição individual à construção e manutenção social), na guerra (defesa de fronteiras e garantia de soberania do Estado-nação) e na reprodução (constituição de famílias, reprodução da nacionalidade) e que, com as transformações relativas ao trabalho (terceirização) e as tecnologias associadas à guerra (virtual), as duas deixam de ser rotas para a cidadania ativa.

dades comuns” (TURNER, 2001, p. 192). Ter os direitos garantidos envolve a distribuição de recursos através do Estado e, a um só tempo, estabelece papéis identitários que não são somente judiciais, mas que envolvem julgamentos sobre religião, sexualidade e etnias.

A consequência desta negação dos direitos de cidadania às classes baixas inglesas acaba por despertar nelas um novo “sentido do direito”, fortalecido justamente pela difusão dos ideais de direitos iguais propagados através do próprio processo de industrialização, que derrubou os déspotas esclarecidos e difundiu a educação, tornando possível a disseminação de informações entre os trabalhadores, via panfletos e jornais.

Tal “sentido de direito” é fundamental para as lutas da classe trabalhadora e às relações sociais do país, bastante demarcadas no ambiente urbano. Na atualidade, o conceito “gentrificação”, criado nos anos 1960 pela socióloga Ruth Glass, expõe o fenômeno de ocupação dos bairros desvalorizados por uma classe média abastada, tornando o conflito de classe evidente no espaço urbano. A autora descreveu o fenômeno como uma “invasão de muitos bairros da classe trabalhadora pelas classes médias — alta e baixa”<sup>16</sup> (GLASS, 1964, p. 13) e notou que o processo gerava a expulsão ou desocupação total dos quarteirões pelas classes que originalmente os ocupavam.

O termo dialoga com a ideia de “acumulação por despossessão” proposta por David Harvey (2012), que descreve o processo de assimilação — pelo poder financeiro apoiado pelo Estado — de terras pertencentes às populações de baixa renda. O autor descreve como o capitalismo industrial marcou negativamente a construção das cidades, que sempre esteve relacionada ao investimento da produção excedente. O capitalismo atual exerce, segundo Harvey, ampla influência no desenvolvimento urbano, pois o investimento em edificações torna-se uma força importante contra as crises econômicas, mais comuns no processo de globalização. O conceito “acumulação por despossessão” convida a análises que considerem a desigualdade de classe na interpretação dos processos urbanos, ao passo que herda de Karl Marx a ideia de acumulação de capital que afeta especialmente a classe trabalhadora.

Soma-se a esses processos de exclusão, a precarização do mercado de trabalho ocasionada pelo caráter neoliberal e conservador do Estado inglês nos últimos anos, unida a um forte sentimento de classe relacionado justamente às atividades laborais, o que

16 “many of the working-class quarters of London have been invaded by the middle classes — upper and lower”.

direciona a criminalização das identidades relacionadas à classe trabalhadora, ou àqueles que dependem da presença do Estado para receber benefícios. Pode-se dizer que o sistema penaliza aqueles que não são capazes de fazer parte do mercado consumidor — o que inclui o mercado de imóveis (até mesmo os sociais, que são atualmente comercializados, como visto).

As transformações urbanas dos bairros centrais de Londres que sofrem gentrificação, por exemplo, são um modelo do exposto. O bairro de Hackney, reconhecido por abrigar a população caribenha que se mudou para o Reino Unido do pós-guerra com promessas de melhores condições de vida, sofre atualmente um processo de expulsão da classe trabalhadora.

## HACKNEY: O “REDESENVOLVIMENTO” DE UMA MURDER MILE

Hackney é um bairro localizado na região leste de Londres, mas bastante próximo do centro, considerando a dimensão da cidade — há apenas uma estação de trem entre *Kings Cross* e *Hackney Central*. Era conhecido, até os anos 2000, por ser bastante violento. Uma das ruas que faz fronteira com o condomínio de moradia social que será apresentado nesta seção (*Northwold Estate*) era conhecida como *Murder Mile* (milha do crime), mas atualmente é uma das localidades do bairro que mais sofre com o processo de gentrificação. O caso é um bom exemplo das transformações ocorridas no ambiente urbano de Londres das últimas décadas, como será detalhado.

