

A CRISE HABITACIONAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO

EXCLUDENTE BRASILEIRO

Anselmo Luis dos Santos

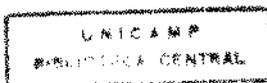
Este exemplar corresponde ao original da Tese defendida por Anselmo Luis dos Santos em 29/03/94 e orientada pelo Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. CPG/EE, 29/03/94

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

Orientador:
Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.

214p

Campinas, Março de 1994.



Para Sandra, minha mulher.

Para Irene, minha mãe.

Para meus irmãos.

AGRADECIMENTOS

À muitas pessoas desejo expressar minha especial gratidão pelo apoio e auxílio que me prestaram na realização dessa dissertação. Ao mestre, orientador e companheiro de trabalho, Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, pela presteza e atenção, pelo estímulo, pelos inúmeros ensinamentos e pelas precisas orientações, que constituíram elementos indispensáveis e, em grande parte, responsáveis pelo que de melhor pude realizar nesse trabalho. À mestre e companheira de trabalho, Wilnês Henrique, pelo estímulo, gentileza, e pela dedicação dispensada na leitura e discussões desse trabalho, a partir das quais ofereceu, por muitas vezes, preciosas observações e orientações. À Paulo Eduardo de Andrade Baltar, pelos seus ensinamentos e orientações como mestre e companheiro de trabalho, que muito contribuíram para o meu desenvolvimento profissional e para a realização dessa dissertação. Ao amigo e companheiro acadêmico desde 1982, Marcelo Weishaupt Proni, pela atenção, carinho e apoio sempre presentes, principalmente nos momentos mais difíceis, e pela generosa dedicação com que várias vezes auxiliou-me nesse trabalho, com suas valiosas sugestões, discussões e observações. À Marta da Silva Arretche, pela gentileza e atenção, com as quais sempre esteve disposta a contribuir para a realização desse trabalho, discutindo, fazendo sugestões e fornecendo material bibliográfico. Aos companheiros acadêmicos e de trabalho, Fátima Infante Araújo, Cecília G. Leite, Francisco Carlos Orlandini, David Dequech Filho, Paulo Rehder, Kelli Angela Cábria Lima, Ana Paula Harumi Higa, Alexandre Comin, Luciana T. de Almeida, Regina M. Bransky, Eduardo Strachmam, Márcio Poschmamm, Wladeciro Camillo Menegassi, pela presteza, generosidade e atenção com que muitas vezes ajudaram-me, através de diversas

formas, e com os quais a convivência e amizade muito contribuíram para tonar agradável e enriquecer minha vida pessoal e profissional. À Neide Pereira Baldovinotti e Samuel Ferreira, pela imensurável atenção e ajuda, que generosamente, como amigos, dedicaram ao longo de muito tempo. Pelo apoio constante e pelas mais variadas formas de ajuda, aspectos comuns em grandes amizades e que muito contribuíram para a minha vida pessoal e profissional durante o período da realização desse trabalho, aos amigos Gilvarto José dos Santos, Pedro Geraldo Pascutti, Rubens Medeiros da Silva, Laerte Suzuki, Aduino Ferreira Nunes Júnior, Sérgio Luis de Lima Neviani, Sebastião Rogério Soares Húngaro, Hélio Vieira Gomes, Silvio Canedo, Percival Carvalho Silva Júnior e Silvana Silva.

S U M Á R I O

LISTA DE TABELAS.....	01
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	05
APRESENTAÇÃO.....	06
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	11
I.1 - A Questão Habitacional no Capitalismo.....	11
I.1.1 - Os Determinantes da Crise Habitacional.....	13
I.2 - O Enfrentamento da Crise Habitacional em alguns Países Capitalistas Desenvolvidos.....	36
I.2.1 - Crescimento Econômico e Crise Habitacional no período pós-2ª Guerra Mundial.....	36
I.2.2 - As Políticas Habitacionais em alguns Países Desenvolvidos.....	58
CAPÍTULO II - INDUSTRIALIZAÇÃO, CRISE HABITACIONAL E DESENVOLVIMENTO EXCLUDENTE.....	70
II.1 - Industrialização, Urbanização e a Crise Habitacional.....	70
II.2 - O "Modelo" de Desenvolvimento: Concentração e Exclusão.....	84

CAPÍTULO III - OS DETERMINANTES DA CRISE HABITACIONAL NO BRASIL.....	95
III.1 - Evolução da Crise Habitacional até meados da Década de 60.....	95
III.2 - Evolução dos Determinantes da Crise Habitacional no Regime Militar.....	117
III.2.1 - A Pressão Migratória e Demográfica.....	119
III.2.2 - Crescimento Econômico, Arrocho Salarial e Exclusão Social.....	123
III.2.3. - A Política Habitacional, a Situação de Infra-estrutura e o Avanço do Processo de Especulação Imobiliária.....	130
III.2.4 - A Crise Habitacional num Contexto de elevado Crescimento Econômico.....	147
III.3 - A Situação de Crise Habitacional: O Saldo de uma Etapa de Crescimento.....	151
III.4 - A Crise Econômica e Habitacional dos Anos 80.....	170
III.5 - Desenvolvimento Excludente e Crise Habitacional: considerações finais.....	189
CAPÍTULO IV - CONCLUSÕES.....	197
BIBLIOGRAFIA.....	207

LISTA DE TABELAS

Tabela I.1 - Tendência do Número Médio de Pessoas por Cômodo em Moradias Ocupadas como Residência Principal	39
Tabela I.2 - Distribuição da População em Domicílios Particulares, por Densidade de Ocupação das Residências Principais	40
Tabela I.3 - Indicador de Saneamento Básico. Porcentagem da População em Domicílios Particulares com Saneamento Básico dentro da Residência.....	41
Tabela I.4 - Pessoas por Cômodo na Área Urbana (média). Países da América Latina. 1960, 1970 e 1980	42
Tabela I.5 - Domicílios Particulares Ocupados, segundo Tipo e Disponibilidade de Serviços. Países da América Latina. 1970 e 1980 (% em relação ao total de domicílios).....	43
Tabela II.1 - Distribuição do Valor da Transformação Industrial (VTI) Unidades da Federação e Regiões do Estado de São Paulo. 1959/1980.....	72
Tabela II.2 - Brasil: 1950-70. Estrutura Setorial do Emprego Urbano.....	73
Tabela II.3 - População Residente, Urbana e Rural, e Proporção da População Urbana. Brasil: 1940-1980.....	74
Tabela II.4 - Porcentagem do Crescimento Populacional nas Regiões Metropolitanas. 1960/1970.....	75
Tabela II.5 - População Urbana e Taxa Geométrica de crescimento anual. Regiões Metropolitanas. 1960, 1970 e 1980.....	76
Tabela II.6 - População Total Residente, Variação Relativa, Imigração e Taxa de Urbanização. Regiões Metropolitanas. 1970/80.....	78
Tabela II.7 - Crescimento Populacional segundo Tamanho de Localidade de Residência. Brasil. 1970/80.....	79

Tabela III.1 - Fundação da Casa Popular. Casas e Conjuntos Construídos, por Estados. 1947-1961	98
Tabela III.2 - Brasil: 1940-1992. Salário Mínimo Real. Médias Anuais	101
Tabela III.3 - Distribuição Percentual de Renda da População Ativa no Brasil. 1960/80.....	105
Tabela III.4 - Coeficiente de Gini Brasil e Grandes Regiões, 1970, 1980 e 1988.....	126
Tabela III.5 - Proporção de Famílias, Pessoas ou Domicílios abaixo da Linha de Pobreza Brasil, 1970, 1974/75, 1980, 1988.....	127
Tabela III.6 - Número de Financiamentos Habitacionais contratados pelo SFH. Brasil. 1964/84.....	132
Tabela III.7 - Distribuição dos Financiamentos Habitacionais no âmbito do SFH, por Faixa de Renda. 1965/84.....	134
Tabela III.8 - Déficit Habitacional, por Faixa de Renda. 1985.....	134
Tabela III.9 - Evolução do Comprometimento da Renda Familiar, segundo diferentes Faixas de Renda para Imóveis adquiridos entre 1972 e 1984.....	136
Tabela III.10 - Sistema Financeiro da Habitação. Reajustes do Salário Mínimo, das ORTN e das Prestações. 1965-1984.....	137
Tabela III.11 - SFH: Evolução Anual dos Saldos dos Recursos Disponíveis de 1964 ao 1º Semestre de 1985 (em 1.000 UPC).....	141
Tabela III.12 - Operações do B.N.H. em Programas (Cr\$ corrigidos - UPC do 4º trimestre de 1983 = Cr\$ 5.897,49).....	142
Tabela III.13 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo algumas Características Habitacionais. Brasil, 1980.....	143
Tabela III.14 - Domicílios Particulares Permanentes, por Situação de Saneamento. Regiões Metropolitanas, 1970 e 1980.....	144
Tabela III.15 - Nível de Intermediação Financeira na Construção Habitacional no Brasil. 1964-1986.....	149

- Tabela III.16 - Domicílios Particulares Permanentes, por situação do domicílio, segundo situação de Saneamento e Energia Elétrica. Brasil, 1970 e 1980.....154
- Tabela III.17 - Proporção de Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo situação de Abastecimento de Água (% em relação ao total de domicílios de cada R.M.).Regiões Metropolitanas, 1980.....155
- Tabela III.18 - Proporção de Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Características de Instalação Sanitária e Rede de Escoadouro (% em relação ao total de cada R.M.). Regiões Metropolitanas, 1980.....155
- Tabela III.19 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Características Habitacionais. Regiões Metropolitanas, 1980.....157
- Tabela III.20 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Tipos de Inadequações Habitacionais. Regiões Metropolitanas, 1980.....158
- Tabela III.21 - Indicadores Habitacionais. Brasil Urbano, 1980.....160
- Tabela III.22 - Densidade dos Domicílios Particulares. Países da América Latina. Dados da década de 70 e de 80.....162
- Tabela III.23 - Distribuição dos Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo o número de Moradores por Cômodo. Regiões Metropolitanas, 1980.....163
- Tabela III.24 - Famílias residentes em Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo algumas Características Inadequadas da Estrutura Física das Habitações. Regiões Metropolitanas, 1980.....165
- Tabela III.25 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo o Número de Inadequações Simultâneas existentes. Regiões Metropolitanas, 1980.....166
- Tabela III.26 - Proporção de Famílias residentes em Domicílios Particulares Permanentes Urbanos com Algum Tipo de Inadequação, por Faixa de Renda. Regiões Metropolitanas, 1980.....168
- Tabela III.27 - Domicílios Particulares Permanentes, Urbanos e Rurais, segundo Algumas Características Habitacionais. Brasil, 1980, 1981, 1985 e 1988.....176
- Tabela III.28 - Número Médio de Pessoas por Cômodo e de Pessoas por Dormitório, segundo Níveis de Renda. Regiões Metropolitanas, 1989.....177

Tabela III.29 - Proporção de Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Situação de Adequação/Inadequação e Características Habitacionais Inadequadas. Regiões Metropolitanas, 1980, 1981 e 1989..178

Tabela III.30 - Proporção de Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Características de Abastecimento de Água e Instalação Sanitária (e Escoadouro). Regiões Metropolitanas, 1989.....179

Tabela III.31 - Proporção de Famílias Residentes em Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Características Habitacionais Inadequadas. Regiões Metropolitanas, 1980 e 1989.....180

Tabela III.32 - Famílias, segundo Características Habitacionais. Regiões Metropolitanas, 1980 e 1989.....181

Tabela III.33 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, por Condição de Ocupação. Regiões Metropolitanas, 1981 e 1989.....182

Tabela III.34 - População Favelada no Município de São Paulo, 1980/87.....183

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- APE's - Associações de Poupança e Empréstimos.
- B.N.H. - Banco Nacional de Habitação.
- COHAB's - Companhias Habitacionais.
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.
- F.C.P. - Fundação da Casa Popular.
- F.G.T.S. - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
- F.I.B.G.E. - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- J.K. - Juscelino Kubitshek
- ORTN - Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional.
- PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação.
- PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados.
- S.F.H. - Sistema Financeiro da Habitação.
- R.M.'s - Regiões Metropolitanas
- R.M.S.P. - Região Metropolitana de São Paulo
- V. T. I. - Valor da Transformação Industrial

APRESENTAÇÃO

Após várias décadas de industrialização, de crescimento econômico e de um enorme incremento na capacidade de geração de riqueza, o Brasil ainda apresenta como uma de suas características principais um enorme nível de desigualdade social. Parcela expressiva da população vivendo em situações inaceitáveis de pobreza ou miséria absoluta é um dos aspectos mais aparentes do terrível contraste existente numa sociedade cada vez mais urbana e industrial, que ofereceu para os segmentos mais beneficiados desse desenvolvimento padrões de vida e de consumo comparáveis ao dos países mais desenvolvidos do mundo.

Ao lado de diversas carências sociais presentes nesse universo populacional "excluído" dos frutos do desenvolvimento econômico do país, a crise habitacional é um dos indicadores da situação de pobreza a que está submetida parcela expressiva da população brasileira.

O surgimento e a manutenção de um agudo quadro de crise social em meio a uma etapa de enorme prosperidade econômica desde 1930 e, principalmente, no período 1950/80, já despertara em muitas pessoas uma enorme preocupação em relação à dura realidade expressa pelas péssimas condições de vida da maioria da população e à evolução da situação social no país. Os impactos da crise dos anos 80, a dimensão dos problemas que ela expressava e as dificuldades para a sua superação que, passo a passo, foram sendo desvendadas, multiplicou os motivos de preocupação em relação à questão social, e tornou ainda mais pessimistas as expectativas quanto a sua evolução.

Nesse contexto, entre as diversas pesquisas realizadas ou iniciadas nos anos 80, em torno da questão social e da situação da pobreza no Brasil, tive a oportunidade de participar de algumas pesquisas realizadas no Instituto de Economia da UNICAMP, nas quais meu trabalho esteve mais diretamente voltado ao estudo da situação habitacional. A Habitação é uma das necessidades básicas da população, e assim, o estudo das condições habitacionais da população deve estar inserido nos estudos sobre a situação de pobreza, embora a situação de crise habitacional não necessariamente esteja restrita somente aos segmentos pobres da população. A Questão da Habitação surgiu, assim, como o objeto de pesquisa dessa dissertação.

O rápido e elevado processo de crescimento econômico e industrialização foi acompanhado pelo desenvolvimento de uma expressiva crise habitacional no meio urbano brasileiro. Nesse contexto, interessava analisar os motivos ou fatores determinantes de uma crise habitacional estabelecida, com vários aspectos já bastante analisados e conhecidos, numa etapa de enorme transformação social e prosperidade econômica, cuja potencialização da criação da riqueza não resultou em correspondentes melhorias das condições de moradias, cujo número foi rapidamente expandido no meio urbano, em função do processo de industrialização/urbanização. Mais especificamente, o objetivo central dessa dissertação está na idéia de acompanhar a evolução dos fatores determinantes mais gerais da crise habitacional no Brasil, ao longo dessa etapa de crescimento econômico e industrialização, procurando destacar os principais aspectos associados às formas que esses determinantes foram sendo conduzidos e moldados durante o processo de industrialização e de enormes transformações políticas, econômicas e sociais.

Essa tarefa levou à necessidade de procurar estabelecer os determinantes mais gerais da crise habitacional numa sociedade capitalista. Para isso, procuramos fazer uma análise introdutória, no capítulo I, na qual são buscados, em alguns estudos já sistematizados sobre a questão habitacional no capitalismo, os elementos determinantes que, em grande medida, são comuns em várias sociedades capitalistas, e que têm maior importância explicativa para o surgimento e reprodução da crise habitacional. Mesmo reconhecendo prontamente a especificidade que a crise habitacional e alguns de seus determinantes apresentam em diferentes sociedades e/ou contextos históricos, a análise e o destaque dos principais determinantes da crise habitacional surgem como uma tarefa útil e necessária para a análise da questão habitacional no Brasil. Além disso, partindo do reconhecimento de que em determinado momento histórico, em vários países de capitalismo desenvolvido, a questão habitacional foi razoavelmente superada, procuramos também, mesmo que numa breve análise, destacar os principais fatores presentes no desenvolvimento capitalista desses países, assim como a importância das políticas habitacionais implementadas e de suas principais medidas ou mecanismos de intervenções, que foram capazes de viabilizar melhorias significativas das condições habitacionais da grande maioria da população, principalmente no período após a 2ª Guerra Mundial. Realizada na segunda seção do capítulo I, essa análise coloca-se como um pano de fundo importante, a partir do qual a análise dos determinantes e da evolução da questão habitacional no Brasil ganha um quadro referencial, em certa medida comparativo, aspecto importante principalmente para a realização das conclusões dessa dissertação, mas também para um balizamento na análise da questão habitacional no Brasil.

O capítulo II foi dedicado à análise de aspectos relacionados às transformações sócio-econômicas, demográficas, assim como do processo de industrialização e da relação desses elementos com a questão habitacional no Brasil. Destacando as profundas e importantes transformações demográficas, econômicas, sócio-políticas, etc, ocorridas no país nos últimos anos, inicialmente procuramos situar e caracterizar brevemente a dimensão da crise habitacional brasileira ao findar um longo período de enorme prosperidade econômica. Posteriormente, uma breve análise do processo de industrialização no Brasil, com ênfase em seus resultados e reflexos sobre a situação social e da pobreza, procurando discutir alguns fatores determinantes da distribuição dos enormes ganhos econômicos obtidos, consitiuiu-se numa tarefa indispensável para destacar como as formas, o comportamento, ou o tipo de evolução dos determinantes mais gerais da crise habitacional no país podem ser situadas no contexto de um processo de desenvolvimento concentrador e excludente.

A partir das considerações do capítulo II, procuramos analisar, no capítulo III, a evolução dos principais determinantes da crise habitacional, assim como destacar alguns indicadores que caracterizariam, em alguns períodos, alguns aspectos importantes do quadro de Crise Habitacional. Nas duas primeiras seções, com ênfase no período da industrialização pesada, da constituição de um mercado de trabalho tipicamente capitalista, de um país majoritariamente urbano e marcado pelo grande desenvolvimento industrial, enfocamos principalmente o período que vai desde o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até o final da década de 70, quando inicia-se o esgotamento do padrão de crescimento estabelecido ao longo de décadas. Essa análise enfoca o período em que a crise habitacional brasileira estabelece-se e que ganha expressão muito significativa, e por isso, procuramos destacar também

diversos aspectos da evolução do quadro de precariedade habitacional no país, e em algumas regiões metropolitanas. Na seção seguinte, apresentamos um balanço da situação de precariedade habitacional para o ano de 1980, como expressão do saldo dessa etapa de enorme crescimento econômico. Num quadro já bastante agravado, a crise econômica dos anos 80 trouxe expectativas muito pessimistas quanto ao agravamento da crise social e habitacional. Assim, na quarta seção procuramos apresentar a evolução de alguns indicadores da situação habitacional e também fazer uma breve análise sobre os determinantes dessa evolução. Essa análise esteve bastante limitada pelas dificuldades de contar com dados e trabalhos já elaborados acerca de elementos importantes e indispensáveis a uma conclusão sobre a evolução da década. Dessa forma, essa análise apresenta um caráter bastante exploratório e está voltada também à colocação de questões a serem discutidas e pesquisadas. Este terceiro capítulo conta ainda com as considerações finais relacionadas ao desenvolvimento excludente e à Crise Habitacional no Brasil.

No quarto capítulo são apresentadas as conclusões dessa dissertação, que conta ainda com as referências bibliográficas como última parte integrante.

I - INTRODUÇÃO

I.1 - A Questão Habitacional no Capitalismo

A questão habitacional circunscreve os vários aspectos ligados à falta de condições habitacionais adequadas para uma grande parcela da população, ou seja, tanto as características da precariedade que denotam uma situação de crise habitacional, quanto os seus determinantes. (1)

São expressão dessa crise o superpovoamento, o elevado preço dos aluguéis, a escassez de equipamentos e infra-estrutura urbana e de serviços de saneamento básico, a inadequação do espaço residencial às diferentes atividades domiciliares, a precariedade dos materiais de construção, etc. Nessa situação, uma grande parcela da população reside em moradias que não lhes possibilitam a adequada satisfação de necessidades socialmente determinadas, tais como: proteção ambiental, privacidade, higiene, conforto, segurança, lazer, descanso, preparo de alimentos, etc.

Enquanto uma questão bastante subjetiva, os requisitos mínimos necessários à satisfação das necessidades habitacionais estão sujeitos a alterações de acordo com o desenvolvimento sócio-econômico em cada sociedade e em cada momento histórico. Esses requisitos foram analisados em vários trabalhos, onde foram destacados desde os padrões mínimos requeridos em dado contexto histórico até as formas metodológicas para diagnosticá-los

(1) "A questão da moradia é primordialmente a de sua crise". CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983, p. 183.

e mensurá-los.⁽²⁾ Neste capítulo porém, interessa-nos a discussão acerca dos determinantes da situação de crise habitacional nas sociedades capitalistas, que iniciaremos no item seguinte.

(2) A esse respeito veja, por exemplo, os seguintes trabalhos: TASCNER, Suzana Pasternak. Moradia da Pobreza: Habitação sem Saúde. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982; VETTER, David Michael. Problemas conceituais e operacionais na avaliação da "adequação" das condições residenciais através dos indicadores elaborados com dados dos Censos e das PNAD's. In: Revista Brasileira de Estatística. FIBGE, ano XLII, n^o 168, out/dez, 1981, pp. 283-314; PREMOLI, Horácio. Un aporte al concepto de déficit habitacional. IN: Investigación sobre pobreza en Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Documentos de trabajo n^o 5, Buenos Aires, mayo 1988; CORTAZAR, R. Necesidades básicas e extrema pobreza. Estudios CIEPLAN, Setembro de 1977, Santiago do Chile.

I.1.1 - Os determinantes da crise habitacional

Para Castells a situação de penúria gerada pela crise habitacional é suscitada pela concentração urbana. Para esse autor, o mecanismo de produção da crise da habitação aparece claramente com a implantação do modo de produção capitalista e o avanço da indústria:

"(...) a moradia é um dos elementos essenciais da reprodução da força de trabalho. Como tal, ela segue os movimentos de concentração, dispersão e distribuição dos trabalhadores e também provoca, em caso de crise, um ponto de estrangulamento importante no processo de produção. Historicamente, a crise da moradia aparece primordialmente nos grandes aglomerados urbanos subitamente conquistados pela indústria. Com efeito, no local onde a indústria coloniza o espaço, necessita organizar, ainda que a nível de acampamento, a residência de mão de obra necessária. Em compensação, enxertando-se num tecido urbano já constituído, a industrialização aproveita a mão-de-obra potencial, que já reside no lugar e suscita em seguida um forte movimento migratório, cujas dimensões ultrapassam amplamente as capacidades de construção e de equipamentos de uma cidade herdada de um modo de produção anterior. Assim, a penúria das moradias, as falhas de equipamento e de salubridade do espaço residencial resultam do aumento brusco da concentração urbana, num processo dominado pela lógica da industrialização. (...) Assim, quanto maior a taxa de crescimento industrial(capitalista), mais intenso é o crescimento urbano, maior é a tendência à concentração em grandes aglomerações e maior é a penúria de moradias como também a deterioração do património imobiliário."⁽³⁾

Este autor aponta também que a situação de crise habitacional "não é uma necessidade inexorável dos processos de urbanização; ela responde a uma relação entre a oferta e a procura, a qual é determinada pelas condições

(3) CASTELLS, Manuel, op. cit. p.187.

sociais de produção do bem, objeto do mercado, quer dizer, a moradia."⁽⁴⁾

Essa crise não é vista por Castells como puramente conjuntural e nem como uma simples questão de equilíbrio entre oferta e procura:

"Trata-se de uma defasagem necessária entre as necessidades, socialmente definidas, da habitação e a produção de moradias e de equipamentos residenciais. É a determinação estrutural desta defasagem, bem como suas peculiaridades históricas, que precisamos estabelecer."⁽⁵⁾

Nesta seção procuramos apontar os principais elementos responsáveis por essa defasagem existente entre a produção e as necessidades de habitações, que estão na base da explicação da crise habitacional.⁽⁶⁾

Como a crise habitacional não é uma necessidade inexorável dos processos de urbanização e sim expressão da estrutura econômica e social na qual ela é gerada, a investigação remete a considerações e análises a respeito do bem (habitação) e das condições sociais em que se dá a sua produção, distribuição e consumo, as quais quando

(4) *Idem, ibidem*, p. 183.

(5) *Idem, ibidem*, p. 183/185.

(6) Apesar das importantes referências sobre a questão da moradia deixadas por ENGELS desde o século passado, suas conclusões apontavam para a idéia de que a crise habitacional somente poderia ser resolvida com a superação do modo de produção capitalista. Mesmo destacando a dependência dos trabalhadores aos seus salários, na medida que não possuem patrimônio, como elemento que dificultaria o acesso a um bem de alto valor, ENGELS não explicita concretamente os mecanismos determinantes da reprodução da crise habitacional no capitalismo, talvez até movido pelo desinteresse político e pela descrença na viabilidade de ser resolvida a questão da habitação nos marcos do sistema capitalista: "Quanto a querer resolver o que se chama problema da habitação, isso veio-me tão pouco à idéia como ocupar-se detalhadamente do problema ainda mais importante da alimentação". ENGELS, F. *A Questão da Habitação*. Aldeia Global, Belo Horizonte, 1979, p.74. Por essas questões, e pelas enormes transformações ocorridas no capitalismo após suas análises, optamos por não nos determos em suas referências, mas apenas destacar, como também CASTELLS destacou, como princípio básico, que concordamos com ENGELS no fato de que não há sentido em assimilar a relação locatário-proprietário à relação operário-capitalista. CASTELLS, op. cit., p.183.

analisadas, num nível menor de abstração, expressam as influências de determinados contextos sócio-político, econômico e também urbano, que, portanto, precisam ser considerados em análises específicas de cada caso. (7)

A habitação é um bem de consumo durável de alto valor, do qual a população necessita de forma prontamente acabada para consumi-lo ao longo de um extenso período de tempo. Cabe, portanto, destacar que todas as formas de construção habitacional, seja do ponto de vista individual ou, ainda mais, da produção global, implicam a necessidade da acumulação prévia de uma soma elevada de recursos - seja de quem vai consumi-lo, do proprietário ou de terceiros -, devido à sua própria característica de bem de consumo durável de alto valor.

Portanto, na questão da produção da habitação a necessidade do financiamento - seja da produção ou do consumo - já aparece como um elemento importante de análise. Assim, a produção desse bem estará bastante associada às possibilidades que determinada sociedade coloca para o financiamento do setor habitacional. A relação dessa característica com o nível de renda (familiar ou pessoal) já coloca também, a nível individual, restrições às formas de ocupação da moradia. Para aqueles não possuidores de uma soma acumulada de recursos, portanto, incapazes de comprar ou encomendar a construção de uma habitação de imediato, cabe o acesso através do aluguel, da compra financiada ou de outros mecanismos extra-mercado.

(7) Porém, nesta primeira seção estamos mais preocupados em discutir os aspectos mais gerais da questão habitacional nas sociedades capitalistas do que o estudo de casos específicos, e por isso não nos preocuparemos com as questões particulares de cada contexto histórico ou nacional.

Numa sociedade capitalista, a produção, a distribuição e o consumo da habitação, entendida aqui como uma mercadoria, tendem a ser determinados pelas regras do mercado, e processados sob a lógica da valorização do capital. É preciso, portanto, mostrar como a lógica capitalista atua sobre o circuito de produção e realização deste bem, e quais as condições de financiamento - da produção e consumo - e de acesso da população a uma habitação adequada que dela resultam.

Vivendo exclusivamente de seus salários, a grande maioria da população trabalhadora não tem recursos acumulados ou uma poupança prévia suficiente para financiar seu próprio consumo habitacional através da compra (à vista) de uma habitação. A propriedade de uma habitação adequada, assim como o impulso para a sua construção tende a ser quase que uma exclusividade da classe capitalista e das camadas médias mais favorecidas, que além das habitações para uso próprio também podem promover a produção rentista da moradia de aluguel.

As dificuldades de acesso à moradias adequadas serão, portanto, maiores entre a classe trabalhadora, onde estará concentrada a crise habitacional, mas podem também atingir, em determinadas circunstâncias, alguns segmentos da classe média.

Numa sociedade capitalista, na ausência de qualquer intervenção pública, o salário ou o nível de renda das famílias da classe trabalhadora e de segmentos da classe média aparecem como elemento fundamental para o acesso a uma moradia. A renda corrente das famílias (que no caso da classe trabalhadora é, em geral, basicamente composta pelos salários) irá determinar as possibilidades de acesso a uma moradia diante das condições gerais da produção do bem, e estarão basicamente associadas às

condições do aluguel ou de financiamento à aquisição de moradia própria. Assim, a situação habitacional será determinada fundamentalmente pelas possibilidades que o nível de renda das famílias coloca para a rentabilidade dos investimentos e a conseqüente expansão da produção capitalista (seja aquela para a venda à vista, financiada ou para aluguel) de habitações e para as diferentes ações fora do circuito formal de produção capitalista. Portanto, a situação habitacional, em cada contexto histórico e em diferentes países capitalistas, estará bastante determinada pela relação entre o nível de renda (que se diferencia entre as classes sociais) e as condições gerais de produção da habitação (seja no setor capitalista ou fora dele), na qual se inclui também a questão do financiamento.

A produção capitalista da habitação, sob a lógica da valorização do capital, está diretamente associada às expectativas quanto ao rendimento esperado da aplicação de capital na produção para a venda ou para o aluguel. Ela será então orientada para as camadas da população que supõe-se detentoras de um nível de renda compatível com as expectativas de remuneração do capital investido, cujo cálculo considera os custos de produção esperados que irão determinar o montante de capital aplicado. Esse montante de capital estará, portanto, dependendo das condições gerais de produção existentes em determinados contextos históricos, tais como: o tipo de técnica utilizada e de materiais de construção, o preço dos terrenos, o nível de organização capitalista do setor da construção e da indústria de materiais de construção, etc. Tanto a remuneração do capital como o montante investido na área habitacional estarão também associados às expectativas de rentabilidade em outros tipos de investimentos concorrentes.

Dessa forma, a crise habitacional tende a concentrar-se nos segmentos da população cujo nível de renda tende a ser menor e num patamar incompatível com o preço resultante das condições gerais de produção prevalecentes em dado contexto histórico. Assim, a classe trabalhadora e, principalmente os seus integrantes de menor nível de renda, serão, em geral, os mais atingidos pela crise habitacional.

Portanto, o ritmo de urbanização, o nível de renda - principalmente o da classe trabalhadora, que é teoricamente destituída de patrimônio -, as condições gerais da produção do bem numa sociedade capitalista (dentro ou fora do setor de produção habitacional capitalista), que incluem as condições de financiamento da produção e/ou do consumo, podem ser consideradas como os principais elementos na análise da situação habitacional de determinada sociedade capitalista, em regime de "mercado livre" atuando no setor habitacional, ou seja, na ausência de intervenção pública.

Com a evolução do processo de industrialização e de urbanização, acentuando a demanda por habitações nas cidades, a crise habitacional tende a se agravar de forma proporcional à magnitude da incompatibilidade da renda de certos segmentos da população com as condições gerais da produção habitacional (capitalista ou não), nas quais se destacarão não somente o alto valor da moradia, mas também as dificuldades de provisão de um volume e de um sistema adequado de financiamento à produção global de habitações, nos marcos do funcionamento de um "mercado livre".

Para Ribeiro "existem dificuldades estruturais" para que o setor capitalista habitacional "surja e possa suprir as necessidades sociais". Essas dificuldades, segundo o autor, referem-se aos obstáculos existentes para

a valorização de capitais na produção de habitações, que estão ligadas às condições de produção e realização do capital investido na construção de moradias⁽⁸⁾. O primeiro obstáculo, segundo o autor seria a propriedade privada da terra e o segundo a inexistência de uma demanda solvável.

Representando o monopólio sobre uma condição de produção, a propriedade privada da terra, segundo Ribeiro, obstaculizaria o desenvolvimento do capital enquanto exigiria que ele pagasse "um tributo para obter esta condição a cada novo ciclo de sua reprodução". Assim o controle de um elemento fundamental no processo de produção habitacional seria dificultado para o capitalista produtor, devido a outros agentes possuírem o direito de uso da terra. Esse controle para o autor seria importante para o desenvolvimento capitalista da produção habitacional.

Entretanto, é fato bastante claro que o desenvolvimento capitalista está intimamente associado à existência da propriedade privada. MARICATO já preocupou-se com essa questão e apontou que a propriedade privada é condição fundamental para o desenvolvimento do capital imobiliário no setor habitacional.⁽⁹⁾ O grande desenvolvimento da promoção imobiliária voltada para a produção de moradias para os segmentos de renda elevada, em vários países capitalistas, também atesta que a propriedade

(8) Nesta perspectiva Ribeiro aponta que "na verdade não estava nos horizontes de Engels os obstáculos para a valorização de capitais na produção de habitações. Por isso, segundo o autor, "Engels não consegue ser convincente quando tenta explicar porque malgrado o fato das moradias alugadas aos operários apresentarem elevadas taxas de rentabilidade em relação ao investimento realizado, o desenvolvimento de um setor capitalista de produção de habitação encontra dificuldades. Na sua opinião interessava aos capitalistas manter a penúria das moradias como meio de manter a dominação sobre os operários." RIBEIRO, Luis Cesar Queiróz. Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção de Habitações. Série Estudos e Debates, n° 9. Publicações PUR. U.F.R.J., Rio de Janeiro, Janeiro de 1985. p. 12 à 14..

(9) "Dos numerosos estudos teóricos que se ocupam da questão fundiária queremos reter aqui apenas duas idéias principais: a) que a propriedade privada da terra é condição fundamental (e não obstáculo como pensam alguns) para o desenvolvimento do capital imobiliário (...)". MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1987, p. 69.

privada não se colocou como um obstáculo e sim como condição elementar ao crescimento da produção habitacional para esses segmentos da população. Nesse ponto é muito importante destacar que o grande desenvolvimento do capital imobiliário, do processo de incorporação, de atividades capitalistas produtoras principalmente para as camadas de renda média e alta, não significa que não exista nenhum obstáculo ao desenvolvimento da produção tipicamente capitalista no setor habitacional, que derive da forma como a utilização da terra urbana se articula com o processo de produção habitacional tipicamente capitalista.

Ainda que a existência da propriedade privada não deva ser propriamente colocada como um obstáculo ao desenvolvimento do capital imobiliário e nem de um setor capitalista - enquanto ela é um das bases sobre as quais o sistema capitalista está assentado -, deve-se destacar que a expansão do setor especificamente capitalista de produção de habitações é entravada pelo monopólio sobre um fator de produção, a terra urbana, que não é passível de produção ou reprodução. Na medida que esse monopólio é utilizado para obter um ganho especulativo que eleva o preço dos terrenos, e que conseqüentemente contribui para a elevação do preço de produção da moradia, a atividade especificamente capitalista de produção habitacional fica prejudicada por ter que contar com um preço de produção mais elevado, que restringe o seu mercado potencial, dificulta a expansão da produção tipicamente capitalista diante de parcelas da população que detém menores níveis de renda. (10)

(10) CASTELLS apontou que "não podemos operar, como se fez algumas vezes, a racionalidade do lucro industrial à pura especulação individual dos proprietários imobiliários. Pois se o emprego seguro do capital dos pequenos arrendatários ainda existe, o essencial do mercado imobiliário nas grandes cidades, é controlado por organismos financeiros sempre presentes (por exemplo os "holdings" que concedem os empréstimos para construção)." Deste ponto de vista, apontou para o fato de que a produção habitacional capitalista (a que busca o lucro na produção) também está associada, e não em oposição, à parcela mais importante da dinâmica do mercado imobiliário. Ele também reconheceu ser notória "a enorme dependência da construção com relação à disponibilidade e aos preços dos terrenos, como com relação à

Assim, na perspectiva desse trabalho, não é a propriedade privada, mas sim o monopólio sobre a terra e sua utilização para a obtenção de um ganho especulativo que se coloca com um obstáculo ao desenvolvimento e expansão, ou seja, a uma maior generalização, da produção especificamente capitalista no setor habitacional.⁽¹¹⁾ Mas deve-se destacar, desde já, que a eventual resolução dessas dificuldades do setor capitalista habitacional não garante o seu desenvolvimento, sua expansão, e sua capacidade de *suprir as necessidades sociais*. A satisfação das necessidades habitacionais do conjunto da população está também associada e determinada por outros fatores.

Antes de seguir para análise desses fatores, é muito importante registrar que o monopólio sobre a terra

especulação imobiliária resultante", e apontou que esta relação de dependência tem a forma de uma "articulação da renda imobiliária com o lucro capitalista". Na medida que existe essa enorme dependência e que, em decorrência do processo de especulação imobiliária - que é viabilizado pelo monopólio sobre um fator irreprodutível e indispensável à produção imobiliária, a terra urbana -, o preço da terra e conseqüentemente da moradia geralmente se tornam mais elevados, o que é suficiente para caracterizar uma contribuição para a restrição da expansão do setor que produz moradias nos moldes tipicamente capitalista, ou seja, para caracterizar um entrave ao desenvolvimento e expansão desse tipo de produção. Assim, o fato do ganho especulativo poder até estimular a produção no setor capitalista - através da articulação da renda imobiliária com o lucro capitalista - não significa que essa produção tenda a se expandir a partir de uma dinâmica tipicamente capitalista, mas sim restringir-se a segmentos de maior nível de renda, sob o comando da lógica comercial, mercantil e financeira que são típicas dos processos de incorporação imobiliária. Sobre as referências utilizadas do autor citado, veja CASTELLS, M., op. cit., p 190.

- (11) O fato do setor capitalista não se desenvolver na produção de moradias de preço reduzido, e sim, geralmente, atender as camadas de renda média e alta, aponta que a própria lógica rentista, assentada no monopólio sobre a terra e articulada à busca do ganho especulativo, é que tenderia a criar condições de preços mais elevados e reduzir a parcela da população que pode tornar sua demanda solvável no mercado habitacional capitalista. Essa tendência, embutida na lógica imobiliária - comercial, mercantil e financeira - coloca a especulação imobiliária em muitas sociedades, como particularmente no caso do Brasil, como uma das dificuldades de superação da crise habitacional. Dificulta também a conquista de objetivos de produção em massa de habitações de baixo custo, que geralmente podem resultar de políticas econômicas ou sociais que orientam-se em aumentar a parcela da demanda solvável e muitas vezes definir o acesso a habitação por regras diferentes da do mercado, assim como, ressaltando novamente, dificulta a expansão da produção habitacional tipicamente capitalista. Como apontou CASTELLS, "do ponto de vista de uma política da habitação o primeiro obstáculo a vencer é a especulação imobiliária." (grifo nosso) CASTELLS, M. op. cit., p. 191.

urbana, e o processo de especulação imobiliária que a ela surge associado, colocam também obstáculos à produção em massa de habitações para o conjunto da população, essencialmente porque o consecução de tal objetivo, na incapacidade do setor capitalista em prover moradias ao conjunto da população, passa geralmente por iniciativas isoladas - de indivíduos ou famílias- e públicas, que também necessitam superar essa tendência - esse obstáculo - que contribui para a elevação do preço da moradia. Assim, a especulação imobiliária dificulta as ações individuais das famílias visando a produção habitacional, e também as intervenções públicas no sentido da superação da crise habitacional, exigindo dessas, em muitos casos, forte controle da ocupação e uso do solo urbano, que elimine ou reduza substancialmente os ganhos especulativos do capital imobiliário, ou seja, os ganhos que também dificultam a ação de famílias, de instituições sem fins lucrativos, de políticas públicas na área habitacional. (12)

Embora a questão do monopólio sobre a terra urbana e da especulação imobiliária coloque restrições ao desenvolvimento da produção capitalista habitacional,

(12) A lógica especulativa presente na ocupação do solo urbano, surge associada e é viabilizada pela existência do monopólio sobre um fator irreprodutível e indispensável a produção da moradia. Mas ela tem sua dinâmica garantida e os ganhos especulativos fundados também em outros mecanismos importantes. A dinâmica especulativa com a terra urbana tem sua lógica, ou seja, os ganhos especulativos, viabilizada também pelas valorizações provocadas pelas alterações ocorridas no meio urbano, onde é o poder público que realiza a maioria das mudanças, dos investimentos, e até das leis, que no conjunto acabam estimulando, beneficiando e sancionando os ganhos com a especulação imobiliária. Pelo seu caráter comercial, financeiro, e principalmente mercantil, ele está intimamente associado às formas de organização do poder público e das leis criadas em torno da questão da ocupação e uso do solo urbano, em diferentes contextos históricos ou nacionais. Assim, em alguns países, algumas medidas adotadas pelo poder público caminharam no sentido de restrição da especulação através principalmente de medidas que buscam fazer retornar, aos cofres públicos e à sociedade como um todo, o ganho originado a partir de intervenções, investimentos, que apresentam, em sua grande maioria, um caráter público. Medidas direcionadas à restringir a importância do direito de propriedade na definição do tipo de uso, de construção, nas possibilidades de ganhos especulativos, têm garantido em muitos países um controle que repercute favoravelmente sobre os preços dos terrenos, ainda que eles continuem sendo de propriedade privada.

principalmente para a de baixo custo, e para a superação da crise habitacional, as dificuldades de expansão, de generalização da produção capitalista de moradias, e também as dificuldades referentes à superação da crise habitacional são muito maiores, sendo determinadas também por outros fatores importantes.

RIBEIRO definiu como o segundo obstáculo ao desenvolvimento do setor capitalista na área habitacional a inadequação do valor da moradia aos salários.⁽¹³⁾ Do nosso ponto de vista, as questões principais relacionadas às dificuldades de maior generalização da produção habitacional capitalista estão envolvidas nessa relação, que permite incorporar desde a análise de questões relacionadas ao processo de produção habitacional capitalista⁽¹⁴⁾, assim como destacar a importância determinante do nível salarial ou de renda - gerado em cada contexto histórico ou sociedade - na situação de crise habitacional, fator que não está sob o controle ou responsabilidade do setor capitalista habitacional, mas das economias capitalistas como um todo.

Com relação a esse segundo obstáculo, Ribeiro aponta que com o alto valor da moradia e limitando-se aos salários a renda da maioria da população, o retorno do capital a sua forma dinheiro tende a se prolongar, por isso *"a produção capitalista da habitação passa a depender da existência de um capital de circulação capaz de suportar este longo período de rotação, através do financiamento do*

(13) Esse sim, do nosso ponto de vista, pode ser considerado como o principal obstáculo a expansão da produção capitalista habitacional, considerando que uma grande parte da classe trabalhadora geralmente detém um baixo nível de renda - que é incompatível com o valor da moradia produzido em bases capitalistas -, e ainda que ocorre uma insuficiente oferta de um volume adequado de financiamentos e em condições acessíveis à classe trabalhadora, numa situação de funcionamento de um "mercado livre" no sistema capitalista.

(14) Entre as quais podem ser incluídas as questões referentes a liberação dos terrenos, ao monopólio sobre a terra urbana e à especulação imobiliária que eleva o preço de produção da habitação.

consumo, permitindo ao capital construtor obter uma rotação normal"⁽¹⁵⁾. Nesse segundo obstáculo o autor destaca, portanto, a importância do financiamento ao consumo para que o capital possa ter condições adequadas de se reproduzir na produção de moradias.

Assim, na visão desse autor, a questão da inexistência de uma demanda solvável para uma parcela expressiva da população fica muito restrita à questão do financiamento e, portanto, as condições para que o setor capitalista habitacional se desenvolva estão bastante vinculadas à superação dos obstáculos colocados pelas dificuldades de acesso aos terrenos e aos financiamentos, como se pode notar nessa afirmação:

"A emergência e desenvolvimento de um setor capitalista de produção de moradias depende pois da existência de liberação do terreno e financiamento ao consumo, seja através do aluguel ou da compra. As formas como são atendidas estas necessidades determinam em cada sociedade e em cada momento histórico as características dos processos de⁽¹⁶⁾ produção e circulação da habitação(...).

Feitas as ressalvas em relação à questão da relação entre a propriedade privada e a liberação de terrenos, cabe agora apontar que neste trabalho já destacamos a importância e a necessidade de financiamento à produção e/ou consumo das habitações, e de acordo com Ribeiro também reconhecemos que sua ausência coloca um obstáculo ao desenvolvimento (maior generalização da produção) do setor capitalista habitacional. Como ressaltou MELO, "a produção quer pública quer privada do espaço

(15) RIBEIRO, L.C.Q. op. cit., p. 14.

(16) Idem, ibidem, p. 14.

residencial em larga escala pressupõe a constituição concomitante de uma estrutura de financiamento".⁽¹⁷⁾

Mas é importante ressaltar que, na perspectiva desse trabalho, a questão da inexistência de uma demanda solvável deve contemplar outros aspectos que vão além da necessidade de financiamento, como as dificuldades historicamente verificadas de incorporação de progresso técnico na indústria da construção e conseqüente redução dos custos de produção⁽¹⁸⁾ de um bem de elevado valor, e, principalmente, a questão dos baixos salários, que se apresenta como a outra face principal determinante da insolvabilidade da demanda habitacional de grande parte da classe trabalhadora e de segmentos da classe média. Assim, a magnitude dos salários pode ter maior ou menor impacto sobre a situação de demanda solvável em determinado contexto ou sociedade.

Isso significa que, além da oferta de financiamentos, pode se tornar necessário a adoção de subsídios ou de outras formas de compatibilização do valor da moradias aos salários (juros baixos, isenções fiscais, etc) para a ampliação da demanda solvável. Somente a oferta de financiamentos pode ser insuficiente para tornar solvável a demanda de segmentos expressivos da população, principalmente os de menor nível de renda, e assim, ser incapaz de criar condições para que ocorra o desenvolvimento, uma generalização da produção capitalista no setor habitacional que "possa suprir as necessidades sociais".

(17) Segundo esse autor, "na ausência desta última a produção de habitações toma o formato de produção rentista (onde inexistente o consumo pleno da mercadoria) e da produção contratista sob encomenda. Há um embotamento da produção pelos limites estreitos do mercado, que se resume aos rentistas e às classes burguesas". HELLO, A. B. C de. Regimes de Acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: uma perspectiva internacional comparada. Texto apresentado no III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, Águas de São Pedro, 8 à 11 de Maio de 1988, p. 1.

(18) CASTELLS, M., op. cit., p. 192.

