

Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação

Tese de Doutorado

As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002)
e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores

Orlando Cariello Filho

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo

Banca examinadora:

Prof. Doutor Luiz Alberto de Campos Gouvêa (orientador) — FAU-UnB

Prof. Doutor Paulo Renato Silveira Bicca — PUC-RS

Prof. Doutor Benny Schvasberg — FAU-UnB

Prof. Doutor Frank Algot Svensson — FAU-UnB

Prof. Doutor Neio Campos — GEA-UnB

Brasília

16 de Fevereiro de 2011

Este trabalho, no que eventualmente tenha de bom,
é dedicado, in memoriam,
aos companheiros e amigos

Gladson da Rocha, arquiteto (1923-2007)

Guynemer Brasil Otero, médico (1917-2009)

José Alberto Silva, operário (1927-2002)

José Valdenor Queiroz, operário (1927-2004)

Lauro Campos, professor (1929-2003)

Agradecimentos

Agradeço a orientação, o apoio, o incentivo e a amizade do professor Luiz Alberto Gouvêa, o Jacaré; o apoio e o incentivo dos integrantes da Banca Examinadora, professores Benny Schvasberg, Frank Svensson, Neio Campos e Paulo Bicca e Márcio Buzar do Coordenador do PPG-FAU José Manoel Morales Sanchez; do ex-Coordenador Neander Furtado; dos funcionários do PPG-FAU, Raquel Xavier dos Santos, João de Souza Borges, Francisco Neto da Silva Júnior, Anderson Luís Ferfoggia

E pelo apoio que, de alguma forma, me foi dado:

Arline Vieira Cariello	Luiz Philippe Peres Torelly
Angela Maria Otero Cariello	Marcelo Cariello Baptista
Denise Cariello	Marcelo Montiel da Rocha
Andréa Otero Cariello	Marcílio Mendes Ferreira
Daniel Otero Cariello	(in memoriam)
Pedro Otero Cariello	Marcos Borges de Resende
Mariana Otero Cariello	Maria de Lourdes Vieira
Aleixo Furtado	Nabil Bonduki
Alex Grawitz	Nilton Correia
Ana Carolina Seixas	Patrícia Cariello Baptista
Antônio Carlos V. Cariello	Patrícia Collela Doyle
Antonio Menezes Júnior	Paula Otero dos Santos
Charlotte Grawitz	Pedro Fiori Arantes
Cláudio Queiroz	Rejane Jung Vianna
Danielle Colin	Renato Baumann
David Duarte de Lima	Suely Gonzales
Franc Cariello	Ulisses Riedel de Resende
Frederico Flósculo P. Barreto	Vânia Otero
Gabriel Dorfman	Paulo Cezar Vargas Freire
Gustavo Mozzer	
José Roberto Bassul	Gabriela, Louise, Carolina e
Júlia Otero dos Santos	Helena, pela alegria
Laís Arantes Vieira	
Larissa Caldas de Carvalho	

Resumo

Esta tese trata das políticas habitacionais implementadas pelo Estado brasileiro, por intermédio do governo federal, entre 1964 e 2002. O marco referencial do início do estudo é o lançamento do Plano Nacional da Habitação (Lei nº 4.380), pelo governo de Castello Branco, o primeiro da ditadura militar; o marco final é o encerramento do governo de Fernando Henrique Cardoso. Abrange-se, assim, as fases tipicamente *intervencionista* e *liberal* (ou neoliberal) da ação governamental na área habitacional, desenvolvida sob a dominação do capital monopolista no país. Pretende-se, com a pesquisa, identificar tanto as características internas dessas políticas no que oficialmente se propõem — a produção e financiamento de habitações —, quanto suas consequências sobre as condições materiais de vida dos trabalhadores e das camadas sociais populares. Parte-se do princípio de que são essas condições, determinadas em última instância pela estrutura da sociedade, que definem o acesso à habitação e sua qualidade; não as ações simplesmente setoriais, como aquelas historicamente praticadas no Brasil, baseadas no crédito para aquisição da casa própria. Verifica-se, pela relação com as políticas salariais e trabalhistas, que a ação governamental representou um fator importante de apoio à compressão salarial e à exclusão de direitos dos trabalhadores, concorrendo assim para a degradação das suas condições de vida, a realimentação do favelamento, do déficit quantitativo e qualitativo de moradias e de outros indicadores da reprodução ampliada da carência e da escassez de habitação.

Abstract

This thesis deals with the housing policies implemented by the Brazilian State via the Federal Government between 1964 and 2002. The referential mark of this study begins with the publication of the National Housing Plan (Law no. 4.380) by president Castello Branco, the first president of the military dictatorship and it finishes with the end of the Cardoso's Administration. The study includes therefore the typically interventionist and liberal (or neoliberal) periods of the governmental action with respect to housing, developed by the domination of the monopolist capital in Brazil. In this study, we intend to identify the internal characteristics of such policies considering what they officially propose –the production and financing of housing – as well as their consequences for the living conditions of workers and popular social classes. We assume that it is these conditions - actually determined by the structure of the society – what defines the access to and the quality of housing; and not only sectoral actions, such as those historically adopted in Brazil, like the financing of house ownership. It is shown via the analysis of the relationship between wages and labor policies at large that the governmental action was an important supporting factor for the wage compression and the exclusion of workers rights, thus leading to the degradation of their life conditions, the booming of slums, the quantitative and qualitative housing deficit and other indicators of the increasing lack/shortage of housing.