Durante os meses de realização desta pesquisa em Londres, acompanharam-se as reuniões do grupo e manifestações. Ademais, a pesquisadora teve oportunidade de contribuir com uma *survey* realizada pela Universidade de Birkbeck no conjunto, o que possibilitou seu conhecimento das distintas realidades das moradias.

O conjunto de edifícios de moradia social, denominado *Northwold Estate*, foi construído em 1938. Atualmente o conjunto conta com 580 apartamentos, sendo que 140 desses foram adquiridos por moradores nos anos 1990, através do *Right to Buy*, o mencionado projeto de privatização da moradia pública em Londres.

Nos anos 2000, o conjunto de edifícios foi comprado pela incorporadora *Guinness*, através de uma ação governamental que visava terceirizar a oferta e manutenção de moradia pública na cidade. O conjunto é residência de cerca de 1.700 pessoas que, em

2016, passaram a sofrer ameaças de remoção para o redensolvimento (*redevelopment*)<sup>17</sup> dos edifícios. A incorporadora *Guinness*, que é uma das maiores do Reino Unido, realizou reuniões com os moradores do conjunto oferecendo opções para o projeto de redensolvimento, que incluíam a construção de novos apartamentos nas áreas vazias do conjunto, a demolição parcial e redensolvimento de todo o conjunto, ou a demolição total e redensolvimento do conjunto

Apesar da baixa participação de moradores nas reuniões que a incorporadora organizou para discutir as propostas (apenas 130, segundo estimativas da organização *Architects for Social Housing*), um grupo passou a se organizar, fundando o movimento *SaveNorthwold*. O grupo, formado majoritariamente por proprietários de imóveis, criou contas no Twitter e Facebook e realizou reuniões buscando contato com outros residentes para alertá-los sobre a realidade, além de contatar outros movimentos da cidade. Além disso, foram organizadas manifestações contra o projeto da incorporadora, produzindo bottons e camisetas com a logo *SaveNorthwold*.

A incorporadora do conjunto de edifícios, ao saber da organização do grupo, fechou o *community hall* destinado a encontros coletivos, disponibilizando seu uso apenas para locações privadas. Segundo o levantamento feito pela ASH, tal atitude “efetivamente priva a comunidade de um lugar para organizar a resistência aos planos da *Guinness* para demolir as casas dos moradores e expulsá-los de Hackney”<sup>18</sup> (a tradução é nossa). As reuniões do grupo se davam nas casas de alguns deles, o que talvez desencorajasse muitos outros a participar, dadas as diferenças de classe e ocupação que existem no conjunto.

O grupo simboliza um grande movimento existente na luta por moradia na cidade de Londres que une os diversos condomínios de moradia pública através da demanda por permanência e pela criação de políticas públicas específicas para habitação. Uma simples busca no Twitter revela essa realidade, são

17 O termo poderia ser traduzido como modernização, mas não passa a ideia de demolição e reconstrução que a palavra “*redevelopment*” expressa. O termo explicita o processo de investimento de excedente de capital no espaço urbano, descrito por Harvey (2012). Portanto, optou-se por utilizar redensolvimento para explicitar o significado das propostas.

18 “*This effectively deprives the community of a place to organise resistance to the Guinness Partnership’s plans to demolish residents’ homes and drive them out of Hackney.*” Disponível em: <https://architectsforsocialhousing.co.uk/2016/09/16/the-future-of-northwold-estate/>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.



grupos como @savecressingham,<sup>19</sup> @savecentralhill<sup>20</sup> ou @UpTheElephant,<sup>21</sup> que compartilham as postagens dos demais e demandam moradia social na cidade, além de lutar por sua permanência nos distintos estates. Esse grande movimento busca transformar o imaginário criado ao redor dos condomínios de residência pública em Londres, que os denomina como *sink estates*, termo que “tornou-se a âncora simbólica para políticas de habitação social que resultaram em considerável sofrimento social e intensificação de deslocamentos urbanos” (SLATER, 2018, p. 879).