Assim, na perspectiva deste trabalho, a inadequação do valor da moradia aos salários, ou seja, a inexistência de demanda solvável de grande parcela da população, surge também como principal obstáculo ao desenvolvimento, à expansão e generalização da produção capitalista no setor habitacional. Mas suas determinações e conseqüentemente as medidas necessárias para a sua superação e para que o setor capitalista habitacional *"surja e possa suprir as necessidades sociais"* não se resumem às questões ligadas ao financiamento e não estão associadas aos "obstáculos" criados pela propriedade privada. Considerando que a questão da inexistência de uma demanda solvável para o conjunto da população surge de uma relação entre as condições de produção e a situação de renda das famílias, e entendendo que a questão da liberação dos terrenos pode ser incluída entre as condições de produção da moradia, neste trabalho, a relação acima, vista de uma forma mais abrangente, aparece como a questão central na determinação da incapacidade do setor capitalista de produção habitacional em expandir sua produção e ofertar moradias ao conjunto da população, e também como determinante das enormes dificuldades enfrentadas pela produção não-capitalista realizada por ações familiares isoladas, e, portanto, na determinação da não satisfação das necessidades de moradia do conjunto da população, numa economia capitalista de "livre mercado". É nessa perspectiva que tentamos desenvolver em seguida os principais aspectos envolvidos na incapacidade do setor capitalista produtor de moradias, assim como na de processos de provisão habitacional não-capitalista realizados através de ações individuais isoladas, de suprirem adequadamente as necessidades de habitação do conjunto da população e, portanto, de criarem condições para a superação da situação de crise habitacional. Assim, procuramos mostrar os aspectos que, numa situação de "livre

mercado" no sistema capitalista, impedem a superação da crise habitacional.

Embora marcadas por diferenciações ligadas ao contexto histórico e às formas concretas em que se desenvolveram determinadas sociedades capitalistas, em geral observa-se que algumas características do processo de produção da moradia concorrem para que seu custo de produção e, por consequência, seu preço, sejam bastante elevados.

O terreno, do qual depende a construção da habitação, tem seu preço em elevação constante, como resultado do processo de especulação imobiliária. Entretanto, a elevação de preços dos terrenos não é viabilizada somente pelo monopólio sobre a terra urbana, mas está também associada a diversas formas de mudanças no meio urbano que promovem a valorização - processo no qual se destaca a importância da participação do poder público com suas leis, investimentos, etc. O controle público sobre as formas de uso da propriedade e as definições de critérios de taxaço visando o controle dos ganhos gerados pelos investimentos públicos, têm efeito regulador no processo de especulação imobiliária, o que significa uma intervenção nas regras de "livre mercado" e na lógica privada. O direito de propriedade, por exemplo, pode (e é o que tem efetivamente ocorrido em muitos países) ser dissociado do direito à qualquer forma de uso, de construção, e do direito à apropriação dos ganhos devido à valorização, a partir da implementação de políticas públicas que significariam, assim, restrições ao funcionamento do "livre mercado".

Como a dinâmica de ocupação e uso do solo urbano, na ausência de regulação do poder público, é dominada pela lógica privada do mercado - mercantil, comercial e

financeira -, ela resulta num processo de especulação imobiliária que a define perversamente. Entre as formas perversas de ocupação e uso do solo destacam-se principalmente: a retenção de glebas brutas e a elevação dos preços dos terrenos; o crescimento desordenado e exagerado das cidades; a baixa densidade de ocupação de algumas áreas; e o encarecimento dos custos de urbanização.

Essa situação tende a elevar o custo de produção das habitações e assim restringir a operação do setor capitalista de construção habitacional, e também criar dificuldades para as eventuais ações realizadas à margem desse setor, pois atua na restrição do acesso da população ao espaço urbano e à infra-estrutura, na elevação do custo da habitação e em outros aspectos que dificultam o acesso e a construção habitacional, de forma mais intensa quanto menor o nível de renda da população considerada.

A taxa de rotação do capital investido na construção tende a ser baixa, já que o tempo gasto no processo de fabricação e comercialização, pela natureza do próprio produto, é geralmente longo. Na construção para aluguel o retorno do capital investido é também muito lento, o que diminui a capacidade de reinvestimento na produção. As dificuldades de mecanização e de padronização das operações decorrentes do próprio processo de trabalho da produção habitacional também dificultam reduções significativas de custo com a mão de obra utilizada.⁽¹⁹⁾

(19) Em relação à redução dos custos e aumentos de produtividade no processo de construção, mesmo com um desempenho relativamente fraco, o setor capitalista desenvolveu condições mais satisfatórias que as ações isoladas de construções por encomenda ou com a utilização do trabalho familiar e contratado. O rebaixamento dos custos obtidos nessas últimas formas de produção habitacional foram geralmente sinónimos de rebaixamento da qualidade e expressão da precariedade das habitações e, portanto, não significaram também nenhum avanço em relação ao setor produtor capitalista e a outras formas de produção organizadas por empresas construtoras - cooperativas de trabalhadores, de sindicatos, etc -, que embora sem fins lucrativos, geralmente também utilizam as máquinas e as técnicas mais produtivas que estão disponíveis.

Assim, o processo de produção de habitações reúne características próprias que historicamente contribuem para dificultar a obtenção de ganhos de produtividade em níveis semelhantes a produção de muitos outros bens. A produção capitalista de habitações não conseguiu, em muitos países, reduzir significativamente o custo de produção, numa magnitude semelhante àquela obtida na produção capitalista de diversas mercadorias.⁽²⁰⁾

Dado o alto valor da moradia, a produção para a venda necessita geralmente de intermediação de financiamento ao consumo, até quando se destina à determinados segmentos das camadas médias. Embora possuindo um nível de renda mais elevado, uma parcela expressiva dessas camadas torna também sua demanda solvável através desse mecanismo que dispensa uma elevada soma prévia de recursos e permite o pagamento com a renda corrente. Para as camadas assalariadas de renda mais baixa a importância do financiamento ao consumo é ainda maior, mas nem sempre é suficiente para compatibilizar as possibilidades de gasto das famílias com o custo da habitação, que cresce ainda mais com os juros incidentes sobre o financiamento.

Como já destacamos a existência de disponibilidade de recursos para o financiamento da compra ou construção da habitação é um elemento fundamental para a

(20) "No mundo todo, a indústria da construção civil se apresenta como o único ramo da produção capitalista moderna ainda não atingido pelo conjunto de transformações tecnológicas e energéticas a que se convencionou chamar de Revolução Industrial. Trata-se portanto de um ramo da construção moderna que continua dominado por técnicas artesanais, pouco produtivas, que não só encarecem o produto final, como condenam grande contingente de mão-de-obra a permanecer pouco especializado e mal remunerado." BOLAFFI, Gabriel. A Questão Urbana, Produção de Habitações, Construção Civil e Mercado de Trabalho. In: Novos Estudos Cebrap, São Paulo, vol.2, n° 1, Abril de 1983, p. 62. Veja também MARICATO, E. (1987), op. cit., p. 20. Segundo FERREIRA, "dentro de cada país nem todas as indústrias puderam implementar os métodos fordistas. Na indústria da construção, por exemplo, as especificidades do processo de trabalho impediram que o ideal do fluxo contínuo prevalecesse." FERREIRA, Cândido G., O Fordismo, Sua Crise e o Caso Brasileiro. Cadernos do Cesit. Texto para Discussão n° 13. Instituto de Economia da UNICAMP, s. d., p. 5.

expansão em massa da produção habitacional. Mas a magnitude dos recursos e as taxas de juros, criadas no âmbito de um "mercado livre" não têm garantido uma estrutura de financiamento adequada à expansão habitacional para os diversos segmentos da população. Historicamente, verifica-se em diversos países capitalistas, mesmo nos mais desenvolvidos (como por exemplo na França, Suécia, Alemanha, Inglaterra e também Estados Unidos) que ao avanço do processo de industrialização e urbanização não corresponde o desenvolvimento, pelos mecanismos de mercado, de adequados esquemas de financiamento da produção e consumo das habitações. Esse desenvolvimento só seria alcançado em alguns países a partir de fortes intervenções públicas no sistema financeiro ou através de créditos públicos. Mesmo em casos de constituição de circuitos autônomos de crédito imobiliário, como foi o caso da Inglaterra no passado, há uma regulação posterior por parte do Estado. No caso dos Estados Unidos também foi a intervenção federal no New Deal que possibilitou o rebaixamento da taxa de juros, e a intervenção regulatória nos anos 30 criou "uma série de reformas financeiras que viabilizou o acesso à propriedade residencial para um segmento amplo da população ao amortizar os custos imediatos da aquisição da habitação".⁽²¹⁾ No caso do Brasil e da França a intervenção foi ainda mais direta, com a criação de fundos compulsórios, operação direta de instituições públicas no mercado - ao invés da intervenção regulatória."⁽²²⁾ Assim, em geral o desenvolvimento de adequados sistemas de financiamento para a produção habitacional em larga escala esteve associado diretamente, ou por meio regulatório, à intervenção e à capacidade do setor público em protegê-los, incentivá-los, e até

(21) FELDMAN, M. & FLÓRIDA, R. Housing and Economic Restructuring in the United States, Working Paper 88-35, School of Urban and Public Affairs, Carnegie Mellon University, 1988, p. 6 ; apud MELO, Marcus A.B.C. de. op. cit., p. 4.

(22) MELO, M. A. B. C. de. op. cit., p. 2.

subsidiá-los, e esteve inserido numa nova etapa do desenvolvimento capitalista.

Portanto, considerando o elevado valor do bem, as dificuldades de desenvolvimento de adequados esquemas de financiamento da produção e as dificuldades encontradas pela produção capitalista para a redução do custo da moradia (inclusive as derivadas da articulação ao processo de especulação imobiliária e elevação dos preços dos terrenos), as exigências de remuneração do capital aplicado na produção e na realização do circuito de produção habitacional encontram problemas de compatibilização com o nível de renda de grande parte da população (principalmente da classe trabalhadora), até mesmo na produção para aluguel. A produção habitacional que se realiza fora do circuito de produção capitalista, através de ações isoladas de indivíduos e famílias, também sofre os efeitos negativos do elevado valor da moradia, da falta de financiamentos adequados, dos problemas advindos da especulação imobiliária, das dificuldades de redução do custo de produção.

Assim, nos marcos do funcionamento de um "mercado livre" no setor habitacional, não é atraída a magnitude de recursos para a produção de uma quantidade suficiente de habitações, e nem a produção do setor capitalista, nem aquela produção realizada fora do circuito formal da produção capitalista tendem a suprir as necessidades sociais de habitação em padrões minimamente adequados.

Ainda que uma parcela da população tenha conseguido um nível de renda crescente, principalmente nos países avançados, uma grande parte da classe trabalhadora (que certamente é maior em países como o Brasil) não teve sua renda elevada numa magnitude suficiente para compatibilizar-se com os custos da produção capitalista de

habitações (e nem daquela realizada fora desse circuito de produção), o que se acentua na ausência de financiamentos.

Assim, a produção capitalista de habitações orienta-se, geralmente para a demanda das camadas médias e altas, ou seja, para a parcela da população que constitui a demanda solvável num quadro de alto valor da moradia, de baixos salários, e de restrição de financiamentos.

Dado o seu baixo nível de renda, a grande maioria da classe trabalhadora não se apresenta, no mercado, com uma demanda solvável. A demanda por habitação, socialmente determinada, dessa grande parcela da população não é amplamente atendida pelo setor capitalista habitacional e nem pelos mecanismos de mercado. Na produção de habitações fora do circuito de produção capitalista os problemas do custo elevado de habitações também são enfrentados, e então a maioria da produção tem geralmente seu custo reduzido a partir da precariedade, das invasões de áreas, da utilização de trabalho familiar e de materiais impróprios para construção, etc. A maioria das soluções familiares isoladas, fora da produção habitacional capitalista, respondem à incapacidade desse setor ofertar habitações ao conjunto da população e a precariedade presente nas habitações produzidas a partir dessas iniciativas são geralmente a expressão da crise habitacional.

Portanto, numa sociedade capitalista, da insolvabilidade da grande maioria da demanda da classe trabalhadora frente às condições de produção de um bem de alto valor - que não é diminuído significativamente pelo setor capitalista, nem pelo funcionamento do "livre mercado", e muito menos pelas ações isoladas de produção não-capitalista -, decorre a defasagem entre as necessidades de habitação, que é socialmente determinada, e

o nível de produção de habitações, que é determinado pelas regras do mercado.

Como resultado dessa defasagem a crise habitacional não se expressa, em diferentes contextos históricos e nacionais, unicamente pela insuficiência de unidades habitacionais, mas principalmente nas diferentes formas de precariedades das condições habitacionais que são geralmente produzidas por mecanismos de produção doméstica, não-capitalista, informal. Mecanismos e estratégias que são marcadas por diversas dificuldades financeiras, por irregularidades e precariedades nos projetos, na técnica e nos materiais utilizados na construção, por formas ilegais e impróprias de uso do espaço urbano utilizado. Essas precariedades podem resultar também de investimentos - definidos e executados até mesmo sob a lógica e produção capitalistas e/ou rentistas de diferentes agentes investidores - que buscam a rentabilidade através da produção de habitações precárias de aluguel, viabilizadas pela situação de escassez de habitação. Cabe destacar que o ambiente de escassez e de precariedade das habitações é propício para o desenvolvimento de efeitos multiplicadores da situação de precariedade, como a especulação com os preços dos terrenos e dos imóveis e a elevação dos preços dos aluguéis. A crise habitacional, nesse caso, afeta geralmente também as camadas médias, em meio à escassez e à especulação, seja pela dependência aos aluguéis ou pelo fato de que as condições de financiamento, determinadas pelos mecanismos de mercado, podem não assegurar um montante de recursos suficientes à demanda por financiamentos para habitações, principalmente quando as condições de pagamento estão acima da capacidade de pagamento dessas camadas.

O baixo nível de renda de grande parcela da população, em relação ao alto valor da moradia, as

dificuldades de redução desse valor enfrentadas historicamente mesmo pela produção habitacional capitalista, a inexistência de recursos e de um sistema de financiamento habitacional adequado, surgem, portanto, associadas ao próprio contexto do desenvolvimento capitalista. Além disso, outras dificuldades existentes no processo de produção habitacional resultantes da própria natureza do bem ou da dinâmica especulativa de ocupação e uso do solo urbano, não são superadas facilmente pelo livre desempenho do setor capitalista habitacional, sendo dificilmente resolvidas num contexto de desenvolvimento capitalista de "livre mercado" e da ausência de maior intervenção e regulação estatal.

Esses elementos conformaram, em muitos países, um mercado habitacional incapaz de ofertar um bem de consumo durável de alto valor - a moradia - ao conjunto da população, fato que era ainda bastante visível nas décadas de 20, 30 e até no imediato pós 2^a Guerra, mesmo nos países mais ricos e industrializados, através das precariedades habitacionais ainda presentes. Nesse período vários países da Europa e também os Estados Unidos ainda não tinham conseguido superar as situações de crise habitacional⁽²³⁾, e também a insatisfação de outras necessidades sociais da população (saúde, educação, assistência social, etc), pois o atendimento dessas necessidades era regulado pelas regras do mercado.

Assim, se deixada ao "livre jogo do mercado", a crise habitacional tende a se agravar com o avanço do desenvolvimento capitalista, da industrialização e urbanização. Historicamente verifica-se que a situação habitacional começa a ser minimamente enfrentada e

(23) Segundo dados de CASTELLS, em 1928, 20,6% das moradias da França não tinham abastecimento de água interno, 59,8% não tinham pia, 39,0% não tinham banheiro e 32,0% eram moradias construídas antes de 1871. CASTELLS, M. op. cit., p. 185.

encaminhada em alguns países capitalistas a partir da intervenção direta ou regulatória dos Estados Nacionais, que se deu principalmente no período pós-2^a Guerra Mundial. Ou seja, a resolução das necessidades habitacionais (e também de outras necessidades sociais) alcançada em diversos países desenvolvidos nesse período esteve fortemente associada e determinada ao encaminhamento político que se deu à distribuição dos ganhos obtidos com o enorme desenvolvimento econômico dessa longa etapa de crescimento sustentado. Foram as mudanças sócio-políticas - algumas delas ocorridas até mesmo num período anterior - e as condições extremamente favoráveis advindas do crescimento econômico, que deram suporte a esse tipo de desenvolvimento capitalista mais distributivo, em alguns países desenvolvidos no período pós-2^a Guerra Mundial.

A questão habitacional, assim como outras questões sociais, seriam minimamente resolvidas ou bastante melhoradas somente numa nova etapa do capitalismo, onde se afirmaram o capital monopolista, uma forte intervenção do Estado na área econômica e social - com o reconhecimento de vários direitos sociais em muitos países -, e se desenvolveram em geral, num ambiente de crescimento econômico sustentado, um conjunto de políticas sociais distributivas e compensatórias - que caracterizaram o Estado de Bem Estar - e a formação de sociedades de consumo de massas, sob a liderança de um novo padrão de industrialização e de crescimento econômico e social.

I.2- O Enfrentamento da Crise Habitacional em alguns países Capitalistas Desenvolvidos.

I.2.1- Crescimento Econômico e Crise Habitacional no período pós-2^a Guerra Mundial.

Até a segunda Guerra Mundial, em vários países desenvolvidos a crise habitacional ainda era bastante marcante, expressando-se não somente em termos da falta de um número de moradias suficientes para toda a população, mas principalmente pelas precariedades no estoque existente. Além das precariedades existentes em parte do estoque habitacional, em alguns países o problema do *déficit* habitacional era ainda grave (caso da Suécia) ou foi acentuado com a Segunda Guerra Mundial (caso da Alemanha). Em 1950 o *déficit* habitacional da Alemanha ainda era de cerca de 35%⁽²⁴⁾. Mas em outros países, como na França, por exemplo, a crise refletia principalmente o baixo padrão das moradias e suas diversas precariedades, como a alta densidade, instalações sanitárias inadequadas, domicílios comuns para várias famílias, entre outras.⁽²⁵⁾

Assim, até a Segunda Guerra Mundial a crise habitacional em vários países desenvolvidos ainda estava bastante presente, e o capitalismo apresentava claramente a sua tendência à concentração e exclusão. Até a década de 20 a satisfação das necessidades habitacionais do conjunto da população estava, praticamente em todos países, quase que inteiramente entregue aos mecanismos de mercado. As iniciativas públicas tanto na área social como particularmente na área de provisão habitacional - seja de intervenção, institucionalização e de promoção de alguns

(24) HEIDENHEIMER, Arnold J. et alii. Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and América. St Martin's Press, New York, 1983.

(25) Idem. ibidem.

direitos sociais, seja de incentivos ou intervenções públicas diretas, na área habitacional -, foram, em geral, muito restritas, implementadas de forma desarticulada e não conformaram um conjunto de políticas que efetivamente viessem alterar o padrão de vida da população. Na década de 30, principalmente como resultado dos efeitos sociais e econômicos desastrosos da grande crise de 29, observa-se uma intervenção estatal mais articulada, com a criação de instrumentos de políticas na área habitacional, caracterizando uma forte intervenção estatal regulatória no mercado de financiamento habitacional e iniciativas de construções de moradias públicas quantitativamente significativas, como foi principalmente o caso dos Estados Unidos. Mas os resultados de algumas intervenções que foram implementadas no período anterior à 2ª Guerra, em alguns países, seriam bastante modestos. O quadro habitacional se alteraria significativamente principalmente no período pós-2ª Guerra, com o avanço da intervenção estatal e da implementação de um conjunto de políticas sociais.

Até a 2ª Guerra Mundial, não se desenvolvem, portanto, condições econômicas e sócio-políticas que pudessem viabilizar, ainda neste período, a superação da crise habitacional em diversos países avançados, sendo incomparável a evolução da situação habitacional com a forma que ela viria ganhar no período pós-2ª Guerra Mundial.

Foi essencialmente na etapa de grande prosperidade econômica do pós-guerra que as condições habitacionais de diversos países de capitalismo avançado se alteraram significativamente. Nesse período, parcelas significativas das populações desses países, ainda que pertencentes a estratos de baixa renda, tiveram acesso a moradia com padrões minimamente adequados. Já na década de 70, quando advém a crise do novo padrão econômico e social

de desenvolvimento estabelecido no pós-guerra, o quadro habitacional de muitos países era bastante distinto daquele existente entre o início do século e as décadas de 20 ou 30. Assim, por exemplo, em 1975 a Alemanha, além de ter já superado o déficit habitacional, contava com uma taxa de 3% de domicílios vagos ⁽²⁶⁾. A Inglaterra, França, Suécia, Holanda e também os Estados Unidos, entre outros, elevaram fortemente o nível de construção habitacional, reduzindo déficits, atendendo a demanda corrente e melhorando o padrão do estoque das moradias. Essas melhorias refletiram também a predominância de padrões diferenciados de acesso a moradia adequada: em alguns países a moradia de aluguel (pública ou privada) foi mais expressiva; em outros abriu-se o acesso à moradia própria e a proporção de proprietários cresceu significativamente, principalmente nos Estados Unidos.⁽²⁷⁾ Pelos dados das tabelas I.1, I.2 e I.3, pode-se observar alguns aspectos das melhorias ocorridas no quadro habitacional de alguns países desenvolvidos.

(26) Idem, ibidem.

(27) FLORIDA, Richard L. & FELDMAN, M.A. Housing in US Fordisa. International Journal of Urban and Regional Research, 2, 187-209, 1988.

TABELA I.1
Tendência do número médio de pessoas por cômodo em
moradias ocupadas como residência principal.

PAÍSES	1950(1)	1960(1)	1970(1)	1980(2)
Austrália		0,7	0,7	0,6(1976)
Áustria			1,1	0,8
Bélgica	0,8(a)	0,6	0,6	0,5
Canadá	0,7	0,7	0,6	0,5
Dinamarca		0,9	0,8	0,7
Finlândia	1,5	1,3	1,0	
França	1,0(a)	1,0(b)	0,9(c)	0,8(1978)
Alemanha	1,2	0,9	0,7	0,6(1978)
Irlanda				0,9(1977)
Itália	1,4	1,2	1,0	0,8
Japão	1,6(a)	1,2(b)	1,0(c)	0,8(1978)
Luxemburgo		0,6	0,6	
Nova Zelândia		0,8	0,7	0,6(1981)
Noruega	0,9(a)	0,8(a)	0,7(a)	0,7(b)
Suécia			0,7	0,6
Suíça		0,9	0,8	0,7
Reino Unido*				0,6
Estados Unidos		0,7	0,6	0,5

Ponte: O.E.C.D. Living Conditions in O.E.C.D. Countries.
 A Compendium of Social Indicators. Paris, 1986.

Notas Gerais: (1) no ano (2) Os dados mais recentes.

Notas sobre os países:

Bélgica: (a) 1947

França: (a) 1954 ; (b) 1962 ; (c) 1968

Japão: (a) 1953 (apenas urbano); (b) 1963; (c) 1968

Noruega: (a) Habitantes por cômodo e cozinha de 6m² ou mais

(b) Não inclui cozinha

Reino Unido: * Grã-Bretanha

TABELA 1.2
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM DOMICÍLIOS PARTICULARES,
POR DENSIDADE DE OCUPAÇÃO DAS RESIDÊNCIAS PRINCIPAIS.
(em %)

Países	Pop. vivendo em Residência com Densidade de Ocupação de:					
	menos que 0,5	de 0,5 a 1	1	1 a 1,5	1,5 a 2	2 e mais
.....						
Bélgica (1)						
1947	17	41	23	6	7	6
1961	28	49	14	5	3	1
1970	32	50	11	5	2	1
1977	38	49	9	3	1	1
.....						
Dinamarca						
1970	9	38	27	14	8	4
.....						
França						
1978	9	39	26	14	8	4
.....						
Alemanha (2)						
1968	17	37	26	12	6	3
1978	52	33	11	3	1	1
.....						
Grã-Bretanha (2)						
1980	42	48	7	2	0(a)	0(a)
.....						
Noruega						
1970	6	31	--	43	--	11 9
1980	12	43	--	37	--	5 3
.....						
Suécia						
1970	10	50	24	14	2	1
1980	20	60	13	3	1	1
.....						
Suíça (2)						
1960	22	--	53	--	16	7 2
1970	27	--	54	--	13	5 1
1980	37	--	53	--	8	2 -
.....						
Estados Unidos						
1950		84		10	--	6 --
1960		88		8	--	4 --
1970	50	23	21	5	--	1 --
1980		96		3	--	1 --

Fonte : O.C.D.E.

Notas Gerais: 1) Distribuição aplicada à residências principais;
2) Distribuição aplicada à domicílios particulares; 3) Distribuição
aplicada ao conjunto das residências.

Notas Sobre os Países:

Grã-Bretanha; a) menos que 0,5.

TABELA I.3

Indicador de Saneamento Básico
 Porcentagem da População em Domicílios Particulares com Saneamento Básico dentro da Residência.

PAÍSES	Água Encanada				Instalação Sanitária com Escoadouro			
	:1950	1960	1970	1980 ¹	: 1950	1960	1970	1980 ¹
Austrália				100				96
Áustria		64	84	96		48	70	82
Bélgica				99				81
Canadá(2)							94 a	98
Dinamarca		93	99			83	96	98
Finlândia(3)	25	47	72	89	17	35	61	84
França				99				83
Alemanha(3)	78	85	88			68	88	93
Irlanda								78 a
Itália	—	61 c	86 d	92 ⁽³⁾	—	62 a,c	84 a,d	89 a ⁽³⁾
Japão(3)		68 b	80 c	93 d		9 b	17 c	46 d
Luxemburgo		99	100			54	78	
Nova Zelândia(3)		90	97	100		68	81	100
Noruega		93	98			42	74	83
Espanha(3)	34	45	78	88 a	52	61	78	84 a
Suécia(2)		89	97	98		70	90	96
Suíça		76 a	90 a			93	93	
Reino Unido(2)			79 b	92 b			85	94
Estados Unidos(3)	83	93	98	97 a	71	87	95	97 a

Fonte: O.E.C.D. Living Conditions in O.E.C.D. Countries, Paris, 1986.

Notas Gerais:

1) 1980 ou último ano; 2) domicílios particulares; 3) Porcentagem de residências.

Notas sobre os Países:

Canadá: a) data de 1968

Irlanda: a) data de 1977

Itália: a) instalação sanitária com ou sem rede de esgoto; b) 1951; c) 1961; d) 1971.

Japão: a) 1958; b) 1963; c) 1968; d) 1976)

Espanha: a) Dados fornecidos para 1975 em % da população.

Suíça: a) Fornecimento de água quente

Reino Unido: a) As datas são para a Grã-Bretanha; b) Fornecimento de água quente.

Estados Unidos: a) Porcentagem de residências com água encanada, uso exclusivo de instalação sanitária com escoadouro e Banheiro.

Para se ter uma idéia comparativa, pode-se observar nas tabelas I.1 e I.4, que os indicadores de densidade domiciliar de países da América Latina apontam uma situação habitacional bem pior do que a dos países industrializados.

TABELA I.4
PESSOAS POR CÔMODO NA ÁREA URBANA
(MÉDIA)

PAÍSES	POR VOLTA DE 1960		POR VOLTA DE 1970		POR VOLTA DE 1980	
	ANO	MÉDIA	ANO	MÉDIA	ANO	MÉDIA
ARGENTINA	1960	1,3	1970	1,4 a	1980	1,2 a
BARBADOS	1960	1,2 a	1970	1,0 a	—	—
BRASIL	—	—	1970	1,0	1980	1,0 a
COLÔMBIA	—	—	1973	1,6	1985	1,4
COSTA RICA	1963	1,3	1973	1,4 a	1984	1,2 a
CUBA	—	—	1970	1,1	1980	1,0
CHILE	1960	1,6 b	1970	1,3	1982	1,3
ECUADOR	1962	2,1	1974	1,9	1982	1,6
EL SALVADOR	—	—	1971	2,4	—	—
GUATEMALA	1964	1,9	1973	1,6	1986	2,0 a
GUIANA	1960	1,7	1970	2,1 a	—	—
HONDURAS	1961	1,8	—	—	—	—
JAMAICA	1960	1,6	—	—	—	—
MÉXICO	1960	2,6	1970	2,2	1980	2,3 a
NICARÁGUA	1963	2,2	—	—	—	—
PANAMÁ	1960	2,1	1970	1,8	1980	1,6
PARAGUAI	1962	2,6 a	1972	1,7	1982	1,6
PERÚ	1961	2,0	1972	1,8	1981	1,8
REP. DOMINICANA	1960	1,6	1970	1,2	—	—
TRINIDAD TOBAGO	1957	1,6	1970	1,7 a	1980	1,5 a
URUGUAI	1963	1,5 a	1975	2,1	1985	1,7
VENEZUELA	1961	1,6 a	1971	1,5 a,c	1981	1,4

Fonte: CEPAL/ONU

Notas: a) total do país ; b) exclusive os domicílios semi-permanentes ; c) domicílios ocupados, exclusive os domicílios não destinados à habitação que são utilizadas como tal.

Os dados da tabela I.5 mostram outros aspectos habitacionais em que os países da América Latina apresentam uma situação muito pior que a da maioria dos países desenvolvidos. (28)

(28) Deve-se destacar que, no caso do Brasil, a média de 1 pessoa por cômodo, apontada para o ano de 1980 na tabela I.4, esconde a enorme desigualdade existente no país, que significa uma

TABELA I.5

DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS, SEGUNDO TIPO E DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS.
(% em relação ao total de domicílios).

PAÍSES	ÁGUA ENCANADA		INSTALAÇÃO SANITÁRIA		REDE DE ESCOADO- DE ESGOTO (A)		BANHEIRO		INST. ELÉTRICA	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
ARGENTINA	--	86,0	--	95,1	--	--	--	66,9	--	--
BOLÍVIA	39,3	60,0	21,6	41,2	12,4	22,7	7,5	23,1	34,3	59,3
BRASIL	32,8	54,9	26,6	--	--	27,7	--	--	47,6	68,5
COLÔMBIA	67,8	70,5	57,6	69,6	51,4	59,4	--	--	62,6	--
COSTA RICA	78,2	86,9	44,3	88,6	14,8	--	--	--	66,3	83,1
CUBA	66,7	74,1	43,8	91,0	--	--	46,6	--	70,7	82,9
CHILE	81,6	81,4	98,1	98,7 c	--	--	46,1	62,1 c	--	84,6
ECUADOR	42,9	51,8	33,3	46,1	28,1	51,1	--	--	41,2	62,1
EL SALVADOR	47,2	--	22,4	--	16,1	--	27,9	--	33,9	--
GUATEMALA	42,3	52,3	17,9	21,4	--	18,6	--	--	28,5	37,2
HAITI	2,8	--	1,0	--	--	--	--	--	4,1	--
HONDURAS	43,1	--	17,4	--	13,0	--	--	--	25,0	--
MÉXICO	61,0	70,7	--	--	--	43,7	--	--	58,9	76,5
NICARÁGUA	38,7	--	19,3	--	15,3	--	39,7	--	41,3	--
PANAMÁ	52,2	75,4	40,1	43,6	31,6	33,2	52,4	65,9	51,9	64,8
PARAGUAI	11,1	20,5	14,3	26,2	--	9,5	38,6	53,9	17,5	38,8
PERÚ	29,6	37,9	23,2	--	22,1	28,9	23,3	--	32,1	44,9
TRINIDAD TOBAGO	93,3	91,5	98,3 d	99,1 d	12,2	19,9	--	--	--	83,3
URUGUAI	80,6	86,5	62,2 c	73,0 c	43,5c	44,2	63,3 c	--	80,7	88,4
VENEZUELA	72,4	85,3	77,4	71,3	40,3	--	--	58,6	33,6	76,8

Fonte: CEPAL/ONU.

Notas: a) Água encanada inclusive dentro da moradia, fora da moradia, porém dentro do edifício e fora do edifício a menos de 100 metros da moradia.

b) Por sistema de esgoto

c) Calculado sobre o total de domicílios

d) inclusive unidades de habitação com algum tipo de instalação sanitária diferente do vaso sanitário (latrina, fossa séptica, fossa rudimentar, etc)

densidade bem mais elevada para os expressivos segmentos de baixa renda, como veremos no capítulo III. Isso é importante destacar, porque não se pode deixar transparecer a idéia de que o quadro habitacional no país é relativamente melhor que na maioria dos países da América Latina, pois geralmente o que ocorre é o contrário. Os dados da tabela I.5 já servem para adiantar o fato referido de que a situação habitacional do Brasil é pior, em vários aspectos, do que nesses outros países.

Para viabilizar essa melhoria no quadro habitacional, e em vários aspectos sociais foi fundamental o elevado ritmo de crescimento econômico do novo padrão dominante de industrialização, no qual aparece como elemento decisivo o aprofundamento da intervenção, regulatória ou direta, dos Estados nacionais na vida econômica e social, de forma articulada e ajudando a definir esse novo padrão de desenvolvimento.

Nessa etapa de desenvolvimento capitalista, já caracterizada como os "Trinta Gloriosos", aprofundou-se, nos países de capitalismo avançado, um dinâmico processo de crescimento econômico assentado principalmente no grande desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis, na difusão da produção e consumo de bens duráveis de consumo sofisticados e de alto valor, como a habitação, o automóvel e diversos eletrodomésticos. Esse padrão de consumo, conquistado através de maior organização popular, sindical e partidária - com os "acordos de classe" e a crescente importância dos partidos sociais-democratas -, significou um fator de estabilidade ao longo ciclo de crescimento, de investimentos e acumulação de capital no pós-guerra. Foi sobre essa estrutura de produção e consumo, que se deu, principalmente, o grande dinamismo econômico das economias desenvolvidas, e que se constituíram novas formas de regulação econômica, de relação entre Estado e economia, e de organização das relações de trabalho e da sociedade.

O desenvolvimento desse padrão resultou de diversas alterações políticas, econômicas e sociais, que vinham ocorrendo desde 1929, e apresentando também aspectos determinantes, o seu desenvolvimento também provocou diversas alterações nesse sentido. Sua implementação foi viabilizada por um conjunto de mudanças importantes, suficientes para distingui-lo significativamente do modo de desenvolvimento econômico anterior, e claramente essas

mudanças se diferenciaram em muitos aspectos nos diversos países desenvolvidos, o que refletiu-se em diferenças que marcaram a implementação desse padrão em cada país.

Entre as principais mudanças ocorridas nesse processo, podem ser destacadas, pela grande importância na caracterização desse novo padrão e por marcar, em geral, as mudanças em vários países as seguintes: a maior intervenção estatal e as políticas Keynesianas de gasto público e de busca do pleno emprego; o aprofundamento das mudanças na base técnica produtiva e sua maior difusão e abrangência; alterações qualitativas importantes nas relações entre capital e trabalho, expressas pelo fortalecimento dos sindicatos e pelas negociações ou "acordos de classes" que significaram, entre outras coisas, o crescimento dos salários reais, maior estabilidade no emprego, maior cooperação dos trabalhadores com as empresas na implantação dos novos métodos de produção e trabalho que viabilizaram o desenvolvimento do Fordismo; maior desenvolvimento do capital financeiro e dos esquemas de financiamento ao consumo de bens duráveis característicos desse novo padrão, com crescente importância do papel regulador do Estado; crescimento vertiginoso do gasto público e da intervenção dos Estados na área social, através de um conjunto de políticas sociais visando a redução dos níveis de pobreza e desigualdade, sob o fortalecimento do "direito social", caracterizando um Estado de Bem Estar; crescimento sustentado da produção, renda, emprego, produtividade, lucros e salários reais; entre outras.

Desde os anos 30 é crescente a intervenção pública na economia e na área social, tanto nos Estados Unidos, com as políticas do *New Deal*, como em outros países da Europa. No pós-guerra, essa tendência foi reforçada a partir do avanço das políticas econômicas keynesianas e do

Estado do Bem-Estar, resultando no estímulo ao crescimento econômico e em políticas sociais que melhoraram as condições de vida da população. O crescimento do gasto público, seja na área econômica ou na área social, assim como outras formas de regulação e de intervenção estatal, passam a ter fundamental importância no ritmo de crescimento econômico e na orientação da distribuição dos ganhos alcançados nas economias desenvolvidas. (29)

As políticas econômicas keynesianas de elevação do gasto público e as políticas sociais que conformaram o *Welfare State*, não somente contribuíram decisivamente na determinação dessa etapa de crescimento econômico sustentado, como também cumpriram um papel importante na "alteração do padrão de conflito industrial e de classe", que significou um institucionalizado "acordo de classes." (30)

Analisando as transformações desse período, AGLIETTA e outros autores da escola da regulação, destacaram que aprofunda-se o desenvolvimento de padrões do processo produtivo e de relações salariais, bastante diferentes daqueles vigentes até o início do século, que iriam caracterizar um novo modelo técnico-organizacional: o Fordismo. Juntamente com outras mudanças nas relações do Estado com a economia e com a sociedade, essas

(29) Sobre as características da intervenção do Estado na área econômica, veja, por exemplo, BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, L. O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado. In: *Estudos Cebrap*, n° 23, São Paulo. Sobre a adoção do *Welfare State* em "praticamente todos os países ocidentais", no pós-guerra, veja, por exemplo, OFPE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o *Welfare State* Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, vol. 26, n° 1, 1983, pp 29 a 51. p. 41

(30) Segundo OFPE, "a maioria dos observadores concorda que seu efeito [do *Welfare State* Keynesiano] foi (a) um boom econômico sem precedentes, que favoreceu todas as economias capitalistas avançadas e (b) a transformação do padrão de conflito industrial e de classe numa forma que se afasta cada vez mais do radicalismo político, e até mesmo revolucionário, e que conduz a um conflito de classe e economicista, centrado na distribuição e crescentemente institucionalizado." OFPE, Claus. op. cit., p.41.

transformações iriam apontar mudanças importantes no modo de regulação da economia. (31)

Associadas ao aprofundamento e maior generalização de mudanças no processo produtivo e nas relações sociais, desenvolve-se uma importante alteração da relação salarial, que passa a ser denominada de Fordista e "codifica um certo paralelismo entre a progressão das normas de produção e a difusão de novas normas de consumo". (32)

Essas mudanças expressavam principalmente as novas relações entre capital e trabalho, num momento de fortalecimento e crescimento dos sindicatos, com destaque para vários acordos entre as partes e a "contratualização" das relações de trabalho, que resultaram na incorporação dos ganhos de produtividade aos salários, crescimento dos salários reais, maior estabilidade no emprego e relações menos conflituosas entre as classes. Com essas novas relações é que foi possível também elevar os níveis de produtividade nas empresas, a partir de uma postura mais cooperativa dos trabalhadores. Com tudo isso, a alteração na relação salarial, avançando para uma "contratualização" e maior estabilidade nas relações entre capital e trabalho, foi fundamental para o desenvolvimento de um padrão de crescimento baseado nos bens de consumo duráveis, na medida que o crescimento da produtividade e do salário real e a maior estabilidade no emprego, num contexto de crescimento econômico sustentado - que essa alteração ajudou a constituir -, viabilizou uma progressão paralela do consumo, alterando e criando uma nova norma de consumo. De forma rápida e sincronizada, são estabelecidas novas normas

(31) Veja AGLIETTA, Michel. Regulacion y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos. México, D.F., Siglo Veintiuno, 1979; e BOYER, Robert. A teoria da Regulação : uma análise crítica. São Paulo, Nobel, 1990.

(32) BOYER, R. op. cit., p. 74/75.

de produção e consumo, num cenário de maior organização popular e sindical, de conquistas e maior expressão política da classe trabalhadora. Essas normas ampliam o acesso da população trabalhadora a diversos bens de consumo duráveis, através de um círculo virtuoso entre crescimento da produtividade, dos salários reais, da demanda de bens duráveis, da escala de produção, do setor de bens de capitais, dos lucros, ou seja, de um mecanismo que tendeu a promover o desenvolvimento de sociedades de consumo de massa, e que foi importante no estímulo e na sustentação do crescimento econômico.

Para a viabilização desse novo padrão de consumo foi decisivo o desenvolvimento de adequados esquemas de financiamento ao consumo dos diversos bens de elevado valor, dentre os quais pode-se destacar a importância da montagem dos esquemas de financiamento habitacional, cuja produção e demanda tiveram um papel importante nesta etapa de crescimento.⁽³³⁾ No desenvolvimento e na montagem de diversos sistemas de crédito imobiliários em diversos países, coube bastante destaque ao papel do Estado, em suas intervenções regulatórias, normativas ou mesmo diretas no mercado financeiro. Deve-se registrar que mesmo nos esquemas de financiamento privado ao consumo e/ou aos construtores de moradias, o Estado cumpriu o papel de estimulador, regulador e em última instância, deu garantias e linhas de redesconto às agências financiadoras em praticamente todos os países avançados, além da ação direta de órgãos públicos financiadores de moradias e/ou de recursos orçamentários que foram constituídos para esse

(33) Como mostrou Aglietta a habitação jogou um papel central na nova norma de consumo nos Estados Unidos, pela sua relação com o crescimento dos subúrbios americanos, do consumo de automóvel e de outros eletrodomésticos a ela associados. "A estrutura da norma de consumo (Fordista) coincide assim com sua determinação pelas relações capitalistas de produção. Ela é regida por duas mercadorias: a habitação padronizada que é o lugar privilegiado do consumo individual, e o automóvel como o meio de transporte compatível com a separação do local de trabalho do de moradia." AGLIETTA, Michel. A Theory of Capitalist Regulation. Londres, New Left Review, 1979, p. 159, apud MELO, M. A. B. C. de. op. cit., p. 3.

fim.⁽³⁴⁾ Mas, por enquanto, cabe aqui apenas registrar que o surgimento desses mecanismos de financiamento à área habitacional - que também foram destinados a produtores e não somente a consumidores -, no contexto do desenvolvimento desse novo padrão de consumo, significou, juntamente com o financiamento de outros bens duráveis e com o crescimento do salário real, a ampliação do acesso a habitação (adequada e muitas vezes própria) e a outros bens de consumo duráveis para diversos segmentos da população, estimulando o crescimento econômico e viabilizando melhorias no padrão de vida da população.

O desenvolvimento do sistema de crédito teve seu crescimento e expansão principalmente articulado e viabilizado pela manutenção de um elevado e crescente patamar de produção e emprego e pelo aumento dos salários reais. Esses elementos criavam condições favoráveis tanto para elevar a capacidade de poupança e de endividamento das famílias, quanto para que elas pudessem realizar a quitação regular dos débitos relativos aos financiamentos obtidos. A viabilidade, portanto, da expansão da produção e consumo de alguns bens duráveis, principalmente os de valores mais elevados para os quais o financiamento era extremamente necessário - como a habitação por exemplo -, assentava-se, em certa medida, nessas condições de crescimento econômico, do emprego e dos salários reais, as quais significavam bases adequadas para o bom funcionamento dos esquemas de financiamento.

Assim, seguindo a tendência de ampliar o acesso ao consumo de automóveis e de uma variedade de eletrodomésticos e outros bens duráveis, o estabelecimento da norma de produção e consumo Fordista também contribuiu

(34) Veja, por exemplo, WELLO, A.B.C. de. op. cit.; HEIDENHEIMER et alli. op. cit.; ARRETCHÉ, Marta T. da Silva. Estado e Mercado na Provisão Habitacional: Três Modelos de Política. Dissertação de Mestrado. I.F.C.H., UNICAMP, Campinas, 1990.

para melhorar as condições de acesso a moradia nos países desenvolvidos, principalmente através do crescimento dos salários reais de parcelas expressivas da classe trabalhadora e pela intermediação de financiamentos. Essa dinâmica contribuiu, de certa forma, para amenizar as situações de falta de moradias e outras precariedades características da crise habitacional.

Portanto, deve-se enfatizar que, ao lado do crescimento do gasto público promovendo o crescimento econômico, seja através das políticas econômicas ou sociais, a alteração da relação salarial referida, o desenvolvimento de adequados sistemas de financiamento, e seus reflexos na criação de uma nova norma de consumo, não só contribuíram para o elevado e sustentado ritmo de crescimento econômico, como também contribuíram através do crescimento do emprego, da produtividade e principalmente dos salários, para que fossem alcançadas melhorias distributivas e no padrão de vida de parcela dos trabalhadores desses países de capitalismo avançado.

Apesar da importância desse círculo virtuoso do Fordismo, foi o conjunto de políticas sociais implementado no pós-guerra nesses países, com seu papel compensatório e redistributivo, objetivando a redução das desigualdades e dos níveis de pobreza, viabilizadas a partir do estabelecimento de um certo consenso sobre a capacidade do Estado em assegurar o crescimento econômico e contra-arrestar a tendência excludente do capitalismo, que contribuiu de forma decisiva para a melhoria das condições de vida e da situação habitacional. Nesse sentido, foi o estabelecimento de diversos programas habitacionais nesses países o principal aspecto viabilizador das melhorias habitacionais alcançadas, ainda que o círculo virtuoso Fordista também tenha contribuído de forma significativa.