Índice

Título	I
Dedicatória	II
Agradecimentos	III
Resumo	IV
Abstract	V
Índice	VI
Introdução	1
Objeto, objetivo e justificativa	5
Problema	9
Hipótese	10
Metodologia e etapas do trabalho	12
Informações complementares	15
Parte I — Socialismo e habitação	17
Capítulo 1	
O socialismo científico e a questão da habitação	18
A “descoberta” da concepção materialista da história	19
Os mecanismos capitalistas da reprodução da penúria da habitação	22
A utopia socialista e a luta de classes	28
Capítulo 2	
A questão da habitação e as reformas do capitalismo	39
A Contribuição de Engels	40
A crítica de Lefebvre	44
O ponto de vista reformista	53
A globalização do “problema da habitação”	63
	VI

Parte II — A construção da política de habitação popular no Brasil	67
Capítulo 3	
A política habitacional em formação	68
Algumas linhas de crítica da política habitacional	69
A intervenção do Estado na questão da habitação	73
A urbanização brasileira no início dos anos 1960	84
O golpe de Estado	87
Capítulo 4	
O Plano Nacional de Habitação de 1964 e o BNH	90
A habitação no centro das políticas do Estado	91
As condições para uma política de crédito	93
Os traços fundamentais da política habitacional de 1964	100
A consolidação da experiência do Estado brasileiro	109
Parte III — O encontro da política habitacional com a política salarial	116
Capítulo 5	
A política habitacional e a situação dos trabalhadores no tempo do BNH	117
A política salarial e trabalhista no regime militar	120
A política habitacional do BNH	130
As contradições entre a habitação popular e o financiamento	133
Resultados da política habitacional da ditadura	136
Capítulo 6	
Habitação popular sob a ideologia neoliberal	144
Política salarial e trabalhista no liberalismo	149
Os efeitos da quebra da estabilidade e do regime do FGTS	163
A política habitacional no pós-BNH	169
Sobre o déficit habitacional	188
Conclusão	193
Referências Bibliográficas	200

Introdução

Introdução

Esta tese, apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB), trata da habitação popular e da atuação do Estado brasileiro nessa área entre os anos de 1964 e 2002, do governo do marechal Castello Branco ao final da gestão de Fernando Henrique Cardoso. Investiga as políticas habitacionais, partindo do princípio de que a intervenção governamental sobre as condições de habitação dos trabalhadores e das camadas sociais populares não se realiza exclusivamente pelas políticas setoriais específicas, mas pelo conjunto de ações que incidem nas suas condições de vida e de trabalho. Nessa perspectiva se discute a atuação do Estado e seus efeitos sobre o quadro do alojamento da população trabalhadora, de seu acesso à moradia e a um hábitat de qualidade. O período definido compreende 20 anos de ditadura e os primeiros 18 anos da redemocratização, dois diferentes regimes políticos da dominação de classe da burguesia monopolista vinculada ao capital financeiro internacional e ao imperialismo, cuja hegemonia no poder foi consolidada com o golpe de 1964. Abrange também diferentes orientações da atuação governamental — a *centralista*, ou *intervencionista*, típica do regime militar, e a *liberal*, ou *neoliberal*, consolidada na vigência da Constituição de 1988 —, com reflexos importantes nas questões sociais e na política habitacional.

Na virada para o século XXI, decorridas quase sete décadas de atuação estatal e quatro desde a colocação da questão habitacional no centro das políticas de governo, os resultados do Censo indicavam a necessidade de 6,5 milhões de moradias populares, 83% das quais para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, e expunham as enormes carências do hábitat dessas camadas sociais.¹ A estas somavam-se carências de outra natureza — alimentação, saúde,

¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: M. Cidades/SNH, 2004; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – CEI. Déficit habitacional no Brasil 2005, in *Informativo CEI*, abril de 2007. Belo Horizonte: FJP-CEI, 2007.

educação etc. —, deixando evidente que as condições de habitação constituem tão somente um aspecto (certamente de grande importância) das condições gerais de vida da população trabalhadora, e ainda que o agravamento destas reflete a intensificação extrema da exploração do trabalho pelo capital monopolista no Brasil, especialmente após 1964.

Assim, a discussão proposta passa pela relação da política habitacional com a política salarial e trabalhista, aspecto da ação governamental (e de sua política econômica) que afeta as condições de vida dos trabalhadores de forma direta e imediata. Em todo o período abordado, as políticas de habitação popular foram invariavelmente centradas na promoção da *casa própria*, via crédito de longo prazo alimentado pelos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Aliás, desde os programas pioneiros de Getúlio Vargas, estruturados nos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs), a poupança compulsória dos trabalhadores tem financiado a habitação popular no Brasil. Já as políticas salariais e trabalhistas constituíram invariavelmente instrumentos de confisco e de exclusão de direitos e conquistas dos trabalhadores, cujos resultados podem ser medidos pelo salário mínimo, cujo valor real, em 2002, estava reduzido à terça parte do valor que tinha em 1964.² Essa contradição é chave para o entendimento do lugar da habitação na estratégia de poder e de acumulação da burguesia monopolista e do imperialismo e a conformação do quadro das condições de alojamento dos trabalhadores.

A base teórica da discussão é a concepção materialista e dialética da história, sintetizada na tese expressa por Karl Marx de que as relações de produção constituem a estrutura econômica da sociedade, de forma que o processo da vida social, política e intelectual em geral é condicionado pelo modo de produção da vida material.³ Friedrich Engels em sua *Contribuição ao problema da habitação*, trouxe o materialismo histórico para o debate específico da questão

² DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Município de São Paulo: Salário Mínimo Real*, in www.dieese.org/esp/salmin (acessado em 10/08/2010).