O projeto de remoção de parte do *estate* é uma consequência da valorização imobiliária resultante disso. Segundo as propostas feitas pela incorporadora à época das entrevistas, o projeto arquitetônico original perderia algumas características. O projeto de atualização dos edifícios (ou mesmo a construção de novos apartamentos nas áreas disponíveis) seguiria um padrão construtivo diferente, e os apartamentos seriam mais amplos e iluminados. As opções que foram dadas aos moradores durante o processo de negociação variavam de acordo com o tipo de ocupação do imóvel. Uma das entrevistadas durante esta pesquisa, por exemplo, paga prestações do apartamento como compradora,<sup>22</sup> então a ela seria oferecida uma unidade habitacional no novo empreendimento, que teria uma porcentagem das unidades voltada à moradia social, mas suas prestações seriam atualizadas de acordo com o novo valor de mercado.

A história de Lucia<sup>23</sup> ilustra bem o histórico das políticas habitacionais inglesas. Sua mãe, jamaicana, ouviu dizer que na Inglaterra estavam distribuindo ouro à população durante o pós-guerra. Segundo a

entrevistada, que chegou a Londres na barriga da mãe, era essa a lenda que corria no Caribe, de onde sua mãe saiu sem saber que estava grávida, em busca de melhores condições de vida.<sup>24</sup> Sua mãe chegou à Inglaterra em 1948, vinda no famoso barco *Windrush*,<sup>25</sup> com 492 caribenhos a bordo, em uma viagem que durou 6 meses, segundo seu relato. Lucia nasceu alguns meses depois, no bairro de Hackney, onde mora até hoje.

Lucia é negra e vive sozinha no andar térreo de um dos edifícios do *NorthWold Estate*. Mora no bairro desde que nasceu e, no edifício, há 20 anos. Ela se mudou para a casa atual quando seus filhos eram crianças, e o apartamento em que vivia, que era responsabilidade do *Council* de Hackney, passou a ser administrado por uma associação privada, chamada CCHT. Naquela época, Lucia conta que foi realizada uma consulta popular para saber onde os moradores gostariam de morar — permanecer no apartamento antigo, que estava decadente, ou se mudar para outro. Como ela tinha filhos, conseguiu um apartamento maior, e resolveu se mudar para o local em que vive atualmente, como *leaseholder*.<sup>26</sup> Ela conta que, quando soube que parte do prédio em que vive atualmente possivelmente seria demolido, resolveu se unir aos outros moradores e organizar o grupo *SaveNorthwold*, principalmente porque quer continuar morando em sua casa e no bairro de Hackney.

Lucia faz parte da comunidade negra que vive em Hackney, mas reclamou por hoje ser a única negra do grupo *SaveNorthwold*, formado majoritariamente por moradores mais recentes do conjunto de edifícios, que simbolizam o fenômeno de financeirização da moradia pública na cidade. A grande maioria do grupo de luta por moradia é de proprietários dos imóveis, situação que se tornou possível principalmente a partir do programa *Right to Buy*.

Falando sobre as transformações no bairro, Lucia diz que pessoas como ela — da classe trabalhadora —

19 Definição do grupo na rede social: “Save the beautiful leafy Cressingham Gardens community estate. Politicians and Lambeth Council to demolish estate as part of regeneration”. Acesso em 10 de julho de 2019.

20 Definição do grupo na rede social: “Central Hill Estate is a vibrant and diverse community at risk of demolition by Lambeth Labour council. We fight to save social housing. Also <http://centralhill.london>” Acesso em 10 de julho de 2019.

21 Definição do grupo na rede social: “Local campaign to stop Delancey's destructive plans for Ele & Castle + win regeneration that works for the community \*We fight on\*”. Acesso em 9 de agosto de 2019.

22 O termo usado, *leaseholder*, se refere a uma licença de uso. A organização fundiária ainda segue o sistema feudal no país, ou seja, há aqueles que têm a propriedade da terra (*freehold*) e aos outros cabe o uso da terra (*leasehold*). A maioria dos *freeholders* são aristocratas que recebem os impostos daqueles que usam sua terra. No caso analisado, o termo é o mesmo, mas não se trata especificamente do uso da terra. A moradora tem direito de uso do apartamento, pois se trata de moradia pública. Ela nunca terá a posse total da casa, mas seu direito de uso é extensivo a seus filhos por um prazo determinado. No caso das terras, geralmente a concessão é dada por 99 anos.