Foi no contexto de mudanças políticas, econômicas e sociais, das quais também surgiram esse padrão Fordista e a nova norma de consumo, que se afirmou um conjunto de políticas sociais visando a redução das desigualdades e dos níveis de pobreza, as quais iriam constituir o *Welfare State* em diversas nações. Entre essas mudanças pode-se destacar o fortalecimento dos sindicatos e de movimentos populares, a afirmação da social democracia na Europa, a conformation de comportamentos mais favoráveis à intervenção pública nos diferentes Estados nacionais, que contribuíram para fortalecer e viabilizar a idéia do Estado como agente capaz de estimular e garantir o crescimento econômico e ainda regular as distorções provocadas pela economia de mercado. Ou seja, no período pós-guerra desenvolve-se um certo consenso ou um pacto político inter-classes em torno da intervenção estatal como forma de regular ou gerenciar determinados desequilíbrios, sejam econômicos ou sociais, de promover ou assegurar o crescimento econômico juntamente com políticas sociais que visavam a redução das desigualdades e injustiças sociais causadas pelo desenvolvimento capitalista.⁽³⁵⁾

A afirmação do Estado do Bem-Estar no pós-2^a Guerra Mundial significou a incorporação de critérios diferentes daqueles do mercado, sobre a utilidade e necessidade de certos bens e serviços sociais. Ele passa a conferir direitos sociais (padrões mínimos de saúde, educação, habitação, segurança e assistência social, entre outros), ao contrário do período pré-1940, onde os direitos

(35) Diversas considerações acerca da emergência da intervenção estatal e da constituição do *Welfare State*, podem ser encontradas, por exemplo em: OFFE, C. op. cit.; KING, Desmond S. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias industriais avançadas. Novos Estudos Cebrap n^o 22, outubro de 88. Comparações de algumas interpretações das origens do *Welfare State* também foram feitas por DRAIBE, S. & HENRIQUE, Wilnès. *Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 3, fevereiro de 1988; e DRAIBE, S. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional da ANPOCS, Águas de São Pedro, out. de 88.

de cidadania conferiam status civil (direitos civis) e político (direito à participação democrática).⁽³⁶⁾

A parcela do gasto público direcionada à área social, no contexto do desenvolvimento das políticas que conformaram o *Welfare State*, foi decisiva para que as melhorias das condições de vida alcançadas não ficassem restritas à classe média ou aos trabalhadores da grande empresa, aqueles pertencentes aos fortes sindicatos, ou seja aqueles que participaram dos "acordos de classes", das negociações entre a grande empresa e sindicatos e que tiveram acesso à norma de consumo Fordista, através de salários reais crescentes obtidos no mercado. E mesmo para esses trabalhadores essas políticas significaram o acesso a uma gama importante de serviços coletivos oferecidos em muitos países pelo poder público, como a educação, saúde, transportes, etc, e também o acesso a habitação adequada e diversos tipos de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Aquela norma Fordista, fazendo crescer o salário real e viabilizando a melhoria do padrão de vida, não foi acessível ao conjunto dos trabalhadores e nem esteve presente em todas as empresas e/ou setores produtivos, de forma que nos diferentes países desenvolvidos uma ampla camada da população não teria direta ou indiretamente acesso aos mesmos ganhos daqueles que foram privilegiados com os "acordos de classes". A exclusão de diversos segmentos da população poderia manifestar-se paralelamente à tendência de maior segmentação no mercado de trabalho, da criação de populações marginalizadas e da fragmentação das classes sociais que acabaram resultando do avanço dessa norma Fordista em muitos países.⁽³⁷⁾

(36) KING, Desmond S. op. cit.

(37) FERREIRA et alii apontaram que o Fordismo é o sistema dominante, mas que ele não se desenvolve de forma semelhante em todos os países e nem prevalece em todas as indústrias e/ou setores econômicos. FERREIRA, Cândido Guerra et alii. Alternativas Sueca, Italiana e Japonesa ao Paradigma Fordista: Elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. Cadernos do

Foi a intervenção pública, seja através das políticas econômicas ou sociais, que acabou amenizando esse quadro de eventual exclusão em alguns países, principalmente naqueles onde as políticas sociais ganharam um caráter universal e que efetivamente conseguiram atingir grande parte das populações de baixa renda e mal inseridas no mercado de trabalho. Ela foi também responsável pela criação de empregos e geração de rendas diretas ou derivadas das atividades públicas e das transferências sociais, que de certa forma estimularam e viabilizaram para uma parcela da população, além de diversos serviços sociais, o acesso a diversos bens de consumo duráveis (inclusive à habitação), promovendo a redução da heterogeneidade social. Isso significa também que, além da redução das desigualdades sociais e do atendimento às populações que foram e/ou eventualmente seriam excluídas via mercado, grande parte do emprego e da renda foi gerado pelo setor público, pelas suas políticas econômicas de pleno emprego, pelas políticas sociais, por políticas de salário mínimo, de renda mínima, aposentadoria, seguro desemprego e diversos tipos de proteção a segmentos vulneráveis da população - como velhos, doentes, inválidos, etc -, e não apenas pela lógica fordista da grande empresa privada. Seguindo em muitos casos a evolução dos salários na grande empresa do setor privado, e a crescente organização sindical dos servidores públicos, a grande quantidade de empregos públicos criados também resultou no crescimento do emprego público de salário real crescente. (38)

Cesit. Texto para discussão n° 4, I-E/Unicamp, Campinas, s. d., p. 6. Muitos segmentos da população só foram incorporados à norma de consumo fordista através do emprego gerado no setor público e/ou das políticas sociais que promoveram os chamados "salários indiretos" e bens e serviços de consumo coletivo.

(38) KING, Desmond S. op. cit.

É preciso ainda ressaltar que a importância, o grau de implementação e os resultados dessas políticas foram bastante diferentes entre os países, assim como o grau de exclusão da população não assistida por diferentes programas sociais. Assim, as políticas sociais dos Estados Unidos, no seu conjunto, diferem muito das de países da Europa Ocidental como Suécia, França, Inglaterra, Holanda e países escandinavos.⁽³⁹⁾ Nos Estados Unidos, a lógica privada e a dinâmica fordista - provendo um salário real crescente -, foram fortalecidas como instrumentos de progressão social. Dadas as características do Fordismo nesse país capitalista altamente industrializado e com hegemonia na economia mundial nesse período, essa lógica permitiu a melhoria das condições de vida para diversos segmentos da população. Mas a evolução do quadro político americano implicou no estabelecimento de um acordo social mais restrito, ações menos abrangentes das políticas sociais e um redirecionamento da social democracia vigente no New Deal para um modelo de intervenção estatal na área habitacional dominado pelos interesses da iniciativa privada e restringidos pelo fortalecimento do ideário Liberal.⁽⁴⁰⁾ Refletindo essa situação, como veremos, principalmente como resultado da ausência de políticas sociais e habitacionais mais amplas, a evolução da situação habitacional nesse país acabou sendo marcada pela segregação espacial, racial e social, na qual se destacam a

(39) Vários trabalhos distinguem as políticas do Welfare State dos Estados Unidos de alguns países da Europa. No primeiro caso elas são geralmente consideradas como integrantes de um modelo marginal de Bem Estar, ou ainda de um modelo Liberal. No segundo caso, elas aparecem geralmente como constituintes de um "modelo social-democrata". Veja KING, Desmond S. op. cit.; DRAIBE, S. op. cit.; e ARRETCHE, Marta T. da Silva, op. cit.

(40) KING apontou que segundo as análises de ESPING-ANDERSEN e KORPI, "especialmente durante o período pós-30 as comparações entre nações indicam que a balança do poder político está intimamente relacionada à extensão em que os limites da cidadania social foram expandidos". ESPING-ANDERSEN, G. & KORPI, W. Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. In: John Goldthorpe (org.) Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford, Oxford University Press, 1985, p.202, apud KING, Desmond S. op. cit., p.63. Sobre as determinações para uma política ou um modelo Liberal de intervenção pública na área habitacional veja ARRETCHE, Marta T. da Silva. op. cit.

formação crescente de guetos e as diversas precariedades existentes nas habitações de baixo padrão de pobres, negros, inválidos, e de outros grupos que constituem uma grande parte da parcela excluída da lógica Fordista. Essa situação desenvolveu-se paralelamente ao enorme *boom* imobiliário que esse país alcançou no período pós-guerra, no qual uma enorme proporção de famílias teve acesso às moradias unifamiliares de alto padrão nos subúrbios de suas cidades.

Se nos E.U.A a lógica privada e o crescimento dos salários reais parecem ter sido fortalecidos como instrumentos de progressão social e dinamizados pela posição política e econômica americana no cenário internacional, nos países da Europa Ocidental a melhoria das condições de vida contou com abrangentes políticas sociais. Essas, sob a afirmação do modelo social democrata que conformou o *Welfare State* em muitos países da Europa, reduziram a importância do mercado e elevaram a importância dos mecanismos de transferências de renda, dos salários indiretos, e do conjunto de políticas sociais na melhoria do padrão de vida do conjunto da população no pós-guerra.

Como veremos no item seguinte, em muitos países da Europa - onde se desenvolveu o modelo social-democrata - , foram assegurados a praticamente todo o conjunto da população o direito à moradia adequada. A situação habitacional foi assim, bastante melhorada após um longo período de crescimento econômico conjugado com uma política habitacional abrangente, praticamente eliminando-se a situação de crise habitacional, como foi principalmente o caso da Suécia. No caso americano, apesar do enorme *boom* imobiliário e da enorme elevação da proporção de proprietários de moradias unifamiliares de alto padrão localizadas nos subúrbios das cidades - processo que contou com enorme apoio da política habitacional -, parcelas

significativas da população, principalmente os grupos menos favorecidos e a população de baixa renda em geral, ainda enfrentavam problemas habitacionais expressos na potencialização da segregação espacial, social e racial, pelos guetos e pelas habitações de baixo padrão, geralmente alugadas nas zonas centrais deterioradas.

Cabe ainda adiantar que as políticas habitacionais, assim como outras políticas sociais, que se desenvolveram diferenciadamente nos diversos países avançados, não só beneficiaram em cada país, de forma mais ou menos acentuada, as populações de baixa renda, como também outros segmentos da população e, dessa forma conseguiram ampliar o acesso de vários segmentos da população à moradia adequada e a bens e serviços elementares, contribuindo para satisfazer as necessidades básicas de amplas camadas da população.⁽⁴¹⁾

Assim, o gasto público nesse período, com a articulação das políticas econômicas e sociais, além de ampliar a demanda efetiva e fazer crescer o emprego e a renda que iriam também dinamizar o consumo dos bens duráveis, amenizaram os conflitos sociais através das políticas sociais que ampliaram o acesso da população a melhores serviços de saúde, educação, transportes, à assistência social, à melhores condições habitacionais, entre outras. Isso além de potencializar a demanda efetiva e o consumo num terceiro momento, potencializou a redução

(41) No que se refere às políticas habitacionais, alguns autores apontam como um dos aspectos diferenciadores das políticas e caracterizadores de certos padrões de intervenção estatal a universalidade ou a complementaridade dessas políticas. Em alguns países, caso dos Estados Unidos, Itália e Alemanha pós-60, elas tiveram como objetivo principal atender a demanda da população carente, sendo, portanto, complementar ao mercado. Em outros países, como principalmente a Suécia, mas também a França, Holanda e outros, elas objetivaram garantir a moradia como direito a todo cidadão e procuraram atingir o conjunto da população, através de fortes intervenções no mercado, que em alguns casos representaram uma grande substituição do setor privado na área habitacional. Veja, por exemplo, ARRETCHÉ, M. T. da Silva. op. cit.

das desigualdades sociais e redução dos níveis de pobreza, o que se refletiu também na melhoria das condições habitacionais.

1.2.2 - As Políticas Habitacionais em alguns Países Desenvolvidos.

Dentre o conjunto de políticas que conformaram o *Welfare State*, a política habitacional cumpriu papel importante na melhoria das condições de vida e na redução das injustiças e desigualdades sociais. Foi principalmente a partir dela, e não somente em função dos ganhos salariais e dos mecanismos de financiamentos privados, que alguns países desenvolvidos conseguiram reduzir significativamente o quadro de crise habitacional herdado do avanço do capitalismo, de suas contradições e de sua tendência concentradora e excludente.

Foi principalmente em países da Europa Ocidental, como Suécia, Holanda, França, Inglaterra, também nos Estados Unidos e em tantos outros países avançados, que a política habitacional - via provisão de habitações públicas, sob forte controle público, ou via aquelas produções feitas pelo setor privado mas estimuladas pelo setor público -, teve papel decisivo na melhoria das condições habitacionais alcançadas no período dos "30 gloriosos".

No item I.1 destacamos que historicamente tem ocorrido no capitalismo uma virtual impossibilidade do "mercado livre" habitacional prover moradias em quantidade e qualidade suficientes e atender os diferentes segmentos da população. Foi destacado no item I.2.1 a importância do crescimento econômico, da intervenção estatal, e da nova norma de consumo na produção habitacional, assim como suas limitações na resolução das necessidades habitacionais e a importância das políticas habitacionais para a superação de alguns estrangimentos da lógica privada no mercado

habitacional, que mesmo nessa etapa de crescimento, tenderia a atender somente as parcelas da população com melhores níveis de renda.

Pretendemos agora mostrar, resumidamente⁽⁴²⁾, os principais instrumentos utilizados pelas políticas habitacionais de alguns países desenvolvidos, que estiveram na base do êxito (ou relativo sucesso) em elevar rapidamente o patamar de produção habitacional e estender o acesso a moradias minimamente adequadas a diversos segmentos da população, e principalmente para aqueles sem condições de tornar sua demanda solvável frente ao funcionamento de um "mercado livre" no setor habitacional.

As diferentes formas das políticas enfrentarem essas questões são bastante marcantes entre os países, mas as semelhanças ou a regularidade de algumas formas de intervenção estatal existentes em alguns países são suficientes, segundo alguns autores, para caracterizar alguns padrões ou modelos de política habitacional. Assim, segundo ARRETCHÉ, alguns países da Europa Ocidental, como Suécia, França, Holanda, Inglaterra e países escandinavos, caracterizariam com suas políticas um modelo Social-Democrata, enquanto Estados Unidos, Alemanha Ocidental (pós-60) e também Itália caracterizariam um modelo Liberal.⁽⁴³⁾

(42) Ou seja, tentaremos extrair das estruturas das diferentes políticas habitacionais de alguns países desenvolvidos os principais elementos que viabilizaram a produção e o consumo em larga escala, capazes de abrir o acesso a praticamente todo o conjunto da população em muitos países, e não reconstruir ou desenvolver uma análise sistemática dos determinantes, da evolução ou dos diferentes padrões de políticas habitacionais. Essa última perspectiva, ainda que viesse de alguma forma contribuir para a consecução dos objetivos deste trabalho, superaria os limites estabelecidos para a realização dessa dissertação.

(43) ARRETCHÉ, M. T. da Silva. op. cit., p. 5. Por outro lado, queremos destacar que mesmo considerando essas diferenças, procuramos não limitar nossa análise com a preocupação de distinguir esses padrões e sim apenas destacar os instrumentos principais das políticas habitacionais de alguns países desenvolvidos que servem como casos exemplares para demonstrar a importância das políticas habitacionais no pós-2^a Guerra Mundial.

Nesse sentido, procuramos destacar os instrumentos que foram mais importantes nessas políticas. Um primeiro aspecto refere-se aos instrumentos utilizados para criar mecanismos adequados de financiamento habitacional, um elemento indispensável à produção em massa de habitações. Em praticamente todos os países avançados ocorreu uma decisiva intervenção pública no sistema financeiro, visando a criação ou o estímulo a sistemas de crédito imobiliário. Em alguns casos, isso significou a oferta de créditos baratos, de juros subsidiados, de intervenção direta do poder público no sistema financeiro, criando e gerindo recursos de financiamento à produção habitacional, e destinando, em muitos casos, volumes significativos de recursos orçamentários. Em outros casos, a intervenção no sistema financeiro foi apenas regulatória, como foi principalmente o caso dos Estados Unidos, mas também contando com o apoio do poder público na geração de juros baixos, de isenções fiscais dos juros pagos nas amortizações dos empréstimos, com linhas de recompra das hipotecas dos órgãos financiadores por agências públicas ou mercado secundário, etc. Mecanismos de compra de hipotecas com maiores riscos pelo poder público, como ocorreu principalmente no caso dos Estados Unidos, também contribuíram para aumentar a confiança no sistema financeiro de habitação, diminuir o risco das operações e elevar o poder de financiamento das instituições de crédito imobiliário privadas. (44)

Enfim, ocorreu na maioria dos países desenvolvidos a estruturação de adequados sistemas de financiamento habitacional, a partir da intervenção pública, de seus estímulos, regulamentações, proteções, garantias e mesmo subsídios creditícios. As variadas formas de intervir foram geralmente efetivadas no sentido de criar

(44) FLÓRIDA, R. L. & FELDMAN, M.A. op. cit. Veja também ARRETICHE, M.T. da Silva. op. cit.

um sistema público (com recursos públicos ou geridos e destinados ao setor público, sejam eles orçamentários ou creditícios) ou de regulamentar, incentivar, dar garantias e confiança ao setor financeiro privado, e ainda delimitar as condições e os destinatários dos empréstimos. Assim, as políticas habitacionais de diversos países desenvolvidos cumpriram um papel decisivo na criação de condições adequadas de financiamento à produção em massa de habitações.

Outro aspecto muito relevante das políticas habitacionais, que aparece na política de vários países desenvolvidos, ainda que de forma diferente, foram os diversos mecanismos voltados à adequação das condições de renda da população ao acesso a habitações minimamente adequadas. Devido à existência nesses países de parcelas expressivas da população sem condições de renda adequadas para a compra ou mesmo o aluguel, houve a necessidade de suplementação de renda para estimular a produção habitacional e/ou solucionar as necessidades habitacionais das populações menos favorecidas. Diante da necessidade de ampliação do estoque habitacional e do acesso a habitações adequadas para diversos segmentos da população, principalmente para a população de baixa renda, as políticas defrontaram-se com as possibilidades de adotar uma política universal ou uma política voltada aos segmentos carentes, surgindo como elemento importante as formas de utilização de subsídios e incentivos.

Em vários países da Europa a política habitacional contou com grande intervenção estatal e cumpriu um papel fundamental na melhoria das condições habitacionais de amplos segmentos da população no período pós-guerra. A política habitacional na Suécia, França, Holanda, e também Alemanha Ocidental, segundo HEIDENHEIMER *et alli*, foram extensivas, com grande atuação estatal, ou

de instituições e empresas de utilidade pública sem fins lucrativos - como, por exemplo, as cooperativas dos trabalhadores da construção, de sindicatos; as "sociedades de moradias independentes", etc -, diretamente na construção de um nível bastante elevado de moradias⁽⁴⁵⁾. Nesses países a política habitacional foi, em geral, mais ampla, destinada a quase todo o conjunto da população, oferecendo subsídios a um espectro amplo de investidores, exercendo significativo controle sobre o volume, o tempo, e a distribuição da construção residencial para todos níveis de renda e para quase todos os tipos de construtores.⁽⁴⁶⁾ Na maioria desses países, a regulamentação financeira, os incentivos e o aporte de recursos públicos ou geridos pelos governos, estiveram mais associados aos objetivos da política habitacional de atender os diversos segmentos da população, reduzindo a importância do nível de renda e das regras do mercado na definição do acesso à habitação adequada, ainda que contrariando ou praticamente eliminando os interesses do setor privado na construção habitacional.⁽⁴⁷⁾

(45) Com diferenças bastante marcantes nas formas de apoio, regulamentação e expansão do setor de financiamento habitacional, na formas de dotação de subsídios e incentivos fiscais, e também nas formas de provisão de moradias e de controle de ocupação e uso do solo urbano, esse conjunto de países europeus destacados, assim como alguns países escandinavos, apresentam como traço bastante comum uma profunda intervenção estatal, que passa a exercer um amplo controle sobre o setor habitacional, visando melhorar as condições de acesso à moradias adequadas ao conjunto da população. As exceções a essas regras seriam o caso da Alemanha, segundo ARRETCHE, por sua política caracterizar também um modelo Liberal pós-60, e a Inglaterra, como já destacamos, pelo fato do Governo conservador dar um enfoque suplementar à política habitacional, segundo HEIDENHEIMER et alii.

(46) HEIDENHEIMER et alii, p. 94. Segundo esses autores, a Inglaterra constituiria na Europa o principal exemplo de uma política habitacional suplementar ao mercado privado, à semelhança daquela praticada nos Estados Unidos, principalmente a partir dos anos 50 quando o governo conservador recoloca a política habitacional na posição de que a intervenção estatal deveria ser complementar à iniciativa privada e não substituí-la. p. 93.

(47) As políticas habitacionais em muitos países, não se apresentaram, portanto, apenas como forma de apoio ao setor privado, mas em forte atuação direta no setor, chegando as vezes a uma grande substituição - como principalmente foi o caso da Suécia - do setor privado na área habitacional, além de não estar voltada essencialmente à população de baixa renda e sim à quase totalidade da população, já que na maioria desses países a habitação surge como um direito social que deve ser universalmente garantido, sem critérios de seletividade.

A política de subsídios (creditícios e fiscais) cumpriu enorme papel no estímulo às construções residenciais sob o controle de órgãos públicos, semi-públicos e até de setores privados com fins lucrativos, mas em alguns casos colocou esse último em desvantagens nas condições de recursos para financiamentos, de taxa de juros, de incentivos fiscais, etc. Os empréstimos a juros reduzidos na Suécia, por exemplo, foram destinados basicamente ao setor de construção sem fins lucrativos - como as cooperativas de trabalhadores e de sindicatos -, enquanto os empréstimos do setor privado capitalista operavam com juros mais elevados. Na Alemanha os empréstimos governamentais com juros reduzidos, quando feitos ao setor privado, destinaram-se, principalmente, a construções de moradias que deveriam ser alugadas a preços mais moderados para famílias em determinadas circunstâncias e nível de renda. Essas normas restringiram a lógica privada e fizeram predominar o interesse social. Na França também os subsídios em forma de empréstimos de longo prazo e baixa taxa de juros viabilizaram o crescimento do setor de construção sem fins lucrativos que chegou a representar 1/3 das construções iniciadas.⁽⁴⁸⁾

Enfim, os subsídios creditícios embutidos nos empréstimos dados ao setor privado e aos setores de construção sem fins lucrativos, assim como aqueles derivados de isenções fiscais, dados principalmente às empresas sem fins lucrativos, viabilizaram o crescimento da produção de moradias que, nesses países da Europa, beneficiaram mais a construção de habitações de interesse

(48) A concessão de empréstimos de longo prazo a juros baixos e de isenções fiscais, principalmente para setores sem fins lucrativos, que na prática significou formas de adoção de subsídios, viabilizou uma enorme expansão da construção de moradias para serem alugadas a preços moderados, na Alemanha, na França e outros países, constituindo a base da política habitacional na Suécia. Mesmo não sendo, na maioria dos casos, de propriedade pública, as habitações construídas acabavam sendo alugadas geralmente por 2/3 do aluguel de moradia privada compatível. HEIDENHEIMER et alii. op. cit., p. 101.

social do que o fortalecimento do mercado privado. Alguns subsídios resultantes das isenções de impostos municipais sobre a propriedade, foram destinadas a construção de moradias por empresas sem fins lucrativos, e também beneficiaram esse tipo de empreendimento em detrimento do setor privado.

Dentre as formas de subsídio dada ao consumidor, a subvenção à moradia, destinada inicialmente aos imóveis que seriam alugados por órgãos públicos a um preço inferior ao do mercado - e que mais tarde seria destinada aos próprios consumidores -, teve maior importância na resolução das necessidades habitacionais das populações menos favorecidas. Ao contrário de alguns incentivos fiscais, como aqueles referentes às isenções da parcela da renda gasta com juros nos empréstimos ou obtida com ganhos de capital na comercialização da moradia - que mais frequentemente foi dada e beneficiou os segmentos da população com melhor nível de renda e que acabaram se tornando proprietários -, as subvenções à moradia (basicamente aos aluguéis) atingiram mais fortemente as populações de baixa renda, viabilizando para elas o acesso a habitações adequadas sem o comprometimento de uma parcela muito elevada do orçamento familiar com a moradia.⁽⁴⁹⁾

Introduzidas inicialmente para atender grupos específicos - grandes famílias pobres, velhos, inválidos, etc -, essas subvenções passaram a ser crescentemente oferecidas, de uma ou de outra forma, em todos os países da Europa Ocidental. Principalmente na Suécia, mas também em outros países, esse subsídio deixou de ser destinado somente a grupos específicos e gradualmente passou a

(49) Na medida que o subsídio direto buscava colocar o comprometimento do gasto em habitação numa determinada proporção da renda familiar (variável em alguns países e ao longo do tempo), as famílias com menor nível de renda, acabavam recebendo uma soma maior de subsídios e se tornavam, relativamente, as mais beneficiadas com esse tipo de política.

abarcam a maioria dos domicílios. Embora também acabasse, em alguns casos, beneficiando o setor privado, principalmente após a criação da subvenção em dinheiro dada diretamente ao consumidor, que lhe permitiu escolher no mercado⁽⁵⁰⁾ a moradia que melhor lhe servisse, essa política de subvenção à moradia foi um elemento importante para viabilizar o acesso a moradias adequadas, não só a grupos de famílias vulneráveis, mas a amplos segmentos da população e principalmente aos de baixa renda. Esses puderam assim, compatibilizar suas rendas com as necessidades de gasto com aluguel de uma moradia minimamente adequada, tornando, em alguns casos, sua demanda solvável até mesmo no mercado privado de habitações.⁽⁵¹⁾

Enfim, essa modalidade de subvenção direta ao consumidor, que foi praticada em diversos países europeus, e mais recentemente até nos Estados Unidos, foi particularmente importante para tornar solvável a demanda das populações de baixa renda, contribuindo também para o acesso a moradia adequada para esse segmento da população que geralmente é excluído do mercado privado. Além disso, essa modalidade de subvenções melhorou as condições de acesso à moradia e de gasto em habitações de famílias de outros segmentos de renda da população.

É também importante frisar que, mesmo nos Estados Unidos, onde a política habitacional foi dominada pela lógica privada, foi incorporado o subsídio - direto ou indireto -, principalmente voltado às populações de baixa renda, como forma de tornar solvável a demanda habitacional de segmentos mais pobres da população, através de subvenções aos aluguéis, além de isenções fiscais e outros

(50) Em geral, as autoridades européias têm preferido as formas de subvenção em dinheiro. A transferência em dinheiro permite a escolha no mercado de acordo com a preferência de cada família. HEIDENHEIMER et alii. op. cit., p. 102.

(51) HEIDENHEIMER et alii. op. cit., p. 102 à 114.

gêneros, para incentivar o setor privado na produção de moradias para o mercado e para o setor social, além de promover a provisão de um parque de habitações públicas de aluguel destinada às camadas de baixa renda.⁽⁵²⁾

Outro aspecto que deve ser destacado refere-se à forma de provisão habitacional. Aliado às tentativas de busca de maior racionalização e redução de custos, aos subsídios, isenções fiscais, juros baixos, empréstimos de longo prazo e principalmente subvenções à moradia, a ênfase pela moradia de aluguel a preços moderados em vários países teve papel extremamente importante na produção em massa de moradias e na ampliação do acesso à moradia adequada de vários segmentos da população.

Cabe destacar que a forma de orientação dos financiamentos e dos subsídios determinados pela política habitacional de cada país já apontava na direção da forma de provisão de moradia que se decidia, a nível político, prioritária. Se nos Estados Unidos, por exemplo, essa orientação apoiou a lógica privada e acentuou o processo de suburbanização e de provisão de moradias unifamiliares de alto padrão, na maioria das vezes própria, sendo bastante restringida a provisão de moradias de propriedade pública para aluguel (sempre abaixo de 3% do estoque), em vários países da Europa foi muito maior o incentivo a moradias multifamiliares⁽⁵³⁾, de aluguel a preços moderados, de propriedade pública ou cooperativada, do que a moradia unifamiliar e de propriedade privada.

(52) Nos Estados Unidos, mesmo com a afirmação do mercado privado na provisão habitacional através do apoio estatal e também por contar com uma política social de habitação muito limitada, segmentos importantes da população foram, como já apontado, excluídos das melhorias habitacionais do pós-guerra. Veja ARRETCHE, M. T. da Silva. op. cit. e FLÓRIDA, R. L. & FELDMAN, M.A. op. cit.

(53) A expressão moradias multifamiliares refere-se basicamente, neste trabalho, a prédios de apartamentos, em contraposição à moradia unifamiliar que se encontra em terreno e prédio independente.

Na Suécia, a grande maioria (cerca de 2/3) das habitações construídas sob o impulso e incentivos da política habitacional foram feitas pelos construtores sem fins lucrativos, pelas cooperativas dos trabalhadores da construção, de sindicatos e outros tipos. Em sua grande maioria eram prédios de apartamentos (multifamiliar) alugados por essas instituições a preços moderados, ou de propriedade cooperativada. Entre essas, apenas uma pequena proporção era vendida e tornava-se de propriedade privada, pois esse tipo de comercialização não contava com estímulo da política habitacional. Na França, onde o setor sem fins lucrativos chegou a representar 1/3 das construções iniciadas, uma grande parcela das habitações também destinou-se a aluguéis a preços moderados, e não era de propriedade pública mas, sim, de sociedades de moradias independentes. Diferentemente, foi na Inglaterra que se verificou um largo volume de moradias de propriedade pública para locação. Na Alemanha, também houve grande estímulo à construção de moradias para aluguel a preços moderados, e até mesmo o setor privado, recebendo créditos e incentivos teve grande participação nesse empreendimento. Mas nesse país também foi expressivo o estímulo à construção de casas próprias.

Enfim, o resultado da maior intervenção pública no setor habitacional nesses países da Europa - cuja grande maioria adotou um modelo social-democrata -, não expressou-se tanto pela direta construção e oferta pública de moradias, mas sim pelo estímulo a setores privados sem fins lucrativos e, em alguns casos - como na Alemanha -, também de setores privados capitalistas. Em geral, foi mais acentuada a opção pelas moradias alugadas ou de propriedade cooperativada, feitas com projetos que buscaram a redução de custos a partir da padronização, da intensificação da utilização de máquinas e equipamentos e menores custos de infra-estrutura urbana e dos terrenos.

O controle governamental e o planejamento da ocupação e uso do solo urbano também foi um instrumento utilizado em alguns desses países, e constituiu-se em elementos importantes na obtenção de sucesso das políticas habitacionais implementadas. O combate à retenção especulativa de terra urbana e à eliminação de ganhos decorrentes das valorizações de determinadas áreas urbanas, através da taxaço de impostos e/ou da desapropriação preventiva e formação de estoques de terras sob o controle de órgãos públicos ou semi-públicos, como implementados na Suécia, foi também implementado, ainda que com diferenças marcantes, em outros países da Europa Ocidental⁽⁵⁴⁾. Essas intervenções contribuíram, em muitos casos, para ampliar a disponibilidade de terra urbana a preços reduzidos e assim, melhorar as condições de operação dos construtores e da atuação da política habitacional em geral. Esta política também serviu, em alguns casos, como na Suécia, para beneficiar os setores sem fins lucrativos, operando na área de interesse social, já que recebiam apoio e facilidades do poder público na aquisição de terrenos.⁽⁵⁵⁾

Enfim, seja com o modelo Liberal dos Estados Unidos ou com a experiência das políticas habitacionais da social-democracia europeia, em ambos os casos a política habitacional cumpriu um papel decisivo na melhoria das condições habitacionais no pós-2^a Guerra Mundial

Assim, não foi somente através do crescimento da produção, do emprego e do salário real e pela mediação dos

(54) *Constituídas do final da década de 40 a meados da década de 70, as formas de intervenção do estado sueco no mercado fundiário são um elemento-chave para a compreensão do modelo desenvolvido e dos resultados obtidos.* ARRETCHÉ, Marta T. da Silva. op. cit., p. 86.

(55) Algumas referências sobre intervenção pública na dinâmica privada especulativa com o solo urbano, em alguns países da Europa Ocidental, podem ser encontradas em HEIDENHEIMER et alii. op. cit., p. 252 à 254. Especialmente sobre o caso da Suécia, para as referências utilizadas veja ARRETCHÉ, M.T. da Silva. op. cit., p. 86 à 89.

esquemas de financiamento, que se criaram as condições suficientes para mudar o quadro de crise habitacional.

Os mecanismos de intervenção pública na área habitacional, destacados acima, foram os principais instrumentos das políticas habitacionais utilizados para dinamizar a produção habitacional em larga escala, e mesmo que articuladas aos resultados da intervenção pública na área econômica, do crescimento econômico sustentado e dos salários reais crescentes da dinâmica fordista, essas políticas se constituíram no principal elemento determinante das melhorias das condições habitacionais nos países desenvolvidos no pós-2^a Guerra Mundial.

Assim, as políticas habitacionais e seus diversos instrumentos que caracterizaram, em muitos países, uma profunda intervenção no mercado habitacional, seja diretamente ou de forma regulatória, atuando em diversas fases do circuito de provisão da moradia, viabilizaram o acesso a moradias adequadas a amplas camadas da população, o que significou em muitos desses países praticamente a superação da crise habitacional.

II - INDUSTRIALIZAÇÃO, CRISE HABITACIONAL E DESENVOLVIMENTO EXCLUDENTE

II.1- Industrialização, Urbanização e a Crise Habitacional.

No Brasil, o agravamento da crise habitacional se dá principalmente com o avanço do processo de urbanização a partir da década de 50, que é acentuado com a fase de industrialização pesada, principalmente a partir do Plano de Metas no Governo de Juscelino Kubitschek.

É claro que antes dessa etapa, com um grau de urbanização já relativamente elevado em algumas áreas, várias cidades já apresentavam situações de precariedade habitacional, o que era visível, por exemplo, nas favelas no Rio de Janeiro, nos cortiços e nas casas de periferia em São Paulo, etc. Ou seja, os aspectos mais característicos da crise habitacional brasileira já se colocavam, ainda que em menor intensidade, nas cidades que rapidamente elevavam o crescimento populacional e onde se concentrava o processo de industrialização.

Mas o quadro de grave crise habitacional que se estabeleceu no país surge de forma marcante e se acentua na etapa recente de industrialização pesada, de constituição do Brasil urbano, do surgimento de grandes metrópoles regionais, da constituição do mercado de trabalho capitalista. Estas transformações originavam-se do avanço do processo de industrialização no país, da forma pela qual esse processo desenvolveu-se e foi conduzido pelas forças políticas e econômicas dominantes.⁽¹⁾

(1) Embora estejamos também já considerando algumas características, impactos e resultados do processo de industrialização no Brasil e sua relação com a crise habitacional, a ênfase estará sendo dada nessa seção, principalmente às transformações demográficas e sociais mais importantes e à caracterização do surgimento da crise habitacional. Uma análise mais

O avanço do processo de industrialização e as elevadas taxas de crescimento econômico do país determinaram um enorme crescimento do emprego industrial e de diversas atividades urbanas, com o que as cidades surgem como grandes pólos de atração nacional, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. Neste processo o país foi cada vez mais consolidando um mercado de trabalho capitalista, tipicamente urbano. Modifica-se assim, a estrutura do mercado de trabalho, a estrutura demográfica e social. Até 1970 a concentração do processo de industrialização na região Sudeste e em áreas metropolitanas - principalmente na Região Metropolitana de São Paulo - provocou alterações regionais crescentes, quanto a composição demográfica, do mercado de trabalho e principalmente econômicas, acentuando as diferenças regionais quanto aos níveis de renda, produtividade e estrutura econômica. As participações do Estado de São Paulo e de outros Estados da região Sudeste e Sul no Valor da Transformação Industrial (V.T.I.) são bastante elevadas, apontando a concentração do processo de industrialização e a menor importância relativa dos demais Estados e regiões até 1970. Ao longo da década, entretanto, ocorre um processo de desconcentração, com o aumento da importância dos "demais Estados" no V.T.I., e uma queda relativa do Estado de São Paulo (essencialmente na capital), do Rio Grande do Sul, e, principalmente, do Rio de Janeiro. Porém, em 1980, o Estado de São Paulo ainda concentrava mais da metade do V.T.I. e a Região Sudeste mais de 70% (veja tabela II.1). Esse processo gerou também uma multiplicação do número de cidades e, até a década de 70, uma tendência de metropolização do crescimento no

profunda e orientada aos nossos objetivos, tanto do processo de industrialização como dos determinantes da crise habitacional, será feita nas seções seguintes.

país, com a crescente concentração de população nas metrópoles, particularmente naquelas do Sudeste.⁽²⁾

TABELA II.1
Distribuição do Valor da Transformação Industrial (VTI)
Regiões do Estado de São Paulo e Unidades da Federação.
1959/1980.

Regiões do Estado de São Paulo e Uni- dades da Federação.	ANOS			
	1959	1970	1975	1980
São Paulo	55,6	59,2	55,9	53,4
Região Metropolitana	41,0	43,5	38,8	33,6
Capital	30,5	28,0	24,6	18,6
Demais Municípios	10,5	15,5	14,2	15,0
Interior	14,6	14,7	17,1	19,8
Rio de Janeiro	17,6	15,5	13,5	10,6
Minas Gerais	5,8	6,4	6,3	7,7
Rio Grande do Sul	7,0	6,3	7,6	7,3
Demais Estados	14,0	13,6	16,7	21,0
Brasil (total)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: I.B.C.E. Extraído de FUNDAÇÃO SEADE. A Economia Paulista na Década de 80. SEADE, agosto de 1990.

O processo de transformação conservadora no campo avançou de forma rápida sob o impulso de uma ideologia modernizante que priorizou a grande propriedade como módulo mais adequado à elevação da produtividade, favorecendo as elites agrárias e levando à concentração da propriedade, da renda agrícola, e aumento das resistências em relação à reforma agrária. Dado os interesses e a força política da grande propriedade, a conformação política no país resultou num tipo de evolução da agricultura que, por um lado, acabou sendo reproduzido, em certas áreas da agricultura

(2) Como destacaram MARTINE e CARVALHO, "numa rápida retrospectiva do processo de urbanização durante os últimos 50 anos, dois processos concomitantes - e aparentemente contraditórios - se destacam: a multiplicação das cidades e a concentração da população total e urbana em algumas poucas metrópoles." MARTINE, George & CARVALHO, José Alberto de. Cenários Demográficos para o Século XXI e Algumas Implicações Sociais. Planejamento e Políticas Públicas, n° 2, dezembro de 1989, p. 61 à 92.

tradicional, o baixo padrão de vida dos pequenos proprietários, dos agregados, moradores, etc, enquanto, por outro lado, o progresso técnico em áreas de dinamismo eliminaria e expulsaria grande quantidade de mão-de-obra. Assim, tanto o processo de modernização como a manutenção de zonas atrasadas - através da criação, reprodução da pobreza e conseqüente emigração - contribuíram decisivamente para que o ritmo de expulsão do campo ocorresse muito acima da capacidade de absorção pelas cidades, ainda que o crescimento do emprego industrial e urbano tenha ocorrido a níveis realmente elevados (veja tabela II.2).

TABELA II.2
BRASIL: 1950-70
ESTRUTURA SETORIAL DO EMPREGO URBANO

DISCRIMINAÇÃO	ESTRUTURA DO EMPREGO (%)			TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO (%)		
	1950	1960	1970	50/60	60/70	50/70
Total Não-Agrícola	100	100	100	3,7	4,8	4,3
1.Construção Civil	10	11	11	5,0	4,6	4,8
2.Secundário	27	22	23	1,9	5,2	3,6
2.1-Secundário Organizado	80	87	81	2,9	4,4	3,6
2.2-Secundário Não-Organizado	20	13	19	(2,7)	9,6	3,3
3.Terciário	63	67	66	4,6	4,5	4,5
3.1-Terciário Organizado	65	63	67	4,2	5,0	4,6
3.2-Terciário Não-Organizado	35	37	33	5,3	3,3	4,3

Fonte: DEPE-UNICAMP, Programa de Pesquisas sobre o Mercado de Trabalho no Brasil. Dados Originais dos Censos Demográficos e Econômicos, F.I.B.G.E. Citada em QUADROS, Valdir.(1985), op. cit. p. 58

O ritmo do recente processo de urbanização no Brasil foi um dos mais rápidos e intensos entre as

economias capitalistas, principalmente considerando a dimensão absoluta da população migrante. A população urbana, que era de 12,9 milhões em 1940 e representava 31,0% da população total nesse ano, passou para cerca de 67% em 1980, ou 80,4 milhões de pessoas. Enquanto a população total cresceu nesse período, 188,6%, a população urbana cresceu 524,5%. A variação relativa da população urbana foi de 45,7% entre 40 e 50, de 70% na década de 50, 65,3% na década de 60 e 52% na década de 70 (veja tabela II.3).⁽³⁾ Esses dados apontam, portanto, o forte impulso à urbanização a partir da década de 50 em função do processo de industrialização. O salto da taxa de crescimento da população urbana na década de 50, e mesmo a sua leve redução nas décadas seguintes, significou um crescimento absoluto muito elevado, já que as taxas incidiram sobre uma base de população urbana que era muito maior a cada década.

TABELA II.3
POPULAÇÃO RESIDENTE, URBANA E RURAL E
PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA. 1940-1980.

ANOS	POPULAÇÃO RESIDENTE		PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA (%)
	Urbana (x 1000)	Rural	
1940(1)	12.880	28.356	31,2
1950(1)	18.783	33.162	36,2
1960	31.303	38.767	44,7
1970	52.085	41.054	55,9
1980	80.436	38.566	67,6

Fonte: I.B.G.E., Censos Demográficos.

(1) População presente.

A elevada migração do campo para as cidades, principalmente para as grandes metrópoles que foram se constituindo - com destaque para as regiões de São Paulo e Rio de Janeiro -, juntamente com elevadas taxas de crescimento vegetativo, resultou num rápido, elevado e

(3) Dados da Fundação I.B.G.E.. Censos Demográficos.

desordenado crescimento das principais cidades brasileiras. A concentração do crescimento urbano em determinadas regiões impulsionou a criação de metrópoles de enormes dimensões, onde iriam se concentrar uma grande parcela do estoque de moradias urbanas precárias do país.

A maioria dessas regiões sofreu um forte impacto do processo migratório. Como se observa nos dados da Tabela II.4, em várias regiões metropolitanas mais de 2/3 do crescimento populacional na década de 60 deveu-se à migração. Cabe destacar não só as elevadas proporções dessas taxas em Porto Alegre e Curitiba, mas também o fato de que nas regiões de São Paulo e Rio de Janeiro, sendo o número absoluto da população bastante elevado (veja os dados da tabela II.5), a contribuição da migração em 2/3 do crescimento populacional significou a entrada de milhões de pessoas nessas regiões entre 60 e 70. O enorme crescimento populacional das metrópoles, explicado também por uma taxa de crescimento vegetativo ainda relativamente elevada, resultou também numa enorme expansão das áreas periféricas das metrópoles.

TABELA II.4
PORCENTAGEM DO CRESCIMENTO POPULACIONAL NAS REGIÕES
METROPOLITANAS. 1960/1970.

Regiões Metropolitanas	Crescimento Vegetativo	Crescimento devido à Migração
Belém	65,2	34,8
Fortaleza	50,4	49,6
Recife	37,4	62,6
Salvador	55,0	45,0
Belo Horizonte	33,1	66,9
Rio de Janeiro	33,1	66,9
São Paulo	31,5	68,5
Curitiba	29,1	70,9
Porto Alegre	18,7	81,3

Fonte: Fundação IBGE. Censo Demográfico de 1970; Tabulações especiais. Rio de Janeiro, 1970.

TABELA II.5
POPULAÇÃO URBANA E TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL.
REGIÕES METROPOLITANAS. 1960, 1970 e 1980.

REGIÃO METROPOLITANAS	POPULAÇÃO URBANA			TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO	
	1960 ¹	1970 ¹	1980 ²	60/70 ¹	70/80 ²
Belém	382.452	605.777	831.339	4,70	4,3
Fortaleza	505.313	875.546	1.501.469	3,90	4,3
Recife	1.082.504	1.650.036	2.131.649	3,60	2,7
Salvador	674.350	1.077.208	1.696.318	4,80	4,4
Belo Horizonte	780.316	1.501.629	2.461.081	5,60	4,7
Rio de Janeiro	4.550.806	6.838.363	8.821.845	3,35	2,5
São Paulo	4.005.631	7.866.669	12.183.634	6,25	4,5
Curitiba	384.053	656.469	1.325.275	3,80	5,8
Porto Alegre	888.267	1.408.474	2.148.079	4,85	3,8
Total	13.262.692	22.480.171	33.088.688	4,75	—

Fonte : (1) Censos Demográficos, FIBGE. Extraído de RIZZIERI, JUAREZ A.B. Desenvolvimento Econômico e Urbanização. p. 36.

(2) Censo Demográfico de 1980, Dados Distritais, Vol. I, Tomo 3.

Assim, em 1970 a população urbana das 9 Regiões Metropolitanas já era aproximadamente de 22,5 milhões (veja tabela acima), cerca de 42,5% do total da população urbana do país. Em 1980 ela sobe para 33,1 milhões, o que representou uma leve queda da participação na população urbana brasileira, para 41,5% .

No período 70/80 não só foi reduzida a participação da população urbana metropolitana no total da população urbana do país, como também as principais regiões - São Paulo e Rio de Janeiro - reduziram levemente o peso relativo no conjunto da população urbana metropolitana. Com uma elevada dimensão populacional absoluta, mas com taxas de crescimento menores do que algumas regiões metropolitanas na década de 70 - principalmente no caso da região do Rio de Janeiro -, as regiões metropolitanas de São Paulo e a do Rio de Janeiro, juntas, concentravam, em 1970, 65,4% do total da população urbana metropolitana, e

passaram a concentrar 63,4% em 1980 (conforme os dados da tabela II.5). Assim, mesmo que o processo de metropolização do país não tenha avançado na década de 70, a parcela mais significativa do crescimento populacional, e portanto, da demanda habitacional, ainda se concentrava, em 1980, nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades. MARTINE e CARVALHO, referindo às tendências da distribuição espacial da população na década de 70, destacaram vários aspectos importantes:

"(...) o aspecto central a ser ressaltado é a convergência desses diversos tipos de redistribuição espacial numa só tendência: a crescente concentração da população total nas cidades e, particularmente, em alguns grandes centros. (...) Dentro desse panorama, foram as maiores cidades da Amazônia que absorveram o grosso do crescimento da região. No país como um todo, as 14 cidades acima de 500 mil habitantes absorveram um contingente correspondente a 52% do crescimento nacional durante a década de 70. (...) A região metropolitana de São Paulo, sozinha, teve um crescimento equivalente a 17% do crescimento demográfico nacional entre 1970/80. O município de São Paulo teve um crescimento maior, ⁽⁴⁾ que toda a região Norte ou a região Centro-Oeste.

Nesse processo deve-se destacar a importância decisiva dos processos migratórios que contribuíram de forma marcante para o crescimento de muitas metrópoles. Apesar do grande peso do crescimento populacional nas grandes cidades, uma parcela significativa do crescimento populacional repercutiu no crescimento e no surgimento de pequenas e médias cidades, entre 20.000 e 500.000 habitantes, que responderam por 38,4% do crescimento populacional na década de 70 (veja tabelas II.6 e II.7). Certamente, esse crescimento também teve sua dinâmica bastante influenciada pela migração

Assim, no final de um período de rápido crescimento econômico e industrialização, que se estendeu

(4) MARTINE, George & CARVALHO, José Alberto M. de. op. cit., p. 77.

do Plano de Metas até a crise do início dos anos 80, o país apresenta características tipicamente urbana e industrial, com elevado grau de urbanização e metropolização, que vieram sendo constituídas com o avanço do processo de industrialização e crescimento econômico.

TABELA II.6
POPULAÇÃO TOTAL RESIDENTE, VARIAÇÃO RELATIVA, IMIGRAÇÃO
E TAXA DE
URBANIZAÇÃO. REGIÕES METROPOLITANAS, 1970/80.