³ Ver MARX, Karl. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa (Portugal): Estampa / São Paulo: Mandacaru, 1989. P 28. Engels empregou também a expressão "materialismo histórico" para designar "essa concepção dos roteiros da história universal que vê a causa final e a causa propulsora decisiva de todos os acontecimentos históricos importantes no desenvolvimento econômico da sociedade, nas transformações do modo de produção e de troca, na consequente divisão da sociedade em diferentes classes e nas lutas dessas classes entre si" (ENGELS, Friedrich. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas*, Vol. 2. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961. P.293).

do alojamento popular, e firmou duas idéias centrais: 1º) a *penúria da habitação* para os trabalhadores tem origem na própria natureza do capitalismo, na exploração do trabalho pelo capital, na miséria e na desigualdade por ela geradas; 2º) “o Estado atual não pode nem quer remediar o mal da habitação, (pois) não é senão o poder organizado conjunto das classes possuidoras, dos latifundiários e dos capitalistas contra as classes exploradas, os camponeses e os operários”.⁴ Esses princípios balizam o desenvolvimento do trabalho. Os fundamentos empíricos para o estabelecimento da discussão estão na própria realidade da habitação popular na sociedade brasileira, expressão da crise aguda e permanente do hábitat das massas trabalhadoras no mundo capitalista, que leva 15 por cento da população do planeta (mais de um bilhão de pessoas) a viver em favelas neste início de século.⁵

Com esta tese pretende-se dar seguimento à linha de estudo desenvolvida com a dissertação *Reforma urbana ou revolução social? Uma discussão sobre os limites e o papel das propostas de reforma da cidade brasileira*, no Mestrado concluído em 1999, na FAU-UnB, sob orientação do professor Frank Svensson. Nela, a questão da habitação dos trabalhadores ilustra a crítica — também proposta sobre a base teórica da concepção materialista e dialética da história — do ideário do *movimento da reforma urbana*. As concepções criticadas destacam uma certa “função social” da cidade e da propriedade privada, tida como uma qualidade intrínseca de servir ao interesse geral, que pode ser resgatada com o emprego de políticas, práticas e instrumentos de democratização do Estado. Tratava-se, naquele trabalho, de demonstrar com exemplos da história da moradia popular no Brasil e no Distrito Federal, que mesmo o Estado detendo meios excepcionais de intervenção, mobilizando recursos gigantescos e sendo dirigido por idéias reformadoras, a sociedade capitalista reproduz, de forma objetiva e incessante, as desigualdades na apropriação do espaço e os chamados “problemas urbanos”: o crescimento anárquico das cidades, a ocupação e utilização predatória do meio ambiente natural, a degradação do ambiente urbano, o aumento incessante das favelas e da população de rua, o fracasso dos planos territoriais e urbanísticos de intenções igualitárias.

⁴ ENGELS, Friedrich, Contribuição ao Problema da Habitação, in MARX, K. e ENGELS, F., *Obras Escolhidas*, Vol. 2. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961. P.158.

⁵ Ver DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. P. 34.

Objeto, objetivo e justificativa

O objeto da pesquisa é o conjunto das políticas habitacionais federais implementadas no Brasil entre 1964 e 2002 — do *Plano Nacional da Habitação* do governo de Castello Branco à *Política Nacional de Habitação* do governo de Fernando Henrique Cardoso —, e sua relação com o quadro da situação de habitação dos trabalhadores, visto como parte das condições materiais de existência desse contingente social.

São examinadas quase quatro décadas de política habitacional, iniciadas com a transformação da questão da habitação em matéria de planejamento e de ação permanentes do governo central, a instituição de aparato institucional e de fontes de recursos específicas para uma ação continuada em escala nacional. Seguem-se ao ciclo pioneiro da produção estatal de moradias no país, que vai de 1937 a 1964, durante o qual os institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) produziram pouco mais de 140 mil moradias.

O objetivo é investigar o papel das políticas habitacionais daquele período no processo de reprodução da carência e escassez de habitação dos trabalhadores, coerentemente com a concepção de que a origem do problema da habitação dos trabalhadores está na exploração do trabalho pelo capital, na pobreza e desigualdade dela resultantes. Isso implica entender que o Estado não atua sobre a questão habitacional apenas por intermédio de uma política setorial, mas sim por todo o conjunto de políticas e ações governamentais que interferem nas condições de vida da população trabalhadora, nas suas condições de acesso à moradia e a um hábitat de qualidade. Portanto, para além da eficácia das políticas habitacionais em si (nos propósitos oficiais), este trabalho tenta identificar suas implicações econômicas, sociais, políticas e ideológicas e sua interação com as demais políticas de governo, em particular com as políticas salariais e trabalhistas. O período focado permite analisar e comparar a ação do Estado sob duas orientações políticas diferentes: aquela correntemente denominada *intervencionista*, típica do regime militar e do tempo do então todo-poderoso Banco Nacional da Habitação (BNH), e a *liberal*, predominante a partir da década de 1990.

A **justificativa** primeira da pesquisa proposta está na necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os efeitos gerais das políticas habitacionais praticadas no Brasil pelos governos centrais, à base de uma abordagem crítica questionadora da ordem econômica e social capitalista. É decisivo o peso da questão habitacional no Brasil, país onde cerca de 140 milhões de pessoas (80 por cento da população) viviam em cidades no ano 2000, e três quartas partes das edificações existentes são de uso residencial. A questão da habitação tem relação de causa e efeito com praticamente tudo que se refere ao espaço e ao ambiente produzidos pela sociedade: não é questão exclusiva das cidades e de sua população, mas é nas áreas urbanas que ela toma proporções mais dramáticas.