23 Nome fictício.

24 Neste caso, fica latente a importância da metodologia proposta por Gabriele Rosenthal à pesquisa. É importante contrastar, como propõe a autora, a realidade narrada daquela vivida: “Na reconstrução da história de vida vivenciada visa-se decifrar sua gênese, enquanto que na reconstrução da história de vida narrada se analisa o surgimento processual da autoapresentação biográfica quando de sua elaboração oral — ou também por escrito — e interativa” (ROSENTHAL, 2014, p. 232).

25 O barco foi um dos primeiros a levar uma grande quantidade de pessoas ao Reino Unido no pós-guerra, muitas delas atraídas pela riqueza do país que se reconstruía, como foi o caso da mãe de Lucia.

26 Está comprando o direito de uso do imóvel em parcelas. Esse tipo de ação é possível nas moradias públicas da Inglaterra.

estão sendo mandadas embora para que aqueles que têm mais dinheiro ocupem o lugar. O caso aqui exposto ilustra como a gentrificação do bairro, movida pela financeirização dos edifícios de moradia social e pelo investimento do excedente de capital ilustrado na proposta de redensolvimento, é exemplo das transformações urbanas inglesas das últimas décadas, expostas nas seções anteriores.

## CONCLUSÕES

O artigo pretendeu apresentar as transformações das políticas públicas de moradia na Inglaterra, que nascem da preocupação do Estado em promover ordenamento urbano, passam por uma reestruturação no pós-guerra e se decompõem radicalmente nos anos de Margaret Thatcher, com a privatização do acesso à moradia social e a vulnerabilização daqueles que não têm condições de comprar casas. Assinalou-se como a cidade de Londres é marcada pela desigualdade no acesso à terra, e sua democratização constitui-se importante pauta dos movimentos sociais, que veem nessa possibilidade uma forma de democratizar também o acesso à moradia social, que deixaria de ser voltada ao lucro daqueles que detêm os direitos sobre os terrenos.

Durante a realização desta pesquisa, foi possível mensurar os efeitos da financeirização na vida dos que dependem de políticas públicas de moradia para viver. Os casos aqui expostos se assemelham a outros encontrados no Brasil (Sanches, 2020), e se constituem como referências na comparação entre políticas públicas e processos de inflexão que produzem formas de urbanismo marcadas pela austeridade. Outros estudos poderão utilizar os dados aqui expostos e propor comparações mais amplas. Sendo símbolo do Estado de bem-estar social, a Inglaterra percorreu um caminho rápido de investimento de excedente de capital que deixa em situação precária parte de sua população, como exposto na introdução. Os aprendizados do caso podem servir como contranarrativas às propostas de privatização da moradia social levadas a cabo mundialmente hoje.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DENNIS, Richard. "Modern London". In: CLARK, Peter (org.). **The Cambridge Urban History of Britain**. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- DRIVER, Felix. Moral geographies and the urban environment in mid-nineteenth century England. **Transactions of the Institute of British Geographers**, New Series, v.13, n. 3, p. 275-287, 1988.
- MOORE Jr., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. Lisboa, Cosmos, 1967.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.
- HAYDEN, Dolores. **The power of place**. Londres, MIT Press, 1995.
- MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing – the politics of crisis**. Londres, Verso, 2016.
- MULLINS, David; MURIE, Alan. **Housing policy in the UK**. New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- PECK, Jamie. Austerity urbanism: American cities under extreme economy. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**. v.16, n.6, p. 626-655, 2012.
- SANTOS Jr., Orlando. "Governança empreendedorista: a modernização neoliberal". In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- SANCHES, Taísa. Morar é pessoal, político e cultural: experiências de precariedade e luta por moradia em Londres e Rio de Janeiro. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2020.
- TURNER, Bryan. The erosion of citizenship. **British journal of sociology**, School of Economics and Political Science, Londres, v. 2, n. 52, 2001.
- WATT, Paul. Housing stock transfers, regeneration and state-led gentrification in London. **Urban Policy and Research**, v. 27, n. 3, p. 229-242, 2009.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UNB, 1991. ■