R.M.'s	Pop. Res. (1980) (n ^{os} Absol.)	Varição Relativa (70/80) (%)	Imigração (70/80) ^(a) (%)	Taxa de Urbanização (b) (1980) (%)
Belém	999.165	52,3	15,2	82,3
Fortaleza	1.580.066	52,4	21,9	95,0
Recife	2.347.005	31,0	13,2	90,8
Salvador	1.766.582	53,9	14,9	96,0
Belo Horizonte	2.540.130	58,2	24,5	96,9
Rio de Janeiro	9.014.274	27,6	9,1	97,9
São Paulo	12.588.725	54,7	21,4	96,8
Curitiba	1.440.626	75,4	32,0	92,0
Porto Alegre	2.231.392	45,7	20,3	95,4
TOTAL	36.107969	--	--	--

Fonte: F.I.B.C.E, Censo Demográfico de 1970 e de 1980, Dados Distritais. Volume I, Tomo 3, Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, 1988.

(a) Proporção da População Residente em Domicílios Particulares Permanentes Urbanos em 1980, com menos de 10 anos de residência e que não nasceu na região. Dados obtidos através de Tabulações especiais do Censo de 1980, realizadas no I.E./UNICAMP.

(b) Proporção da População Urbana em relação à População Total dos Municípios que compõe as Regiões Metropolitanas.

Mesmo com um enorme dinamismo econômico e taxas elevadas de expansão do emprego industrial e de outras atividades urbanas⁽⁵⁾, como o processo de migração campo-cidade foi muito rápido e intenso, muitas cidades cresceram a taxas elevadíssimas e começaram a caracterizar-se pelo inchaço, pelo crescimento de ocupações de baixa

(5) BALTAR, Paulo Eduardo Andrade & DEDECCA, Cláudio S. Notas sobre o Mercado de Trabalho no Brasil durante a Industrialização Restringida. Cadernos do Cesit. Texto para discussão n 12. Cesit I.E./ UNICAMP, Campinas, 1992.

qualificação, produtividade e remuneração, atividades não organizadas sobre as bases tipicamente capitalistas, que iriam apontar um crescente grau de heterogeneidade da estrutura econômica, do mercado de trabalho, e da elevação dos níveis de desigualdade e pobreza no país.

TABELA II.7
CRESCIMENTO POPULACIONAL SEGUNDO TAMANHO DE LOCALIDADE
DE RESIDÊNCIA - 1970/80.

Localidades	Absoluto (em 1.000)	%
500.000 e mais	13.504	55,2
20 a 500.000	9.920	38,4
Rural ^a	2.439	9,4
Total	25.863	100,0

FONTE: MARTINE et alii (1983). Extraído de MARTINE, G.
& CARVALHO, José A. M. de. op. cit., p. 77.

^a inclui localidades de menos de 20 mil habitantes.

Por outro lado, esse crescimento econômico e a conseqüente concentração urbana também elevou rapidamente a demanda por habitações e infra-estrutura urbana. Apesar do aumento progressivo dos níveis globais de renda, emprego, produtividade, capacidade de gasto do Estado, etc, a situação habitacional no Brasil, com o decorrer dos anos, torna-se bastante precária, principalmente para os segmentos menos favorecidos da população. O quadro habitacional agrava-se, ainda mais, em alguns aspectos particulares, com o avanço do processo de urbanização, como a falta de saneamento básico, o favelamento, os cortiços, e outros tipos de moradias insalubres, com alta densidade e construídas com materiais e em locais impróprios. Como veremos no capítulo seguinte, a evolução dos aspectos determinantes das condições de acesso ao espaço urbano e à moradias adequadas levou a uma situação de grande exclusão e de precariedade habitacional.

Essa situação de precariedade, que torna-se até muito visível nas cidades, pode ser atestada por diversos indicadores. A partir dos dados do I.B.G.E. e de um trabalho de Dionísio Caribê, Maricato mostra que, em 1970, 38,2% das casas do Nordeste do Brasil eram de taipa e 54,6% tinham piso de terra. Mostrou também que em Belo Horizonte o número de favelados dobrou de 70 à 79, e que segundo estimativas chegavam à 400.000 neste último ano. No Rio de Janeiro a população favelada cresceu dez vezes entre 50 e 80, apesar da população total ter apenas duplicado, chegando ao total de dois milhões de favelados em 80, ou um "favelado para cada três habitantes"⁽⁶⁾

No Município de São Paulo o crescimento da população favelada também foi acentuado na década de 70. Entre 73 e 80, enquanto a população do município cresceu 30,0%, a população favelada cresceu 422%, chegando a 375.000, ou 4,4% da população total neste último ano, segundo pesquisa da Prefeitura do Município de São Paulo.⁽⁷⁾ Apesar das divergências entre as fontes e as diferentes cifras apontadas, várias pesquisas apontaram uma população encortificada de cerca de 20,0% no Município de São Paulo, por volta de 1980.⁽⁸⁾ Nesses aspectos os indicadores apontavam uma tendência de crescimento relativo e absoluto em relação a décadas anteriores, embora em outros aspectos - como redes de água, esgoto e energia elétrica, entre outros - tenha ocorrido alguns avanços relativos, que serão melhor comentados no capítulo III.

(6) MARICATO, Ermínia.(1987), op. cit., p. 65.

(7) PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Habitacional do Município de São Paulo. 1983/1987, São Paulo, Fev/Mar de 1984.

(8) Dados da Prefeitura de São Paulo, 1960 e 1979, SEBES-HABI e SEMPLA. Veja também os dados apresentados por TEIXEIRA, Antonio Carlos. O Cortiço: o pequeno espaço do povo: Subsídios ao equacionamento do fenômeno cortiço no Município de São Paulo. São Paulo, 1985. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. No capítulo III faremos uma discussão acerca da situação habitacional em 80 e 89, onde apresentaremos diversos indicadores habitacionais.

Assim, a questão habitacional a partir da década de 50 ganha enormes dimensões, principalmente nos maiores centros urbanos do país, sendo crescente, a cada década, principalmente em termos absolutos, o estoque de precariedade habitacional no meio urbano.

A forma pela qual desenvolveu-se a resolução (ou mais precisamente a sua falta) das necessidades habitacionais e de infra-estrutura urbana nas cidades deve ser vista a partir da evolução de aspectos fundamentais ligados ao processo de industrialização-urbanização, como a estrutura de salários e renda, a estrutura de emprego, as políticas urbanas, habitacionais e sociais, além da conformação política constituída no país, que deram suporte à orientação e à distribuição dos ganhos obtidos com o grande desenvolvimento econômico alcançado no período 50/80.

A migração campo-cidade, enquanto elemento inerente ao próprio processo de industrialização, não deve ser considerada como o determinante fundamental da situação de precariedade habitacional, já que ela também não determina inexoravelmente essa situação, pois não é ela que determina essencialmente as condições de acesso à habitação dos migrantes recém chegados nas cidades, as quais estão mais associadas aos aspectos descritos no parágrafo anterior. Entretanto, é preciso destacar que sua intensidade e rapidez no Brasil exigiria condições de acesso à habitação bastantes favoráveis para que a crise habitacional não surgisse e/ou não fosse agravando-se com o avanço da urbanização. É preciso apontar também que as transformações agrárias, assim como a manutenção de zonas atrasadas, que contribuem fortemente para essa violenta migração, foram determinadas por uma conformação política conservadora e excludente que foi responsável também por

outros aspectos que acabariam determinando a exclusão social e situações de pobreza para uma grande parcela da população. Nesse sentido, analisando o processo de migração campo-cidade não apenas como decorrência de um processo geral de industrialização, mas considerando as formas específicas desse processo, que, desenhado por uma configuração política conservadora, e devido à sua rapidez e intensidade, teve enormes impactos negativos sobre a questão habitacional e a situação social em geral, deve-se apontar sua importante contribuição na geração da grave situação social e habitacional enfrentada pelo país nas últimas décadas.

Já tendo brevemente referenciado o quadro em que se desenvolveu a crise habitacional no Brasil - no qual inclusive foi destacado a importância das transformações demográficas e sócio-econômicas e indicados alguns determinantes da crise habitacional -, e considerando ainda que ao lado desse processo ocorreram avanços significativos do ponto de vista econômico - seja pelo crescimento dos níveis de renda média e *per capita*, de produtividade, emprego e produção, ou pela ascensão de segmentos expressivos da população a um moderno padrão de consumo e modo de vida -, procuramos, na próxima seção, mostrar mais concretamente, como as formas de desenvolvimento econômico, político e social no país - inclusive em seu aspecto demográfico e migratório -, se relacionaram com a evolução do setor habitacional.

Contrariamente a algumas interpretações que vêem a exclusão social como resultado do desenvolvimento de uma estrutura produtiva específica e suas relações com os baixos salários e a concentração de renda, e que não deram a adequada importância ao peso político na definição do tipo de desenvolvimento ou industrialização que se

estabeleceu no país⁽⁹⁾, analisaremos no próximo item as características e os impactos do processo de industrialização no país, procurando destacar também a importância de suas orientações e determinações políticas e não somente econômicas. Pois, como tentaremos mostrar, a situação de crise habitacional (e de exclusão social) no país não resultou de determinações puramente econômicas, associadas à forma em que foi montada a estrutura produtiva no processo de industrialização, e sim por sofrer os impactos negativos de uma conformação política conservadora, que também foi decisiva no processo de concentração de renda, na determinação de baixos salários, no processo de transformação agrária conservadora, no processo de especulação imobiliária, nas ineficazes políticas habitacional e de infra-estrutura montadas e implementadas a partir de 64, entre outras coisas. Concretizada nesses e em outros processos e elementos, a conformação do quadro político brasileiro, em sua postura conservadora, anti-democrática e excludente, contribuiu, em grande medida, para que o "modelo" de desenvolvimento econômico, alcançado nesses trinta anos, acabasse resultando numa situação de exclusão social e de pobreza, na qual se insere também a situação de crise habitacional. Essa "modelo" iria assim apresentar-se também como definidor dos determinantes mais gerais da crise habitacional brasileira.

(9) Como apontaram OLIVEIRA, C. A. B. de & HENRIQUE, W., a crítica Cepalina, como resposta à exclusão social e miséria que continuaram se manifestando ou até se acentuaram com a industrialização, "foi encontrar os determinantes da exclusão social na estrutura produtiva que se conformava na América Latina a partir da segunda metade dos anos 50 com a implantação das indústrias de bens de consumo duráveis" A lógica dessa crítica assentava-se na idéia de que o desenvolvimento desse setor reiterava uma situação de desigualdade na distribuição de renda, na medida que eram necessários criar segmentos de consumo com alta renda per capita, para a aquisição dos bens duráveis de alto valor. Em países de baixa renda per capita, isso significaria a ascensão de alguns segmentos e a exclusão dos demais, processo no qual ganhava importância as medidas de política econômica. OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. & HENRIQUE, Wilnês. Determinantes da Pobreza no Brasil: Um roteiro de estudo. São Paulo em Perspectiva. Abr/Jun.de 1990. Fundação SEADE, São Paulo, p. 26.

II.2- O "Modelo" de Desenvolvimento: concentração e exclusão.

É fato já bastante conhecido e documentado que o processo de crescimento econômico no país nas últimas décadas gerou, entre outras coisas, enormes ganhos de produção, produtividade e de renda, alterou a estrutura do mercado de trabalho, provocou intensas modificações na estrutura demográfica e social, mas não conseguiu elevar o padrão de vida do conjunto da população, deixando uma grande parte dela em situação de pobreza, o que revelou, portanto, o seu caráter concentrador e excludente. Uma grande e crescente parcela da população em situação de pobreza iria situar-se nas cidades com o avanço do processo de industrialização e urbanização, fazendo crescer a importância da pobreza urbana no quadro social do país.

Erroneamente alguns trabalhos tentaram atribuir a tendência do capitalismo brasileiro à exclusão social e à concentração de renda como sendo derivada das características e da forma específica que foi implementada a estrutura produtiva no processo de industrialização do país. Mais precisamente, esses trabalhos viram no desenvolvimento de uma estrutura industrial marcada pelos oligopólios internacionais e no crescimento econômico, na etapa mais recente, liderado pelo setor de bens de consumo duráveis, os motivos que levaram à exclusão de parcela significativa da população não só aos produtos caracterizadores do novo padrão de consumo Fordista, mas também a bens elementares de consumo indispensáveis à reprodução da classe trabalhadora.⁽¹⁰⁾

(10) Sobre essa questão veja a análise mais detalhada de QUADROS, Valdir José de. O "Milagre Brasileiro" e a Expansão da Nova Classe Média. Campinas, 1991. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, mimeo.

Na base dessa explicação estaria a idéia de que a liderança e importância estratégica do setor de bens duráveis no processo de crescimento econômico necessitaria, para seu desenvolvimento, de uma estrutura de renda concentrada que pudesse criar uma parcela restrita com poder aquisitivo elevado capaz de ter acesso ao consumo dos bens sofisticados e de alto valor. Dada a estreiteza da renda *per capita* brasileira, ainda que ela tivesse crescido muito nos últimos anos, os defensores dessa linha de interpretação argumentavam que uma distribuição mais igualitária da renda geraria uma renda média menor para uma grande parte da população, criando uma estrutura de renda inadequada a um nível de consumo compatível com o tamanho mínimo de escala necessário à produção desses bens duráveis. Uma distribuição melhor da renda atuaria, portanto, no sentido de redução das condições de crescimento ou até da implementação desse setor, a partir da inexistência de uma grande camada com renda suficiente para ter acesso a esses produtos.

A implantação e desenvolvimento do setor de duráveis, portanto, conduziria a uma reiteração da desigualdade de renda, e exigiria medidas de política econômica que contribuíssem para isso.

A lógica da interpretação acima apontava, portanto, para a idéia de que a estrutura de distribuição de renda derivava da estrutura produtiva, ou seja, de uma motivação principalmente econômica que tinha impactos até na política econômica a ser adotada. A ela estaria associada, pela sua implicação, de um lado, na concentração de renda, e de outro, na determinação de baixos salários na economia, a situação de exclusão e de pobreza de uma grande parcela da população.

Outras interpretações ainda tentavam explicar essa situação de exclusão a partir da idéia da superexploração da força de trabalho brasileira, que seria a determinante dos baixos salários.⁽¹¹⁾

O capitalismo apresenta claramente, e por suas próprias leis imanentes, uma tendência à exclusão, e isso não é uma especificidade do capitalismo brasileiro, nem de um processo de industrialização tardia, no que concerne ao sentido econômico do desenvolvimento de suas forças produtivas.⁽¹²⁾

Como vimos no capítulo I, as experiências de desenvolvimento de muitos países capitalistas, numa etapa anterior à intervenção e regulação estatal e onde, geralmente, estiveram ausentes tanto a implementação de programas da social democracia⁽¹³⁾ como um quadro político democrático, mostram que o capitalismo, mesmo nesses países, levou também à exclusão e situações de pobreza para uma grande parcela da população, pelo menos até as décadas de 20 e 30. Ainda que a pobreza tenha sido reduzida no pós-guerra, alguns segmentos da população continuaram sendo excluídos dos ganhos alcançados com o progresso

(11) Deve-se enfatizar que a análise de TAVARES rechaça essas interpretações como explicação para a situação de exclusão social no Brasil. TAVARES, Maria da Conceição. Problemas de Industrialización Avanzada en capitalismo tardios y periféricos. IN: Economía de América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1^{er} Semestre, 1981, n.º 6, México.

(12) Os aspectos relacionados à melhores condições de distribuição de renda e de menores níveis de exclusão social e pobreza nas economias capitalistas estão muito associados ao peso dos fatores e acontecimentos sócio-políticos na determinação da forma do desenvolvimento e distribuição dos ganhos alcançados.

(13) Por se tratar de aspectos associados a determinados acontecimentos históricos, esse comportamento das forças da social-democracia na Europa deve ser visto numa perspectiva que considere sempre as possibilidades de mudanças importantes, que já vem ocorrendo em alguns países paralelamente à algumas transformações políticas e econômicas que recentemente vem ocorrendo no cenário mundial e em aspectos internos de cada nação, como por exemplo, as tentativas de implementação de políticas Neo-Liberais, a visão de um Estado mínimo, e a desregulamentação de alguns direitos sociais anteriormente conquistados.

económico, mantendo-se em situações de pobreza, se não alcançados pelas políticas sociais implementadas. (14)

No Brasil a situação de exclusão não resultou da forma como desenvolveu-se a estrutura produtiva. Ao contrário, ela também foi capaz de criar as condições para o crescimento económico, já que o seu desenvolvimento significou um dinâmico processo de elevação do nível de produção, do emprego, da renda, da riqueza e, portanto, das condições materiais para a elevação do padrão de vida.

Como mostrou TAVARES, a industrialização criou o setor moderno da economia e da sociedade, elevando o padrão de vida dos que foram incorporados. A dificuldade de incorporar o conjunto da população e o atraso em determinados setores ou regiões - resultantes da formação histórica do país - foram os responsáveis pela exclusão de uma parcela da população, que nem sequer foram incorporadas ao processo produtivo tipicamente capitalista e nem puderam participar dos benefícios do desenvolvimento capitalista no Brasil. A heterogeneidade da estrutura produtiva e da sociedade e a exclusão social como uma de suas manifestações, surge na manutenção de estruturas produtivas e conformação política que se constituíram numa fase pré-capitalista e que não se alteraram significativamente com o avanço da industrialização, caracterizando regiões e espaços económicos ligados ao atraso, de baixa produtividade, que levam à exclusão social e à pobreza. Assim, não só a exclusão não resulta da estrutura produtiva moderna como também ela não é resultado da superexploração capitalista. (15)

(14) Após a crise dos anos 70, com a elevação dos patamares de desemprego e com as tentativas de desmontagem do conjunto de políticas que conformaram em muitos países o Welfare State, a parcela da população em situações de pobreza tendeu a crescer em alguns países desenvolvidos.

(15) "A nuestro juicio, la pobreza absoluta no puede ser imputada a la "modernidad de la monopolización industrial, sino al carácter "atrasado" de las relaciones sociales de

Além da própria tendência excludente do capitalismo, a exclusão no Brasil resultou principalmente da forma em que foi orientado o crescimento e a distribuição da riqueza, processo que foi definindo-se e desenvolvendo-se a partir da conformação política do país. É no quadro de conformação da política brasileira - na ausência de tradição democrática e no caráter autoritário, concentrador e excludente das elites dominantes, dos instrumentos do Estado e também dos governos e das políticas que comandaram o processo de industrialização e desenvolvimento do país - que determina-se a situação de enorme exclusão social no país.⁽¹⁶⁾ Assim, não só a manutenção de estruturas antigas, como, por exemplo, as oligarquias agrárias no Nordeste e a concentração da propriedade rural - que conseguem ser preservadas a partir da acomodação dos interesses políticos que comandaram uma transformação conservadora -, mas também o tipo de desenvolvimento e das transformações ocorridas - como a forma de modernização do campo, as políticas de arrocho salarial e desmobilização dos movimentos populares e sindicais, a falta de controle da ocupação e uso do solo urbano e a passividade das autoridades frente a

producción heredadas de la monopolización mercantil. La sobredeterminación que estas relaciones ejercen, principalmente en la cuestión agraria, es reproducida en el resquebrajamiento social de la cuestión urbana. (...) En todos los casos, la articulación entre las distintas fracciones del capital monopolista en general no pasa - ni en el plano teórico, ni en el plano histórico concreto - por el sometimiento formal o informal de estas masas de población a relaciones capitalistas de trabajo y explotación, pero sí por su marginación transitoria o definitiva de los mercados de trabajo organizados". TAVARES, Maria da Conceição. op. cit., p. 22/23.

- (16) A análise de ALMEIDA sobre a relação entre o Estado e o Modelo excludente, também destaca a importância da dimensão política das características de formação do Estado, da forma que foram conduzidas as agências, órgãos ou empresas públicas, entre outras, na determinação dessa situação de exclusão: "O caráter elitista e excludente do crescimento econômico brasileiro, das últimas décadas, fica mais evidente quando se desvendam o jogo de interesses, que permeia todas as decisões, e os caminhos trilhados pelo desenvolvimento no Brasil. (...) Portanto, resgatar a dimensão política é essencial à compreensão do fato de que as decisões da vida econômica estão muito longe de serem tomadas de forma objetiva e técnica." ALMEIDA, Leila Tendrih de Freitas. Estado e Modelo Excludente. In: São Paulo em Perspectiva, vol. 4, n.º 2: 83-87, Abr/Jun 1990, Fundação SEADE, São Paulo, p. 83

especulação imobiliária num contexto de avanço da urbanização, e tantos outros aspectos -, denotam o caráter conservador do desenvolvimento econômico no país, e determinam a situação de elevada exclusão social.

O desenvolvimento no Brasil de um setor de bens produção (D1) a partir da década de 50, viabilizou o ingresso do país numa nova etapa de industrialização, que iria reproduzir a estrutura de produção do "padrão americano" e também a sua estrutura de consumo, através da produção e consumo dos bens duráveis. Neste processo o país contou não só com a presença dos blocos de capitais oligopolistas europeus e americanos, ajudando a romper as dificuldades tecnológicas e financeiras, mas também com a participação do Estado brasileiro, principalmente com os pesados investimentos para a implementação do setor de bens de produção e intermediários, através das empresas estatais e da criação de infra-estrutura básica. Do ponto de vista político, na articulação dos interesses entre o capital estrangeiro, nacional e estatal, a participação do Estado brasileiro também foi decisiva para viabilizar o salto da industrialização.

Já contando com uma base econômica importante, em crescimento, e com um processo de industrialização que vinha avançando desde a década de 30, o processo de industrialização e o crescimento econômico serão potencializados a partir da segunda metade da década de 50, com o Plano de Metas no Governo Juscelino. Nessa nova etapa de industrialização, a transformação social e econômica seria bastante intensa, onde surgiria, com destaque, a grande difusão dos bens duráveis de consumo (automóveis, eletrodomésticos, etc).

Essa etapa de grande crescimento econômico, que estende-se praticamente até 1980, é acompanhada, por um

lado, pela ascensão de diversos segmentos da população, com a abertura de enormes oportunidades de empregos na burocracia pública e privada e de pequenos e médios negócios, que significaram uma significativa ampliação da classe média, e por outro, por uma situação de exclusão social e de pobreza cada vez mais localizadas no espaço urbano, cujos figurantes principais eram os trabalhadores sem qualificação, os subempregados, desempregados, ou trabalhadores do setor "informal" ou "não regulamentado". QUADROS apontou que o recuo relativo verificado nas *Ocupações em Atividades Sociais* na década de 70, frente ao crescimento de todas as demais ocupações de classe média no total do emprego urbano, reflete "uma das faces do caráter excludente imprimido ao desenvolvimento recente."⁽¹⁷⁾ Assim, como característica do padrão brasileiro de desenvolvimento apresenta-se uma situação de elevado dinamismo econômico e ascensão social de certos segmentos que engrossam a classe média, associado à exclusão social, à elevados níveis de pobreza e marginalidade urbana, e também à pobreza rural, principalmente nas regiões do Norte-Nordeste.⁽¹⁸⁾

Apesar desses processos ocorrerem concomitantemente, a situação de exclusão social não deve

(17) QUADROS, Valdir. A nova classe média brasileira: 50-80. Campinas, 1985. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, mimeo, p. 134.

(18) Sobre a abertura de enormes oportunidades de ascensão social e crescimento da classe média veja QUADROS, Valdir. (1985) op. cit., e também CARDOSO de MELLO, João Manoel. Consequências do Neoliberalismo. In: Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n° 1, Agosto de 1992, Campinas. Sobre os aspectos relacionados à pobreza urbana e rural vários trabalhos podem ser consultados: veja, por exemplo, os seguintes: ALTIMIR, O. La Dimensão de la Pobreza en América Latina. CEPAL/ILPES; NESUR-I.E./UNICAMP. Situação da Pobreza no Brasil: principais causas e alternativas de políticas corretivas, mimeo, 1989, Campinas; LUSTOSA, Tânia Quiles de O. & FIGUEIREDO, José Bernardo B. de. Pobreza no Brasil: Métodos de Análise e Resultados. Texto para discussão no 205. IEI/UFRJ, 1989, Rio de Janeiro; NESUR-I.E./UNICAMP. Pobreza na Região Metropolitana de São Paulo: semelhanças e diferenças frente à pobreza de outras regiões metropolitanas brasileiras, mimeo, 1990, Campinas; NESUR-I.E./UNICAMP. Caracterização e Evolução da Pobreza nos anos 80: Região Metropolitana de São Paulo e outras regiões, mimeo, 1991, Campinas; FUNDAÇÃO SEADE, São Paulo em Perspectiva, número especial dedicado ao estudo da Pobreza, vários artigos, vol. 4, n° 2, Abr/Jun de 1990, São Paulo.

ser vista como resultado do desenvolvimento de uma estrutura produtiva semelhante ao "padrão americano" de industrialização e da difusão dos bens de consumo duráveis numa economia em desenvolvimento. Vários trabalhos apontaram os motivos que invalidam essa relação.

Paulo Renato Costa Souza mostrou que não há apenas uma forma de articulação entre a estrutura produtiva e a distribuição de renda:

"deve sempre existir alguma correspondência entre padrão de acumulação, estrutura produtiva e padrão salarial (...). É preciso abandonar a idéia de que se deve encontrar uma só solução para estas interrelações, que se derive somente do jogo das forças econômicas sem nenhuma responsabilidade para a negociação entre as classes sociais. (...) Dentro desse novo jogo de possibilidades é que irá manifestar a luta das classes sociais pela participação no produto."⁽¹⁹⁾

Dessa forma, a estrutura salarial, a desigualdade de renda e os baixos salários no Brasil não derivam diretamente da estrutura produtiva ou do padrão de acumulação baseado nos bens de consumo duráveis. Com determinações muito diferentes e bem mais complexas elas sofrem as influências determinantes de outros fatores.

Ainda que um tardio processo de industrialização contribua, de diversas formas, para a situação de pobreza, as determinações principais dessa situação estão muito associadas à aspectos que se encontram no interior de cada nação, relacionados à sua formação histórica do que ao caráter tardio e periférico.⁽²⁰⁾ Apontando que uma das faces da heterogeneidade estrutural das sociedades de

(19) SOUZA, Paulo Renato Costa. Salário e mão-de-obra excedente. In: Emprego, Salários e Pobreza. Editora Hucitec-Fucamp, 1980, p. 15 e 16.

(20) Sobre os aspectos relacionados às características do processo tardio de industrialização no Brasil veja CARDOSO DE MELLO, João Manoel. O Capitalismo Tardio. Brasiliense, 4ª edição, 1986, São Paulo.

capitalismo tardio e periférico, a pobreza absoluta e a marginalidade, estão mais associadas à formação histórica dessas sociedades nacionais, TAVARES mostra mais concretamente que elas estão determinadas, em primeira instância, pelo atraso e não pela modernidade:

"(...), en particular la pobreza absoluta y la marginación, están determinados en primera instancia por el atraso económico, político y social que subsiste en nuestras sociedades, como secuela del propio proceso de formación histórica de ciertos Estados nacionales periféricos. Los problemas del atraso siguen centrados en la cuestión agraria, del empleo y de la organización política del Estado, lo que va mucho más allá de su localización en la periferia del centro industrial originario, y está mucho más acá, en su realidad histórica, de los efectos de la moderna transnacionalización operada a partir del segundo centro hegemónico. Al fin de cuentas, no se puede borrar más de cien años de historia que median entre uno y otro órdenes internacionales, ^{sin} hablar de los doscientos años anteriores(...)"⁽²¹⁾

Argumentando sobre os tipos de distribuição de renda que podem ser viabilizados ao longo do processo de industrialização e/ou desenvolvimento econômico, QUADROS também apontou que o processo de implementação do "modelo dos duráveis" *"não provocou resultados idênticos em todos os países que o realizaram"*. Ele mostra que entre outros países de industrialização tardia, como os "tigres asiáticos", a situação social não se mostra tão grave como no Brasil. Além disso, mostra que nos países capitalistas avançados, principalmente da Europa, a expansão econômica foi acompanhada pelo crescimento real do nível salarial e pela intervenção do Estado na área social, com as políticas que conformam o *Welfare State*⁽²²⁾. Nesse ponto cabe destacar a conclusão de Anibal Pinto, bem colocada por

(21) TAVARES, M. da Conceição. op. cit., p. 23.

(22) QUADROS, V. Crise do Padrão de Desenvolvimento no Capitalismo Brasileiro. Breve Histórico e Principais Características. *Cadernos do Cesit*. Texto para Discussão n° 6. I.E./UNICAMP, Campinas, Junho de 1991, p. 11.

OLIVEIRA & HENRIQUE⁽²³⁾, que destaca "a influência das políticas económicas e sociais, principalmente no pós-guerra", como um fator principal da tendência à homogeneidade dos países centrais.

Na mesma linha de interpretação de SOUZA, acerca da relação entre padrão de acumulação, estrutura produtiva e padrão salarial, QUADROS conclui "que o chamado 'modelo dos duráveis' possibilita distintos estilos ou padrões de desenvolvimento(...)".⁽²⁴⁾

No Brasil, como mostra QUADROS, estabelece-se o estilo concentrador de desenvolvimento, que "não resulta diretamente da nossa estrutura económica, mas sim é fruto do comando conservador sobre o nosso processo de desenvolvimento".⁽²⁵⁾ Aqui, vale destacar novamente as conclusões de ALMEIDA, sobre a importância e o papel do Estado nesse processo de exclusão no Brasil:

"Fica claro mais uma vez que a intervenção do Estado, no sentido de promover o desenvolvimento, não é uma atividade técnico-administrativa, supostamente "neutra", mas tem um caráter essencialmente político, constituindo-se num poderoso instrumento capaz de viabilizar os interesses económicos e sociais das classes ou

(23) OLIVEIRA, Carlos A. B. de & HENRIQUE, Wilnês, op. cit. p. 26. Esses autores também argumentam em favor da não derivação da exclusão social e pobreza da estrutura económica-produtiva. Neste ponto específico que se refere a "homogeneidade" da estrutura produtiva o argumento baseado na conclusão de Anibal Pinto foi desenvolvido em : PINTO, A. Heterogeneidade Estrutural e modelo de desenvolvimento recente, In: América Latina: Ensaio de Interpretação Económica, p.49.

(24) QUADROS, Valdir. (1991 b) op. cit., p. 11.

(25) Idem, ibidem, p. 12. Numa perspectiva semelhante de interpretação do estilo de desenvolvimento brasileiro, CARLOS LESSA chegou inclusive a utilizar a expressão "Fordismo Capenga", pelo caráter não abrangente e pelo não crescimento dos salários de acordo com os ganhos de produtividade, que entre outras coisas, caracterizariam o modelo de duráveis implantado no Brasil. Ele aponta que algumas das manifestações desse "Fordismo Capenga" foram o arrocho dos salários de base e a ausência de repasse dos ganhos de produtividade ao conjunto dos salários, ou seja, de crescimento real dos salários, na forma como ocorreu nos países avançados que desenvolveram sociedades de consumo de massa. No Brasil a situação de arrocho salarial surge também ligada ao estilo concentrador, ao autoritarismo e suas determinações políticas. Palestra no Hotel Nacional, Campinas, 1989.

grupos que detém, total ou parcialmente, o controle do aparelho do Estado." (26)

A concepção conservadora que comandou o desenvolvimento brasileiro, como apontou QUADROS, já estava presente desde o Plano de Metas no Governo de Juscelino, mas foi no embate político do início dos anos 60 que a derrota de um projeto distributivo - expresso pelas propostas de Reformas de Base - imposta pela força do golpe militar de 64, significou o avanço das forças conservadoras e do caráter excludente e concentrador do desenvolvimento brasileiro.

É nessa perspectiva de um comando conservador e excludente do desenvolvimento brasileiro, enquanto responsáveis pelos determinantes mais gerais da crise habitacional do país, que analisaremos, na próxima seção, a evolução de aspectos mais concretos que a ela estiveram associados.

(26) ALMEIDA, Leila. T. de Freitas, op. cit., p. 86.

III - OS DETERMINANTES DA CRISE HABITACIONAL NO BRASIL

III.1 - Evolução da Crise Habitacional até meados da Década de 60.

Nas décadas de 30, 40 e meados da de 50, a grande maioria das habitações construídas não contavam com nenhum tipo de política dos órgãos públicos. A produção habitacional ficou praticamente restrita ao setor privado, que em muitos períodos obteve condições de boa rentabilidade nos investimentos realizados no setor, seja na construção de imóveis ou na compra de terrenos, com ganhos também derivados do avanço do processo especulativo nas cidades.⁽¹⁾

Nesse período, a significativa massa de migrantes que chegava principalmente às grandes cidades, assim como os trabalhadores de origem urbana, despossuídos de patrimônio, dependiam basicamente de seus salários - relativamente baixos para o acesso à uma habitação adequada na ausência de financiamentos e apoio público - para satisfazer suas necessidades habitacionais, seja tentando ingressar no mercado privado habitacional ou mais comumente realizando ações extra-mercado para sua provisão

(1) Segundo ARRETCHE, "a produção habitacional voltada para o mercado (...) consolidou-se no Brasil no quadro do 'boom' imobiliário da década de 40". ARRETCHE, op. cit., p. 182. A acumulação financeira na indústria e no comércio estaria na base da expansão do setor imobiliário nesse período, na ausência de um mercado financeiro vantajoso para essas aplicações. Essa expansão deve também estar ligada à instabilidade provocada pela inflação crônica do país sobre as aplicações financeiras, às expectativas de ganhos imobiliários fáceis, num contexto de crescente avanço da urbanização e descontrole público sobre a ocupação do solo urbano que favorecia a especulação imobiliária por segmentos da classe média urbana e mesmo dos setores do capital industrial e agrícola. Veja CAMPOS FILHO, Cândido Malta. A Terra no desenvolvimento urbano: O Caso do Brasil. Trabalho apresentado na Sociedad Interamericana de Planificación. XIV Congreso Interamericano de Planificación, Morelia, 10 à 15 de outubro de 1982, México, p.4. Em trabalho de Nádia FERREIRA, são destacadas as dificuldades desses capitais acumulados encontrarem alternativas mais rentáveis em outros mercados. FERREIRA, Nádia S.M. São Paulo Imobiliário: Sobre a origem do arranha-céu. III Encontro Nacional da Anpur, março de 1989.

habitacional, como as invasões de terrenos, a auto construção, o favelamento, etc. Em 1948, por exemplo, cerca de 6% da população do Rio de Janeiro residia em 105 favelas já existentes na cidade.⁽²⁾ Em São Paulo cerca de 1,5% da população morava em cortiços em 1958.⁽³⁾ Antes mesmo da implementação do Plano de Metas do Governo Juscelino, uma grande parte da classe trabalhadora passou a residir em bairros da periferia da cidade de São Paulo, geralmente em casas bastante precárias. Segundo MARICATO, "embora a proliferação de favelas seja bastante significativa nas áreas centrais de algumas sociedades brasileiras, não consegue se igualar quantitativamente a esse fenômeno da ocupação extensiva através do pequeno lote".⁽⁴⁾ Isso aponta a importância desse processo de ocupação periférica, devido não somente à sua dimensão, mas principalmente à importância da auto construção, dos pequenos lotes - muitas vezes de ocupação irregular - e da população de baixa renda envolvida nesse processo, que determinaram, já naquele período, níveis significativos de habitações precárias no Município de São Paulo, que certamente superavam a proporção de favelados.

Nesse período, a articulação de alianças conservadoras, o bloqueio de reformas democráticas, a expressiva desorganização popular e sindical, entre outros aspectos, marcavam o caráter conservador já no início do processo de transformação social e industrialização.

(2) VALLADARES, Lícia do Prado. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha de Literatura. In: Repensando a Habitação no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

(3) ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. de. Habitação Popular: Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. In: Estudos Econômicos, vol. 16, n° 1, p. 77-121, São Paulo, JAN/ABR. de 1986.

(4) MARICATO, Erminia. Auto Construção, A Arquitetura Possível. In: MARICATO, E. (Org.). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1979, p. 83. Veja também nesse trabalho sobre o conceito de periferia e o significativo movimento de periferização da construção residencial já nas décadas de 40 e meados da década de 50. p. 82/83.

Ainda que o ritmo de urbanização não fosse tão elevado, como seria nas décadas seguintes, o crescimento urbano se dava também numa situação desfavorável ao mercado de trabalho, marcada geralmente por uma débil organização sindical e por uma marco institucional que impedia negociações entre capital e trabalho, o que se refletia na dificuldade de elevações significativas do patamar salarial (veja a evolução do salário mínimo real entre 1940 e 1954 na tabela III.2).

Esse crescimento também era marcado pela ausência de políticas estatais na provisão de moradias e de vários aspectos de infra-estrutura urbana. Algumas ações localizadas de alguns órgãos financiadores nas décadas de 40 e de 50, como a Fundação da Casa Popular, Caixas Econômicas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, foram praticamente insignificantes.⁽⁵⁾ A quantidade de casas construídas pela Fundação da Casa Popular foi realmente insignificante frente a magnitude da demanda de moradias naquele período (veja tabela III.1).

As medidas mais efetivas na área habitacional, a nível de intervenção pública, consubstanciaram-se na intervenção no mercado de locação, ou seja, em medidas regulatórias ligadas às definições das condições dos reajustes dos aluguéis ou a outros tipos de legislações que definiam o acesso aos créditos - em magnitude insignificante - e as transações no mercado fundiário.⁽⁶⁾ Na medida que o poder público só tendia a regular as relações entre os agentes privados e que os poucos recursos destinados aos financiamentos eram insignificantes frente a demanda inatendida, a provisão habitacional estava completamente entregue ao setor privado.

(5) AZEVEDO, S. & ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

(6) ARRETICHE, M. T. da Silva. *op. cit.*

TABELA III.1
 FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR
 CASAS E CONJUNTOS CONSTRUÍDOS POR ESTADOS
 1947-1961.

ESTADOS	N ^o DE CASAS	N ^o DE CONJUNTOS
RIO GRANDE DO NORTE	240	7
RIO GRANDE DO SUL	1.613	13
MINAS GERAIS	4.248	46
BÁHIA	100	4
SERGIPE	165	1
RIO DE JANEIRO (ex-GB)	3.993	5
SÃO PAULO	2.959	24
DISTRITO FEDERAL (BRAS.)	1.520	4
ESPIRITO SANTO	359	2
PERNAMBUCO	985	7
MATO GROSSO	160	2
PARANÁ	141	2
PARAÍBA	228	6
CEARÁ	526	2
GOIÁS	180	4
SANTA CATARINA	196	3
PIAUI	74	2
MARANHÃO	50	1
ALAGOAS	52	1
RIO DE JANEIRO (EST.)	343	7
TOTAL	18.132	143

Fonte : AZEVEDO & ANDRADE, 1982:36 ; MELO, 1987:195
 apud ARRETCHÉ, M.F. da S. op. cit., p. 187.

Nesse período, as ações públicas na esfera da infra-estrutura urbana não conseguiram ofertar adequadamente nem mesmo aspectos básicos das condições de infra-estrutura urbana, como por exemplo, o saneamento básico e a energia elétrica e nem ao menos controlar e fiscalizar algumas condições mínimas na abertura de diversos loteamentos, como níveis de declividade, abertura de vias públicas, etc. As cidades cresceram descontroladamente e os problemas urbanos de infra-estrutura ganharam enormes dimensões.⁽⁷⁾ Assim, o

(7) Nesse contexto, avança o processo de especulação imobiliária e já se tornam significativas em São Paulo e em outras áreas do país, a promoção de loteamentos clandestinos, a invasão de

crescimento econômico e o avanço do processo de industrialização e urbanização no Brasil já projetava uma situação de grave crise habitacional.

A crescente migração para as áreas urbanas - além do elevado crescimento vegetativo da população -, os baixos salários de segmentos expressivos da classe trabalhadora, o subemprego e desemprego, o avanço da ocupação e uso do solo urbano dominados pela lógica da especulação imobiliária e a ausência de eficazes políticas, habitacional, de infraestrutura e de planejamento urbano, constituíam-se em importantes elementos que expressavam o avanço da crise habitacional e o caráter já conservador e excludente do desenvolvimento brasileiro.

Neste período, os traços da crise habitacional que o país enfrentaria já se apresentavam crescentemente. Mas, o quadro de crise só iria se constituir de forma dramática e crescer acentuadamente a partir da segunda metade da década de 50, principalmente nas cidades com maior dimensão populacional, como São Paulo e Rio de Janeiro, e iria progressivamente agravar-se em quase todas as metrópoles e grandes cidades do país, com o avanço da industrialização, da modernização conservadora do campo e do forte ritmo de migração campo-cidade. É nessa etapa de industrialização, de forte urbanização, de constituição do Brasil urbano e industrial e de um mercado de trabalho capitalista, de crescimento das áreas urbanas e consolidação das metrópoles, que a questão habitacional apresenta-se na dimensão de um grave problema social, mostrando uma das faces do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente.⁽⁸⁾

áreas e outras irregularidades no processo de ocupação e uso do solo urbano que também teria impactos negativos sobre a situação futura de infra-estrutura urbana.

(8) Com relação ao processo de periferização em algumas regiões do país, MARICATO aponta que "a formação da periferia urbana antecede o advento da nova fase de industrialização no país, porém com esta seu crescimento, sua reprodução se farão em escalas e velocidades nunca

A partir do Plano de Metas, no governo Juscelino, o processo de industrialização e o crescimento econômico tornaram-se mais vigorosos, com o que eleva-se a migração e o país acentua seu ritmo de urbanização. Com as medidas do Plano de Metas, que não se dirigiram para transformações profundas que visassem melhorar as condições de acesso ao espaço urbano e à moradia adequada, a crise habitacional se agrava em meio a uma etapa de grande prosperidade econômica. A inadequação da Fundação da Casa Popular e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões na provisão habitacional e o contínuo enfraquecimento e esvaziamento, a nível de recursos, dessas instituições ao longo da década de 50 e até meados da década de 60, mostram a inexistência de uma efetiva política habitacional e também a ausência de medidas no Governo Juscelino, no sentido de modificar profundamente o quadro de crise habitacional que já despontava. (9)

Até meados da década de 60 o país passou por um crescente processo de urbanização sem que fossem tomadas medidas eficazes por parte das autoridades públicas no sentido de criar condições adequadas de incorporação do grande contingente populacional que chegava às cidades, não havendo criação de fundos significativos para o financiamento da produção habitacional e de infra-estrutura urbana e nem políticas concretas de planejamento e controle da forma de ocupação e de crescimento das cidades. Desse ponto de vista mantém-se uma situação muito semelhante àquela vigente desde a década de 30 e a política

antes constatadas.(...).” Descrevendo algumas características desse processo, ela mostra que “essa proletarização do espaço, essa ocupação pobre, extensiva e horizontalizada que ganhou apelidos de ‘inchamento’, ‘cinturão de pobreza’, espaço marginal, etc, se acentua com o que podemos chamar de segunda etapa da industrialização do país (meados da década de 50) ...” MARICATO, E. (1979) op. cit., p. 83.

(9) Sobre o enfraquecimento e a inexpressão da Fundação da Casa Popular, veja AZEVEDO, S. & ANDRADE, L. A. G. op. cit. Sobre os Institutos de Aposentadorias e Pensões, que entram em crise na década de 50, as referências são de ARRETCHE, op. cit.

habitacional, nesse período, também pode ser considerada inexistente.

A intervenção do Estado em outras áreas de interesse social também foi bastante restrita, e uma das poucas formas de proteção aos trabalhadores no Governo J.K., que se consubstanciava na tentativa de proteção do salário mínimo, foi praticamente abandonada em meados dos anos 60 com a crise econômica e política.⁽¹⁰⁾

No período do Governo de Juscelino, o salário mínimo obteve um dos seus maiores valores reais na história do país, mas após 1961, com a crise política e econômica do período populista, ele passa a ser reduzido. Pelos dados da tabela III.2, observa-se que o valor real do salário mínimo é decrescente após 1961.

TABELA III.2
BRASIL: 1940-1992.
SALÁRIO MÍNIMO REAL.
MÉDIAS ANUAIS

ANO	SALÁRIO MÍNIMO VALOR REAL EM CR\$ DE MARÇO/92	ÍNDICE JULHO/40 = 100
1940	459.386,31	98,02
1941	418.750,62	89,35
1942	375.957,81	80,22
1943	369.233,35	78,78
1944	389.869,18	83,19
1945	314.132,90	67,03
1946	275.652,43	58,82
1947	210.616,49	44,94
1948	194.552,53	41,51
1949	197.695,19	42,18
1950	186.722,53	39,84
1951	172.447,80	36,80
1952	462.911,29	98,77
1953	381.253,67	81,35

(10) QUADROS, Valdir.(1991 b) op. cit.

continuação da TABELA III.2

1954	463.421,25	98,88
1955	520.402,54	111,04
1956	528.692,47	112,81
1957	574.827,14	122,65
1958	500.063,58	106,70
1959	559.804,35	119,45
1960	470.057,50	100,30
1961	522.666,81	111,52
1962	477.181,52	101,82
1963	419.481,73	89,51
1964	433.458,37	92,49
1965	417.989,35	89,19
1966	356.315,94	76,03
1967	337.074,29	71,92
1968	329.881,24	70,39
1969	317.433,46	67,73
1970	323.051,80	68,93
1971	309.147,55	65,96
1972	303.607,48	64,78
1973	278.222,56	59,36
1974	255.332,58	54,48
1975	266.697,86	56,91
1976	264.971,16	56,54
1977	276.123,10	58,92
1978	284.456,42	60,70
1979	287.225,13	61,29
1980	289.529,33	61,78
1981	296.862,70	63,34
1982	309.415,56	66,02
1983	262.927,55	56,10
1984	243.871,23	52,04
1985	249.521,53	53,24
1986	236.007,33	50,36
1987	170.155,59	36,31
1988	179.146,46	38,22
1989	190.768,53	40,70
1990	136.324,83	29,09
1991	142.382,63	30,38
1992 ⁽¹⁾	120.024,32	25,61

Notas: (1) Valor Médio até Março/92. Deflator utilizado: ICV-DIEESE 1 a 3 Salários Mínimos. Desde 1962 o cálculo inclui o 13^o Salário. Elaboração: DIEESE.

Além do nível relativamente baixo do salário mínimo - relativamente ao custo de acesso à uma moradia minimamente adequada -, e da redução do seu valor real após

o período 1957/59, deve-se considerar que uma grande parte da população ocupada tinha seus salários girando em torno do mínimo.