Nos últimos 70 anos, período em que nasce e progride o envolvimento do Estado na produção da habitação popular (ou de “interesse social”), enorme variedade de políticas, planos, programas e instituições governamentais foi lançada, imenso volume de recursos foi mobilizado para a construção e financiamento de moradias. Entre 1964 e 2002 foram investidos 140 bilhões de reais (em valores de 2004) para produzir 8,5 milhões de unidades habitacionais, praticamente a meta anunciada por Castello Branco para os primeiros quatro anos de atividade do BNH, quando a população brasileira beirava os 80 milhões de habitantes (meta não cumprida). Mesmo assim, o quadro das condições de moradia dos trabalhadores agravou-se incessantemente nesse tempo, e são muitas as evidências da deterioração do habitat popular: multiplicaram-se os moradores de rua, os sem-teto, as periferias miseráveis e carentes de infra-estrutura, as favelas, que tornaram-se também espaços onde, com frequência, a violência social assume a feição e as proporções de uma guerra civil anárquica e despolarizada.

Tudo expressa o fenômeno da urbanização acelerada do Brasil do século XX, especialmente em sua segunda metade, mas sobretudo o processo de forte concentração de renda e de empobrecimento da população. É a urbanização que Milton Santos descreve como “uma fatalidade neste País, (...) com aumento do desemprego, do subemprego e do emprego mal pago e a presença de volantes nas cidades médias e nas cidades pequenas”.⁶ É o produto da acumulação capitalista e das contradições próprias desse processo na sociedade brasileira.

⁶ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998. P. 121.

Duas grandes fases, que se diferenciam em primeiro lugar pela postura e o grau de intervenção do governo central (ou dos governos) na questão, caracterizam a política habitacional no período analisado. A primeira delas, de 1964 a 1986, inicia-se com o anúncio do Plano Nacional de Habitação e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), prolonga-se por mais de vinte anos de ditadura e quase dois anos de governo civil da chamada “nova república”, como fase de intensa intervenção, de forte centralização das ações de planejamento, produção e financiamento de moradias por parte do governo federal, num controle típico do regime militar. A segunda fase, de 1987 a 2002, de crescente orientação liberal, inicia-se com a extinção do BNH e a transferência de suas funções à Caixa Econômica Federal (CEF), se afirma na redemocratização burguesa e na vigência da Constituição de 1988. É caracterizada pela linha de apoio ao mercado da moradia (o governo provendo o crédito para o acesso ao mercado), que significa o progressivo afastamento do executivo federal da produção direta de habitações; pela transferência de encargos aos governos estaduais e locais; pela delegação de poder de decisão (além de recursos financeiros) diretamente ao capital privado (o mercado), a organizações “sociais” ou “não governamentais”; pelo tratamento com “ações emergenciais” e “focalizadas” dos casos que no jargão neoliberal são denominados “situações habitacionais socialmente graves”.

As fases intervencionista e liberal mantiveram, todavia, importantes traços em comum, como o centro no financiamento da casa própria com o emprego de recursos extraídos dos próprios trabalhadores. São recursos oriundos da poupança compulsória, reunida no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinados à habitação das camadas mais pobres da sociedade; ou voluntária, captada por meio das cadernetas de poupança, para as camadas classificadas como médias. Ambas as fases foram também tempos de crescente deterioração do quadro das condições de moradia da população brasileira, de reprodução da escassez e da carência da habitação dos trabalhadores.

Desde que o Estado brasileiro assumiu a questão por meio do executivo federal, as políticas habitacionais tornaram-se elementos fundamentais da estratégia de poder do capital e fatores de peso nas políticas econômicas, e seu alcance extrapola a esfera setorial. Além da qualidade do hábitat, elas afetam o poder aquisitivo da população trabalhadora e seu emprego — como se viu com o

fim da estabilidade e a criação do FGTS —, sua independência e capacidade de ação política. Por isso, avaliações pretensamente “neutras” ou “técnicas” não são ferramentas apropriadas para identificar e analisar o conjunto dos efeitos das políticas habitacionais, inclusive os *efeitos colaterais* sobre os trabalhadores, e para explicar seu real papel na conformação do quadro da moradia no Brasil.

A realização da discussão nos termos propostos requer ultrapassar construções ideológicas que permeiam o tratamento do problema da habitação no plano do senso comum e impedem que sejam enxergados aspectos fundamentais da questão. Mais freqüentemente prendem-se a visões “desenvolvimentistas”, que vinculam a solução dos problemas sociais ao crescimento econômico, e assim difunde o tradicional discurso da classe dominante segundo o qual “o bolo deve crescer para depois ser dividido”. Entre outros efeitos, essas visões tendem a resumir o debate das políticas habitacionais (e das políticas públicas em geral), a uma disputa entre “intervencionismo” e “liberalismo” e a estabelecer, assim, uma falsa polêmica que obscurece as causas do problema e desvia sua discussão dos questionamentos à ordem capitalista. Essas duas orientações não constituem, todavia, opções técnicas, e sim linhas de ação que prevalecem no Estado, em meio a diferentes conjunturas mundiais e nacionais, em função dos interesses do capital.

É um desdobramento da visão “desenvolvimentista” a idéia de que a solução do problema da moradia depende apenas de investimentos financeiros massivos, de “sentido social”, por parte do governo federal. É certo que, nos marcos do regime atual, o aporte de recursos públicos é essencial à *administração* do problema, inclusive na forma de subsídios dirigidos ao atendimento da parcela da população trabalhadora que o jargão tecnocrático denomina de “situada abaixo da linha da pobreza”, assim como é certo que, pela dimensão do problema, o grosso desses recursos só pode ser provido pela União. Mas também é verdade que a habitação revestindo a forma econômica de mercadoria — como ocorre também com outras necessidades sociais na sociedade capitalista —, o acesso ao alojamento é definido, em última instância, pela capacidade de se pagar por ela.