Apesar de crescente no conjunto do Governo J.K., o salário mínimo era insuficiente para tornar solvável a demanda habitacional da maioria dos trabalhadores no mercado privado, o que ainda foi agravado pela falta de um sistema de financiamento adequado e de apoio público na área habitacional. Nessas condições, o crescimento do salário não poderia contribuir significativamente para a superação da crise habitacional.

Segundo as conclusões de SOUZA, o salário mínimo foi bastante relevante na determinação da taxa de salários no Brasil nas décadas de 50, 60 e 70. Referindo-se ao período 55-65, aponta um fato bastante importante nessa linha de argumentação, mostrando que a taxa de salários de uma categoria significativa como a dos metalúrgicos acompanhou *"perfeitamente a sensível queda nos valores reais do salário mínimo verificada entre o segundo quinquênio da década de 50 e da década de 60."* Avançando em suas conclusões ele afirma que *"a função do salário mínimo foi justamente a de impor uma só taxa de salários na economia, impedindo que algumas categorias obtivessem remunerações muito acima das demais."*⁽¹¹⁾.

Parte expressiva da população encontrava-se também em situações de subemprego, ou seja, trabalhando em setores não organizados em bases capitalistas ou no chamado

(11) Essas referências apontam, portanto, a tendência de queda do salário mínimo, desde meados dos anos 60, e o fato do salário de muitas categorias girarem em torno do mínimo. Referindo-se às estatísticas apresentadas em seu trabalho, acerca da comparação da evolução salarial na indústria mecânica e na de vestuário, calçados e artefatos de couro, com a evolução do salário mínimo, SOUZA afirma que *"pode-se notar que nos dois casos o índice dos salários médios acompanha perfeitamente a evolução do salário mínimo até 1961."* SOUZA, Paulo Renato. Salário Mínimo e taxa de Salários no Brasil. In: EMPREGO, SALÁRIOS E POBREZA. São Paulo, HUCITEC-FUNCAMP, 1980, p. 83/84.

"setor informal" da economia, com baixa qualificação e remuneração ainda menor. Como destacou FERREIRA, "é difícil de se obter uma avaliação quantitativa exata a respeito do tamanho do "setor informal" (que depende obviamente da definição adotada e dos dados estatísticos utilizados), porém não existem dúvidas quanto ao enorme peso que possui (...)"⁽¹²⁾ Parcela menor da população enfrentava também situações de trabalho não-remunerado ou de desemprego.

Diversas avaliações da situação de renda da população mostraram a progressiva tendência à concentração de renda no Brasil, que tem sido apresentada como o caso clássico de crescimento rápido com crescente concentração de renda. Helga Hoffmann apontou que o aumento da desigualdade na década de 60 pode ser detectado, qualquer que seja a unidade de análise utilizada: renda familiar, renda dos indivíduos com 10 anos ou mais, ou a renda da P.E.A.⁽¹³⁾ Na tabela III.3, pode-se observar os dados que apontam a enorme concentração de renda já em 1960, e sua tendência crescente até 1980.

(12) Em referência ao trabalho de CORIAT, B. & SABOIA, J., FERREIRA apresenta, em seguida, uma citação apontando estimativas desses autores que mostram a enorme dimensão desse setor no país, cerca de 2/3 da população ativa do país, metade das regiões urbanas, 45% da população ativa do Estado de São Paulo e praticamente a totalidade na agricultura, quando utilizados determinados critérios para a caracterização do trabalhador como típico do "setor informal", que, nesse caso, foram definidos como os assalariados sem carteira de trabalho, os trabalhadores independentes e aqueles não remunerados. O trabalho citado é o seguinte: CORIAT, B. e SABOIA, J. Regime de Acumulação e Relação Salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada. In: Ensaio FEE. Porto Alegre, 9 (2), p. 3-45, 1988. apud FERREIRA, Cândido Guerra. O FORDISMO, SUA CRISE E O CASO BRASILEIRO. Cadernos do Cesit. Texto para discussão n.º 13, UNICAMP, 1993, p. 19. Segundo dados elaborados pelo PREALC, em 1960 cerca de 23,8% da força de trabalho não-agrícola do Brasil era representada por trabalhadores por conta própria e familiares não-remunerados. Sobre esse e outros aspectos do "setor informal" no Brasil, veja, por exemplo, SOUZA, P.R. O setor informal e a pobreza urbana na América Latina e Notas sobre políticas de emprego para o setor informal. In: EMPREGO, SALÁRIOS E POBREZA, op. cit.

(13) HOFFMANN, Helga. Pobreza e Propriedade no Brasil: o que está mudando? IN: BACHA, Edmar & KLEIN, Herbert S. A Transição Incompleta: Brasil desde 1945. 2.º Vol. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986, p.68/69.

TABELA III.3
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE RENDA DA POPULAÇÃO ATIVA NO BRASIL.
1960-1980

PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO.	PERCENTAGEM DA RENDA		
	1960	1970	1980
Os 20% menos ricos	3,9	3,4	2,8
Os 50% menos ricos	17,4	14,9	12,6
Os 10% mais ricos	39,6	46,7	50,9
Os 5% mais ricos	28,3	34,1	37,9
Os 1% mais ricos	11,9	14,7	16,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: I.B.C.E. Coriat, B. & Sabóia, J. (1988) p.18
apud FERREIRA, Cândido Guerra. O FORDISMO, SUA CRISE, E O CASO BRASILEIRO, op. cit., p.18

Não só essa clara tendência de concentração de renda e o fato de grandes segmentos da população apropriarem-se de pequenas parcelas da renda nacional - o que se pode deduzir dos dados da tabela II.3 -, mas também a tendência de declínio da participação da renda do trabalho no total, entre 1949 e 1969, o subemprego, o desemprego e a existência de rendimentos abaixo de um salário mínimo que também declinou em vários anos apontam para o fato de que, no período em questão, parcela expressiva da população detinha um nível de renda bastante reduzido, sendo que muitas famílias situavam-se num nível de renda abaixo do mínimo necessário a uma sobrevivência digna, ou seja, em situações de pobreza. (14)

(14) Segundo HOFFMANN vários indicadores apontam para o declínio da participação da renda do trabalho no total. A distribuição funcional da renda urbana, por exemplo, de acordo com as Contas Nacionais, mostra que a renda do trabalho declina de 56,6% em 1949, para 55,5% em

A intensificação do processo de industrialização e urbanização, do período do Plano de Metas até a crise do início dos anos 60, apesar de apresentar alguns avanços - como em relação ao marco institucional anterior, com a evolução de um quadro democrático, de propostas de reformas, de governos eleitos e com grande aceitação popular, de um salário mínimo que obteve ganhos reais principalmente no período J.K., entre outros aspectos -, não resultou em mudanças significativas que pudessem caracterizar um avanço social em intensidade compatível com o avanço econômico obtido. Nesse período, as taxas de crescimento do PIB, da renda média per capita, do setor manufatureiro, entre outras, cresceram a níveis bastante elevados. O PIB do setor manufatureiro, por exemplo, cresceu a uma taxa anual de 9,1% no período 50-60, e de 6,9% no período 60-70.⁽¹⁵⁾

O descompasso entre os ganhos econômicos, o crescimento da produtividade, dos lucros, etc, de um lado, a situação do mercado de trabalho - com a crescente informalização, trabalhos de baixa produtividade e subempregos -, o baixo patamar dos salários frente ao custo das habitações e dos aluguéis, e a insignificante atuação pública (e destinação de recursos) na área habitacional e também em geral na área social, de outro, continuavam reafirmando o caráter conservador e excludente do desenvolvimento brasileiro.

Assim, não só a situação do mercado de trabalho e a estrutura de renda originada nesse período eram inadequados à resolução da crise habitacional, mas também a

1959 e 52,0% em 1970. Citando estudos de MACEDO, R.(1977), a autora aponta também que a participação da mão-de-obra no valor da produção manufatureira total do país cai de 0,283 em 1949, para 0,185 em 1959 e 0,171 em 1969. HOFFMANN, Helga. op. cit., p. 76.

(15) FERREIRA, C. G. (1993) op. cit., p. 15

ausência de subsídios que complementassem a renda de segmentos da população e a referida falta de financiamentos e de uma política habitacional efetiva completavam o quadro que apontava para o agravamento da crise habitacional. A tendência gerada a nível da renda e de sua relação com a criação das condições em que a demanda de certos segmentos da população poderiam se tornar solváveis era de agravamento da situação de crise habitacional, com o avanço do processo de industrialização/urbanização gerando uma demanda inatendida de habitação e infra-estrutura urbana.

A inadequação entre a estrutura de renda de grande parte da população e os custos da habitação contava ainda com a forte contribuição do processo de especulação imobiliária, que concorria para elevar os preços dos terrenos e, conseqüentemente, dificultar o acesso ao espaço urbano e elevar os preços das moradias.

A tendência ao fortalecimento do processo de especulação imobiliária como fonte de valorização e criação de riqueza já vinha delineando-se com o avanço da urbanização. O Estado assistiu, passivamente, os resultados perversos para o crescimento das cidades, demonstrando sua postura em sancionar toda forma de obtenção de riqueza, ainda que essa forma projetasse para o futuro uma forte elevação dos custos de urbanização, de implantação de infra-estrutura, e de maiores demandas por recursos e gastos públicos. Dessa forma, o processo de especulação imobiliária afetava negativamente a situação social do país, e, em particular, contribuía em muito para agravar a crise habitacional.

LESSA e DAIN apontaram elementos que levam à criação de uma hipótese segundo a qual a dinâmica especulativa do capital imobiliário, assim como a

permissividade do poder público em relação a essa questão estão vinculadas a um determinado pacto básico existente no capitalismo associado brasileiro.⁽¹⁶⁾

Daquilo que esses autores chamaram "Sagrada Aliança" - entre o capital estrangeiro, o nacional privado, e o estatal e que foi constituída historicamente no processo de industrialização brasileiro - surge uma "espécie de centralização 'imperfeita'; algo como um bloqueio político-estrutural à centralização do capital". Assim, são limitados os movimentos de monopolização e constituição do capital financeiro⁽¹⁷⁾. Na manutenção do pacto básico, além da divisão de órbitas para os distintos capitais - que bloqueia a monopolização -, também está implícita a "ampla participação do capital nacional na repartição nacional dos lucros", a qual está, na opinião desses autores, "ligada à reiteração dos padrões 'pervertidos' de valorização":

"Os capitais nacionais tendem a obter massas de lucros que ultrapassam sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas. Buscam sempre a forma de ativos - de natureza diversa - como reserva de valor, e exigem permissividade e estímulo da política econômica em direção a esse tipo de movimento. Há uma obliquidade patrimonialista e uma hipertrofia de operações especulativas ligadas à constituição, transformação e circulação destes ativos (...) cremos que isso é constitutivo e estrutural no capitalismo associado."⁽¹⁸⁾

(16) "A permissividade com os movimentos especulativos, a obliquidade patrimonialista, a hipervalorização dos prédios urbanos e rurais, as inflações seculares, etc, são manifestações tão arraigadas e universais na América Latina que suspeitamos estarem vinculadas ao pacto básico". LESSA, Carlos Francisco & DAIN, Sulamis. *Capitalismo Associado: Algumas referências para o Tema Estado e Desenvolvimento*. In: BRILLUZZO, L. G. de M. & COUFINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio sobre a Crise*. Vol. 1, São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 224.

(17) *Idem, ibidem*, p. 223.

(18) *Idem, ibidem*, p. 225. Veja também neste texto as referências dadas pelos autores ao conceito de Capitalismo Associado.

Como resultado, o Estado no capitalismo associado, enquanto administrador da "Sagrada Aliança" defronta-se com os problemas de "permitir a valorização predominantemente especulativa de lucros, apropriados pelos capitais das órbitas não industriais". A dinâmica especulativa do capital imobiliário é uma das formas mais expressivas entre os "padrões pervertidos de valorização", para o qual a presença do privilégio e, portanto, da articulação com o poder público é inerente à própria possibilidade de valorização. Pelas suas características de mobilizador de recursos e emissor de ativos - o que remete à questão de financiamento -, o capital imobiliário também está articulado às atividades financeiras do setor público.

A importância desse capital imobiliário, através do comando da construção residencial, na geração de empregos e rendas urbanas diretas ou indiretas, coloca-o como determinante das condições de realização da produção de amplas parcelas do capital industrial. O circuito imobiliário ocupa uma localização estratégica, enquanto serve como instrumento da mobilização de lucros hipertrofiados dos capitais não-industriais - para a administração do pacto do Estado, que supõe manter a ampla participação do capital nacional na repartição horizontal dos lucros. O Estado tem, nessa situação, que "sancionar a hipertrofia dos lucros do capital imobiliário e liberar o caminho para a sua sistemática operação especulativa".⁽¹⁹⁾

O capital imobiliário apresenta um estatuto privilegiado, funcionando como ajustador do pacto e tendo seus ganhos especulativos sancionados pelo Estado:

"O capital imobiliário cria uma frente de valorização fictícia (...) Comanda um circuito de valorização que é a determinante principal do emprego e ingresso urbanos. A redução de suas

(19) *Idem, ibidem*, p. 227

atividades gera uma crise ampla. Assim, a aderência desse capital à atividade imobiliária depende de ser garantida pelo Estado mediante um adequado nível de ganho no circuito imobiliário; o capital se move para outras operações praticamente sem perdas, mas gerando uma séria crise com sua retirada". (20)

Dessa forma, o avanço do processo de urbanização no Brasil foi marcado pela determinação desse processo especulativo na formação e crescimento da maioria das cidades brasileiras. Isso expressa a falta de controle, de planejamento e de predomínio dos interesses públicos e sociais no meio urbano. Com isso, essa forma de ocupação e uso do solo urbano ainda revela um dos aspectos que denotam o caráter conservador do Estado brasileiro e a exclusão social resultante de suas políticas também na área de controle e planejamento urbano.

Essa forma de ocupação do solo urbano contribuiu enormemente para que fossem excluídos do acesso regular ao espaço urbano segmentos da população de baixa renda. Contribuiu também para que as cidades, como já destacamos, fossem crescentemente marcadas por vários tipos de ocupações irregulares - seja pela promoção de loteamentos clandestinos, pela ocupação de áreas irregulares ou pelas invasões. Assim, surgiram diversos problemas associados a esse tipo de crescimento urbano, que, recorrentemente, colocou dificuldades para as ações de interesse público, ainda que posteriores, no meio urbano e no setor habitacional. Esse processo beneficiou interesses privados, em detrimento do interesse público e das populações menos favorecidas ou não-proprietárias.

Portanto, num contexto de elevado crescimento econômico e de avanço da industrialização e da urbanização, a ausência de uma efetiva política habitacional, de

(20) *Idem, ibidem*, p. 227

esquemas adequados de financiamento, a postura do Estado em relação à dinâmica de ocupação e uso do solo urbano e a falta de uma efetiva política de planejamento do crescimento das cidades, nesse período, inviabiliza o acesso da grande maioria da população à compra de uma unidade habitacional própria ou ao aluguel de uma moradia adequada, o que acentua a situação de crise habitacional.

Até meados dos anos 60, o setor capitalista habitacional seguia a tendência de especializar-se na produção para as elites, em construções de alto padrão com projetos e materiais sofisticados.

Além do baixo nível de renda de uma grande parcela da população, o atraso tecnológico da indústria de construção civil no Brasil, enquanto significa obstáculos a uma sensível redução do preço da moradia, também concorreu para incompatibilizar a demanda da população com as condições de produção do setor habitacional capitalista. Nesse período, apesar de algumas inovações tecnológicas e do aumento da intensidade do capital na indústria de construção civil e também de materiais nas empresas produtoras de material de construção, não ocorre uma redução significativa dos custos da habitação e nem se desenvolvem amplos projetos habitacionais de custo reduzido para a população de baixa renda, como a elaboração de pré-fabricados, de materiais de custo reduzido em demanda solvável para a compra e nem para o aluguel e, portanto, não aparec^{i(?)m} como mercado para a produção habitacional capitalista.

(21) Segundo BOLAFFI, no Brasil, "não obstante o processo lento mas contínuo de absorção de inovações tecnológicas, a indústria da construção civil se mantém um ramo manufatureiro basicamente intensivo em trabalho e pouco produtivo relativamente aos demais ramos de produção. Ademais, muitas inovações tecnológicas existentes encontram resistências notórias para sua plena difusão." No Brasil o atraso tecnológico da indústria da construção civil é ainda maior que em muitos países. Para BOLAFFI, no Brasil, esse problema "adquire características mais graves e específicas". Entre essas destaca-se, principalmente, o enfoque da política habitacional do B.N.H. na geração de empregos ao invés de um maior

A grande maioria da demanda habitacional popular, nesse período, foi atendida através das iniciativas familiares fora dos circuitos do mercado habitacional, e marcadas por irregularidades e precariedades de diversas ordens, principalmente nas grandes cidades e nas metrópoles. As moradias adequadas, próprias ou de aluguel, foram praticamente restritas aos segmentos de um nível de renda mais elevado.

Assim, a solução habitacional de uma grande parcela da população surge na associação do baixo custo e elevada precariedade, nas locações de cortiços, nas invasões de áreas urbanas - até impróprias para o uso residencial -, no favelamento, na auto construção de moradias precárias nas periferias das cidades e de barracos, palafitas, e outros tipos que caracterizam as ações extra-mercado. Em meados dos anos 60 já era bastante claro o enorme crescimento das favelas no Rio de Janeiro, assim como dos cortiços, das favelas e, principalmente do significativo processo de auto construção (de casas precárias) na periferia de São Paulo, e em outras cidades brasileiras. Em algumas regiões, desenvolvem-se modalidades semelhantes de habitações precárias, mas também outras modalidades, como as palafitas, e as invasões em áreas alagadas, que são mais largamente utilizadas nas regiões do Norte-Nordeste, que apresentam níveis de renda ainda menores entre as famílias da classe trabalhadora.

Seria nos cortiços, nas favelas, nas palafitas, nos alagados e nas casas precárias ou cômodos de periferia que a maioria da classe trabalhadora iria residir. Essas moradias, em sua grande maioria, com diversos tipos de precariedades e geralmente localizadas nas periferias das

estímulo à introdução de tecnologias em capital intensivo. Veja BOLAFFI, G. op. cit., p. 62/63.

cidades brasileiras - sendo que parte significativa em áreas invadidas e impróprias para o uso residencial -, representaram grande parte das habitações construídas nesse período, e estiveram fora dos circuitos formais da produção capitalista habitacional. Esses tipos de moradias passaram a constituir as modalidades típicas da classe trabalhadora brasileira, e suas diversas e profundas precariedades expressam a crise habitacional que já se tornara bastante grave no país, em meados da década de 60. Segundo referências de ARRETCHE, o déficit habitacional na década de 60 foi estimado em cerca de 8 milhões de unidades.⁽²²⁾ Apesar da inexistência de informações exatas sobre o número de cortiços, calcula-se que, no final da década de 50, cerca de 15,8% da população do Município de São Paulo, o que representava 630.000 moradores, viviam enfrentando as diversas precariedades dos cortiços. Nesse período, como já destacamos, havia cerca de 1,5% da população do município, ou 60.000 moradores, residindo em favelas.⁽²³⁾ Devido à dimensão do movimento de periferização, principalmente da auto construção de casas precárias e em locais irregulares ou impróprios, as cifras referentes às casas precárias existentes na periferia provavelmente já superavam, nesse período, aquelas relativas às favelas e aos cortiços.⁽²⁴⁾

Enfim, até meados da década de 60, os determinantes da crise habitacional brasileira já apresentavam suas características principais. À medida que se acentuava o processo de industrialização e cresciam rapidamente a migração campo-cidade e a concentração urbana, ficava bastante claro que, se mantidas as mesmas tendências do "modelo de desenvolvimento" que vinham

(22) ARRETCHE, M. T. da Silva. *op. cit.*

(23) TEIXEIRA, Antonio Carlos. *op. cit.* Os dados sobre cortiços apresentados pelo autor referem-se à pesquisa Os Cortiços de São Paulo, com dados de 1961.

(24) Essas considerações seguem os comentários de MARICATO, já destacados anteriormente, sobre o expressivo processo de periferização e sua maior importância quantitativa em relação às favelas. MARICATO, E. (1979) *op. cit.*, p. 83.

delineando e reafirmando esses determinantes, a crise habitacional e também a exclusão social seriam ainda mais acentuadas com o avanço do processo de industrialização e do desenvolvimento econômico.

No contexto de crise política e de grande mobilização de segmentos populares em torno de diversas reformas, entre as quais constava a reforma urbana e reivindicações ligadas a melhores condições de acesso a moradias adequadas, o início dos anos 60 marcou um período de reivindicações das classes populares. Isto se deu tanto na elaboração de um novo projeto de política habitacional, como em propostas de mudanças em outras áreas, entre as diversas propostas de políticas e reformas que vinham sendo colocadas no Governo João Goulart e que eram apoiadas principalmente pela grande massa de trabalhadores urbanos e rurais.

O Golpe Militar de 1964 significou uma ruptura com o período anterior de avanço do processo democrático, de organização popular e de tentativas de implementação de reformas do "modelo de desenvolvimento concentrador e excludente", período no qual se colocava, com a mobilização de segmentos importantes da classe trabalhadora, também a luta pela superação do modo de produção capitalista no Brasil.

No embate político do início dos anos 60, entre as forças populares que procuravam dar apoio e implementar as "Reformas de Base", de um lado, e as forças conservadoras - que se apoiaram na tradição golpista e autoritária do país como força de oposição à organização popular e às tentativas de profundas mudanças sócio-econômicas e políticas -, de outro lado, o Golpe Militar de 1964 significou um "novo" arranjo político autoritário que excluiu as classes populares dos diversos níveis decisórios

de poder, e também, como consequência, dos enormes ganhos econômicos obtidos com a nova etapa de industrialização e crescimento econômico que potencializou a criação de riqueza a partir de 1967. Com uma base produtiva já instalada no período anterior, o elevado crescimento econômico do período autoritário potencializou a criação de riqueza e também as condições para a concentração do poder, da renda e da propriedade, de um lado, e para a exclusão social e um grande aumento da pobreza no país. Nesse sentido, o significado do Golpe Militar de 1964 foi de ruptura com a trajetória política anterior. Esta, mesmo que tendendo a criar ou manter mecanismos que determinavam o prevailecimento de um "modelo" concentrador e excludente, geralmente contemplava mecanismos de participação ou de apoio popular. Além disso, no período que vai desde o início da ditadura Vargas até o início desse embate político, a base de riqueza material criada com o processo de industrialização era ainda bem menor que a obtida no período 1967/80. Assim, o autoritarismo e a exclusão social do regime militar pós-1964 levou às últimas consequências a tendência concentradora e excludente do "modelo" de desenvolvimento brasileiro, em meio a uma enorme potencialização de riqueza. Isto aponta a ruptura com o processo político e exclusão social do período anterior, ainda que essa ruptura represente obviamente a potencialização da exclusão social num país em crescente processo de transformação e urbanização, e não o contrário.

Foi a partir das reformas implementadas pelos primeiros governos militares do longo período autoritário que seriam criados diversos instrumentos de intervenção na área habitacional (e também de infra-estrutura urbana), com a criação do B.N.H. e de uma política habitacional de âmbito nacional. Além disso, esse período é comumente usado como marco histórico de uma nova etapa de desenvolvimento econômico e sócio-político do país. Por esses motivos,

procuramos realizar separadamente, na próxima seção, a análise do período 1964-80, destacando os impactos do novo regime político, da nova etapa de industrialização e crescimento econômico, assim como dos impactos da política habitacional e de alguns instrumentos de planejamento urbano então criados, sobre a evolução dos determinantes da crise e da situação habitacional.

III.2 - EVOLUÇÃO DOS DETERMINANTES DA CRISE HABITACIONAL NO REGIME MILITAR

Cabe, desde logo, adiantar que, como desdobramento do Golpe Militar de 1964 e das políticas conservadoras implantadas pelos governos ditatoriais, quase todos os determinantes da situação de crise habitacional foram agravados: a) a ausência de reforma agrária, o agravamento da modernização conservadora no campo, priorizando a grande propriedade, além da manutenção das zonas atrasadas, principalmente no Nordeste do país, foram fatores importantes para que se acelerasse o ritmo de migração rural e provocasse elevado crescimento das áreas urbanas, aumentando enormemente as necessidades de moradias e diversos tipos de infra-estrutura e equipamentos urbanos; b) a postura repressiva e desmobilizadora frente aos movimentos sindicais e populares e uma política ativa de arrocho dos salários de base contribuíram decisivamente para elevar a concentração de renda, reduzir os níveis de salários reais de grande parcela da classe trabalhadora. c) como elemento novo, nascido do regime ditatorial e, pelo menos a nível de retórica, criado justamente para resolver a situação de crise habitacional, a política habitacional implementada nesse período, sob o comando do poderoso (em termos políticos e financeiros) Banco Nacional da Habitação, foi ineficaz no atendimento do conjunto da população, excluindo a grande maioria dos mais necessitados, beneficiando os segmentos da classe média, articulando-se aos interesses particulares de empreiteiras, incorporadores imobiliários, escritórios de engenharia e projetos, e até mesmo à rede bancária e ao capital especulativo imobiliário; d) a manutenção de uma postura passiva das autoridades públicas frente ao processo de especulação imobiliária - apesar dos instrumentos legais criados para o planejamento

e controle da ocupação e uso do solo urbano nesse período - , num quadro de acentuado ritmo de urbanização, resultou numa crescente dinâmica especulativa com a terra urbana. Isto potencializou os efeitos perversos derivados do crescimento exagerado e desordenado das cidades, entre os quais, pode-se destacar a grande dificuldade de acesso regular ao espaço urbano para as populações de baixa renda e a criação de obstáculos futuros em termos de maiores necessidades de recursos técnicos e financeiros para a provisão de infra-estrutura e equipamentos urbanos. A política habitacional do B.N.H., com seus investimentos indiscriminados, iria até potencializar essa dinâmica especulativa.

São esses os principais aspectos que pretendemos, nesta seção, analisar de forma mais detalhada, para melhor fundamentá-los.

III.2.1- A pressão migratória e demográfica.

Nas décadas de 60 e 70 o crescimento absoluto da demanda habitacional nas áreas urbanas foi muito acentuado, para o qual contribuiu decisivamente a elevação da migração, principalmente para as grandes cidades e metrópoles.

A partir do golpe militar de 64, uma vez derrotadas as propostas de Reformas de Base e reprimidas e desmobilizadas as forças que defendiam a reforma agrária, a "modernização conservadora" do campo foi potencializada, resultando na concentração da propriedade, maior desigualdade de renda no meio rural, e, conseqüentemente, no empobrecimento e na expulsão de milhões de trabalhadores rurais. Como concluiu ALMEIDA, em relação aos resultados da "modernização conservadora" da agricultura, "*da mesma forma que o modelo de desenvolvimento idealizado e executado para a economia como um todo, o modelo de desenvolvimento levado a cabo na agricultura - o processo de sua modernização - não implicou, de forma alguma, a melhoria das condições de vida da população rural, muito antes pelo contrário*". As novas tecnologias estimuladas pelas políticas agrícolas - o "pacote tecnológico" - que, em geral, foram basicamente acessíveis aos grandes proprietários, por sua restrição e limitação contribuíram para a desigualdade dos sistemas de produção agrícolas prevaletentes no país "*desde os mais primitivos aos mais tecnificados e modernos*". A desigualdade no meio rural seria devida, principalmente, segundo ALMEIDA, "*ao acesso diferenciado aos mecanismos de incentivo à modernização, decorrente das orientações políticas e da distribuição dos subsídios estatais*". Mas a

sua determinação também estaria ligada à concentração da propriedade fundiária.⁽²⁵⁾

A dinâmica de expulsão e migração rural resultaria assim, não só da lógica da modernização conservadora, mas também da manutenção de uma estrutura fundiária concentrada e de zonas atrasadas no meio rural, que, se não expulsavam, mantinham uma grande parte da população em situação de miséria absoluta, como ocorre exemplarmente em muitos latifúndios nordestinos.

Em relação às transformações no meio rural, nas décadas de 60 e 70, MARTINE e CARVALHO apontaram que "o processo de modernização agrícola, intensificado a partir de meados da década de 60, havia provocado uma forte concentração da terra. A consequência mais notável dessa transformação, para nossos efeitos, foi a expulsão de quase 30 milhões de pessoas das áreas rurais entre 1960/80. Os pequenos produtores - fossem eles proprietários, posseiros ou arrendatários - foram os mais afetados."⁽²⁶⁾

Portanto, as transformações da estrutura agrária e as mudanças agrícolas, juntamente com os elevados níveis de crescimento populacional - seja no campo ou nas cidades -, iriam acentuar, nessas décadas, as precárias condições de vida já existentes na área urbana, através da combinação do grande aumento da migração e das taxas de crescimento vegetativo, o que estaria na base de explicação do enorme crescimento urbano e do "inchaço das cidades".

Como vimos no item II.1, o crescimento da população urbana foi bastante elevado, tendo grande importância nesse processo a forte migração. Entre 60 e 80, a população urbana do Brasil aumentou em 50 milhões de

(25) ALMEIDA, L. op. cit., p. 87.

(26) MARTINE, George & CARVALHO, José A. M. de. op. cit., p. 82.

pessoas. Em 1980, a população urbana já ultrapassava 80 milhões, representando 67,6% da população total. Apesar do elevado crescimento vegetativo ainda presente nas cidades, já apontamos que, nesse período, a migração foi um elemento fundamental no rápido processo de urbanização.

Assim, entre 64 e 80, o impacto do desenvolvimento econômico e das políticas conservadoras reafirmou a tendência da rápida migração e crescimento urbano. Nas cidades, seriam depositadas milhões de pessoas sem patrimônio, sem qualificações para muitos tipos de profissões no meio urbano, frente a um mercado de trabalho que, mesmo passando por um período de elevado dinamismo na criação de empregos, não teria condições de absorver adequadamente esse contingente populacional.

Referindo-se as alterações nos fluxos migratórios, CANO apontou a transformação da miséria rural em miséria urbana, a partir das transformações que vinham se dando no campo desde 1940:

"Em síntese, as modificações desses fluxos migratórios no período 40-70 põem a nu o problema da miséria e do desemprego rural, que, via migração inter-regional, transmutam-se na miséria e no desemprego urbano, ampliando ainda mais o chamado "caos urbano"⁽²⁷⁾

Com essas transformações da agricultura, com o incremento do processo de modernização agrícola e expulsão de trabalhadores, e também devido à existência de parcelas significativas da população rural em situação de pobreza e a outros fatores de atração nas cidades, o processo migração-explosão urbana seria acentuado no período 1960/80, e, como já destacamos, a migração causaria fortes impactos no crescimento das grandes cidades, das metrópoles, e

(27) CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970. Campinas, Global-Editora da UNICAMP, 1985, p. 313.

também das cidades de porte médio, e daquelas com mais de 20.000 habitantes (veja tabelas do capítulo anterior, II.6 e II.7).

O avanço da industrialização, como já apontado, abriu oportunidades de mobilidade social (e regional); potencializou a geração de emprego industrial, comercial e de outras atividades de grande importância na geração de emprego no meio urbano, viabilizando a ascensão social para vários segmentos da população. Assim, criou condições para a incorporação de um grande contingente de mão-de-obra empregada nas cidades, e de pequenos ou médios empresários.

Entretanto, apesar do enorme ritmo de crescimento econômico e do emprego alcançado (desde meados da década de 50, e que se acentua no período 1967/80), o ritmo de migração e de oferta de mão-de-obra foi bastante superior à capacidade de incorporação do setor moderno e do emprego capitalista.

Assim, o peso da migração, devido sua rapidez, dimensão quantitativa e impactos sobre determinadas áreas urbanas, foi um fator importante na determinação da exclusão social e da pobreza - que cada vez mais foi se concentrando nas áreas urbanas -, com seus reflexos diretos sobre a crise habitacional, na medida que criava elevadas demandas de moradias, infra-estrutura e equipamentos urbanos. (28)

(28) Os dados referentes ao violento ritmo de migração e ao crescimento vegetativo já foram comentados no item II.1 e podem ser observados nas tabelas II.3 à II.6.

III.2.2 - Crescimento Econômico, arrocho salarial e exclusão social.

A partir das reformas econômicas promovidas pelos governos militares, o país entrou novamente numa etapa de elevado crescimento econômico e industrialização. Nessa etapa, o crescimento foi liderado pelo setor de bens de consumo duráveis e pelos grandes projetos da indústria de base e de produtos intermediários, como no setor elétrico, de transportes e comunicações, na petroquímica, etc.

Com elevadas taxas de crescimento econômico, altos índices de investimentos e ganhos de produtividade, a economia passou pelo seu período de "milagre econômico", entre 1968 e 1973, e manteve-se em crescimento relativamente elevado até 1980. Esse crescimento representou enormes ganhos de produtividade nas empresas e na economia, geração de milhões de empregos e crescimento expressivo da renda global e per capita do país.

Mesmo num contexto de crescimento econômico e de enormes ganhos de produtividade, os salários (e a renda) de uma expressiva parcela da população trabalhadora não apresentaram ganhos reais. Se, por um lado, essa etapa de crescimento abriu oportunidades de emprego, de pequenos negócios e de enriquecimento para segmentos expressivos da população, por outro, ela representou a exclusão da maioria da população, principalmente de muitos segmentos da classe trabalhadora, e dos setores menos organizados da sociedade - como os trabalhadores do setor *informal* ou *não regulamentados*, e outros tipos de empregos que atestam que uma parte da população sequer foi incorporada nos setores produtores tipicamente capitalistas. A heterogeneidade social, as desigualdades de renda e a segmentação do mercado de trabalho tenderam, assim, a se agravar.

Assim, o contexto político pós-1964 contribuiu fortemente para o aumento da desigualdade com as políticas de arrocho salarial:

"(...) a política salarial após 1964 encaminhou-se claramente no sentido de arrocho salarial. Na verdade, houve no meio urbano no Brasil uma reprodução da heterogeneidade econômico-produtiva, na qual os baixos salários são condição e resultado da permanência do atraso de alguns e dos super lucros de outros, além de abrir espaço para uma diferenciação salarial gritante".⁽²⁹⁾

O valor real do salário mínimo que atinge seu ápice em 1959 (quando esteve em torno de 150 dólares), manteve-se em queda após o Golpe Militar de 1964, e também no período do "milagre econômico" (1968/73), não recuperando seu poder de compra. Em 1980 o poder de compra do salário mínimo era de apenas 62% do salário mínimo de 1960, segundo dados do DIEESE (veja tabela III.2).

Apesar da ascensão de diversos segmentos da população a níveis de renda e consumo bastante elevados, a pressão migratória sobre o crescimento da oferta de mão-de-obra nas cidades, juntamente com a repressão violenta empregada para a desmobilização dos movimentos sindicais e populares, e, ainda, a política oficial caminhando no sentido de arrocho salarial, constituíram-se, entre outros, fatores decisivos na determinação de um baixo nível de renda para parcelas expressivas da população. Determinaram também a elevação da desigualdade de renda nos anos 60, cujo patamar não foi reduzido significativamente na década de 70, tendo ainda apresentado uma tendência de elevação na década de 80 (veja os dados da tabela III.4). Apesar de diversas pesquisas apontarem a manutenção ou leve redução do nível de desigualdade nos anos 70, quando expresso pelo

(29) OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de & HENRIQUE, Wilnês, op. cit., p. 28.

coeficiente de Gini, deve-se destacar que esse resultado ocorreu após o agravamento distributivo verificado nos anos 60, no Brasil como um todo e especialmente na região Sudeste, e que nos anos 80 o coeficiente de Gini volta a aumentar⁽³⁰⁾. Como apontaram ALBUQUERQUE e VILELLA, deve-se destacar ainda nesse comportamento da década de 70 "o alto e persistente nível de desigualdade relativa na distribuição da renda nacional e a constatação de que o Nordeste e alguns de seus Estados (Ceará, Piauí, Bahia) parecem repetir, nos anos 70 e 80, exacerbando-o, o agravamento distributivo verificado, nos anos 60, no Brasil como um todo e no Sudeste, em particular."⁽³¹⁾

Assim, do ponto de vista distributivo, essa etapa ainda contribuiu para um avanço do processo de concentração de renda, fato observado mais claramente com os dados da tabela III.3.

(30) Nos cálculos de HOFFMANN o Coeficiente de Gini para a População Economicamente Ativa, conforme o seu rendimento mensal (inclusive os sem rendimentos), eleva-se de 0,604 em 1970 para 0,624 em 1980. Quando considerada a distribuição das Famílias conforme o seu rendimento mensal familiar o Coeficiente de Gini apresenta uma redução, de 0,608 em 1970 para 0,597 em 1980, apresentando, nesse caso, a mesma tendência dos dados de ALBUQUERQUE e VILELLA da tabela III.4. HOFFMANN, Rodolfo. A Pobreza no Brasil: Análise dos Dados dos Censos Demográficos de 1970 e 1980. Texto apresentado no VI Encontro Brasileiro de Econometria, mimeo, São Paulo, 1984.

(31) ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & VILELLA, Renato. A situação Social no Brasil: um Balanço de Duas Décadas. mimeo, Rio de Janeiro, novembro de 1990, p. 32. Veja também os seguintes trabalhos: HOFFMANN, Rodolfo. (1984), op. cit. e; TOLOSA, H.C. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos oitenta. mimeo, Rio de Janeiro, novembro de 1990.

TABELA III.4
Coeficiente de Gini
Brasil e Grandes Regiões, 1970, 1980 e 1988

Macrorregiões	ANOS		
	1970	1980	1988
Nordeste	0,596	0,618	0,638
Norte	0,543	0,589	0,609
Centro-Oeste	0,591	0,626	0,643
Sudeste	0,615	0,584	0,591
Sul	0,574	0,574	0,585
BRASIL	0,639	0,620	0,625

Fonte: I.B.G.E. Censos Demográficos de 1970 e 1980, e PNAD de 1988. Extraído de ALBUQUERQUE & VILELLA, op. cit. p.31.

Entretanto, com o grande crescimento econômico, do emprego e da renda per capita nessa etapa, houve redução, na década de 70, da parcela da população situada abaixo da linha de pobreza, fato constatado por várias pesquisas (veja os dados da tabela III.5)⁽³²⁾. Esse comportamento reflete essencialmente o aumento do nível de renda de parcela da população de baixa renda, embora nem sempre isso possa significar a superação das carências em diversas necessidades básicas e uma efetiva superação da situação de pobreza, ainda mais quando se considera o aumento relativo da população urbana e o crescimento do custo de vida, em termos monetários, que a vida nas grandes cidades acarreta. Assim, embora esse comportamento aponte algum tipo de melhoria na década de 70, pelo menos evitando um maior agravamento da situação de renda da população situada nos menores estratos de renda, não se pode afirmar que a essa redução correspondeu efetivamente um aumento proporcional da parcela da população que consegue conjuntamente satisfazer, de modo adequado, suas

(32) Veja as pesquisas citadas na nota 30 e também a de PAVA, Vera Lúcia. Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil. São Paulo, IPE/USP, 1984.

necessidades de alimentação, saúde, educação, habitação, lazer, etc.

Portanto, nesse período, o quadro social não se altera significativamente, com a manutenção dos níveis de desigualdade, com a tendência de concentração de renda e com expressiva parcela da população detendo níveis de renda bastante reduzidos e com precárias condições de vida.

TABELA III.5

Proporção de Famílias, Pessoas ou Domicílios abaixo da Linha de Pobreza.
Brasil, 1970, 1974/75, 1980, 1988.

Regiões	ANOS			
	70	74/75	80	88
BRASIL (1)	---	36,0	---	---
(2)	54,1	---	34,8	32,5
(3)	45,5	---	19,9	26,2

Fontes: (1)FAVA, Vera L. op. cit, p.105. A Linha de Pobreza corresponde ao custo total da cesta básica e foi realizada com dados da ENDEF. Os dados da tabela referem-se à proporção de Pessoas abaixo da L.P. Para obter maiores informações sobre os critérios utilizados na definição da Linha de Pobreza, consulte a obra citada nas páginas 97 à 103. (2)TOLOSA, H.C. op. cit, p.22. A Linha de Pobreza corresponde ao nível de 1/4 do salário mínimo vigente no país em 1980. Dados de amostra de 14 dos Censos de 1970 e de 1980, e PNAD de 1988. Os dados da tabela referem-se à proporção de Pessoas abaixo da L.P.

(3)ALBUQUERQUE & VILELLA, op. cit., p.31. A Linha de Pobreza corresponde à proporção de domicílios com rendimento per capita menor do que 1/4 do salário mínimo de 1980. Dados do Censo de 1970 e de 1980, e PNAD de 1988.

Localizada cada vez mais no meio urbano, a situação de pobreza e de baixa renda de parcela expressiva da população, numa sociedade cada vez mais monetizada, significou enormes dificuldades para que a grande maioria da população tivesse acesso a moradias adequadas. O elevado comprometimento da renda com alimentação e transportes, além do referido crescimento do custo de vida nas grandes cidades⁽³³⁾ já demonstravam a enorme insolvabilidade da

(33) FAVA, Vera Lúcia, op. cit. Segundo a autora, o custo de vida nas cidades está diretamente associado ao tamanho das mesmas, Assim quanto maior o tamanho da cidade, maior seria o preço monetário de diversos bens e serviços, sendo maiores as necessidades individuais e

demanda habitacional dessa população no mercado privado habitacional. Em muitos casos, até mesmo para as estratégias extra-mercado, como a auto construção, favelamento e/ou construção de barracos, o baixíssimo nível de renda criava obstáculos, exigia sacrifícios exagerados da população, como a economia em gastos indispensáveis e o trabalho adicional nas horas de folga e em finais de semanas ou feriados, e que resultavam, ainda, em moradias bastante precárias. (34)

Portanto, a falta de condução do desenvolvimento no sentido de torná-lo redistributivo e de gerar um desenvolvimento social mais equilibrado, que nascia da crença ou (da retórica) dos segmentos dominantes na capacidade do desenvolvimento econômico gerar, por si só, melhorias nas condições de vida do conjunto da população, deixou bastante claro que somente o crescimento econômico não seria suficiente para resolver o problema da exclusão social, dos elevados níveis de pobreza e inclusive da crise habitacional. Essa experiência também refletiu o fato de que, na ausência de um conjunto de políticas de caráter redistributivo, o crescimento econômico no capitalismo tende a acentuar as desigualdades sociais. Essa exclusão torna-se mais grave quanto mais o desenvolvimento capitalista é deixado ao "livre jogo do mercado", e principalmente quando a questão das necessidades básicas das classes subalternas tem que ser resolvida sob essa lógica. Pior ainda pode se tornar a situação de exclusão,

familiares. Maiores níveis de despesa em áreas metropolitanas ou grandes cidades, refletindo níveis de renda mais elevados, não implicariam necessariamente maior poder de compra da população e nem melhor condição de vida, dado esses diferenciais de custo de vida.

(34) Já é bastante conhecido na literatura na área habitacional os estudos de caso que mostram as diversas dificuldades enfrentadas pelas famílias nos processos de obtenção de moradias através de mecanismos extra-mercado ou até mesmo morando em moradias precárias de aluguéis. No caso da auto construção, o baixíssimo nível de renda de muitas famílias, exigiu muitas vezes que elas deixassem de alimentar-se minimamente para o pagamento de materiais de construção, ou também a utilização da demissão forçada para obtenção de fundos (13^o salário, FGTS, Férias, etc) para a continuação da construção.

se, além da lógica de mercado como fator determinante para que a maioria da população tente resolver suas necessidades, ainda são utilizados expedientes, por parte das autoridades públicas, para reduzir a força de mobilização, a organização e o poder da classe trabalhadora - ou de sua imensa maioria -, ou seja, daqueles que se encontram em situações desfavoráveis no quadro distributivo.

Nesse sentido, vimos a conjuntura política e as medidas governamentais direcionarem-se para isso. Além da política de arrocho salarial e da desmobilização sindical, a modernização agrícola e a evolução de uma estrutura agrária que representou a expulsão de milhões de trabalhadores rurais atestam o aspecto conservador e autoritário do quadro político brasileiro nesse período e sua importância sobre a determinação da situação de pobreza e da crise habitacional. Essas políticas e tendências representaram, assim, a exclusão dos interesses das classes subalternas e o aprofundamento de um "modelo de desenvolvimento" concentrador e excludente, no qual a crise habitacional aparece também como uma das expressões de exclusão e pobreza.

Esse quadro conservador e anti-democrático, bastante presente nessa etapa mais recente, também iria moldar a política habitacional implementada após 1964 e marcar a manutenção, ou até mesmo o aprofundamento, da passividade do poder público frente ao avanço do processo de especulação imobiliária.

III.2.3 - A Política Habitacional, a Situação de Infra-estrutura e o avanço do processo de Especulação Imobiliária.

A efetiva intervenção pública na área habitacional ocorreu no Brasil a partir da criação do B.N.H., num contexto autoritário que levou à exclusão da participação dos segmentos organizados da sociedade e parcelas da classe trabalhadora na formulação da política habitacional. Esse aspecto autoritário daria importantes contribuições à implantação dessa política. Foi com a criação dessa instituição que se deu a formulação de uma política de âmbito nacional.

Concebida para operar de forma extremamente centralizada, a exemplo de outras formas de intervenção estatal na área social no regime autoritário, a política habitacional, já em seu início, mostrava aspectos que determinariam o conservadorismo, a articulação com os interesses particulares e a exclusão dos segmentos de baixa renda:

"(...) vale salientar a crítica segundo a qual em seu primeiro momento, no contexto econômico, social e político em que foram implantados, os conjuntos habitacionais serviram para viabilizar uma política de remoção de favelas, que favorecia os grupos ligados à atividade imobiliária.(...) Posteriormente, a política de habitação popular tendeu progressivamente a excluir o acesso dos segmentos de mais baixa renda (para os quais estaria dirigida), por conta dos custos de produção destes conjuntos, que estariam fixados bem além da capacidade de pagamento das populações mais carentes."⁽³⁵⁾

(35) MAGALHÃES, Paulo et alii. Habitação Popular e Negociação Política. Texto para Discussão n° 145, I.E.I.- UFRJ, Rio de Janeiro, Dezembro de 1987, p. 4..

Nesse segundo momento, elevando as exigências para a aquisição do imóvel - também na tentativa de se livrar da crise de inadimplência dos devedores de baixa renda -, principalmente quanto ao nível e comprovação da renda familiar, os financiamentos garantidos pelo B.N.H. excluíram a grande maioria da população de baixa renda dos programas habitacionais:

A política habitacional do B.N.H. foi desenvolvida sob a lógica do enfoque financeiro, visando à rentabilidade e à auto-sustentação do sistema de empréstimos. Mais de 4,3 milhões de financiamentos foram contratados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação entre 65 e 84, considerando todos os tipos de contratos (veja tabela III.6). Mas, como veremos mais à frente, eles foram distribuídos desigualmente, em termos de valores e também de unidades, entre os diversos segmentos de renda da população, concentrando-se mais nas famílias com maior nível de renda e nos segmentos onde era menor o "déficit habitacional".

Sem uma maior preocupação com o caráter social que deveria ser priorizado, inclusive não contemplando subsídios explícitos nem mesmo à população carente, a lógica dessa política encontrou resposta essencialmente nas camadas médias que constituíam a demanda solvável do sistema, justamente as camadas que tinham maior capacidade de resolverem suas necessidades habitacionais com menores generosidades do poder público.

TABELA III.6
NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO SFE.

ANOS	COHAB's	COOPERAT	OUTROS PROG. ¹	SBPE	RECON	OUTROS PROG. ²	TOTAL
Até							
1967	76.632	11.782	20.030	31.401	441	639	140.655
1968	44.594	15.326	29.788	47.126	2.606	--	139.440
1969	57.794	26.388	21.720	41.942	10.322	--	158.166
1970	21.752	29.033	20.995	72.030	10.212	199	154.221
1971	17.951	25.230	16.641	50.531	10.798	23	121.174
1972	11.961	19.721	5.331	66.685	15.400	1.596	120.694
1973	17.814	22.089	9.686	76.623	22.204	--	148.416
1974	7.831	4.851	3.449	60.268	18.970	970	96.339
1975	45.332	11.206	5.410	64.512	13.723	7.136	147.319
1976	82.968	3.927	7.196	82.212	18.206	17.941	242.450
1977	92.740	34.039	9.141	58.013	17.453	7.224	218.610
1978	192.395	35.810	14.838	58.143	19.283	3.316	323.785
1979	139.768	69.684	35.718	109.774	22.234	3.535	380.713
1980	115.212	44.761	113.547	268.730	20.193	--	562.443
1981	80.024	39.278	87.122	230.950	13.278	218	450.870
1982	125.275	34.854	126.242	249.764	19.699	--	555.834
1983	16.469	14.025	20.510	121.775	9.046	--	181.825
1984	63.668	15.467	40.182	93.678	1.014	--	214.009
TOTAL	1.209.911 (27,7)	487.471 (11,2)	587.546 (13,5)	1.784.157 (40,9)	245.083 (5,6)	42.797 (0,9)	4.356.963 (100,0)

Fonte: B.N.H.

EXTRAÍDO DE CAVALCANTI, 1986:85.

Apud ARRETCHE, M.T. da Silva, op. cit., p. 210.

Notas: (1) Inclui Institutos, Mercado de Hipotecas, Empresas, PROMASP, Terrenos, Infra-estrutura de Conjuntos Habitacionais e Equipamentos Comunitários de Conjuntos, PROMORAR, FICAM, PROSINDI, João de Barro.

(2) Inclui PROFICO, PRODESPO.

Sem a utilização de subsídios explícitos à população de baixa renda⁽³⁶⁾, a política habitacional acabou excluindo o grosso da população que originariamente deveria ser contemplada nos programas habitacionais financiados principalmente pelos recursos do F.G.T.S.⁽³⁷⁾

(36) Sobre a ausência de subsídios veja também MARICATO, E. (1987) op. cit.

(37) A ausência de orientação da política habitacional no sentido do desenvolvimento de projetos que visassem efetivamente reduções significativas nos custos das construções de moradias

Apenas uma pequena parcela da população com renda familiar de até 5 salários mínimos foi beneficiada. Em termos de recursos de financiamento, a grande maioria foi destinada às camadas médias, intermediados por bancos públicos e privados. Em 21 anos, de 1965 à 1986, o Sistema Financeiro da Habitação financiou apenas 12% das habitações construídas, sendo que menos de 10% dos recursos do B.N.H. foram destinados à população com renda abaixo de 5 salários mínimos.⁽³⁸⁾ Segundo dados de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp, cerca de 65% dos beneficiários do S.F.H., entre 1965 e 1984, situavam-se na faixa de renda de até 5 salários mínimos, para os quais foram destinados apenas 20,4% do saldo de financiamento (veja tabela III.7). Para ALBUQUERQUE, essa cifra também é de cerca de 20%, para essa mesma faixa de renda, que, segundo ele, representava 89,0% do "déficit habitacional" do país (veja tabela III.8).

populares e se adequassem melhor à estrutura de renda de grande parte da população de baixa renda, também contribuiu nesse sentido.

(38) "A distorção mais grave e até imperdoável da atuação do B.N.H. resulta do fato de que se computados os investimentos habitacionais com recursos originados do FGTS, isto é, aqueles recursos baratos e concebidos para a habitação de baixa renda, verifica-se que apenas 18% dos mesmos foram destinados a famílias com renda inferior a cinco salários mínimos. Mas se, como seria mais correto para um banco que foi constituído sob a égide de um "Plano de Habitação Popular", computa-se os recursos globais do SFH, a porcentagem acima referida certamente cai para menos da metade." BOLAFFI, G & CHERZERIAN, H. op. cit., p. 48.

TABELA III.7
DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS
NO ÂMBITO DO SFH POR FAIXA DE RENDA
1965/84.

Faixas de Renda Familiar(s.m.) (1) e (3)	Valor unitário Máximo do Financ. (UPC)	% do N ^o de Beneficiários	% Acum. do N ^o de Benefic.	% do Saldo de Financiamentos (2)	% Acum. do Saldo de Financiamento
até 1,5	450	20	20	1,3	1,3
1,5 a 3,5	900	32	52	5,1	6,4
3,5 a 5,0	1.350	13	65	14,1	20,4
5,0 a 7,0	1.800	12	77	20,4	40,8
7,0 a 9,0	2.250	120	87	22,3	63,1
9,0 a 11,0	2.700	5	92	11,9	75,0
11,0 a 16,5	3.500	7	99	23,2	98,2
Superior a 16,5	5.000	1	100	1,8	100,0

Fonte : Dados extraídos do SBPE e DFLAC/BNH.

Extraído de NEPP, 1987 : 5

apud ARRETCHE, Marta T. da Silva.op. cit., p. 292.

- 1) A estimativa da distribuição por faixas de renda tomou por base os valores de prestações e salário mínimo do terceiro trimestre de 1983.
- 2) A distribuição apresentada refere-se ao saldo dos financiamentos habitacionais do SFH (BNH e SBPE) em Dezembro de 1983.
- 3) Renda familiar mínima necessária no terceiro trimestre de 1983 para aquisição do V.U.F. máximo.

TABELA III.8
DÉFICIT HABITACIONAL POR FAIXA DE RENDA
1985

Renda Familiar (sal.mín.)	% do Déficit Habitacional	% do Saldo de Financiam. do SFH
0 - 1	31	6
1 - 3	46	-
3 - 5	12	14
5 - 10	7	48
10 +	4	32

Fonte: ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. B.N.H.

Extraído de ALBUQUERQUE, 1989:115

apud ARRETCHE, Marta T. da Silva, op. cit., p.233.

Essa tendência excludente acabou favorecendo, principalmente, os segmentos da classe média, sob a lógica da sustentação financeira, que foram, ao longo do tempo, até subsidiados pelo sistema, a partir da sistemática das correções das prestações, dos incentivos fiscais, das taxas de juros, etc. Esse subsídio, que acabou também ocorrendo para a pequena quantidade de famílias com renda de até 3 salários mínimos que tiveram acesso aos programas do B.N.H. foi maior, em termos absolutos, para as maiores faixas de renda, como se pode inferir dos dados das tabelas III.9 e III.10. Essa forma de subsídio, que se deu a *posteriori*, por um lado não teve impactos de viabilização de entrada de famílias de baixa renda ao S.F.H. e, por outro, acabou favorecendo ainda mais aquelas famílias que não necessitavam de subsídios para ter acesso ou continuar pagando suas prestações.

A grande maioria da população - principalmente parcelas da classe trabalhadora e outros segmentos, como os desempregados, famílias problemáticas, entre outros - era incapaz de remunerar adequadamente os recursos aplicados sob uma racionalidade puramente financeira, com uma renda familiar reduzida, salários archoados (e sem perspectiva de crescimento no regime autoritário), ainda que num contexto de elevados ganhos de produtividade alcançados com o enorme desenvolvimento econômico do período. Parcela considerável da população esteve impossibilitada de ter acesso aos programas do B.N.H., até mesmo pela incapacidade de comprovação de renda. Além disso, o preconceito disseminado contra o B.N.H. e o fato de que grande parte das construções promovidas pelas COHAB's ofereciam baixa qualidade e péssima localização relativamente aos custos também fizeram com que uma parcela da população optasse por outra estratégia de acesso a moradia. (39)

(39) Para BRANCO, desde a criação do B.N.H. até 1982, mesmo com os diversos instrumentos da política habitacional, ocorre um agravamento da situação habitacional: "No período,

TABELA III.9
 EVOLUÇÃO DO COMPROMETIMENTO DA RENDA FAMILIAR
 SEGUNDO DIFERENTES FAIXAS DE RENDA PARA IMÓVEIS
 ADQUIRIDOS ENTRE 1972 E 1984.

ANO	FAIXA DE		FAIXA DE		FAIXA DE	
	3 SAL. MÍN.	10 SAL. MÍN.	10 SAL. MÍN.	15 SAL. MÍN.	15 SAL. MÍN.	15 SAL. MÍN.
CONTRATO	NA DATA	EM 07/84	NA DATA	EM 07/84	NA DATA	EM 07/84
1972	25,3	13,3 (-12,0)	34,8	22,2 (-12,6)	38,2	27,0 (-11,2)
1973	25,7	13,8 (-11,9)	35,0	22,9 (-12,1)	38,4	27,8 (-10,6)
1974	26,2	14,4 (-11,8)	36,2	24,5 (-11,7)	39,6	30,7 (-8,9)
1975	26,0	15,1 (-10,9)	36,0	25,5 (-10,5)	38,9	30,6 (-8,3)
1976	26,6	17,3 (-9,3)	36,9	29,1 (-7,8)	39,5	34,6 (-4,9)
1977	27,1	18,3 (-8,8)	37,1	30,5 (-6,6)	38,5	36,0 (-3,5)
1978	27,9	19,0 (-8,9)	37,7	31,2 (-6,5)	40,2	36,1 (-2,4)
1979	28,2	20,0 (-8,2)	38,0	32,7 (-5,3)	40,2	38,5 (-1,7)
1980	29,4	24,5 (-4,9)	39,0	38,7 (-0,3)	40,2	49,8 (+9,6)
1981	30,6	31,1 (+0,5)	30,9	36,2 (+5,3)	43,7	51,8 (+11,6)
1982	34,1	38,0 (+3,9)	43,6	54,0 (+10,3)	43,7	58,7 (+15,6)
1983	33,4	34,8 (+1,4)	43,0	48,6 (+5,6)	43,7	52,4 (+8,7)
1984	32,9	32,9 (0)	42,8	42,8 (0)	43,7	43,7 (0)

Fonte: GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA INSTRUÇÃO I. P. 008/85 DO PRESIDENTE DO B.N.H.
 EXTRAÍDO DE BOLAPPI.
 apud ARRETCHE, Marta T. da SILVA. op. cit., p. 228.

entretanto, esse problema ao invés de reduzir-se agravou-se. Centenas de bilhões de cruzeiros foram aplicados na construção habitacional e na urbanização e, em contrapartida, os contingentes favelados, 'cortiçados' e de moradores em condições subnormais cresceram não só em termos absolutos, mas, especialmente, em valores relativos." BRANCO, P.P.M. Habitação Popular e Governo Democrático. Revista da Fundação SEADE. vol.1, n^o 3, Set/Dez, São Paulo, 1985, p. 32.

TABELA III.10
 SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO
 REAJUSTES DO SALÁRIO MÍNIMO, DAS ORTN E DAS PRESTAÇÕES
 1965-1984.

ANOS	SALÁRIO MÍNIMO	CORREÇÃO MONETÁRIA	PRESTAÇÕES
1965	57,14	63,00	57,14
1966	27,27	39,20	27,27
1967	25,00	23,23	25,40
1968	23,43	25,00	23,43
1969	20,37	18,51	20,37
1970	20,00	19,60	20,00
1971	20,56	22,67	20,51
1972	19,15	15,30	19,51
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,31	34,00
1976	44,14	37,23	26,72
1977	44,06	30,09	36,97
1978	41,00	36,24	30,51
1979	45,38	47,19	39,76
1980	82,96	50,77	55,06
1981	103,99	95,57	72,84
1982	96,20	97,76	89,03
1983	109,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

Fonte: CAVALCANTI, 1986: 102
 apud ARRETCHE, Marta T. da Silva, op. cit., p. 220.

Assim, foram excluídos os segmentos da população que mais necessitavam de apoio público, nos quais o nível de precariedade habitacional era dos mais elevados. Eram esses os segmentos que a política habitacional tinha como objetivo atender, pelo menos a nível da retórica e dos discursos presentes nos projetos iniciais da elaboração dos instrumentos de política habitacional.

A tendência de evolução da política habitacional - decidida autoritariamente, gerida de forma bastante centralizada e visando a rentabilidade e auto-sustentação

financeira - apontava o favorecimento dos segmentos de melhor nível de renda e politicamente mais bem situados.

Não contemplando subsídios à população de baixa renda e elevando as exigências para o acesso às linhas de financiamento, essa política apontava para o favorecimento das camadas médias capazes de assegurar o pagamento das prestações, a rentabilidade e o retorno dos recursos investidos. Diga-se de passagem que as baixas correções das prestações "levou muitos investidores das faixas médias e altas de renda a constituírem um verdadeiro patrimônio imobiliário, especulativo e lucrativo, por meio dos financiamentos baratos do S.F.H."⁽⁴⁰⁾ Além disso, uma parte dos recursos subsidiados do sistema também foram aplicados em casas de veraneio no Guarujá, Cabo Frio, etc.⁽⁴¹⁾

Assim, à exclusão de uma parcela importante da população (a de baixa renda) correspondeu a concessão de diversos benefícios aos mutuários, que acabaram acentuando ainda mais as distorções sociais. BOLAFFI e CHERZKEZIAN destacaram, entre os vários concedidos, alguns benefícios ligados ao F.G.T.S.:

"Entre os benefícios concedidos aos mutuários que geraram graves efeitos econômicos e financeiros sobre o Sistema e distorções sociais ainda mais graves, é importante lembrar a liberação indiscriminada dos fundos do FGTS para o abatimento de até 80% do valor das prestações. Convém esclarecer que, ao contrário dos recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), gerados pelos depósitos das Cadernetas de Poupança, melhor remunerados e portanto menos baratos, os recursos do FGTS são compulsórios e baratos. Na sua origem, foram concebidos para serem destinados prioritariamente aos programas de baixa renda."⁽⁴²⁾

(40) BOLAFFI, G. & CHERZKEZIAN, H. B.N.H. Bode Expiatório. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, nº 13, outubro de 1985, p. 47..

(41) Idem, ibidem, p. 47.

(42) Idem, ibidem, p. 48.

Por outro lado, a política habitacional também não conseguiu alterar significativamente o padrão de construção, não promovendo reduções significativas no custo das unidades construídas, estando mais voltada ao objetivo de geração de empregos, do que a inovações tecnológicas. O enfoque do B.N.H. ao barateamento da construção habitacional e o desenvolvimento de projetos alternativos que fossem capazes de permitir o acesso de uma proporção maior de famílias de baixa renda às linhas de financiamento ocorrem no Brasil somente no final da década de 70 e início dos anos 80, tendo seus efeitos bastante limitados pela crise e posterior falência do B.N.H. (43)

Dessa forma, mantém-se a situação de inadequação do valor das moradias produzidas pelo setor capitalista às condições de renda de grande parcela da população brasileira, que foi excluída dos ganhos alcançados com o crescimento econômico.

Cabe ainda salientar um outro aspecto da política habitacional que se refere aos desperdícios e desvios de recursos para outros fins. Muitos recursos do B.N.H, ou do S.F.H. (S.B.P.E. e F.G.T.S.), não foram utilizados para ampliar a demanda solvável da população de baixa renda e nem para atender algumas faixas de renda que tinham uma demanda solvável, nas condições delimitadas de financiamento. E ainda, segundo Branco, uma parte dos recursos foi desperdiçada:

"Na segunda metade da década de 1970, o Banco contava com abundantes recursos econômicos e financeiros. Infelizmente, em vez de serem utilizados para atender à demanda solvável existente nas faixas de renda entre três e cinco salários mínimos, esses recursos foram investidos

(43) Sobre o enfoque da política do B.N.H. à introdução de inovações tecnológicas na indústria da construção civil e à geração de empregos, veja BOLAFFI, G. op. cit. p. 62 e 63.

na aquisição de ORTN's e LTN's para financiar grandes obras públicas, estranhas aos objetivos do Sistema, ou para financiar parte da dívida interna do governo. Pior do que isso, até pelo menos 1983, recursos consideráveis do Banco foram desperdiçados em empreendimentos economicamente inviáveis, como o "Projeto Rio" e tantos outros, cujos objetivos se limitaram a promoção pessoal de políticos inescrupulosos."⁽⁴⁴⁾

Pelos dados da tabela III.11. pode-se observar que os saldos de recursos disponíveis do S.F.H. continuaram crescendo até mesmo após a crise dos anos 80. Nota-se também, como afirmado na citação acima, que parte significativa dos recursos estava aplicada em títulos imobiliários nos anos 70.

Além da maioria dos recursos no âmbito do B.N.H. ser destinada aos segmentos da classe média, entre 1969 e 1976, como mostraram AZEVEDO e ANDRADE, cresceu nos gastos do B.N.H. a participação dos programas de desenvolvimento urbano em detrimento dos programas habitacionais.⁽⁴⁵⁾ Os dados do B.N.H. mostram que entre 1978 e 1983 era significativa a parcela de gastos em desenvolvimento urbano e operações de apoio técnico em detrimento dos gastos em habitação, que praticamente ficam estagnados nesse período, em relação aos gastos totais. (veja tabela III.12). É claro que essa destinação de recursos mostra a falta de prioridade e a incapacidade da política habitacional atingir a população mais necessitada. Ela ainda coloca em questão o tipo de retorno, em termos de bens e serviços públicos, que deve ser dado em função a arrecadação de impostos, já que os fundos compulsórios e os mecanismos de financiamento do B.N.H. foram colocados à disposição de diversos tipos de gastos e obras públicas.

(44) BOLAFFI, G. & CHERKESIAN, E. op. cit., p. 51.

(45) AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, L. A. de Gama. (1982) op. cit.

TABELA III.11
 SFH: EVOLUÇÃO ANUAL DOS SALDOS DOS RECURSOS DISPONÍVEIS
 DE 1964 ao 1º SEMESTRE DE 1985.
 (em 1.000 UPC)

ANOS	FGTS	RECURSOS		PINSOCIAL
		CADERNETAS	TÍTULOS	
1964	--	--	--	--
1965	--	--	588	--
1966	--	--	1.679	--
1967	22.954	2.890	7.785	--
1968	56.144	9.766	19.201	--
1969	90.443	22.248	26.446	--
1970	126.865	43.909	39.398	--
1971	167.432	64.523	51.102	--
1972	214.481	111.935	71.740	--
1973	269.447	180.917	83.690	--
1974	322.841	283.484	81.300	--
1975	385.147	438.854	71.087	--
1976	469.383	649.884	58.000	--
1977	566.801	779.520	47.451	--
1978	679.786	944.993	35.940	--
1979	809.486	1.208.146	30.198	--
1980	951.166	1.478.236	24.209	--
1981	1.105.802	2.001.053	21.433	--
1982	1.274.874	2.376.650	18.572	8.174
1983	1.363.614	2.605.692	15.733	15.276
1984	1.448.205	2.901.110	6.469	19.692
1985	1.515.280	2.846.580	2.271	19.632

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO, 1985.

EXTRAÍDO DE SACHS, 1987: 133

apud ARRETCHE, Marta T. da SILVA. op. cit., p. 200.

TABELA III.12
 OPERAÇÕES DO BNE EM PROGRAMAS
 (Cr\$ CORRIGIDOS - UPC 4^o TRIMESTRE DE 1983 = Cr\$ 5.897,49)

Programas	Até 1978	%	1982*	%	1983*	%	1979/83	%	Até 1983	%
HABITAÇÃO	3.235	49,8	(284)	46,4	(532)	47,5	4.173	48,8	7.408	49,2
HABITAÇÃO OPERAÇÕES COMPLEM.	1.060	16,3	(130)	21,2	(226)	20,2	1.536	18,0	2.596	17,3
DESENV. URBANO	1.533	23,6	(193)	31,6	(357)	31,9	2.656	31,1	4.189	27,8
SANEAMEN. OUTROS	812	12,5	(164)	26,8	(313)	28,0	2.097	24,6	2.909	19,3
	721	11,1	(29)	4,8	(44)	4,0	559	6,5	1.280	8,5
OPERAÇÕES DE APOIO TÉCNICO	672	10,3	(5)	0,8	(5)	0,4	177	2,1	849	5,7
TOTAL	6.500	100	(612)	100	(1.120)	100	8.542	100	15.042	100

FONTE: BNE
 EXTRAÍDO DE CAVALCANTI, 1986: 87.
 apud ARRETCHE, Marta T. da SILVA. op. cit., p. 231.

Nota:(*) BILHÕES DE CRUZEIROS

Por outro lado, deve-se ainda ressaltar que o aspecto centralizador da política habitacional também contribuiu para sua ineficácia. MARICATO mostrou que "raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do B.N.H., tal o grau da centralização de recursos e decisões nas mãos do Governo Federal, durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 1985 (quando novas experimentações são tentadas principalmente através da institucionalização de construção em mutirões)". (46)

(46) MARICATO, E. (1987) op. cit., p. 31.

Na área de infra-estrutura alguns avanços foram obtidos, principalmente na área de saneamento básico e energia elétrica. As melhorias de saneamento foram obtidas principalmente com a oferta e ampliação de redes de água, e, em menor medida, de esgoto. Mas, no final da década de 80 observa-se uma enorme desigualdade regional nas condições de saneamento - que são relativamente muito piores nas cidades do Norte-Nordeste -, e ainda um elevado déficit de atendimento dos domicílios urbanos, principalmente nas condições de esgoto sanitário (veja tabelas III.13 e III.14). A situação é ainda mais grave quando se considera a pequena proporção de tratamento de esgoto e as restrições na oferta de abastecimento de água pela incapacidade de diversas cidades gerarem uma quantidade de água tratada suficiente para abastecer as redes implementadas.

TABELA III.13
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS,
SEGUNDO ALGUMAS CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS.
BRASIL, 1980.

Características	Brasil Urbano	
	1970	1980
Abastecimento de Água Inadequado	--	4.972.346 28,0
Instalação Sani- tária (e/ou Escoadouro) Inadequada	--	7.954.313 44,8
Sem Energia Elétrica	2.507.619 24,4	2.096.250 11,8
Total de Domicílios	10.276.340 100,0	17.770.981 100,0

Fonte: F.I.B.C.E. Censos de 1970 e 1980.

TABELA III.14
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR SITUAÇÃO DE SANEAMENTO.
REGIÕES METROPOLITANAS, 1970 E 1980.

R E G I O E S	: Situação de : % de Domicílios com :		: % de Domicílios ligados		
	: Saneamento : Esgoto ligado à Rede:		: à Rede Geral de Água.		
G	: Geral ou com Fossa :				
I	: Séptica. :				
Ó	: :				
E	: :				
S	: ANO	: 1970	: 1980	: 1970	: 1980
BELEM		27,3	52,2	54,0	72,4
FORTALEZA		21,9	60,7	12,0	25,6
RECIFE		29,5	32,5	40,3	65,9
SALVADOR		28,8	48,7	48,4	71,9
BELO HORIZONTE		42,3	51,4	46,1	74,7
RIO DE JANEIRO		62,0	75,7	69,2	76,7
SÃO PAULO		58,0	73,1	58,9	87,5
CURITIBA		42,2	64,6	37,9	73,2
PORTO ALEGRE		51,0	70,0	63,2	83,6
TOTAL		52,1	67,3	57,4	78,1

Fonte: F.I.B.G.E. CENSOS DEMOGRÁFICOS de 1970 e 1980.
Extraído de BREMAEKER, François E.J. de. As Regiões Metropolitanas.
Os Domicílios com Esgoto Sanitário.
Revista de Administração Municipal, n^{os} 181 e 182. Rio de Janeiro,
1986 e 1987.

Em relação à dinâmica especulativa do processo de ocupação e uso do solo urbano, pode-se dizer que o quadro de descontrole e falta de planejamento do crescimento das cidades, que já marcava o processo de urbanização brasileiro desde décadas passadas, não se alterou satisfatoriamente. Os instrumentos de controle de ocupação e uso do solo urbano - contribuição de melhoria, lei do solo criado, imposto progressivo, etc. - praticamente não foram utilizados, apesar da criação de um aparato institucional, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e de órgãos metropolitanos de planejamento.⁽⁴⁷⁾

(47) Sobre a postura do Estado em relação ao processo de ocupação urbana e especulação imobiliária, veja também FAGNANI, E. & MELETTI, Ricardo V. Estado, solo urbano e loteamentos populares: uma análise de política. FAUUSP, PRODEUR, São Paulo, 1982.

Como mostrou MARICATO, "apesar da evidência dos prejuízos sociais que traz a prática de retenção de terras vazias para especulação em áreas urbanas, o Estado, no Brasil, se mostra relutante nos últimos anos em aprovar algumas medidas de coibição desse tipo de atividade."⁽⁴⁸⁾

Além dessas características bastante conhecidas e que apontam para a ineficácia da política habitacional e a ausência de controle sobre a ocupação urbana, deve-se destacar que os investimentos indiscriminados do B.N.H. na construção habitacional ou em infra-estrutura urbana provocou, em alguns períodos, o agravamento do processo de especulação imobiliária, ao invés de combatê-lo.⁽⁴⁹⁾ Nenhuma política pública foi implementada com força capaz de disciplinar a ocupação e planejar de forma efetiva o processo de urbanização e o crescimento das cidades, que se deram rapidamente e em taxas elevadas.

Assim, a política habitacional implementada pós-1964, com o regime militar, também não conseguiu mudar sensivelmente as formas de acesso da população de baixa renda à moradia. Essa política não ampliou significativamente a parcela da demanda solvável da população de baixa renda e não desbloqueou a oferta de lotes urbanos. Com isso a intervenção pública não conseguiu realizar aqueles que deveriam ser seus principais objetivos e cumprir o papel que caberia à intervenção do Estado no setor habitacional.

Referindo-se à ineficácia da política habitacional para a população de baixa renda, MARICATO apontou que "a política habitacional não tem provido habitação para a esmagadora maioria da população para a

(48) MARICATO, E. (1987) op. cit., p. 72.

(49) Sobre essa questão veja também as referências de BOLAFFI, G. & CHERKESIAN, H. op. cit., p. 47 à 50.

qual o B.N.H. não existe. As tentativas PROMORAR e PROFILURB têm apelo essencialmente demagógico e propagandístico, pois não levam em conta em hora nenhuma a escala ou os números relativos às necessidades."⁽⁵⁰⁾ Segundo a mesma autora, a faixa da população com renda de até 3 salários mínimos "foi praticamente excluída dos financiamentos concedidos pela política habitacional institucional", e esse segmento da população representava 78,6% da população ocupada brasileira e 67,4% no Estado de São Paulo, em 1980.⁽⁵¹⁾

Portanto, as formas de produção das habitações para a população de baixa renda continuaram, em grande medida, sendo as mesmas do passado, expandindo-se quantitativamente os cortiços, palafitas, barracos em favelas e as casas precárias de periferia. Seriam, principalmente nesses tipos de moradias, e numa proporção relativamente maior no Norte-Nordeste, que, ao longo dos anos, iria concentrar-se o déficit de infra-estrutura básica e a falta de acesso a equipamentos urbanos de uso coletivo, como transportes, escolas, hospitais, áreas de lazer, etc.

(50) MARICATO, E. (1987) op. cit., p. 65.

(51) Idea, ibidem, p. 63/64.

III.2.4 - A Crise Habitacional num contexto de elevado Crescimento Económico.

Montada numa nova etapa de industrialização, na qual houve um vigoroso crescimento económico e um dinâmico processo de intermediação financeira, a política habitacional - diferentemente das implementadas em alguns países avançados - foi implementada no contexto do desenvolvimento de um "modelo económico" concentrador e excludente e sob um regime autoritário. Em oposição ao modelo Fordista, aos regimes democráticos e à ampliação do mercado de consumo de massas de alguns países avançados, este modelo esteve principalmente voltado a uma parcela restrita da população.

Somente para as camadas altas e médias, ou seja, para a parcela da população emergente, foi garantido o acesso generalizado ao consumo de determinados bens duráveis - como o automóvel, a habitação e diversos eletrodomésticos -, através de rendimentos reais crescentes e do acesso aos mecanismos de financiamentos.

Como vimos, na recente etapa de industrialização e crescimento económico, os ganhos de produtividade não foram repassados aos salários de base, numa conjuntura política autoritária que coibiu a organização sindical, obstruindo o desenvolvimento de negociações entre capital e trabalho que pudessem levar ao aumento dos salários reais. Essa conjuntura, por outro lado, contribuiu também para uma modernização agrícola conservadora, o que aumentou a pressão por emprego nas cidades, o subemprego e as ocupações de baixa qualificação e remuneração.

Assim, o aumento da renda (e dos salários) ocorreu apenas para uma parcela da população, a qual seria

responsável pela grande parte da dinamização do consumo de bens duráveis - em especial os de maior valor, como a habitação e o automóvel.

Em grande medida, foi para esses segmentos emergentes da classe média - profissionais liberais, pequenos proprietários e comerciantes, assalariados da burocracia pública e privada, etc, que constituíam a demanda solvável -, que foram dirigidos os financiamentos do B.N.H. É nesse contexto que a política habitacional dirige a maior parte de seus recursos para as camadas médias, para a demanda solvável do sistema. (52)

Apesar do elevado nível de intermediação financeira na produção habitacional e da viabilização através de financiamentos de uma quantidade bastante significativa de habitações entre 64 e 86 (veja tabela III.15), com destaque para a produção na década de 70, é fato já bastante conhecido que essa política não conseguiu mudar sensivelmente a situação habitacional da população de baixa renda e reduzir significativamente a precariedade habitacional. Na medida em que não contemplou subsídios ou outros mecanismos para atingir, de fato, a população de baixa renda, pode-se afirmar que essa política esteve estritamente dominada pelo comportamento do "modelo econômico" como um todo, concentrador e excludente, ajudando a desenvolvê-lo e reafirmando suas orientações.

(52) Deve-se destacar que a política do PLANASA também destinou-se principalmente às regiões com maior capacidade financeira e onde havia uma maior proporção de população com renda mais elevada. As populações pobres foram menos beneficiadas, e, em geral, o mesmo ocorreu com as regiões e/ou locais onde a proporção de pobres era maior. Sobre vários aspectos da política do PLANASA, veja os seguintes trabalhos: FAGNANI, Eduardo. As Políticas de Saneamento Básico e Habitação no Brasil. FUNDAP, São Paulo, mimeo, 1982; MELO, Marcus André Barreto Campelo de. O Padrão Brasileiro de Intervenção Pública no Saneamento Básico. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1º trimestre, janeiro de 1989 e; FABRIANI, Carmen B. & PEREIRA, Vera M. C. Tendências e Divergências sobre o "Modelo" de Intervenção Pública no Saneamento Básico. Texto para Discussão, nº 124. I.E.I/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 1987.

TABELA III.15
NÍVEL DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NA CONSTRUÇÃO
HABITACIONAL NO BRASIL, 1964-1986.

ANO	NOVAS UNIDADES CONSTRUÍDAS	NOVAS UNIDADES FINANCIADAS	
	(em milhões *) (a) ¹	PELO SFH (b) ²	(em milhões). a/b (%)
1964-70	2,3 ^{**}	0,5	17,4
1971-78	5,6	1,5	26,8
1979-80	2,3	1,1	47,8
1979-83	5,3	2,1	41,1
1984-86	2,5	0,2	8,0
1964-86	15,5	4,8	25,8

Fonte: (1) PNAD's de 1978, 1983, 1986; Censos de 1960, 1970 e 1980.

(2) HABITAÇÃO E POUPANÇA, 1988, MAIO, p. 16

Extraído de MELO, Marcus A.B.C. de, op. cit.

* Todos os tipos de Habitação (inclusive barracos, etc).

** Estimado por Interpolação.

É necessário apontar que, no contexto acima, a política habitacional deve ser ainda mais criticada, porque a base de obtenção dos recursos financeiros não esteve apenas assentada na contribuição da parcela emergente da sociedade que foi beneficiada com seus programas, mas também e principalmente nos recursos compulsórios e relativamente baratos do F.G.T.S.. Assim, uma grande parcela dos recursos do B.N.H. foi constituída pela contribuição de uma grande massa de trabalhadores que foram excluídos, em sua grande maioria e numa magnitude maior quanto menor o nível de renda, dos programas do B.N.H., dos ganhos patrimoniais que acabaram resultando da política de reajuste das prestações dos financiamentos, e também do grosso das melhorias nas condições de vida ocorridas neste período.

Nessa recente etapa de crescimento, a política habitacional, a evolução do quadro de infra-estrutura urbana e de serviços sociais e equipamentos urbanos, além

da postura das autoridades públicas frente ao processo de especulação imobiliária, reafirmaram o "modelo" excludente, a ausência de efetivas políticas compensatórias e a não generalização do novo padrão de consumo, nem de bens elementares, e muito menos de diversos bens duráveis - principalmente os de valores mais elevados, e nem por isso prescindíveis, como a habitação. Foram acentuadas, dessa forma, as diferenças sociais e alguns aspectos que denotam o "modelo de desenvolvimento" concentrador e excludente brasileiro. Do ponto de vista habitacional, isso significou a manutenção de uma enorme quantidade de famílias sofrendo os efeitos negativos da crise habitacional. Esta, em vez de ser efetivamente amenizada, continuou afetando milhões de famílias no meio urbano brasileiro, em muitas metrópoles e em grandes e médias cidades, tendo aspectos ainda agravados, pelo menos em termos absolutos, mesmo na presença da política habitacional do regime militar.

Assentado em bases frágeis, esse modelo de crescimento começa a demonstrar seu curto fôlego ainda na década de 70, mas vai mesmo entrar em crise no início dos anos 80, a partir da crise do endividamento externo, que provocou grandes restrições ao crescimento econômico. Essa crise significaria o esgotamento do antigo padrão de crescimento econômico (e do emprego, da renda, etc), de financiamento interno e externo, de endividamento público, e de disponibilidade de recursos para investimentos na área habitacional e em outras áreas sociais, entre outras alterações importantes.

III.3 - A Situação de Crise Habitacional: O saldo de uma etapa de crescimento.

Após praticamente 30 anos de crescimento económico - de meados da década de 50 até 1980 -, passando pelas transformações demográficas, sócio-económicas e políticas, que tentamos apontar nas seções anteriores, a situação habitacional no final dessa etapa de crescimento era ainda bastante precária no país.

A dimensão da crise habitacional era, em 1980, ainda tão grave, que em seu aspecto quantitativo não há dúvidas que ela tenha se agravado enormemente com o avanço da urbanização. A expressão dessa crise era (e é ainda), principalmente, visível nas cidades situadas nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades. Mas também em cidades de porte médio e até em algumas pequenas, os sinais da crise habitacional muitas vezes surgiram e ganharam maiores dimensões nos anos 80.

Com precariedades de diversas ordens e, em praticamente todas as regiões do país, mesmo vista da óptica dos indicadores oficiais do I.B.G.E. (com suas limitações e imprecisões), a crise pode ser caracterizada através de vários aspectos: desde as precariedades existentes na estrutura física dos domicílios, até outras relacionadas à inserção de proporções significativas das moradias em áreas problemáticas, onde é muito comum a ausência de equipamentos e infra-estrutura urbana básica, a ilegalidade das ocupações ou das promoções dos loteamentos e a inadequação do local para construção e uso residencial.

Essa situação reflete as condições determinantes que estivemos analisando: a ineficácia das políticas públicas nessa área, expressa pela não viabilização da

moradia às populações de baixa renda, por não disciplinar a ocupação e uso do solo urbano (abrindo à população acesso legal e em locais adequados) e em ofertar adequadamente, seja do ponto de vista quantitativo ou qualitativo, os diversos tipos de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Numa situação de exclusão da política habitacional e de dificuldades de acesso legal a espaço urbano adequado, o baixo nível de renda de grande parte das famílias acaba acentuando as dificuldades e contribuindo para a obtenção de moradias precárias, através de diversas estratégias que, quase sempre, estiveram associados a mecanismos extra-mercado, como as invasões, compra de terrenos em loteamentos clandestinos, favelamento, auto-construção e diversas irregularidades. A essas estratégias estão associadas as inúmeras precariedades e falhas existentes nas moradias, que ocorrem desde a fase inicial da construção (pela falta de projetos adequados), passando pelo uso de mão-de-obra não qualificada e materiais impróprios para construção, e estendendo-se até o final do processo, que, muitas vezes - principalmente no caso da auto construção de casas de alvenaria -, leva vários anos para ser alcançado. Em praticamente todos os casos, as construções em seus estágios iniciais assemelham-se a um complexo habitacional de precariedades e não de reunião de ambiente, espaço, materiais e de acesso a serviços, que se conformem num quadro associável a um complexo de consumo coletivo adequado.

Na maioria dos casos, a carência habitacional de parcelas expressivas da classe trabalhadora expressa a combinação desses dois tipos gerais de precariedade: os problemas da estrutura física associado a inserção num precário meio urbano. Além disso, outros grupos da população sofrem os efeitos da crise habitacional nos elevados preços dos aluguéis e em moradias com diversas

características inadequadas, como nos corticos, nos barracos alugados em favelas, nos aluguéis de cômodos nas periferias, em pequenos apartamentos, etc.

Pelos dados do I.B.G.E., pode-se ter uma idéia, a nível mais geral, do elevado nível de precariedade habitacional existente no meio urbano brasileiro em 1980. Apesar de avanços obtidos em alguns aspectos na década de 70, nota-se que em relação ao acesso a aspectos básicos de infra-estrutura urbana, como abastecimento de água, energia elétrica, e, principalmente, forma de escoamento de esgoto, a situação era bastante desfavorável, como se pode observar pelos dados das tabelas III.16.

Em relação ao saneamento básico, cabe ressaltar que nas metrópoles a situação também apontava para uma elevada precariedade, sendo muito mais acentuada nas regiões do Norte-Nordeste do que nas metrópoles do Sul-Sudeste, que também ainda não apresentavam um quadro que pudesse ser considerado muito favorável. (veja tabelas III.17 à III.20)⁽⁵³⁾.

(53) Os dados das tabelas das metrópoles foram obtidos de diversas pesquisas realizadas no Instituto de Economia da Unicamp. Os critérios para a consideração da adequação/inadequação dos indicadores de abastecimento de água e rede de escoamento e/ou instalação sanitária para os domicílios urbanos, referentes à tabela III.19, III.20 e a outras tabelas para o universo metropolitano, foram definidos nessas pesquisas da seguinte forma: foram considerados com abastecimento de água adequado os domicílios ligados à rede geral e com canalização interna no domicílio. Os demais domicílios, excluídos os sem declaração, foram considerados inadequados; com instalação sanitária e/ou rede de escoamento adequadas foram considerados os domicílios ligados à rede geral de esgoto ou fossa séptica, com instalação sanitária exclusiva do domicílio. Os demais domicílios, excluídos os sem declaração, foram considerados inadequados. Esses critérios foram mantidos para o censo de 1980 e para a PNAD. A utilização dos dados de instalação sanitária e de escoamento das PNAD's deve ser feita com reservas, já que o IBGE detectou problemas nesses dados em alguns anos, que, inclusive, por esse motivo, não chegaram a ser publicados. Para maiores esclarecimentos, veja as seguintes pesquisas realizadas pelo Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) do Instituto de Economia da Unicamp: Situação da Pobreza no Brasil: principais causas e alternativas de políticas corretivas. Relatório de Pesquisa, Campinas, UNICAMP, 1989, mimeo ; Pobreza na Região Metropolitana de São Paulo: semelhanças e diferenças frente à pobreza de outras regiões metropolitanas brasileiras. Relatório de Pesquisa, Campinas, UNICAMP, 1990, mimeo ; Caracterização e Evolução da Pobreza nos anos 80: Região

TABELA III.16
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO
SITUAÇÃO DE SANEAMENTO E ENERGIA ELÉTRICA.
BRASIL, 1970 E 1980.

CARACTERÍSTICAS DOS DOMICÍLIOS	URBANO		RURAL		TOTAL	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Abastecimento de Água						
Rede Geral	5.592.606 (54,4)	13.523.338 (76,0)	191.662 (2,6)	319.407 (4,2)	5.784.268 (32,8)	13.842.745 (54,9)
Poço ou Nascente	2.475.454 (23,6)	2.749.555 (15,4)	1.907.201 (25,9)	4.764.471 (64,0)	4.332.655 (24,5)	7.514.026 (29,8)
Outra Forma de Abastecimento	2.258.062 (21,9)	1.474.449 (8,2)	5.253.397 (71,4)	2.341.589 (31,4)	7.511.459 (42,6)	3.816.038 (15,1)
Instal. Sanitária						
Ligada à Rede Geral	2.290.573 (22,2)	6.885.018 (38,7)	27.829 (0,3)	104.898 (1,4)	2.318.402 (13,1)	6.989.916 (27,7)
Fossa Séptica	2.248.767 (21,8)	3.447.031 (19,3)	117.308 (1,5)	449.308 (6,0)	2.366.075 (13,4)	3.896.916 (15,4)
Fossa rudimentar	3.777.423 (36,7)	5.085.796 (28,6)	1.462.617 (19,8)	2.211.906 (29,7)	5.240.040 (29,7)	7.297.702 (28,9)
Outro Escoadouro	476.435 (4,6)	764.923 (3,9)	273.730 (3,7)	360.522 (4,8)	750.165 (4,2)	1.065.445 (4,2)
Não Tem	1.482.868 (14,4)	1.284.676 (7,2)	5.470.779 (74,4)	4.225.223 (56,7)	6.953.647 (39,4)	5.509.899 (21,8)
Existência de Iluminação Elétrica						
	7.768.721 (75,5)	15.674.731 (88,2)	615.273 (8,3)	1.594.744 (21,4)	8.383.994 (47,5)	17.269.475 (68,5)
Total de Domicílios	10.276.340 (100,0)	17.770.981 (100,0)	7.352.359 (100,0)	7.439.658 (100,0)	17.628.699 (100,0)	25.210.639 (100,0)

FONTE: I.B.G.E. - Diretoria de Pesquisas. Departamento de População
Censos Demográficos.

TABELA III.17
 PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS,
 SEGUNDO SITUAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA.
 (% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS DE CADA R.M.).
 REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

R.M.'s	ABASTECIMENTO DE ÁGUA				
	Rede Geral		Poço ou Nascente		Outra Forma
	C/Can.	S/Can.	C/can	S/Can	
São Paulo	83,5	6,2	3,7	4,7	1,9
Rio de Janeiro	73,4	4,8	7,9	8,8	4,9
Porto Alegre	77,9	9,1	2,5	6,4	3,8
Recife	44,6	0,2	2,3	12,1	17,4

FONTE: I.B.G.E.. Tabulações Especiais do Censo de 1980. I.E./UNICAMP.

TABELA III.18
 PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS,
 SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DE INSTALAÇÃO SANITÁRIA E REDE DE
 ESCOADOURO. (% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS).
 REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

R.M.'s	INSTALAÇÃO SANITÁRIA								
	Exclusiva do Domicílio e ligada à:				Comum a mais de um dom. e ligada à:				Não Tem
	Rede Geral	Fossa Sépt.	Fossa Rudim.	Outro	Rede Geral	Fossa Sépt.	Fossa Rudim.	Outro	
São Paulo	48,5	15,9	13,3	3,2	5,6	4,4	4,9	1,2	1,3
Rio Janeiro	57,9	15,4	10,9	5,6	3,4	1,9	1,4	1,0	2,5
Porto Alegre	27,4	37,2	16,2	0,9	1,8	5,4	6,3	0,3	2,6
Recife	19,6	9,7	40,8	1,7	0,7	1,7	13,4	0,1	9,8

FONTE: I.B.G.E.. Tabulações Especiais do Censo de 1980. I.E./UNICAMP.

No que se refere ao saneamento básico, pode-se observar também, com os dados da tabela III.19, que, em muitos domicílios, as precariedades acumulam-se, com proporções elevadas de domicílios sem abastecimento de água e instalação sanitária e/ou escoadouro adequados,

simultaneamente, principalmente nas regiões do Norte-Nordeste e também na de Belo Horizonte.

A situação de energia elétrica das metrópoles também expressa um dos vários aspectos que apontam a gravidade da crise habitacional. Em relação a energia elétrica⁽⁵⁴⁾, a proporção de domicílios urbanos metropolitanos sem acesso a rede - considerando todas as formas, mesmo as ilegais ou não-regulares - não apresentava níveis muito elevados nas metrópoles do Sul-Sudeste - como contrariamente ocorria nas regiões do Norte-Nordeste. Mas, do ponto de vista quantitativo, a falta de acesso à rede de energia elétrica, para milhares de domicílios nessas regiões altamente urbanizadas, mostram que, mesmo nelas, esse problema ainda não tinha sido satisfatoriamente resolvido em 1980 (veja tabela III.20).

(54) Os domicílios sem energia elétrica, tanto no Censo de 1980 como na PNAD, foram, nas pesquisas citadas, considerados inadequados, e os domicílios com energia elétrica foram considerados adequados, mesmo sem medidor.