Problema

Se, como afirma Engels, a *penúria*⁷ — ou a escassez e a carência — de habitação dos trabalhadores e das camadas populares é um produto do capitalismo, um problema social menor e secundário do modo de produção e que somente desaparecerá com a transição para uma sociedade sem classes; se o Estado burguês, “o capitalista coletivo ideal”, não pode nem quer realmente eliminar esse problema, que papel teriam tido as políticas habitacionais desenvolvidas na sociedade brasileira, alçadas ao centro das políticas de Estado com o Plano Nacional de Habitação de 1964?

Contribuíram para melhorar ou amenizar de alguma forma as condições gerais de moradia da população trabalhadora? Terão sido apenas *inefícazes*, *insuficientes* para enfrentar o problema? Terão “simplesmente” se afastado das camadas populares mais carentes (nas quais se concentram o déficit e as situações habitacionais mais graves) movidos pelos critérios bancários que dominam o Sistema Financeiro da Habitação? Ou terão constituído *fatores de reprodução da penúria, da carência e da escassez da habitação dos trabalhadores*, seja por sua ação no campo habitacional propriamente dito, seja por sua inter-relação com as ações governamentais em outras áreas, particularmente as que afetam mais diretamente as condições de vida do proletariado e das camadas sociais populares, como as políticas salariais e trabalhistas? Em outras palavras, as políticas de habitação implementadas pelos governos federais no período abordado concorreram de alguma forma para a universalização da habitação e de um habitat de qualidade, ou atuaram em sentido contrário? E terá existido diferença substantiva, nos resultados, entre as políticas de traço *intervencionista* ou *centralista*, características dos tempos do regime militar, e aquelas de traço *liberal* ou *neoliberal*, típicas do pós-BNH e da década de 1990?

⁷ Ver ENGELS, F. Contribuição ao Problema da Habitação. “Penúria da habitação” foi expressão empregada por Engels para descrever a situação de habitação da população trabalhadora sob o capitalismo, caracterizada pela escassez, precariedade e deterioração das moradias.

Hipótese

A hipótese que se discute é de que as políticas federais de habitação implementadas pelos governos federais, de Castello Branco a Fernando Henrique Cardoso, entre 1964 e 2002, não só foram incapazes de fazer frente à penúria que atinge parte considerável da população brasileira, como na verdade concorreram, em articulação com o conjunto das ações governamentais, para sua reprodução ampliada. A evolução do quadro do alojamento dos trabalhadores em todo o período evidencia a ineficácia da ação governamental, o distanciamento dos meios e formas de provimento que ela utiliza em relação às condições de vida da parcela da população mais atingida pela carência e escassez de habitação. Mas, além disso, o vínculo da política habitacional com os projetos de dominação e acumulação do grande capital no país aponta para uma participação importante no processo de intensificação da exploração do trabalho, na conseqüente degradação das condições materiais de vida dos trabalhadores e, assim, de suas condições de moradia.

As políticas habitacionais do capitalismo subordinam-se, em última instância, à natureza exploradora e desigual do modo de produção e à função do Estado como instrumento político, ideológico e econômico da dominação de classe da burguesia e da reprodução da ordem burguesa. No Brasil, desde as iniciativas pioneiras no governo de Vargas, quando a habitação foi transformada em mais um fator de atração dos trabalhadores e de controle social para o projeto de desenvolvimento baseado na indústria, também são as demandas políticas e econômicas do capital, e não as necessidades da moradia das camadas populares, que comandam historicamente a ação governamental na questão da habitação. O Plano Nacional de Habitação, montado nos primeiros anos do regime militar, representa o processamento da experiência acumulada pelo Estado brasileiro na questão e sua adaptação à hegemonia do capital monopolista no poder, definida com o golpe de 1964: a ditadura não escondeu que seus objetivos eram a reativação da economia, a geração de empregos, a estabilização política do regime militar, a formação de uma consciência conservadora nos trabalhadores. Os fundamentos do PNH continuaram a balizar e a estruturar as políticas

habitacionais pelas décadas seguintes, o que tem concorrido para a reprodução do quadro de carência e escassez de habitação dos trabalhadores por duas vias:

1) Ao adotar o modelo de provimento baseado no crédito para a casa própria, sustentado por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e cadernetas de poupança, a política habitacional coloca-se sob uma lógica iminentemente capitalista — bancária e industrial —, que a distancia da maioria da população, em função mesmo da realidade econômica e social desta. Não atende à demanda já estabelecida, tampouco faz frente ao seu crescimento vegetativo ou àquele gerado pelo violento processo de urbanização acelerado e desigual que caracteriza a sociedade brasileira moderna. Essa condição é crônica na política habitacional iniciada em 1964, que nas três primeiras décadas de atuação teve apenas a terça parte de sua produção dirigida aos setores populares. apesar de financiada por recursos do conjunto dos assalariados (FGTS) e de pequenos poupadores (cadernetas).⁸

2) Ao contribuir para facilitar a imposição aos trabalhadores das políticas de compressão salarial e exclusão de direitos trabalhistas dos governos das quatro décadas abrangidas neste estudo, assim como para sua viabilização econômica por via do FGTS, a política habitacional concorre decisivamente para o agravamento das condições de vida da população, inclusive de suas condições de moradia. A superexploração do trabalho, assim concretizada, constitui a base da estratégia de acumulação acelerada estabelecida pelo capital monopolista e o imperialismo e o motor do processo de concentração da renda a partir de 1964.