TABELA III.19
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS.
REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

Caracter. Habitac.	São Paulo	Rio de Janeiro	Regiões		Metropolitanas			Porto Alegre	Curitiba
			Belo Horiz.	Recife	Fortaleza	Salvador	Belém		
Adequadas	1.119.752 (45,4)	1.038.887 (48,2)	184.121 (37,4)	90.468 (21,3)	52.537 (18,8)	95.477 (29,5)	37.603 (25,3)	283.619 (53,2)	150.645 (52,7)
Adequadas em Saneamento ⁽¹⁾	446.877 (15,4)	250.190 (11,6)	39.074 (7,9)	20.429 (4,8)	12.881 (4,6)	35.751 (11,0)	24.835 (16,7)	42.772 (8,0)	24.701 (8,6)
S I AaEi	610.290 (21,0)	240.338 (11,2)	90.729 (18,4)	95.526 (22,5)	5.250 (1,9)	74.194 (22,9)	26.758 (18,0)	80.975 (15,2)	30.550 (10,7)
A N AaEa	97.628 (3,3)	237.778 (11,0)	13.795 (2,8)	13.401 (3,1)	100.172 (35,8)	17.231 (5,3)	10.163 (6,8)	16.111 (3,0)	15.855 (5,5)
A E AiEi	371.229 (12,8)	314.972 (14,6)	156.744 (31,9)	192.158 (46,7)	102.546 (36,6)	85.845 (26,5)	45.334 (30,5)	98.638 (18,5)	55.086 (19,3)
E E									
N A Total	1.079.147 (37,1)	793.088 (36,8)	261.268 (53,1)	307.085 (72,3)	207.968 (74,3)	177.270 (54,7)	82.255 (55,3)	195.724 (36,7)	101.491 (35,5)
T D O O ⁽²⁾									
Ignoradas	62.379 (2,1)	71.783 (3,3)	7.293 (1,5)	6.737 (1,6)	6.353 (2,3)	15.271 (4,7)	4.076 (2,7)	10.856 (2,0)	8.997 (3,1)
TOTAL	2.908.155 (100,0)	2.153.948 (100,0)	491.756 (100,0)	424.719 (100,0)	279.739 (100,0)	323.769 (100,0)	148.769 (100,0)	532.971 (100,0)	285.834 (100,0)

FONTE: I.B.G.E.. Tabulações Especiais do Censo de 1980. I.K./UNICAMP.

Legenda: Aa - Abastecimento de água adequado
Ai - Abastecimento de água inadequado
Ea - Instalação Sanitária e Escoadouro adequadas
Ei - Instalação Sanitária e Escoadouro inadequadas

Nota: (1) Adequadas em abastecimento de água e instalação sanitária (e escoadouro),
nas com outro tipo de inadequação em uma das seguintes condições habitacionais:
Densidade Domiciliar; Separação das Funções dos Cômodos; Material Utilizado na Construção e Energia Elétrica.
(2) Os domicílios desse universo podem acumular também outros tipos de inadequações.

TABELA III.20
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO TIPOS
DE INADEQUAÇÕES HABITACIONAIS.
REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

Caracterist. Habitação. Inadequadas	REGIÕES METROPOLITANAS							
	São Paulo	Rio de Janeiro	Beio Horiz.	Recife	Fortaleza	Belem	Porto Alegre	Curitiba
Abastecia. de Água	468.857 (16,1)	552.750 (25,7)	170.539 (35,4)	211.559 (49,8)	202.718 (72,5)	55.497 (37,3)	114.749 (21,5)	70.941 (24,8)
Instalação. Sanitária.	981.519 (33,7)	555.310 (25,8)	247.743 (51,4)	293.684 (69,1)	107.796 (38,5)	72.092 (48,4)	179.613 (33,7)	85.636 (30,0)
Densidade Domiciliar	987.536 (34,0)	510.929 (23,7)	162.762 (33,1)	150.963 (35,5)	113.392 (40,5)	77.345 (52,0)	125.963 (23,6)	70.350 (24,6)
Separação das Funções dos Cômodos	580.203 (19,9)	273.811 (12,7)	102.571 (20,9)	87.988 (20,7)	94.692 (33,8)	53.199 (35,8)	104.872 (19,7)	45.433 (15,9)
Material de Construção	102.970 (3,5)	101.135 (4,7)	19.516 (4,0)	71.484 (16,8)	55.214 (19,7)	9.001 (6,0)	14.309 (2,7)	6.057 (2,1)
Energia Elétrica	56.719 (1,9)	60.950 (2,8)	30.582 (6,2)	34.362 (8,1)	48.651 (17,4)	8.624 (5,8)	24.321 (4,6)	15.844 (5,5)
Total de Domicílios Existentes	2.908.155 (100,0)	2.153.948 (100,0)	491.756 (100,0)	424.719 (100,0)	279.739 (100,0)	148.769 (100,0)	532.971 (100,0)	285.834 (100,0)

Fonte: I.B.G.E. Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1980. I.E./Unicamp.

Deve-se ainda ressaltar que, nessa área de saneamento e infra-estrutura, existem ainda elevadíssimas carências, expressas pela própria oferta insuficiente de água tratada - mesmo com a existência de redes -, pela quantidade mínima de tratamento de esgotos em praticamente todo o território nacional, pela limitação da coleta de lixo em muitas cidades, e por outros problemas ligados à infra-estrutura física das cidades, como a falta de canalização de córregos, de construção de galerias pluviais, a ausência de proibição efetiva de construções em encostas e outras áreas - que freqüentemente surgem com implicações negativas nas enchentes e deslizamentos de encostas -, e que, portanto, afetam negativamente as condições de habitabilidade.

É importante mencionar também a ausência e a precariedade de diversos tipos de equipamentos e serviços urbanos - como hospitais, escolas, redes de transportes e comunicações, comércio adequado, delegacias de polícia, etc - em diversas áreas urbanas e, principalmente, nas periferias das grandes cidades brasileiras. Essas carências contribuem também para reduzir as condições de habitabilidade das moradias, e a ausência de muitas delas, simultaneamente, contribuem para que muitos bairros ou áreas se expressem mais como um agrupamento de obras precárias e inacabadas do que regiões urbanizadas, no sentido que o conceito merece.

A esse quadro gravíssimo de precariedade de infra-estrutura básica que servem as moradias no meio urbano, já se associou muitas vezes a contribuição para elevadas taxas de mortalidade infantil e para a propagação de doenças infecto-contagiosas.

Por outro lado, a nível da unidade física das moradias, várias pesquisas demonstraram a significativa

dimensão quantitativa e qualitativa das precariedades no meio urbano brasileiro. Mesmo pelos dados globais do I.B.G.E., pode-se observar que, em 1980, ainda que a proporção de domicílios de um quarto ou de um cômodo não fosse elevada, parcela significativa deles apresentavam um número bastante reduzido de cômodos (até três) e elevada densidade, comportamento expresso também pelo elevado número de pessoas por dormitório. Segundo os indicadores de material de construção rústico, do I.B.G.E, os domicílios construídos com materiais impróprios constituíam parcela bem menor. Assim, deve-se ressaltar que as precariedades da estrutura física não estão circunscritas apenas a esse universo - no qual os barracos construídos em favelas ou em áreas invadidas, alagadas e outros tipos, sempre tiveram grande expressão -, mas, sim, atingem diversas modalidades de moradias, pelo que se pode deduzir da elevada proporção de domicílios com três cômodos ou menos, ou com densidade inadequada (veja tabela III.21).

TABELA III.21
Indicadores Habitacionais.
Brasil Urbano, 1980.

Domicílios com Material de Construção Rústico.	4,6%
Quarto ou Cômodo ^(a)	1,4%
Domicílios com três Cômodos ou menos	24,3%
Estimativa de Domicílios ^(b) com Densidade Inadequada	24,2%
Média de Pessoas por Cômodo	0,9
Média de Pessoas por Dormitório	2,3

Fonte: I.B.G.E. Censo Demográfico de 1980 e PNAD de 1981 e 1985. (a) Dados referentes à PNAD de 1981.

(b) Dados referentes à PNAD de 1985.

Cabe agora apontar que numa apresentação um pouco mais detalhada dos indicadores de densidade domiciliar de países da América Latina, mesmo sem considerar os níveis de renda, a situação no Brasil já se mostra pior do que muitos países. Observa-se que no Brasil é relativamente elevada a proporção de domicílios com 5 a 8 pessoas, onde ele perde para a Argentina, Cuba, Uruguai, e Jamaica; e de 9 pessoas ou mais, onde ele perde para Argentina, Bolívia, Cuba, Guatemala e Uruguai, (veja tabela III.22). Por outro lado, os dados do I.B.G.E., para as metrópoles, mostram que na maioria delas, pelo menos 2/3 dos domicílios apresentam um número de pessoas por cômodo (1 a 2, e mais de 2) considerado inadequado por vários trabalhos (veja tabela III.23).⁽⁵⁵⁾

Nas metrópoles, segundo as pesquisas elaboradas no Instituto de Economia da Unicamp, já mencionadas, a proporção de domicílios com densidade elevada - o que demonstra a inadequação do número de cômodos à estrutura familiar - só não ultrapassava 1/3 das moradias nas regiões do Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba, chegando a 52% em Belém, e mesmo representando 34% em São Paulo, atingia nessa região metropolitana praticamente um milhão de moradias (veja tabela III.20).⁽⁵⁶⁾

(55) Sobre a definição dos critérios de adequação/inadequação, veja, entre outros, o trabalho de TASCHNER, S. P., op. cit.

(56) Os critérios utilizados na consideração de adequação/inadequação em relação aos indicadores de estrutura física do Censo de 1980 e das PNAD's de 1981 e 1989, para o caso das metrópoles, foram os seguintes: com densidade domiciliar adequada foram considerados os domicílios onde o número de pessoas por cômodo fosse menor ou igual a 1, para os domicílios com até 5 cômodos, e onde o número de pessoas por cômodo fosse menor ou igual a 1,2, para os domicílios com 6 ou mais cômodos. Excluídos os sem declaração, os demais domicílios foram considerados inadequados, ou seja, aqueles domicílios com densidade superior a 1 ou 1,2 pessoas por cômodo; com separação das funções dos cômodos adequadas, foram considerados os domicílios onde o número de cômodos servindo de dormitório, subtraído do número total de cômodos, fosse maior ou igual a 2, exclusive os domicílios com 2 cômodos ou menos. Excluídos os sem declaração, os demais domicílios foram considerados inadequados, inclusive aqueles com 2 cômodos ou menos; os domicílios com materiais de construção rústico, no piso, na parede ou na cobertura, foram considerados inadequados. Os domicílios com materiais

TABELA III.22
 DENSIDADE DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES
 (% sobre o total de domicílios)

País	Data ^(a)	Média ^(b) de Pessoas por domicílio	Distribuição dos Domicílios segundo a Densidade P E S S O A S				
			1	2	3-4	5-8	9 ou mais
Argentina	1980	3,9	10,4	18,9	39,1	26,6(c)	5,1
Barbados	1980	3,8	6,0	10,7	37,3	34,5(c)	11,5
Bolívia	1988	4,6	8,0	11,8	33,0	41,5	5,7
Brasil	1980	4,4	6,1	13,6	34,9	37,2	8,1
Colômbia(e)	1985	4,7	1,1	3,5	20,4	51,5	23,5
Costa Rica(e)	1984	4,8	1,1	4,5	26,1	51,1	17,3
Cuba	1981	4,0	8,5	14,0	39,4	33,2	4,8
Chile	1982	4,5	6,8	12,2	36,7	38,5	5,8
Ecuador(e)	1982	5,1	18,5	35,6	33,1	0,0	15,8
El Salvador	1971	5,4	8,4	8,5	24,9	44,1	14,0
Guatemala	1986/87	5,4	16,6	8,0	28,8	53,5(f)	6,2(g)
Guyana	1970	5,4	10,7	11,6	22,2	38,2	17,3
Haiti	1971	5,0	—	—	—	—	—
Honduras	1974	5,7	4,2	7,9	72,3	0,0	15,6
Jamaica	1970	4,3	19,0	15,6	25,5	30,6	9,3
México	1980	5,3	3,9	4,3	20,2	49,1	22,4
Nicarágua	1971	5,9	—	—	—	—	—
Panamá	1980	3,7	11,7	12,5	29,2	38,4	8,2
Paraguay	1982	5,2	5,8	10,4	25,9	42,2	12,1
Perú(e)	1981	5,1	1,8	4,1	18,4	51,5	24,3
Rep. Dominicana	1970	5,3	8,1	11,5	25,3	40,3	14,8
Trinidad y Tobago	1970	4,5	2,6	6,3	22,1	49,8	20,2
Uruguai	1985	2,7	15,1	23,4	38,9	19,4(c)	2,9(d)
Venezuela	1981	5,3	1,2	3,6	19,2	48,6	27,4

FOENTE: CEPAL/ ONU. DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR.

NOTAS: (a) Data da última informação disponível, e se refere às datas dos Censos de População e Habitação nas décadas de 70 e 80.

(b) Média de pessoas por domicílio particular

(c) Cinco a sete pessoas

(d) Oito e mais pessoas

(e) Se refere ao tamanho das moradias

(f) Cinco a nove pessoas

(g) Dez e mais pessoas

duráveis nesses três componentes foram considerados adequados, excluídos os sem declaração - mesmo que não houvesse declaração para apenas um desses componentes.

TABELA III.23
DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS,
SEGUNDO O NÚMERO DE MORADORES POR CÔMODO.
REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

REGIÕES	MORADORES POR CÔMODO			
	NÚMEROS RELATIVOS			
	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2	Total
BELEM	45,3	35,4	19,0	100,0
FORTALEZA	56,8	30,7	12,0	100,0
RECIFE	62,8	27,9	9,0	100,0
SALVADOR	59,8	27,7	11,8	100,0
BELO HORIZONTE	65,1	25,8	9,0	100,0
RIO DE JANEIRO	74,6	19,9	5,0	100,0
SÃO PAULO	64,9	25,9	9,0	100,0
CURITIBA	72,4	21,2	6,1	100,0
PORTO ALEGRE	75,2	18,7	5,5	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 1980.

Em outro indicador da estrutura física, denominado, nessa pesquisa, de *separação das funções dos cômodos* - que mostra a inadequação da estrutura física às diversas funções a serem desempenhadas no domicílio - a situação também era bastante grave em 80. Embora com índices menores que no outro caso, atingia, em geral, 20% dos domicílios urbanos de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife; chegava a cerca de 35% em Fortaleza e Belém e apresentava índices menores nas regiões do Rio de Janeiro, 12,7%, e Curitiba, 15,9% (veja tabela III.20).

A inadequação no tipo de material de construção empregado atingia níveis menores de incidência relativamente às demais precariedades, na maioria das regiões. Nas do Sul-Sudeste e de Belém eram menores, variando de 2% a 6%, mas nas metrópoles do Nordeste ela atingia cifras em torno de 15% a 20% (veja tabelas III.20).

Esses três tipos de inadequações, em suas diferentes combinações, também apresentavam-se cumulativamente em proporções significativas de domicílios das regiões metropolitanas do país (veja tabela III.24).

Considerando os seis tipos de aspectos habitacionais mencionados⁽⁵⁷⁾, que foram trabalhados com tabulações especiais a partir das informações do I.B.G.E., essas pesquisas realizadas no Instituto de Economia da UNICAMP mostraram que, em quase todas as metrópoles, em 1980, nem mesmo a metade dos domicílios urbanos poderia ser considerada adequada, pelo fato de apresentar algum tipo de inadequação, ou seja, pelo menos um entre os seis considerados. Somente nas regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba, mais da metade dos domicílios poderiam ser considerados adequados, em todos esses seis aspectos básicos à habitação no meio urbano (veja tabela III.25).

(57) Abastecimento de água, instalação sanitária e escoadouro, energia elétrica, densidade domiciliar, separação das funções dos cômodos e material utilizado na construção.

TABELA III.24

FAMÍLIAS RESIDENTES EM DOMÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO ALGUMAS CARACTERÍSTICAS INADEQUADAS DA ESTRUTURA FÍSICA DAS HABITAÇÕES. REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

CARACTERÍST. HABITACION. INADEQUADAS	REGIÕES METROPOLITANAS.								
	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horiz.	Recife	Fortaleza	Salvador	Belém	Porto Alegre	Curitiba
Densidade ou Separação dos Cômodos.	776.054 (25,4)	512.347 (22,2)	125.174 (24,2)	136.620 (20,6)	65.639 (21,6)	101.294 (29,0)	51.629 (30,0)	97.003 (17,3)	53.023 (17,6)
Material de Construção	108.124 (3,5)	108.722 (4,7)	20.374 (3,9)	77.346 (16,7)	59.977 (19,7)	47.634 (13,6)	10.664 (6,2)	14.984 (2,7)	6.278 (2,1)
Densidade e Separação	449.098 (14,7)	183.357 (7,9)	78.464 (15,2)	67.988 (14,7)	83.465 (27,5)	54.759 (15,7)	52.273 (30,4)	76.349 (13,6)	35.477 (11,8)
Densidade e Material de Construção	67.062 (2,2)	49.460 (2,1)	11.286 (2,2)	44.067 (9,5)	41.016 (13,5)	29.482 (8,4)	6.934 (4,0)	7.182 (1,3)	3.372 (1,1)
Separação e Material de Construção	61.164 (2,0)	40.875 (1,8)	10.317 (2,0)	32.639 (7,0)	41.363 (13,6)	25.112 (7,2)	5.206 (3,0)	7.290 (1,3)	3.229 (1,1)
Material de Constr., Densidade e Separação dos Cômodos	48.801 (1,6)	28.373 (1,2)	8.306 (1,6)	25.469 (5,5)	34.504 (11,4)	19.013 (5,4)	4.415 (2,6)	5.553 (1,0)	2.631 (0,9)
Total de Famílias das R.M.'s.	3.051.617 (100,0)	2.309.898 (100,0)	516.537 (100,0)	463.515 (100,0)	303.686 (100,0)	349.744 (100,0)	171.979 (100,0)	562.190 (100,0)	300.811 (100,0)

FORTE: I.B.C.E.- Tabulações Especiais do Censo de 1980. I.E./Unicamp.

TABELA III.25

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO O NÚMERO DE INADEQUAÇÕES SIMULTÂNEAS EXISTENTES.
REGIÕES METROPOLITANAS, 1980.

Característ.:	REGIÕES METROPOLITANAS										
	Habitacion.:	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza	Salvador	Belém	Porto Alegre	Curitiba	Total
Adequadas	:1.319.752 (45,4)	1.038.887 (46,2)	184.121 (37,4)	90.468 (21,3)	52.537 (18,8)	95.477 (29,5)	37.603 (25,3)	283.619 (53,2)	150.645 (52,7)	3.253.109 (43,1)	
C 1 Inad.:	650.262 (22,4)	487.358 (22,6)	92.620 (18,8)	86.276 (20,3)	64.888 (23,2)	74.655 (23,0)	29.854 (20,0)	83.883 (15,7)	46.260 (16,2)	1.616.056 (21,4)	
O D M E	2 Inad.:	383.362 (13,2)	272.244 (12,6)	76.293 (15,5)	85.515 (20,1)	44.881 (16,0)	48.291 (14,9)	23.599 (15,9)	53.282 (10,0)	29.242 (10,2)	1.016.709 (13,5)
A I L N	3 Inad.:	275.534 (9,5)	155.473 (7,2)	61.257 (12,5)	70.781 (16,7)	36.565 (13,0)	36.586 (11,3)	23.269 (15,6)	48.195 (9,0)	23.281 (8,1)	730.911 (9,7)
G A U D M E	4 Inad.:	162.379 (5,6)	92.553 (4,3)	50.692 (10,3)	52.833 (12,4)	32.592 (11,6)	31.962 (9,9)	23.721 (15,9)	38.815 (7,3)	19.122 (6,7)	504.669 (6,7)
T U I A	5 Inad.:	42.222 (1,4)	27.492 (1,3)	15.182 (3,1)	23.575 (5,5)	23.878 (8,5)	15.334 (4,7)	5.867 (3,9)	12.391 (2,3)	6.536 (2,3)	172.477 (2,3)
P Ç O A O	6 Inad.:	12.265 (0,4)	8.158 (0,4)	4.298 (0,9)	8.534 (2,0)	18.075 (6,5)	6.193 (1,9)	780 (0,5)	1.930 (0,4)	1.751 (0,6)	61.984 (0,8)
TOTAL	:1.526.024 (52,5)	1.043.278 (48,4)	300.342 (61,1)	327.514 (77,1)	220.849 (78,9)	213.021 (65,8)	107.090 (72,0)	238.496 (44,8)	126.192 (44,1)	4.102.806 (54,3)	
Ignoradas	: 62.379	71.783	7.293	6.737	6.353	15.271	4.076	10.856	8.997	193.745	
TOTAL	:2.908.155	2.153.948	491.756	424.719	279.739	323.769	148.769	532.971	285.834	7.549.660	

FONTE: I.B.G.E.- Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1980. I.E./UNICAMP.

Nas metrópoles do Nordeste, em geral, apenas cerca de 1/4 dos domicílios estava nessa situação de adequação. Nas três metrópoles do Sul-Sudeste, o nível de adequação era um pouco mais elevado (em geral, mais de 40% dos domicílios eram adequados), mas, em termos absolutos, devido a enorme dimensão dessas regiões, isso significava mais de 2,8 milhões de domicílios com alguns tipo de precariedade. É importante frisar que uma boa parcela dos

domicílios metropolitanos apresentava simultaneamente vários tipos de inadequações, sendo muito expressiva, em todas regiões, a proporção de domicílios com duas ou mais de duas inadequações simultaneas. (veja tabelas III.32 e III.19).

No que se refere à incidência das precariedades habitacionais segundo os níveis de renda familiar, podemos observar na tabela III.26 que as inadequações estão bastante concentradas nas menores faixas de renda. Desses dados pode-se inferir que quase 90,0% delas concentram-se entre as famílias com renda de no máximo dois salários mínimos familiares *per capita*.

Em que pese a ausência de informações adicionais e mais detalhadas sobre indicadores para o país como um todo, ou para as grandes regiões e/ou cidades médias e pequenas, a expressão desses dados apresentados não deixa dúvidas quanto à gravidade da crise habitacional no Brasil, no final dessa etapa de crescimento econômico e industrialização, fato que parece ser um consenso entre os estudiosos da área.

TABELA III.26

Proporção de Famílias Residentes em Domicílios com algum tipo de inadequação, por faixas de renda. Regiões Metropolitanas, 1980.

Sal. Mín. Familiar Per Capita	Regiões Metropolitanas			
	São Paulo	Rio de Janeiro	Porto Alegre	Recife
0 a 0,5	279.747 17,3	355.453 31,1	65.796 26,0	197.506 54,9
0,5 a 1	549.275 33,9	395.768 34,6	98.233 38,4	94.838 26,4
1 a 2	532.699 32,9	260.485 22,8	66.743 26,0	42.011 11,7
+ de 2	245.743 15,2	119.436 10,4	22.311 8,7	22.264 6,2
Total dos Domicílios com Algum tipo de Inadequação.	1.620.020 100,0	1.143.241 100,0	255.923 100,0	359.438 100,0

Fonte: I.B.G.E. - Tabulações Especiais do Censo de 1980. I.E./UNICAMP.

Não resta dúvida também da maior gravidade, em termos relativos, quanto à crise habitacional nas metrópoles do Norte-Nordeste, principalmente na área de infra-estrutura urbana e na inadequação de materiais de construção. Ficou bem claro também que, em termos quantitativos, a maioria do estoque de precariedade habitacional metropolitano do país estava, em 1980, concentrado nas regiões do Sul-Sudeste, mais concretamente nas regiões de São Paulo e Rio de Janeiro (veja tabelas III.19 e III.25). Não se pode ainda descartar a hipótese de que, do ponto de vista regional, a consideração de outros universos - como cidades médias e pequenas, ou grandes regiões - venham a apresentar o mesmo sentido apontado pelo comportamento das metrópoles. Esse comportamento metropolitano acaba contribuindo para tornar essa hipótese bastante provável, devido ao significativo peso do universo

metropolitano no universo total de moradias urbanas do país.

Se, após uma longa etapa de enormes ganhos econômicos, a situação habitacional estabeleceu-se dessa forma, na maioria das cidades brasileiras, deixando transparente sua dimensão e seus perversos impactos sociais, o que esperar da evolução do quadro habitacional a partir do estabelecimento de uma situação de grave crise econômica na década de 80? O que se poderia projetar para a evolução do quadro habitacional numa década de recessão, inflação crescente, arrocho salarial, crise fiscal, cortes nos gastos públicos, crise e falência do B.N.H., entre outros aspectos importantes da crise que se instalou no país desde o início da década de 80?

III.4 - A Crise Econômica e Habitacional dos anos 80.

Apesar das elevadas taxas de crescimento econômico alcançadas no período 1967/80 e das diversas reformas implementadas pelos sucessivos governos militares, a economia apresentou, nesse período, importantes e crescentes desequilíbrios. Isso resultou, principalmente, da forma de financiamento dos investimentos e das divisas necessárias a uma etapa de elevadas taxas de crescimento econômico e industrial, num país em desenvolvimento e com restrições técnicas e financeiras que não foram resolvidas adequadamente.

A falta da criação e desenvolvimento de mecanismos de financiamento de longo prazo, internamente à economia brasileira, ou seja, com recursos financeiros nacionais, e as sucessivas políticas que transformaram o acesso ao crédito externo - fácil e barato, em muitos momentos em função da conjuntura internacional, mas a juros flutuantes - no seu substituto, e na forma de equilibrar as contas externas, levaram o país a uma crescente dependência externa para realizar esse tipo de crescimento econômico e desenvolver inúmeros projetos associados ao processo de industrialização, principalmente na década de 70 e após 1974.

Já dependendo quase que totalmente do investimento público, desde 1974, para manter elevadas as taxas de crescimento da economia e desenvolver os projetos do "Brasil Potência", a economia brasileira enfrentaria sérios constrangimentos, principalmente advindos do setor externo, após a segunda crise do petróleo em 79, com a elevação das taxas de juros internacionais a partir do Governo Ronald Reagan, e, finalmente, com as mudanças ocorridas na postura das autoridades representantes dos

principais organismos do sistema financeiro internacional em relação aos países devedores. Com fortes restrições externas, com uma dívida externa fortemente aumentada - que, através dos mecanismos de estatização da dívida externa e de outras medidas no sentido de controle monetário, contribuíram decisivamente para gerar uma dívida interna crescente e uma crise financeira sem precedentes no país -, o início da década de 80 marcou a ruptura da trajetória anterior de crescimento da economia brasileira.

As tentativas de ajustes recessivos, com vistas à correção dos desequilíbrios e pagamento da dívida externa, sob forte pressão dos credores e das autoridades monetárias internacionais, levaram a economia, a partir de 81, a um profundo quadro recessivo, que se refletiu na evolução negativa dos indicadores de produção, emprego, renda e também representando a ruptura do padrão anterior de financiamento, crise fiscal crescente e elevação do patamar inflacionário, entre outros aspectos importantes.

Apesar de outras iniciativas de políticas de ajuste (não deliberadamente recessivas) terem sido tomadas no Governo Sarney, principalmente com o Plano Cruzado - que partiu de um diagnóstico diferente (dos governos anteriores) das causas da crise e tentou viabilizar um ajuste não recessivo -, e ainda, apesar das taxas de crescimento voltarem a ser positivas no período 1984/89, a década de 80, em geral, apresentou uma tendência recessiva, uma crescente elevação da instabilidade econômico-financeira e dos patamares inflacionários. Além disso, entre vários aspectos negativos, a década de 80 também apresentou redução dos salários reais de segmentos expressivos da classe trabalhadora e da classe média, elevação dos níveis de desemprego e de pobreza, crise fiscal crescente e corte nos gastos públicos e crescente deterioração dos serviços e das políticas públicas. A

maioria desses aspectos marcam a ruptura com a trajetória das décadas anteriores, com exceção, talvez, do crescimento dos níveis de pobreza, fato este também marcante nessas décadas passadas. Nessa situação de crise econômica, e de agravamento da situação do mercado de trabalho, de redução dos níveis de renda, de crise fiscal e corte nos gastos públicos, o setor habitacional também seria afetado.

Os reflexos da crise recessiva e inflacionária foram desastrosos ao Sistema Financeiro da Habitação, às suas bases de arrecadação e de captação e à capacidade de pagamento dos mutuários.

Tendo a base de arrecadação de recursos e as condições de viabilidade do pagamento dos financiamentos habitacionais fortemente associadas ao crescimento econômico, os instrumentos de política habitacional foram gravemente afetados pela crise dos anos 80. Crise que atuou sobre um sistema que já vinha apresentando problemas devido ao fato de uma grande parte dos financiamentos já estarem com a correção das prestações defasadas, o que mais tarde seria acentuado, e, juntamente com os impactos gerais da crise econômica, determinariam um enorme rombo nas contas do B.N.H., deixando ao Estado o papel de assumir mais uma enorme dívida.

A posterior extinção do B.N.H. representou a dimensão da crise do Sistema Financeiro da Habitação, que foi também precipitada pelas formas de correção das prestações e por outros benefícios concedidos em anos anteriores.

Assim, numa década de crise, de aceleração inflacionária, de perdas salariais, de instabilidade nos níveis de emprego, e de um crescimento populacional - que, embora menor, ainda foi significativo -, os recursos para

os financiamentos foram bastante reduzidos, e a política habitacional teve suas possibilidades de ação diminuídas. Nesse processo teve importância o contexto de crise econômica que apontava também para dificuldades do setor imobiliário, dos lançamentos a preço de custo, das construções contratistas e dos gastos em habitações das populações que seguem os mecanismos extra-mercado. A crise apontava, assim, para o agravamento da situação social e habitacional no país.

Foi nesse contexto que MELO apontou alguns aspectos da crise dos esquemas de financiamento habitacional, acrescentando, ainda, que não se tratava apenas de uma crise conjuntural:

"Como resultado do esgotamento do padrão de financiamento da produção de habitações, o volume de empréstimos contratados no SFH se contraem em cerca de 1.000% entre 1980 e 1985, ao mesmo tempo em que se verifica uma regressão espetacular no nível de intermediação financeira na produção de habitação no país. A participação de financiamentos contratados no total de habitação de qualquer natureza construída no país se reduziu de 47,8% no período 1979-1980 a apenas 8,0% nos anos 1984-1986. Tais mudanças configuram um retorno ao padrão de construção residencial típica das décadas de 30 a 50 de corte contratista e em pequena escala (incorporação a preço de custo) para um segmento de alta renda.(...) Em conclusão, a crise do sistema de financiamento exacerbou a já marcada segmentação do mercado imobiliário. O que interessa relevar, no entanto, é ao que parece, a crise atual, no Brasil e no resto do mundo, não se constitui em mais uma recessão de curto prazo, mas uma mudança estrutural de caráter qualitativo."⁽⁵⁸⁾

Apesar disso tudo, os resultados das mudanças na política habitacional e o impacto da crise no setor imobiliário nos 80 precisam ser analisados com maior profundidade. É preciso, por exemplo, analisar as mudanças

(58) MELO, Marcus A.B.C. de. op. cit., p. 11.

ocorridas quanto à intervenção dos governos estaduais e municipais num contexto de diminuição do ritmo de crescimento populacional (vegetativo e migratório, em muitas cidades e metrópoles), da descentralização de algumas atribuições e políticas públicas, e de transformações democráticas, as quais devem ter tido alguma importância sobre a política habitacional. É preciso, também, considerar que, em décadas anteriores, de maior crescimento populacional no meio urbano, e, principalmente, nas metrópoles, a população de baixa renda também não foi, em grande medida, beneficiada, nem mesmo no auge da disponibilidade de recursos para financiamentos. Portanto, a crise do B.N.H. e a restrição na oferta de financiamentos pode não ter afetado essas camadas da população numa dimensão muito maior que a representada pela exclusão verificada nas décadas anteriores.

A comparação de alguns dados do I.B.G.E. entre 80 e 89, não mostram uma tendência geral de agravamento da crise habitacional no país (veja tabela III.27). A nível de metrópoles, observa-se que diversos indicadores em algumas regiões metropolitanas selecionadas ainda acabaram evoluindo positivamente, como foi o caso da extensão das redes de abastecimento de água, energia elétrica, e, em menor medida, de esgoto. Nos indicadores a que nos referimos anteriormente, em relação à estrutura física dos domicílios, nota-se que a evolução foi também positiva. Com os dados de 1989, podemos mostrar, como mencionado no capítulo 1, que a enorme desigualdade existente no país torna a utilização de médias um péssimo indicador, em muitos casos. Pelos dados da tabela III.28, pode-se observar que nas faixas de renda menores (R1 e R2 - múltiplos de uma linha de pobreza fixada)⁽⁸⁾, o número de pessoas por cômodo é, no mínimo, igual e, muitas vezes, pior, do que muitos países da América Latina, enquanto que, na maior faixa de renda (R4, que ainda não corresponde

somente aos estratos de alta renda, pois inclui aqueles com uma renda de 4 vezes a linha de pobreza), os números de pessoas por cômodo são semelhantes e até menores do que alguns apresentados pelos países desenvolvidos, em 1980.

A proporção de domicílios adequados, nos seis aspectos considerados e comentados anteriormente para o ano de 1980, também eleva-se consideravelmente entre 1980 e 1989, nessas 4 metrópoles. O número de inadequações simultâneas nos domicílios apresentou uma substancial tendência de queda, também expressando aspectos positivos da evolução da situação habitacional dessas metrópoles na década de 80 (veja tabela III.29, e III.30 para uma comparação com a situação de 1980, expressa pelas tabelas III.17 e III.18). Nota-se nessa comparação a evolução favorável da cobertura das redes de abastecimento de água e, em menor medida, de esgoto.

TABELA III.27

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, URBANOS E RURAIS, SEGUNDO
ALGUMAS CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS.
BRASIL, 1980, 1981, 1985 e 1988.

Situação do Domicílio e Características Habitacionais :	A N O			
	1980	1981	1985	1988
Material de Construção	811.563	767.821	715.695	750.481
Rústico	(4,6)	(4,0)	(3,1)	(3,0)
U Quarto ou Cômodo	—	268.362	452.930	—
		(1,4)	(2,0)	(2,1)
R				
Densidade Inadequada ^a	—	—	5.555.408	—
B			(24,2)	(21,7)
A Domicílios com três	4.320.897	3.947.365	4.129.532	4.052.908
Cômodos ou menos	(24,3)	(20,6)	(18,0)	(16,0)
R				
Total de Domicílios	17.770.981	19.194.973	22.911.381	25.292.441
O Urbanos	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)

Material de Construção	2.094.372	1.798.488	1.511.814	1.339.616
R Rústico	(28,1)	(26,3)	(20,5)	(17,8)
U Quarto ou Cômodo	—	5.224	26.157	28.650
		(0,1)	(0,3)	(0,4)
R				
Densidade Inadequada ^a	—	—	2.662.274	2.554.332
A			(36,0)	(32,4)
L Domicílios com três	1.845.531	1.407.540	1.471.753	1.344.381
cômodos ou menos	(24,8)	(20,6)	(19,9)	(17,1)
Total de Domicílios Rurais:	7.439.658	6.834.009	7.388.389	7.874.667
	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)

TOTAL DE DOMICÍLIOS	25.210.639	26.028.982	—	—
	(100,0)	(100,0)		

FORNTE: I.B.G.E.- Censo Demográfico de 1980 e PNAD de 1981, 1985 e 1988.

a - Domicílios com mais de uma pessoa por cômodo para os anos de 81, 85 e 88. Para o ano de 1980, domicílios com mais de uma pessoa por cômodo para os domicílios com até 5 cômodos e 1,2 pessoa por cômodo para os domicílios com 6 cômodos ou mais.

Exclusivo os dados da Região Norte.

Nota: As porcentagens estão relacionadas ao total de cada universo.

TABELA III.28
 NÚMERO MÉDIO DE PESSOAS POR CÔMODO E DE PESSOAS POR DORMITÓRIO,
 SEGUNDO NÍVEIS DE RENDA,
 REGIÕES METROPOLITANAS, 1989.

Nível: de :	Regiões Metropolitanas							
	São Paulo		Rio de Janeiro		Porto Alegre		Recife	
Renda:	P/Côm	P/dorm	P/Côm	P/dorm	P/Côm	P/dorm	P/Côm	P/dorm
R1	1,4	3,5	1,2	2,8	1,3	2,7	1,3	2,7
R2	1,1	2,7	0,9	2,2	0,9	2,2	0,9	2,1
R3	0,9	2,4	0,7	1,9	0,7	1,9	0,7	1,9
R4	0,6	1,9	0,5	1,6	0,5	1,6	0,3	1,6
TOTAL	0,9	2,7	0,8	2,2	0,8	2,0	1,0	2,3

Fonte: F.I.B.G.E. Tabulações Especiais da PNAD de 1989. I.E./UNICAMP.

TABELA III.29

PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO SITUAÇÃO DE ADEQUAÇÃO/INADEQUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS INADEQUADAS (em %).
REGIÕES METROPOLITANAS, 1980, 1981 e 1989.

Situação :	REGIÕES METROPOLITANAS E ANO											
	1980				1981				1989			
Habitacional:	S.P.	R.J.	P.A.	RE	S.P.	R.J.	P.A.	RE	S.P.	R.J.	P.A.	RE
Inadequação:												
em:												
Abast. de	16,1	25,7	21,5	49,8	10,7	24,3	17,4	48,1	5,0	17,1	10,4	33,0
Água												
Inst.Sanit.	33,7	25,8	33,7	69,1	28,9	29,8	31,2	72,7	17,1	20,1	16,1	62,6
e/ou Escoad:												
Energia	1,9	2,8	4,6	8,1	0,8	2,2	2,5	5,1	0,2	0,5	1,9	1,7
Klétrica												
Densidade	34,0	23,7	23,6	35,5	32,3	23,0	20,7	34,6	23,7	17,7	13,8	23,8
Domiciliar												
Separação	19,9	12,7	19,7	20,7	15,2	10,7	17,0	18,4	10,0	7,0	10,0	12,3
de Funções												
Material de	3,5	4,7	2,7	16,8	4,4	4,8	4,8	11,1	2,9	3,1	4,2	11,2
Construção												
Adequados	45,4	48,2	53,2	21,3	53,3	54,3	58,7	23,3	65,8	64,5	68,5	32,2
Com algum												
tipo de	52,5	48,4	44,8	77,1	46,7	45,7	41,2	76,7	34,0	35,5	31,6	67,8
Inadequação:												
Com 1 Inad.:	22,4	22,6	15,7	20,3	22,9	19,2	15,9	20,3	20,1	18,5	16,5	27,6
Com 2 Inad.:	13,2	12,6	10,0	20,1	10,5	12,4	9,4	23,1	8,0	9,4	5,9	19,7
Com 3 ou	16,9	13,2	19,0	36,6	13,3	14,2	16,0	33,3	6,0	7,6	9,1	20,6
mais Inad. :												

FORTE: I.B.G.E. - Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1980. I.E/UNICAMP.

TABELA III.30

PROPORÇÃO DE DOMÍCIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E INSTALAÇÃO SANITÁRIA. (% em relação ao total de cada região). REGIÕES METROPOLITANAS, 1989.

CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS	REGIÕES METROPOLITANAS			
	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	PORTO ALEGRE	RECIFE
A REDE GERAL :				
B D Com Canal. Interna :	96,6	84,1	91,8	68,6
A E :				
S Sem Canal. Interna :	1,9	4,7	4,7	20,8
T Á :				
E C :				
C U POÇO OU NASCENTE :				
I A Com Canal. Interna :	1,1	6,0	2,0	1,9
H :				
E Sem Canal. Interna :	0,3	3,0	1,2	3,3
H :				
F :				
O OUTRA FORMA :	0,1	2,2	0,4	5,3

I EXCLUSIVA DO DOMICÍLIO :				
H Rede Geral :	76,0	58,6	19,4	25,5
S :				
T Fossa Sética :	7,3	22,2	64,9	11,0
A :				
L Fossa Rudimentar :	6,4	8,0	7,0	45,9
A :				
C Outro :	3,9	6,6	0,4	1,8
Á :				
O :				
S COMUM A MAIS DE UM DOMICÍLIO :				
A Rede Geral :	3,9	1,7	0,7	0,5
N :				
I Fossa Sética :	0,7	0,6	3,6	0,5
T :				
Á Fossa Rudimentar :	0,8	0,7	1,9	6,2
R :				
I Outro :	0,5	0,2	—	0,2
A :				
Á :				
NÃO TEM :	0,2	1,3	2,2	8,5
:				

FORTE: I.B.G.E. - Tabulações Especiais da PNAD de 1989. I.E./UNICAMP.

Nas tabelas III.31 e III.32 podem ser observadas as proporções de famílias residentes em cada situação habitacional considerada. Nota-se que, em geral, existe uma leve tendência de que esse quadro de precariedade seja mais acentuado quando consideramos o universo "famílias" residentes em domicílios precários. Isso fica claro quando se percebe que, em muitos casos, as proporções de famílias residentes em domicílios em determinadas situações de precariedade são maiores do que as proporções dos domicílios precários (expressos pela tabela III.29).

TABELA III.31
 PROPORÇÃO DE FAMÍLIAS RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS INADEQUADAS. REGIÕES METROPOLITANAS, 1980 e 1989.

Inadeq.:	R.M.:	SP		RJ		PA		RE	
em:	: e :								
:	: Ano :	80	89	80	89	80	89	80	89
Abast. de Água		16,1	5,0	25,7	17,3	21,5	10,5	49,8	33,2
Inst.Sanitária e/ou Escoadouro		33,7	17,8	25,8	20,3	33,7	16,1	69,1	63,0
Densidade Domiciliar		34,0	25,6	23,7	20,7	23,6	14,8	35,5	26,7
Separação de Funções		19,9	10,2	12,7	6,9	19,7	10,0	20,7	12,3
Material de Construção		3,5	3,0	4,7	3,3	2,7	4,4	16,8	11,1
Energia Elétrica		1,9	0,2	2,8	0,6	4,6	2,0	8,1	1,6

Fonte : I.B.C.E. Tabulações Especiais do Censo de 1980 e da PNAD de 1989. I.E./UNICAMP.

TABELA III.32
FAMÍLIAS, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS HABITACIONAIS.
REGIÕES METROPOLITANAS, 1980 e 1989.

Caracter.:	Adequados		Com alguma Inadequação		Com uma Inadeq.		Com duas Inadeq.		Com três Inadeq. ou +	
Habitac.:	80	89	80	89	80	89	80	89	80	89
R.M.'s :										
SP :	44,8	64,3	53,1	35,6	22,9	21,2	13,3	8,0	16,8	6,3
RJ :	47,2	62,2	49,5	37,8	23,4	20,0	12,9	9,8	12,8	8,0
PA :	52,4	73,0	45,5	27,0	16,3	13,6	10,1	5,6	18,7	7,8
RE :	20,9	30,9	77,5	69,0	20,4	27,4	20,2	20,3	36,9	21,4

Fonte : I.B.G.E. Tabulações Especiais do Censo de 1980 e PNAD 89. I.E./UNICAMP.

A proporção de proprietários também parece ter evoluído de forma favorável nessa década nas quatro R.M.'s. Mas, considerando que nos dados utilizados (do I.B.G.E) entre os domicílios próprios estão também incluídos os barracos em favelas e moradias precárias de outros gêneros, ou seja, certos tipos de moradias que não caracterizam a propriedade do terreno e nem de um imóvel adequado, deve-se ter reservas em considerar esse indicador como sinal de um aspecto positivo. A redução dos domicílios próprios em aquisição - com a exceção da região de Porto Alegre - e a dos alugados nas quatro regiões metropolitanas, assim como a elevação dos domicílios cedidos - novamente com exceção de Porto Alegre -, reafirmam a importância dessas ressalvas. Esse quadro poderia até apontar, além da redução da proporção de famílias com acesso a financiamentos (através do S.F.H. ou de outros mecanismos do mercado privado, como nos processos de incorporação imobiliária), a transferência de uma maior participação de domicílios alugados para o aumento da participação de domicílios precários em áreas invadidas e/ou para domicílios cedidos

por empresas ou familiares para famílias com renda insuficiente para o aluguel (veja tabela III.33).

TABELA III.33
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, POR CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO
REGIÕES METROPOLITANAS. 1981 e 1989.

Condição : de : Ocupação :	Regiões Metropolitanas e ABC							
	São Paulo		Rio de Janeiro		Porto Alegre		Recife	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989	1981	1989
Próprio Pago	45,5	49,5	48,0	55,0	53,0	56,0	53,4	60,0
Próprio ex Aquis.	9,2	7,3	10,5	8,0	14,7	17,0	8,2	8,0
Alugado	36,6	31,5	32,7	28,0	26,2	19,0	32,4	22,0
Cedido	8,6	11,3	8,3	9,0	5,7	6,0	5,1	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: I.B.G.E. - Tabulações Especiais das PNAD's 81 e 89. I.E./UNICAMP

Por outro lado, alguns indicadores apontam o agravamento da situação em alguns aspectos ou em algumas regiões. Pode-se observar, por exemplo, que no Município de São Paulo cresce a proporção de população favelada entre 80 e 87 (veja tabela III.34). A quantidade de moradores nas ruas, cemitérios, viadutos e em outros locais inadequados, também parece ter aumentado nessa década em algumas cidades, sendo mais visíveis nas grandes metrópoles.

TABELA III.34
População Favelada no Município de São Paulo, 1980-87

ANO	População Total Município de S.P.	População Moradora em Favelas	% Sobre a População Total
80	8.558.841	375.023	4,4
87	10.554.107	812.764	7,7
Variação 80-87	23,0	117,0	75,0

Fonte: Censo de Favelas do Município de São Paulo.

Esses dois tipos opostos de evolução da situação habitacional não são, na verdade, contraditórios. Como veremos, eles parecem descrever uma provável evolução específica resultante de peculiaridades do setor habitacional relacionadas com os efeitos da crise dessa década, mesmo que prevalecendo apenas em algumas regiões ou cidades e, não necessariamente, no conjunto da situação habitacional do país.