A perspectiva da casa própria financiada a longo prazo — ilusória, porque nunca abrangeu sequer uma parcela significativa da população carente de habitação, e provavelmente jamais o fará —, representa desde sua implantação uma espécie de política compensatória para o arrocho salarial e a exclusão de direitos trabalhistas. Estes, impostos diretamente pelos governos militares e da “nova república”, passaram a ser concretizados por via da desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, e pela “livre negociação” salarial, instituídas pelos governos neoliberais da década de 1990. O FGTS, principal financiador da habitação para as camadas de renda mais baixa, continua a

⁸ Ver AZEVEDO, Sérgio de. A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências, in FERNANDES, Ana e SOUZA, Angela Gordilho (orgs.), *Habitação no Brasil: reflexões, avaliações e propostas*. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004. P. 93.

desempenhar os mesmos papéis que lhe foram designados quando a ditadura o instituiu: por um lado, trabalha como um poderoso instrumento de transferência de renda do trabalho para o capital (que se afasta progressivamente do compromisso com a moradia); por outro, estabelece um regime de extrema facilidade para as demissões, operando para manter os salários sob a pressão permanente do desemprego e da rotatividade.

A forma política da dominação da grande burguesia e do imperialismo transitou da ditadura militar para o regime democrático burguês em meados da década de 1980, como forma de manutenção do poder. A orientação política por ela imprimida ao Estado passou do intervencionismo e do centralismo para o liberalismo ou neoliberalismo, adaptando-se às transformações do capitalismo mundial e suas repercussões na economia e na sociedade brasileiras. Não se alterou, contudo, a estratégia de acumulação acelerada do capital monopolista, e tampouco se transformaram o papel e os resultados da política habitacional.

Metodologia e etapas do trabalho

A partir da base teórica e dos pressupostos informados, o trabalho desenvolveu-se metodologicamente nas seguintes vertentes principais: 1º) a identificação da crítica da política habitacional e das linhas de abordagem nela presentes; 2º) a identificação da crítica da política salarial e trabalhista; 3º) a coleta de informações e dados estatísticos relativos ao objeto da tese, no que se refere tanto à política habitacional quanto à política salarial e trabalhista, tomando como fontes básicas: 1) livros e textos de autores representativos do ideário que, em cada tempo, informa e orienta a concepção e a implementação da política habitacional e da política salarial e trabalhista; 2) documentos oficiais, legislação e outras manifestações que expõem as bases da política habitacional em cada momento e contribuem para a compreensão das intenções com que foram concebidas; 3) dados relativos ao processo de urbanização, às condições de habitação e condições materiais de vida da população trabalhadora no Brasil,

obtidos dos Censos do IBGE e de levantamentos realizados por outras instituições de pesquisa, como o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. A investigação da relação entre política habitacional e a política salarial e trabalhista conduz a discussão. Trata-se de esclarecer como se dá, e que resultados concretos gera, a combinação entre as políticas de crédito para aquisição da casa própria, sustentadas por recursos captados dos próprios trabalhadores, com políticas de compressão salarial, que corroem o poder aquisitivo dos mesmos.

A tese é estruturada da seguinte forma:

— Esta Introdução apresenta os fundamentos da tese, seu objeto, o problema, a hipótese, a justificativa, a metodologia e as etapas do trabalho;

— A *Parte I – Socialismo e habitação* procura apresentar os fundamentos da concepção materialista da história em ligação com a questão do alojamento dos trabalhadores. O *Capítulo 1 – O socialismo científico e a questão da habitação* procura resumir as idéias centrais da concepção materialista e dialética da história e as leis gerais da economia capitalista empregadas na análise da questão da habitação, e estabelece uma breve discussão sobre a sua concepção no socialismo científico e no socialismo utópico. O *Capítulo 2 – A questão da habitação e as reformas do capitalismo* procura retratar a discussão, que adentra o século XX, sobre as concepções de Marx e Engels, e mostrar que as idéias criticadas em *Contribuição ao problema da habitação* não só orientam o pensamento reformista atual, como em sua essência foram adotadas pelo Estado capitalista, quando este incorpora a questão da habitação à sua esfera de intervenção permanente.

— A *Parte II – A construção da política habitacional* procura expor o processo de engendramento da intervenção do Estado e a conformação do “modelo” consolidado no regime militar. O *Capítulo 3 – A política habitacional em formação* realiza um breve relato da produção crítica relativa às políticas federais de habitação do período 1964-2002, identificando as contribuições de quatro autores representativos de diferentes linhas de análise — Gabriel Bolaffi, Sérgio de Azevedo, Nabil Bonduki e Eduardo Fagnani. Posteriormente, são relatados o surgimento e o desenvolvimento dos programas pioneiros de Getúlio Vargas, como antecedentes da fase em que a política habitacional é tornada

questão central do Estado brasileiro, além do incremento do processo de urbanização no Brasil e as transformações no poder político advindas do golpe de 1964. O *Capítulo 4 - O Plano Nacional de Habitação de 1964 e o BNH* relata a conformação da moderna política habitacional no governo militar de Castello Branco, a ascendência do grande empresariado na sua concepção e direção e a absorção da experiência anterior do Estado brasileiro na questão.

— A *Parte III — O encontro da política habitacional com a política salarial* procura traçar, em dois capítulos, o paralelo dessas duas frentes da estratégia de poder e de acumulação do capital monopolista no Brasil no pós-1964. O *Capítulo 5 — A política habitacional e a situação dos trabalhadores no tempo do BNH* discute a relação de interdependência econômica e política entre a política habitacional centralista, rigidamente controlada pelo governo federal, e a política de compressão salarial e exclusão de direitos trabalhistas, ambas impostas ditatorialmente pelo regime militar. O *Capítulo 6 — Habitação popular sob a ideologia neoliberal* estabelece a mesma inter-relação para a época do pós-BNH e da ascensão da ideologia do neoliberalismo ao comando do Estado brasileiro, quando a política de “livre negociação” de salários, de desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas encontra correspondência nas práticas e normas aplicadas à política habitacional, submetida aos desígnios dos bancos, da indústria da construção civil e do mercado imobiliário. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — instrumento de facilitação das demissões, de promoção da rotatividade no emprego e de compressão salarial, e ao mesmo tempo financiador da habitação popular — constitui elo de ligação da política salarial e trabalhista com a política habitacional e da ligação entre as fases intervencionista e liberal.

— A *Conclusão* confirma a hipótese: subordinada aos interesses da grande burguesia e integrada à estratégia de poder e de acumulação do capital monopolista, cujo elemento central é a intensificação da exploração do trabalho, a política habitacional articula-se com as demais ações do Estado, que concorrem para a degradação das condições de vida dos trabalhadores e das camadas populares, e assim contribui direta e indiretamente para a deterioração de suas condições de moradia e de seu hábitat.

Informações complementares

Duas observações sobre o encaminhamento do trabalho e da discussão que ele comporta são particularmente importantes. A primeira é o registro da contribuição crítica de autores com produção importante sobre a política habitacional federal em fases específicas ou em aspectos particulares da ação governamental, entre eles Luiz Alberto Gouvêa, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Lúcio Kowarick, Dilvo Peruzzo, Eva Blay e todos os demais citados ao longo do texto.

A segunda diz respeito à ênfase no salário mínimo como referência para a medida da variação do poder aquisitivo dos trabalhadores, que segue o entendimento de estudiosos da política salarial, como Edmilson Costa, firmando a representatividade desse dado. Segundo Costa, os trabalhadores que ganhavam salário mínimo no período 1964-1985 representavam um terço da mão-de-obra ativa, mas isso não significava que os outros vivessem em condições muito mais vantajosas, nem que ele deixasse de ser referência para as demais faixas de remuneração.⁹ Esta posição é semelhante à do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos.

É necessário fazer, também, alguns esclarecimentos referentes à terminologia e a conceitos empregados. *Habitar* tem o significado de “ocupar como residência; residir, morar, viver em”, “tornar habitado; ocupar, povoar” ou ainda “ter *habitat* em”.¹⁰ Relacionados a esse verbo, são empregados os seguintes conceitos: *moradia* refere-se à unidade de habitação propriamente dita; *habitação* ao espaço da cidade; *habitat* ao espaço da região (“total de características ecológicas do lugar específico habitado por um organismo ou população”).¹¹ Emprega-se *política habitacional* para nomear a orientação ampla, o conjunto de objetivos e normas gerais estabelecidos para a ação governamental em um período longo, correspondente ao tempo de duração de um governo ou de alguns

⁹ Ver COSTA, Edmilson. *A política salarial no Brasil (1964-1985): 21 anos de arrocho salarial e acumulação predatória*. São Paulo: Boitempo, 1997. P. 42.

¹⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.11a)*. Curitiba: Positivo Informática, 2004.

¹¹ Os conceitos de *moradia*, *habitação* e *habitat* são os adotados pelo professor Luiz Alberto Gouvêa (FAU-UnB).

governos; *planos, programas e projetos* são as ações secundárias que normalmente integram a política habitacional e a concretizam.

Finalmente, deve ser registrado que, em consonância com a base teórica adotada, neste trabalho a habitação é considerada como um produto histórico, para a qual não há uma fórmula válida para todo tempo e qualquer lugar, para todas as formações econômico-sociais, ou ainda modelos e padrões universais. Pode-se fazer uma analogia com a afirmação de Marx ao tratar da relação entre produção e consumo: “A fome é a fome, mas a fome que se satisfaz com carne cozinhada, comida com faca e garfo, não é a mesma fome que come a carne crua servindo-se das mãos, das unhas, dos dentes”.¹² Portanto a *solução do “problema da habitação”* só pode ser pensada como o atendimento de necessidades (de alojamento da população) em contínua transformação, comandado, em última instância, pelo desenvolvimento das forças produtivas materiais.

¹² MARX, K. *Contribuição para a crítica da economia política*. P. 220.

Parte I

Socialismo e habitação

O socialismo científico e a questão da habitação

Os textos de Friedrich Engels “As grandes cidades”, capítulo de *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*,¹³ de 1845, e *Contribuição ao problema da habitação*, de 1872/1873, são, em geral, considerados sínteses da concepção do socialismo científico (ou comunismo científico) sobre a cidade moderna e o processo de urbanização capitalista. No primeiro, ele descreve as condições de vida dos operários ingleses, inclusive as precárias condições de moradia nos bairros proletários gerados na industrialização. No segundo, critica as concepções idealistas e as propostas burguesas e pequeno burguesas para o "problema da habitação" — cuja essência falaciosa, diz, é tornar o operário proprietário de sua moradia —, e consolida a afirmação de que a penúria da habitação não tem solução no regime capitalista.

Os dois textos configuram, realmente, análises mais específicas da cidade e da habitação, dentro do amplo trabalho teórico e militante de desenvolvimento do materialismo histórico e dialético e de investigação do modo de produção capitalista empreendido em conjunto por Karl Marx e o próprio Engels, fundadores, por assim dizer, do socialismo científico. São frequentes, ao longo de seu trabalho, as referências à urbanização capitalista, mas sua grande contribuição ao conhecimento do tema está no caminho que sua concepção crítica abre para a explicação da sociedade e seus fenômenos. Eles deixam claro o entendimento de

¹³ ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Lisboa (Portugal): Presença, 1975.

que “tudo muda, só não muda a lei do movimento segundo a qual tudo muda”,¹⁴ e de que as idéias, noções e concepções, a consciência do homem enfim, também mudam conforme se alteram as condições de sua existência material, suas relações e sua vida social, como registra David Harvey.¹⁵

A “descoberta” da concepção materialista da história

Segundo Engels, com a concepção materialista da história e o desvendamento do mecanismo da produção capitalista através da mais-valia, Marx leva o materialismo a converter-se em uma ciência.¹⁶ Desse ponto de vista, os processos de produção e troca constituem a base da ordem social, da divisão dos homens em classes ou camadas; as causas das transformações sociais e das revoluções políticas estão localizadas nas transformações ocorridas nesse modo de produção e de troca, na economia e não na evolução das idéias ou na filosofia:

“(…) na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência”¹⁷ — afirma Marx.