Ainda que o ritmo das melhorias, ou dos investimentos em infra-estrutura urbana, saneamento básico e mesmo em financiamentos habitacionais tenha realmente diminuído de forma substancial, a partir da crise dos anos 80 e, principalmente, na segunda metade dessa década, não se pode deixar de destacar alguns pontos - ainda que de forma bastante exploratória e no sentido de levantar hipóteses -, que justificariam a evolução positiva de alguns aspectos habitacionais:

a) a redução da demanda habitacional em algumas cidades ou metrópoles - em relação ao que era em décadas anteriores - como função da queda do ritmo de crescimento vegetativo e principalmente migratório; além do menor peso relativo da migração rural no conjunto de um meio urbano

quantitativamente muito expressivo, que juntamente com uma provável queda do volume da migração campo-cidade na década de 80 para o conjunto do país, refletiu-se num crescimento moderado do grau de urbanização do país, cerca de 67,6% em 1980 e pouco menos de 75,0% em 1991.⁽⁵⁹⁾

b) um provável redirecionamento dos projetos habitacionais para camadas da população com poder aquisitivo, em média, menor do que nas décadas passadas, e também de posturas mais favoráveis das autoridades públicas em relação a assentamentos urbanos, promoção de mutirões, urbanização de favelas, comercialização de lotes de baixo custo, entre outras, que podem estar associadas ao quadro de abertura democrática e agravamento da crise econômica e social no país e;

c) principalmente a capacidade da população melhorar progressivamente o enorme estoque de "casas próprias" precárias construídas nas décadas anteriores - e refletidas nas estatísticas de precariedade desses períodos anteriores -, mesmo numa situação de crise econômica que, apesar da redução da renda real de parcelas expressivas da população, não deve ter levado a zero a capacidade de gasto das famílias em suas habitações - ainda mais devido à enorme necessidade de reduzir as precariedades -, e sim possibilitado uma melhoria com a incorporação progressiva de pequenos reparos, construções e ampliações, paulatinamente, ao longo dos anos. Esse comportamento

(59) Devido à inexistência de dados e análises consolidadas sobre a o comportamento da migração nos anos 80 para o conjunto do país, estamos apoiando essas considerações sobre a queda do peso da migração rural no crescimento urbano, nas análises de MARTINE & CARVALHO. Segundo eles, sobre a projeção das tendências demográficas, é possível "presumir uma redução absoluta e relativa do fluxo rural-urbano na década de 80, em comparação com o verificado durante a de 70. Este declínio seria resultado não somente da redução do estoque absoluto da população rural, provocada pelas migrações anteriores e ampliada pela queda da fecundidade, mas também da redução temporária do processo de concentração da posse da terra." MARTINE, George & CARVALHO, José Alberto M. de. Cenários Demográficos para o Século XXI e Algumas Implicações Sociais. op. cit., p. 83. Os efeitos da crise econômica e a queda do grande poder de atração populacional exercido anteriormente por algumas regiões, como foi exemplarmente o caso da Região Metropolitana de São Paulo que apresentou um saldo líquido migratório negativo na década de 80, também são aspectos que devem ter contribuído para um ritmo menor de migração rural-urbana.

teria impacto significativo, a nível (estatístico, mas também concreto) da proporção de domicílios adequados no final da década de 80, quando se considera uma provável redução do ritmo (e quantidade) de novas construções precárias, que pode estar associada à menor pressão demográfica em muitas regiões urbanas. Assim, as melhorias alcançadas no estoque antes considerado precário, refletem-se sensivelmente, a nível dos indicadores globais das Regiões Metropolitanas que analisamos, na melhoria da situação habitacional. (60)

Além de outros aspectos que também, eventualmente, possam ter força de explicação para essa evolução da situação habitacional nessas metrópoles, esses três apontados parecem, a nosso ver, ter contribuído para amenizar os efeitos negativos da crise econômica, embora as condições de acesso à moradia para diversos segmentos da população - como, por exemplo, os não proprietários - possam (é o que parece) ter sido agravadas. Esses efeitos afetaram claramente, de forma importante e diferenciada, alguns segmentos da população. Ou seja, os efeitos da crise econômica sobre a situação habitacional devem ter sido bastante diferenciado entre proprietários, locatários, favelados, encortiçados, casais jovens ou pessoas à busca de novas moradias, e também entre as regiões, metrópoles, e outras áreas urbanas. Provavelmente, os efeitos mais negativos da crise devem ter recaído sobre aqueles segmentos mais vulneráveis em termos de renda e de características familiares, como os casais ou pessoas

(60) A evolução da situação da R.M.S.P. pode ser vista como o caso exemplar dessa situação. A enorme dimensão da auto construção periférica e a conhecida melhoria que as moradias recebem gradualmente nesse processo, deve ter sido um fator muito importante para que, ao lado do avanço das coberturas de rede de água, esgoto e energia elétrica (e talvez ajudados pela construção de alguns projetos habitacionais que foram implementados para as populações de baixa renda), pudesse influenciar positivamente a melhoria das condições habitacionais da R.M.S.P., apontadas pelos indicadores do I.B.G.E. entre 80 e 89. Veja NESUR-I.E./UNICAMP Caracterização e Evolução da Pobreza nos Anos 80: Região Metropolitana de São Paulo e outras regiões. Relatório de Pesquisa, mimeo, Dezembro de 1991, Campinas.

jovens de baixa renda - geralmente não proprietários e em busca de uma moradia própria ou mesmo de aluguel -, assim como os migrantes recém chegados nas cidades e outros grupos de famílias problemáticas ou que ficaram mais vulneráveis à crise do mercado de trabalho, ao desemprego e à queda de renda. De forma semelhante, do ponto de vista regional e urbano, a evolução da situação habitacional deve ter sido mais negativa nas cidades que receberam maiores impactos da migração e dos efeitos perversos da crise econômica, da crise do S.F.H. e da redução dos recursos para investimento em infra-estrutura urbana. Portanto, a tendência de melhoria do estoque habitacional observada nessas quatro regiões pode não ter ocorrido em algumas regiões e mesmo no conjunto das áreas urbanas do país.

Nessa década de crise, de encarecimento dos terrenos e dos materiais de construção frente à perda de renda real de segmentos expressivos da classe trabalhadora, de limitações de recursos para financiamentos e de restrições à promoção de loteamentos clandestinos, as dificuldades de acesso à moradia devem ter sido acentuadas em relação às situações vigentes, em décadas anteriores, na maioria das cidades brasileiras.

Contudo, com o objetivo exploratório, cabe reafirmar que os grupos já estabelecidos nas cidades em décadas anteriores - principalmente os proprietários, ainda que de moradias precárias, e os participantes de movimentos organizados, como de favelados, encortiçados, sem teto, etc - muito provavelmente beneficiaram-se com o que foi ofertado de infra-estrutura urbana, de urbanização de favelas e de projetos habitacionais para atender pressões de movimentos organizados, ao mesmo tempo que parte deles conseguiu, mesmo que com muito esforço individual e ao longo de muitos anos, melhorar as condições da estrutura física de suas moradias (geralmente próprias), as quais, em

muitos casos, foram estimuladas pela regularização da situação de ocupação de terrenos anteriormente invadidos.

Portanto, a intensidade de ocorrência dessas situações, do menor peso da migração e de algumas mudanças das políticas habitacionais, com determinantes positivos no quadro geral de precariedade de algumas cidades ou regiões, é bastante coerente com o fato do incremento dos moradores de ruas, dos sem teto, dos elevados preços dos aluguéis e do tão mistificado e explosivo *déficit* de unidades habitacionais não refletirem, a nível dos indicadores globais das condições de moradia (pelo menos daqueles que nós utilizamos), numa piora relativa do quadro habitacional dessas Regiões Metropolitanas, na década de 80.

A dimensão do agravamento da situação habitacional em determinados segmentos da população, apesar de muito visível nas cidades - seja pelo seu aspecto quantitativo, pela intensidade da precariedade que em muitos casos significa a completa falta de moradia ou até mesmo por sua "privilegiada localização" nas pontes e viadutos e outros locais que as tornam bastante aparentes e mostram claramente a dramaticidade das péssimas condições de vida das populações que se encontram nessa situação -, deve ter sido quantitativamente menor, em muitas cidades, do que a dimensão alcançada pela parcela da população que conseguiu adequar melhor sua moradia - antes precária - e estar inserido em áreas urbanas que foram alvos de transformações e se consolidaram como um meio urbano menos carente. Dessa forma, a incidência da crise habitacional pode ter sido reduzida, em termos relativos, em muitas cidades - apesar da crise econômica dos anos 80. Mesmo nesse caso, o que apresentaria alguns aspectos semelhantes a determinados avanços obtidos na década de 70, é possível ter aumentado,

no conjunto do país, a dimensão absoluta da crise habitacional no conjunto das áreas urbanas do país.⁽⁶¹⁾

De qualquer forma, inúmeras questões precisam ser investigadas para se chegar a uma idéia mais apurada acerca da evolução da situação habitacional na década de 80, principalmente se o objetivo for tratar do conjunto do país e ainda considerar os aspectos relativos a suas regiões heterogêneas, comportamentos de cidades pequenas, médias e metrópoles.

Nessa seção procuramos, pelo menos apresentar alguns dados disponíveis e colocar algumas idéias, interpretações e argumentos, num nível mais exploratório, tentando adiantar algumas reflexões e levantar muitas questões.

(61) Deve-se ainda considerar que, para chegar a algumas dessas conclusões, coloca-se como fator fundamental os critérios que definem o tipo de universo precário a ser considerado. O tipo de universo e de precariedade considerada afeta certamente a conclusão acerca do tipo de evolução da situação habitacional. Como vimos, numa mesma região o universo "favelas" pode estar aumentando, enquanto diminui a quantidade de domicílios com densidade inadequada, a proporção de domicílios sem energia elétrica, com três cômodos ou menos, etc.

III.5 - Desenvolvimento Excludente e Crise Habitacional: Considerações Finais.

Neste capítulo, procuramos mostrar que os determinantes mais gerais da crise habitacional no Brasil estão associados ao seu "modelo de desenvolvimento" concentrador e excludente.

A partir da década de 30, já como resultado do avanço do processo de industrialização, com a implantação de indústrias leves produtoras de bens de consumo não duráveis, aparecem os sinais da crise habitacional, como por exemplo, em São Paulo com os cortiços.

Quando se inicia o aprofundamento do processo de industrialização no país, principalmente com a fase de industrialização pesada na década de 50, com a instalação e crescimento de diversas indústrias a partir do Plano de Metas, e com as transformações sócio-econômicas e demográficas decorrentes, o nível de concentração urbana e de precariedade habitacional já era bastante considerável, mas seria dramaticamente acentuado como resultado da forma que seria conduzido o processo de desenvolvimento econômico.

Assim, a partir do Plano de Metas, quanto maior o ritmo de investimento, de internalização de setores produtivos, de crescimento econômico e industrialização, de transformações da estrutura agrária, maior seria o ritmo de concentração urbana e da demanda por moradia e infraestrutura urbana nas cidades. Com elevadas taxas de crescimento do emprego, da produção (industrial, agrícola e de outros setores) e da renda real, global e per capita, esse processo de desenvolvimento criou as bases concretas para a transformação social, demográfica e para o

desenvolvimento do meio urbano, ou seja, para a criação de uma riqueza capaz de viabilizar diversos tipos de transformações na sociedade brasileira. E, até mesmo, sem que a estrutura produtiva, então implementada, requeresse um processo de concentração de renda ou de políticas económicas que atuassem nesse sentido, diversos aspectos do desenvolvimento foram conduzidos de forma a concentrar ainda mais a propriedade rural, dificultar o acesso ao espaço urbano, arrochar salários, concentrar a renda e a riqueza, etc. E, dessa forma, também direcionaram-se no sentido de exclusão de uma grande parcela da população da maioria dos benefícios alcançados com o processo de industrialização, e com a enorme prosperidade económica.

A evolução desses aspectos, que seriam marcados por posições políticas conservadoras, pela ausência de tradição democrática nas decisões de diversas questões políticas importantes - num período de desenvolvimento que praticamente se inicia com uma ditadura, a de Vargas, e termina com outra, a militar do período 1964/85 - resultaria e caracterizaria um "modelo de desenvolvimento" concentrador e excludente.

Ao contrário do que imaginavam os apologistas da industrialização, pensando nela como uma forma praticamente direta para a superação da miséria dos países do terceiro mundo, o processo de industrialização no Brasil - apesar de caminhar com sucesso e de contribuir para transformar as situações e o significado da pobreza (quando ela passa cada vez mais a ser também urbana) - não conduziu à superação da pobreza e sim potencializou a quantidade de miseráveis e de suas necessidades no meio urbano, mantendo também um enorme estoque de pobreza rural.

A expressão do conservadorismo político, da falta de tradição democrática e das posições violentas repelindo

quase todo poder de representação, reivindicação e decisão das classes subalternas, aparecem claramente na forma de modernização agrícola, com seus impactos sobre a concentração da propriedade rural, sobre o desemprego, a pobreza e a conseqüente expulsão do campo. São bastante claros na evolução da estrutura agrária, com a ausência de reforma agrária, manutenção de zonas rurais atrasadas, dos latifúndios, que contribuíram, em grande medida, para a criação da miséria rural e sua transformação em miséria urbana. Suas expressões, por um lado, aparecem também nas formas de manipulação, desmobilização e repressão dos movimentos populares e sindicais, nas políticas oficiais de arrocho salarial, enquanto, por outro lado, favorecimento, incentivos fiscais, créditos e outras facilidades aos grandes proprietários rurais, aos grandes empresários, empreiteiras de obras públicas, exportadores e outros segmentos da classe dominante, em processos e políticas cuja lógica revela a "maximização dos interesses particulares" de alguns poucos, com a utilização inadequada dos recursos públicos. Deve-se acrescentar que aqueles aspectos políticos destacados se expressam também na forma que o Estado brasileiro tem se relacionado com capital imobiliário, sancionando o ganho especulativo e viabilizando a expansão do processo de especulação imobiliária, e, conseqüentemente, viabilizando a forma desorganizada da ocupação e uso do solo urbano, que se torna tão onerosa aos cofres públicos e perversa para a população de baixa renda. A expressão do conservadorismo político e da tradição autoritária, aparecem também no conjunto de políticas sociais implementadas a partir da década de 60, com os governos da ditadura militar, pela ausência de representação das classes subalternas nas definições de tais políticas, nos seus aspectos centralizador, privatista, seletivo, maximizador de interesses particulares, entre outros, cujo resultado foi também a exclusão de grande parcela da população que

deveria ser prioritariamente a população alvo dessas políticas.

Como já sabemos, o resultado dessa forma ou "modelo" de desenvolvimento foi o estabelecimento de uma gritante desigualdade de renda e heterogeneidade social - além da regional -, originando, por um lado, uma sociedade poderosa, próspera, com crescente acúmulo de riqueza e acesso aos mais sofisticados padrões de vida e de consumo, mas que se restringiu às camadas mais favorecidas, que, diga-se de passagem, não foram tão poucos, mas sim uma parcela expressiva da sociedade brasileira. Por outro lado, uma "outra sociedade" bem mais expressiva quantitativamente, reprimida, com pouca representação política, com carências de diversas ordens e sem conseguir acumular riqueza, que não teve acesso ao novo padrão de consumo e nem aos mais elementares meios de vida, sendo que parcela expressiva sequer conseguiu um emprego regulamentado no setor capitalista, ainda que com um baixo salário. Nessa "sociedade" de excluídos, a precariedade de suas moradias é também uma das expressões da situação de pobreza, que compreende geralmente penúrias ainda piores, como a impossibilidade de alimentar-se adequadamente, as precárias condições de assistência à saúde, ou outras expressões da situação de pobreza que se acumulam em muitas famílias, como a carência de educação, transportes, lazer, assistência e previdência social, etc.

Logicamente, é nessa parcela da sociedade que se concentra praticamente toda a precariedade habitacional do país. Com o avanço do processo de industrialização e urbanização, tornando crescente a importância dos recursos monetários como forma de acesso a todos os bens, mesmo os mais elementares, assim como o crescente custo de vida nas grandes cidades, a dependência em relação aos salários ou, em geral, à renda familiar (monetária) obtida tornou-se

também elemento fundamental para o acesso à habitação. A estreiteza do nível de renda dessa parcela da população, seja dos migrantes recém chegados às cidades, dos trabalhadores do setor "informal" ou não-regulamentado e até mesmo de parte significativa dos trabalhadores do setor capitalista organizado - com carteira assinada e tudo mais -, gerados e reafirmados num contexto de enorme prosperidade econômica e ganhos de produtividade, colocou uma grande parte da população com grandes dificuldades para ter acesso a uma moradia adequada, de alto valor. Dificuldades agravadas pelo encarecimento dos terrenos na área urbana em função do processo de especulação imobiliária que o poder público assistiu passivamente, acentuou com os investimentos do B.N.H., e que ainda viabiliza atualmente. Dificuldades que foram acentuadas também pelo violento processo de migração, crescimento urbano e demanda por moradias e infra-estrutura, num curto período de tempo, e também pelo encarecimento da oferta de infra-estrutura urbana provocada por esse "descontrolado" processo de ocupação urbana. Se, em grande parte do referido período, essas dificuldades foram também expressão da ausência de uma estrutura de financiamentos ou de uma política habitacional de envergadura que estivesse voltada a atender as necessidades dos menos favorecidos⁽⁶²⁾, após 1964 com a criação desses instrumentos, a possibilidade concreta de viabilizar uma grande melhoria na capacidade de acesso à habitação dos segmentos mais pobres - dada a concreta existência e disponibilidade de uma grande capacidade de recursos financeiros sob o controle do B.N.H.- não foi também alcançada. Mais uma vez os setores subalternos, os deserdados, os de baixa renda, os mais necessitados foram excluídos dos programas habitacionais.

(62) Talvez uma das únicas medidas capazes de amenizar esse quadro de dificuldades, e apenas para determinados segmentos, foi a política de controle dos aluguéis, que, por outro lado, também desestimulava novos investimentos nesse tipo de moradia, recolocando as condições para a crise no setor de locação e a pressão pela elevação dos preços dos aluguéis.

Nessa política imperou a lógica da rentabilidade e sustentação financeira determinando uma seletividade regressiva, e a associação com interesses particulares, com projetos mais rentáveis em outros setores, e até com objetivos de geração de empregos, fortalecimento do setor imobiliário, de escritórios de engenharia, entre outros aspectos prejudiciais ao conjunto da população pobre. Em seu conjunto, esses aspectos caracterizariam também a maximização de interesses particulares, a partir dos projetos e dos recursos contemplados nos programas habitacionais e em outros programas ligados à infraestrutura urbana.

Como resultado, a crise habitacional brasileira, ao findar o período de crescimento económico em 1980, era bastante grave. O "modelo de desenvolvimento" brasileiro, em sua etapa mais "gloriosa", acabou gerando uma terrível situação de exclusão social, de miséria rural e "caos urbano", pela sua dinâmica concentradora e excludente e suas determinações conservadoras e anti-democráticas.

A crise dos anos 80 trouxe profundas preocupações quanto ao agravamento dessa situação de crise social, devido a suas repercussões sobre o mercado de trabalho e o desemprego, sobre as finanças públicas e os gastos nas áreas sociais, entre outras. Aparentemente os indicadores da década de 80 apontam que a problemática habitacional não se agravou em algumas metrópoles, tendo apresentado evoluções relativamente positivas em alguns aspectos e regiões. No setor habitacional, parece que a década não foi completamente perdida, a julgar pela evolução de alguns aspectos habitacionais avaliados em algumas regiões, como foram os casos das metrópoles apresentadas. Em outras áreas urbanas, como em cidades médias e pequenas, naquelas onde o peso do crescimento migratório pode ter sido maior, é possível (e também provável) que a situação habitacional

tenha se agravado. A nível do país como um todo, como já afirmamos, a questão deverá ser ainda muito pesquisada. Mas cabe apontar que algumas formas de manifestação da crise habitacional (pelo menos em algumas regiões metropolitanas) provavelmente foram alteradas. Paralelamente a grande expressão dos "sem teto", dos moradores de ruas, sob pontes e viadutos, ocorre uma melhoria dos indicadores globais (do estoque) de habitação nessas regiões, sugerindo que a crise dos anos 80, em nível de deterioração das condições habitacionais, mesmo que recaindo fortemente sobre determinados grupos que sempre estão mais vulneráveis, não foi capaz de aumentar a proporção de precariedade habitacional, nem de reduzir o padrão médio do estoque existente e, muito menos, de aumentar, em termos relativos, o conjunto de domicílios com algum tipo de inadequação - entre aqueles aspectos e nas regiões metropolitanas que foram consideradas neste trabalho.

Como já apontamos, a queda do ritmo de migração campo-cidade, as transformações políticas e a redemocratização, a capacidade individual de melhoria do grande estoque de moradias precárias, assim como a continuidade de investimentos na área de saneamento básico, energia elétrica e outros tipos de infra-estrutura - mesmo que num ritmo menor de investimento -, são fatores que, entre outros, podem ser destacados como decisivos para o entendimento da evolução da situação de crise e do estoque habitacional nos anos 80.

Contudo, cabe lembrar que os dados mostram que a crise habitacional no final dos anos 80 ainda era muito expressiva, sendo mais acentuada principalmente, em nível de metrópoles, nas regiões do Norte-Nordeste. Entretanto, parece muito provável que a evolução habitacional, na década de 80, não tenha alcançado a mesma intensidade da

deterioração ocorrida no atendimento à saúde, nos níveis de desemprego, na situação da fome e da violência urbana.

IV - CONCLUSÕES

Na maioria das sociedades capitalistas, a crise habitacional dificilmente seria superada pela simples operação dos mecanismos do mercado. Esses, geralmente acabam sendo insuficientes e até mesmo criam grandes dificuldades para o acesso do conjunto da população a moradias adequadas, na medida em que, nas economias capitalistas, parcelas expressivas da população são destituídas de patrimônio e detêm níveis de renda insuficientes frente ao elevado valor da moradia - que também não tende a apresentar reduções significativas de custo no processo de produção. Num quadro de "livre funcionamento das forças do mercado", geralmente não se desenvolve um sistema de financiamento habitacional com volumes de financiamentos e taxas de juros em condições adequadas. E ainda ocorre um processo perverso de ocupação e uso do solo urbano. Isso dificulta ainda mais a produção em massa de habitações adequadas, na medida em que a ausência de financiamento dificulta as condições de produção e de compatibilização da renda da maioria da população com as condições de venda da moradia, e o processo de especulação imobiliária encarece um bem de valor já elevado, dificultando o acesso da maioria da população ao espaço e à infra-estrutura urbana.

No Brasil, o setor habitacional ficou, por muito tempo, praticamente entregue aos mecanismos de mercado. Grande parte do período de industrialização, de enormes transformações sociais e de grande crescimento urbano e pressão por moradias no meio urbano, não contou com intervenções públicas efetivas, de natureza e dimensão que pudessem alterar as formas de produção, distribuição e consumo das habitações e mesmo da dinâmica especulativa que orientava a ocupação e uso do solo urbano.

A forma como foi encaminhada a distribuição dos ganhos econômicos e diversos aspectos relacionados ao processo de industrialização do país resultou num "modelo" de desenvolvimento sócio-econômico concentrador e excludente. Nesse processo, as determinações políticas, com sua trajetória marcada pelo autoritarismo, pelos diversos governos ditatoriais e, geralmente, pela exclusão dos interesses dos segmentos mais pobres da população, cumpriram papel decisivo.

Essa característica do desenvolvimento político e sócio-econômico brasileiro repercutiu numa evolução negativa de diversos aspectos determinantes das condições habitacionais, geralmente exacerbando as dificuldades colocadas pela operação do "livre mercado" como forma de acesso à habitação.

A evolução da estrutura agrária e agrícola do país - apoiada por diversos instrumentos de políticas públicas e marcada por uma postura claramente contrária à reforma agrária em sucessivos governos - resultou num processo de modernização conservadora, em algumas áreas, e na manutenção de estruturas arcaicas, dos latifúndios em outras áreas, que determinaram um violento processo de expulsão da população rural e de migração para áreas urbanas, cuja rapidez e intensidade contribuiu, em grande medida, para dificultar o acesso da população a moradias e infra-estrutura nas cidades, e gerar uma situação de "caos urbano".

Numa economia cada vez mais urbana e monetizada e na qual a distribuição dos bens e serviços é definida quase que totalmente pelos mecanismos de mercado, o nível de renda familiar ou dos salários - que geralmente compõe a renda monetária da grande maioria das famílias do país -, é

o elemento fundamental na definição do acesso à moradia. A evolução da estrutura de renda no Brasil tem sido marcada pelo processo de concentração, pela existência de enorme parcela da população que recebe baixos salários e se situam em níveis de renda muito reduzidos, com grande parte em patamares de renda inferiores aos que geralmente definem as linhas de pobreza. Seja em função de períodos de débil organização sindical, do fato do mercado de trabalho brasileiro não conseguir incorporar o conjunto da força de trabalho em empregos regulares e com produtividade elevada, do peso da migração rural-urbana - determinando enorme pressão sobre a demanda por empregos -, ou ainda pelas políticas repressivas e desmobilizadoras do movimento sindical, entre outras, o fato é que os salários de base não acompanharam os enormes ganhos de produtividade alcançados na economia brasileira com o processo de industrialização. Geralmente as políticas públicas implementadas e relacionadas a vários fatores determinantes dos salários também não alteraram esta tendência e sim contribuíram para acentuá-las.

Assim, do ponto de vista da estrutura de renda, acumula-se progressivamente um contingente populacional cada vez maior que não consegue tornar sua demanda solvável e satisfazer suas necessidades habitacionais adequadamente, na medida em que o acesso à moradia, por muito tempo, passava exclusivamente pelas regras do mercado capitalista, ou seja, se dava na ausência de intervenção pública que implementasse medidas efetivas, capazes de reduzir a importância da renda obtida no mercado como elemento fundamental para o acesso à moradia adequada.

Por outro lado, na ausência do desenvolvimento de adequados esquemas de financiamento que dessem suporte a uma produção habitacional de larga escala e pelas dificuldades específicas presentes no processo de

construção habitacional, não foram alcançadas reduções significativas do custo de produção da habitação, com reduzidos ganhos de produtividade no processo de construção. O preço da moradia sofreu ainda constante elevação em função do processo de especulação imobiliária, cuja dinâmica e ganhos especulativos obtidos foram viabilizados e sancionados pelo poder público. As condições de oferta e/ou de produção das moradias, portanto, são também influenciadas negativamente pela postura estatal, pela ausência de incentivos para a redução de custos, pela falta de uma efetiva política de oferta de recursos para financiar o setor habitacional, e pelo papel do Estado no processo de especulação imobiliária, cujas determinações políticas expressam o caráter conservador e anti-democrático do desenvolvimento sócio-econômico do país.

Esse comportamento dos determinantes da crise habitacional seria parcialmente alterado a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação pelo regime militar. A criação do B.N.H. marcaria a adoção de uma efetiva política habitacional de âmbito nacional e também de uma política na área de saneamento básico. Isso significava uma ruptura com o período anterior, na medida em que a grande quantidade de recursos mobilizados ou regulados pelo poder público, para financiar o setor habitacional, viabilizava a existência de um sistema de financiamento com volume de recursos relativamente adequados, e marcava a presença efetiva da intervenção pública na área habitacional. Mas, a política habitacional implementada não criou um sistema adequado de financiamento que viabilizasse o acesso da maioria da população a moradias adequadas e nem significou uma redução efetiva da importância das regras do mercado na definição do acesso à moradia. Na medida em que a política implementada não contemplou a adoção de subsídios explícitos à população, que tinha como objetivo a rentabilidade e auto-sustentação

financeira dos investimentos, e que se articulou principalmente aos interesses do setor bancário e dos construtores - apresentando como característica a maximização dos interesses particulares -, entre outros aspectos, a grande maioria da população mais necessitada foi excluída dos programas habitacionais. Com essas características, a política habitacional conseguiu atender basicamente as necessidades das camadas médias, com maior nível de renda e com condições de ingressar num sistema de financiamento que essencialmente reafirmava as regras do mercado como definidoras das condições de acesso.

Por outro lado, apesar da ascensão de segmentos expressivos da população a níveis de renda mais elevados, no período do regime militar agrava-se a tendência concentradora e excludente presente na forma do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. Com o avanço do processo de modernização conservadora e de enorme migração campo-cidade, com a repressão da organização sindical e de movimentos populares, com as políticas de arrocho dos salários de base, uma grande parcela da população não teve sua renda (ou salários) aumentada no mesmo ritmo dos aumentos de produtividade e dos ganhos econômicos obtidos com uma etapa de enorme prosperidade econômica, de potencialização da criação de riqueza. Parcela expressiva da população trabalhadora sequer pôde ser incorporada no processo de trabalho capitalista, no setor moderno da economia, com emprego regulamentado e elevada produtividade, sujeitando-se a situações de desemprego, de subemprego e de níveis de renda muito reduzidos.

Cabe ressaltar que essa tendência à exclusão adquire maior significado, quando se considera que, no período do regime militar, partindo de uma ampla base produtiva já anteriormente instalada, a capacidade de geração de riqueza foi enormemente potencializada.

A lógica da política habitacional implementada serviu para atender basicamente às necessidades da classe média, da população emergente da sociedade, enquanto dificultava o acesso aos programas habitacionais para a maioria dessa parcela da população excluída dos ganhos obtidos com a enorme potencialização da capacidade de geração de riqueza durante o regime militar. O avanço do processo de especulação imobiliária, viabilizado e sancionado pelo poder público durante o regime militar - que foi acentuado até mesmo com os investimentos indiscriminados do B.N.H. - também contribuiu enormemente para dificultar o acesso da população de baixa renda a moradias adequadas, à infra-estrutura urbana e a formas regulares de ocupação do solo urbano.

Essas características do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro contrastam-se com aquelas desenvolvidas, principalmente no período pós-2^a Guerra Mundial, em muitos países de capitalismo avançado. Nesses países, a etapa recente de enorme prosperidade econômica foi construída num ambiente democrático e de grande expressão dos interesses das classes subalternas, nos quais os frutos do desenvolvimento econômico foram melhor distribuídos, seja através das alterações das relações de trabalho e da incorporação de ganhos de produtividade aumentando os salários reais, seja através do conjunto de políticas sociais implementadas, que cumpriram um papel redistributivo, de redução das desigualdes sociais e das carências sociais. Inseridas nesse conjunto de políticas que conformaram o *Welfare State*, as políticas habitacionais implementadas em muitos desses países conseguiram atingir amplos segmentos da população (e destacadamente a população pobre na maioria dos casos) e foram, dessa forma, decisivas para que neles fosse praticamente superada a crise habitacional.

No Brasil, como vimos, ao longo do processo de industrialização, foi marcante o comando do desenvolvimento sob uma trajetória conservadora e autoritária, na qual se destacam a exclusão dos interesses da classe trabalhadora, uma tendência sócio-econômica concentradora e excludente, elevados níveis de pobreza, entre outros aspectos. Os enormes ganhos obtidos com o processo de industrialização foram distribuídos de forma bastante desigual. Diferentemente de alguns países avançados, as relações de trabalho geralmente não caminharam para um "acordo de classes", para a incorporação de ganhos de produtividade e crescimento dos salários reais. Caminharam geralmente para formas mais conflituosas, nas quais a postura patronal e governamental e algumas políticas implementadas, mesmo que não diretamente ligadas às relações de trabalho, quase sempre estiveram associadas a práticas políticas conservadoras, autoritárias e repressivas, ou seja, a medidas de impacto direto ou indireto que fortaleceram o poder dos empresários e enfraqueceram o da classe trabalhadora. Medidas que acabaram contribuindo para uma evolução desfavorável dos salários em relação ao crescimento econômico e aos ganhos de produtividade, e até mesmo para a clara tendência de queda do salário mínimo.

Dessa forma, no Brasil, o desenvolvimento econômico das últimas décadas não tendeu à criação de uma sociedade de consumo de massas como nos países capitalistas desenvolvidos. De forma semelhante, a política habitacional, e inclusive a postura do poder público em relação à dinâmica especulativa do solo urbano, também seguiram a lógica excludente do desenvolvimento econômico brasileiro, não atendendo às necessidades do conjunto da população e principalmente dos segmentos mais pobres, apresentando também características bastante diferentes das

políticas desenvolvidas principalmente nos países social-democratas da Europa.

Assim, a recente etapa brasileira de elevado dinamismo econômico, ao contrário de muitos outros países, não correspondeu a uma significativa melhoria das condições habitacionais do conjunto da população, e muito menos a uma superação da crise habitacional. O gravíssimo quadro de precariedade expresso pelos dados de 1980, quando se esgota o mais recente período de crescimento sustentado, mostra que no Brasil, o avanço da industrialização, o elevado crescimento econômico e o rápido processo de urbanização, transformação demográfica e social, foram acompanhados pela formação de um enorme estoque de população pobre, da expansão exagerada e descontrolada de muitas cidades e metrópoles. Cidades visivelmente marcadas por diferentes tipos de moradias precárias, como as casas precárias de periferia, as favelas, os cortiços, os mocambos, os alagados, e por periferias desatendidas em diversos tipos de infra-estrutura urbana e serviços públicos, que, em conjunto, conformam o imenso estoque de precariedade habitacional urbana existente no país.

A essa situação de grave crise habitacional e social, de diversas carências de infra-estrutura urbana e de elevada quantidade de pessoas em situações de pobreza, sobrepuseram-se ainda os efeitos perversos da crise dos anos 80.

A ruptura com a trajetória anterior de crescimento econômico e industrial, de capacidade e gasto efetivo do poder público, juntamente com a configuração de um mercado de trabalho desfavorável, com o aumento do desemprego e subemprego, com a queda da renda real de segmentos expressivos da população - principalmente dos mais pobres -, constituíram um quadro desfavorável para a

obtenção de melhorias das condições habitacionais (e de outras áreas sociais).

Entretanto, algumas melhorias ocorreram em alguns aspectos, pelo menos em algumas regiões metropolitanas, expressando avanços relativos nas condições de saneamento básico, energia elétrica, e em alguns aspectos da estrutura física do estoque habitacional existente no final da década de 80. Apesar da crise dos anos 80, regiões metropolitanas expressivas apresentaram alguns avanços relativos na situação habitacional, seguindo o mesmo sentido da década de 70. Mas, no final da década de 80, elas ainda apresentavam uma situação de crise habitacional muito significativa, pela quantidade, pelo tipo e intensidade das precariedades ainda existentes.

Contudo, é ainda muito importante lembrar que esses avanços podem não ter ocorrido em muitas cidades, regiões e mesmo para o conjunto do país; nem refletem mudanças estruturais significativas nos determinantes da situação de crise ou da política habitacional, que pudessem ser consideradas como principais fatores determinantes. Esses avanços parecem refletir a evolução de alguns aspectos específicos durante a década de 80 e que podem estar localizados em algumas regiões. Assim, refletiria a queda da pressão demográfica, devido à redução do crescimento vegetativo e do ritmo do processo de migração rural-urbana no país, com maiores impactos de redução da pressão demográfica em determinadas regiões. Refletiria também as ações isoladas das famílias na luta constante para ampliações e melhorias das unidades domiciliares precariamente construídas em períodos anteriores, assim como o aumento da cobertura de saneamento básico que, apesar da crise, ocorreu em muitas regiões. E refletiria, ainda, algumas mudanças isoladas na postura das autoridades e nas políticas habitacionais em alguns estados ou

municípios, ocasionadas pela busca de legitimação dos governantes junto à população representada, pela simples preocupação em relação ao processo eleitoral e à opinião pública, e pelas reivindicações e pressões para melhorias por parte da população, diante de uma situação de abertura democrática e de grave crise social.

Os aspectos mais importantes na determinação de mudanças efetivas da situação de crise habitacional não apresentaram concretamente mudanças positivas. Ao contrário, na década de 80, a evolução do nível de renda da população, da dinâmica de ocupação e uso do solo urbano, da quantidade e da forma de distribuição dos recursos para o financiamento do setor habitacional, entre outros aspectos, apresentaram comportamentos bastante desfavoráveis à obtenção de melhorias significativas ou da superação da crise habitacional. Essa evolução configurou um quadro de agravamento das condições de produção de moradias, sobre o qual já foram formadas expectativas bastante pessimistas quanto à evolução futura da situação habitacional e das possibilidades de superação da crise habitacional no Brasil.

B I B L I O G R A F I A

- AGLIETTA, Michel. Regulacion y Crisis del Capitalismo. Madrid, Siglo Veintiuno de espana editores S.A., Marzo de 1979.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. Habitacão Popular: Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitacão. In: Estudos Econômicos, vol. 16, n^o 1, p.77-121. São Paulo, Jan/Abr de 1986.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. & VILELLA, Renato. A Situação Social no Brasil: Um Balanço de Duas Décadas. Rio de Janeiro, novembro de 1990, mimeo.
- ALMEIDA, Leila Tendrih de Freitas. Estado e Modelo Excludente. In: São Paulo em Pespectiva, vol. 4, n^o 2: 83-87, Abr/Jun de 1990, São Paulo, Fundação SEADE.
- ALTIMIR, O. La Dimensão de la Pobreza en América Latina. CEPAL/ILPES.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Estado e Mercado na Provisão Habitacional: Três modelos de Política. Campinas, 1990. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, mimeo.
- AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luís Aureliano Gama. Habitacão e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitacão. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. & DEDECCA, Cláudio Salvatori. Notas sobre o Mercado de Trabalho no Brasil durante a Industrialização Restringida. Cadernos do Cesit. Texto para discussão n^o 12. Campinas, 1992. Instituto de Economia da UNICAMP.
- BELLUZZO, L.G. & COUTINHO L. O desenvolvimento do capitalismo avançado. Estudos Cebrap, n^o 23. São Paulo.

BOLLAFFI, Gabriel. A questão Urbana, Produção de Habitações, Construção Civil e Mercado de Trabalho. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, vol. 2, n^o 1, abril de 1983.

BOLLAFFI, Gabriel & CHERZEKIAN, Henry. BNH, Bode expiatório. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n^o 13, outubro de 1985.

BOYER, R. A teoria da Regulação: uma análise crítica. São Paulo, Nobel, 1990.

BRANCO, Pedro Paulo Martoni. Habitação Popular e Governo Democrático. Revista da Fundação SEADE. Vol. 1, n^o 3, set./dez de 1985, São Paulo.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. A Terra no desenvolvimento urbano: O Caso do Brasil. Trabalho apresentado na Sociedad Interamericana de Planificación. XIV Congresso Interamericano de Planificación, Morelia, 10 à 15 de outubro de 1982, México.

CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970. Campinas, Global-Editora da Unicamp, 1985.

CARDOSO DE MELLO, João Manoel. Consequências do Neoliberalismo. In: Economia e Sociedade. Campinas, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, n^o 1, agosto de 1992.

----- O Capitalismo Tardio. 4^a Edição, São Paulo, Brasiliense, 1986.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Solange B. Sodrê de. O Sistema de Poupança e Empréstimo da Alemanha. In: Habitação e Poupança, Junho de 1985, São Paulo.

- CORTAZAR, R. Necessidades básicas y extrema pobreza. Santiago do Chile, Estudios CIEPLAN, 1977.
- DRAIBE, Sônia & HENRIQUE, Wilnés. "Welfare State", Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.3, n° 6, fevereiro de 1988.
- DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Trabalho apresentado no XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, Águas de São Pedro, outubro de 88.
- ENGELS, F. A Questão da Habitação. Belo Horizonte, Aldeia Global, 1979.
- FABRIANI, Carmem B. & Pereira, Vera M. Tendências e Divergências sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico. Texto para Discussão, n° 124, I.E.I/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 1987.
- FAGNANI, Eduardo & MELETTI, Ricardo V. Estado, Solo Urbano e Loteamentos Populares. São Paulo, FAU/USP, PRODEUR, 1982.
- FAGNANI, Eduardo. As políticas de Saneamento Básico e Habitação no Brasil. São Paulo, FUNDAP, 1982, mimeo.
- FAVA, Vera Lúcia. Urbanização, Custo de Vida e pobreza no Brasil. São Paulo, IPE/USP, 1984.
- FERREIRA, Cândido Guerra et alii. Alternativas Sueca Italiana e Japonesa ao Paradigma Fordista: Elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. Campinas, Cadernos do CESIT. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, Texto para discussão n° 4, s.d..
- FERREIRA, Cândido Guerra. O Fordismo, Sua Crise e o Caso Brasileiro. Cadernos do CESIT, Campinas. Instituto de Economia da Unicamp. Texto para Discussão n° 13, 1993.
- FERREIRA, Nádia S. M. São Paulo Imobiliário: Sobre a Origem do arranha-Céu. III Encontro Nacional da ANPUR, Março de 1989.

F.I.B.G.E. Condições de vida da população de baixa renda na Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio de Janeiro, 1981.

----- . Metodologia do Censo Demográfico de 1980. Rio de Janeiro, 1983.

----- . Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, 1988.

FLORIDA, Richard L. & FELDMAN, M.A. Housing in US Fordism. International Journal of Urban and Regional Research, 2, 187-209, 1988.

FUNDAÇÃO SEADE. São Paulo em Perspectiva, vol. 4, n^o 2, São Paulo, SEADE, Abr/Jun de 1990, .

----- . A Economia Paulista na Década de 80. São Paulo, SEADE, agosto de 1990

GUIMARÃES, Berenice Martins. Algumas vertentes de análise da questão da habitação nos Estados Unidos, Inglaterra e França. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 1 (1): 121-147, jan/abr., 1986.

HEIDENHEIMER, Arnold J. et alii. Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and América. New York, St Martin's Press, 1983.

HOFFMANN, Rodolfo. A Pobreza no Brasil: Análise dos Dados dos Censos Demográficos de 1970 e 1980. Texto apresentado ao VI Encontro Brasileiro de Econometria, São Paulo, 1984.

HOFFMANN, Helga. Pobreza e Propriedade no Brasil: O Que Está Mudando? In: BACHA, Edmar & KLEIN, Herbert S. A Transição Incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, 2^o Vol., p. 61-102.

KING, Desmond S. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias industriais avançadas. Novos Estudos Cebrap, n^o 22, São Paulo, outubro de 1988.

- LESSA, Carlos Francisco. & DAIN, Sulamis. Capitalismo Associado: Algumas referências para o Tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. de M. & COUTINHO, R. (Orgs.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, Vol.1, 1982.
- LUSTOSA, Tânia Quiles de O. & FIGUEIREDO, José Bernardo de. Pobreza no Brasil: Métodos de Análise e Resultados. Texto para Discussão, n° 205, Rio de Janeiro, I.E.I/UFRJ, 1989.
- MAGALHÃES, Paulo et alii. Habitação Popular e Negociação Política. Texto para Discussão, n° 145, Rio de Janeiro, I.E.I/UFRJ, 1987.
- MARICATO, Erminia. Auto Construção, A Arquitetura Possível. In: MARICATO, E. (org.). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.
- MARICATO, Erminia. Política Habitacional no Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Petrópolis, Vozes, 1987.
- MARTINE, George & CARVALHO, José Alberto M. de. Cenários Demográficos para o Século XXI e Algumas Implicações Sociais. In: Planejamento e Políticas Públicas, n° 2, p. 61 à 92, dezembro de 1989, .
- MELO, Marcus André B.C. de. Regimes de Acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: uma perspectiva internacional comparada. Texto apresentado no III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro, 8 a 11 de maio de 1988, mimeo.
- NESUR-I.E./UNICAMP. Situação da Pobreza no Brasil: principais causas e alternativas de políticas corretivas. Relatório de Pesquisa, Campinas, UNICAMP, 1989, mimeo.
- Pobreza na Região Metropolitana de São Paulo: semelhanças e diferenças frente à pobreza de outras regiões metropolitanas brasileiras. Relatório de Pesquisa, Campinas, UNICAMP, 1990, mimeo.

- . Caracterização e Evolução da Pobreza nos Anos 80: Região Metropolitana de São Paulo e outras regiões. Relatório de Pesquisa, Campinas, UNICAMP, 1991, mimeo.
- OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. Dados. Revista de Ciências Sociais, v. 26, n° 1, p 29-51, Rio de Janeiro, 1983.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. & HENRIQUE, Wilnês. Determinantes da Pobreza no Brasil: Um roteiro de estudo. In: São Paulo em Perspectiva, v. 4, Abr/Jun, São Paulo, Fundação SEADE, 1990.
- PINTO, Anibal. Heterogeneidade Estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: América Latina: Ensaio de Interpretação Econômica.
- PRÉMOLI, Horácio. Un aporte al concepto de déficit habitacional. In: Investigación sobre Pobreza en Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Documentos de Trabajo n° 5, Buenos Aires, mayo 1988.
- QUADROS, Valdir José de. A Nova Classe Média Brasileira: 50-80. Campinas, 1985. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, mimeo.
- . O "Milagre Brasileiro" e a expansão da Nova Classe Média. Campinas, 1991(a). Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, mimeo.
- . Crise do Padrão de Desenvolvimento no Capitalismo Brasileiro. Breve Histórico e Principais Características. Campinas, Cadernos do CESIT. Texto para Discussão n° 6, I.E./UNICAMP, 1991 (b).
- RIBEIRO, Luis Cesar Queiróz. Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção de Habitacões. Série Estudos e Debates, n° 9, Rio de Janeiro, Publicações PUR, U.F.R.J., Janeiro de 1985.

RIZZIERI, Juarez A. B. Desenvolvimento Económico e Urbanização. Ensaíes Económicos, n^o 18, São Paulo, IPE/USP, 1985.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura do Município de São Paulo. Plano Habitacional do Município de São Paulo: 1983/1987. São Paulo, 1984.

SOUZA, Paulo Renato Costa. Salário e mão-de-obra excedente. In: ----- .Empregos, Salários e Pobreza. São Paulo, Hucitec-Funcamp, 1980.

----- . Salário Mínimo e taxa de Salários no Brasil. In:----- .Empregos, Salários e Pobreza. Hucitec-Funcamp, São Paulo, 1980.

----- . O setor informal e a pobreza urbana na América Latina. In:----- .Empregos, Salários e Pobreza. Hucitec-Funcamp, São Paulo, 1980.

----- . Notas sobre políticas de emprego para o setor informal. In: ----- .Empregos, Salários e Pobreza. Hucitec-Funcamp, São Paulo, 1980.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Moradia da Pobreza: Habitação sem Saúde. São Paulo, 1982. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, mimeo.

TAVARES, Maria da Conceição. Problemas de Industrialización Avanzada en capitalismo tardío y periféricos. In: Economía de América Latina, n^o 6, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1^{er} semestre, 1981.

TEIXEIRA, Antonio Carlos. O Cortico: o pequeno espaço do povo: subsídios ao equacionamento do fenómeno cortico no Município de São Paulo. São Paulo, 1985. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, mimeo.

TOLOSA, H.C. Pobreza no Brasil: Uma Avaliação dos Anos Oitenta. Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ, novembro de 1990.

VALLADARES, Lícia do Prado. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha de Literatura. In:-----, Repensando a Habitação no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

VETTER, David Michael. Problemas conceituais e operacionais na avaliação da "adequação das condições residenciais através dos indicadores elaborados com dados dos Censos e das PNAD's. In: Revista Brasileira de Estatística, ano XLII, n^o 168, out/dez, p. 283-314, Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.