O próprio socialismo científico foi visto por Marx e Engels como um desenvolvimento, na sua forma teórica, do pensamento dos filósofos franceses do século XVIII, precursores da revolução burguesa de 1789, mas no seu conteúdo como “o produto necessário da luta entre as duas classes formadas

¹⁴ Citação de F. Engels em CAMPOS, Lauro. *A crise completa: a economia política do não*. São Paulo: Boitempo, 2001. P. 300.

¹⁵ Ver HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2009. P. 37.

¹⁶ Ver ENGELS, F. Do socialismo utópico ao socialismo científico. P. 322.

¹⁷ MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. P. 28.

historicamente: o proletariado e a burguesia".¹⁸ Resulta, em última instância, do desenvolvimento do capitalismo.

A urbanização necessária

Marx e Engels identificam no modo de produção capitalista e nas suas leis econômicas as origens e as características da urbanização acelerada e das cidades modernas, que acompanham a revolução burguesa e seu componente — a revolução industrial —, como expressam no *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848:

"A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou grandes centros urbanos; aumentou prodigiosamente a população das cidades em relação à dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida rural. Do mesmo modo que subordinou o campo à cidade, os países bárbaros ou semibárbaros aos países civilizados, subordinou os povos camponeses aos povos burgueses, o Oriente ao Ocidente.

"A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos."¹⁹

Assim, as necessidades da acumulação do capital levam ao surgimento das grandes metrópoles e dos chamados problemas urbanos, como o crescimento anárquico e predatório das cidades, a poluição, o congestionamento. São as relações de produção e as demais relações sociais capitalistas, o antagonismo entre burguesia e proletariado, que geram e regem as desigualdades na produção e apropriação do espaço habitado. As más condições de habitação dos trabalhadores, as favelas, os cortiços, a existência dos sem-teto e moradores de rua, não podem ser interpretadas como desvios casuais ou temporários da sociedade, ou resultado da vontade de quem quer que seja. Ao contrário, constituem manifestações concretas da natureza exploradora e iníqua do capitalismo.

¹⁸ ENGELS, F. Do socialismo utópico ao socialismo científico. P. 321.

¹⁹ MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol. 1*, São Paulo: Alfa-Omega, sem data. P. 25.

Em *O Capital*, Marx ilustra sua formulação da *lei geral da acumulação capitalista* com o confronto entre o crescimento incomum da riqueza na Inglaterra, entre 1846 e 1866, e a degradação das condições de vida dos trabalhadores, o aumento da miséria, a deterioração do habitat e da saúde do proletariado e dos trabalhadores em geral no mesmo período. Ele relata que o caráter antagônico da acumulação capitalista, e conseqüentemente das relações capitalistas de propriedade torna-se tão evidente que os relatórios oficiais ingleses sobre a habitação operária, àquela época, estavam cheios de “investidas heterodoxas à propriedade e a seus direitos”.²⁰ Uma passagem é particularmente reveladora da relevância que o socialismo científico confere à questão da habitação, como fator de exposição da relação entre o habitat e as contradições sociais, entre as condições de moradia e a exploração dos trabalhadores:

"Só conhecendo as leis econômicas conseguimos descobrir a conexão íntima entre os tormentos da fome das camadas trabalhadoras mais laboriosas e a dilapidação dos ricos, grosseira ou refinada, baseada na acumulação capitalista. Já a situação habitacional é fácil de entender. Qualquer observador desprevenido percebe que, quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis as habitações dos trabalhadores." ²¹

Os problemas da habitação dos trabalhadores são descritos por Engels na mesma linha — em ligação com o processo da acumulação capitalista —, com o alerta de que “más habitações, superpovoadas e insalubres” não são uma peculiaridade do capitalismo, nem tampouco “uma das misérias próprias do proletariado moderno”. Segundo afirma, a “crise de habitação” afetou todas as classes oprimidas ao longo da história, embora tenha uma expressão particular na sociedade burguesa, ligada ao processo da urbanização intensa e acelerada:

“O que hoje se entende por escassez de habitação é o particular agravamento das más condições de moradia dos operários em consequência da afluência repentina de população para as grandes cidades; é um formidável aumento dos aluguéis, uma maior aglomeração de inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade total de encontrar abrigo. E esta penúria de habitação dá tanto o que falar porque

²⁰ MARX, Karl. *O Capital — crítica da economia política, Livro 1, Vol. 2*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. P. 764.

²¹ *Ibid.* P. 764.

não afeta somente a classe operária, mas igualmente a pequena burguesia."²²

As concepções de Marx e Engels sobre a exploração do trabalho assalariado, a anarquia da produção e o Estado balizam a discussão das questões relacionadas diretamente à habitação e à urbanização.

Os mecanismos capitalistas da reprodução da penúria da habitação

A contradição fundamental do capitalismo opõe a produção social à apropriação privada capitalista, e reveste a forma de antagonismo entre o proletariado (classe dominada, explorada, detentora da força de trabalho) e a burguesia (classe dominante, exploradora, detentora dos meios de produção). Trata-se de um regime caracterizado pela produção, troca, compra e venda de mercadorias, cujo pressuposto é um alto grau de desenvolvimento da divisão social do trabalho e, segundo Marx e Engels, sua análise econômica requer sejam distinguidas as categorias *valor de uso* e *valor de troca*, historicamente condicionadas:

"A utilidade de uma coisa faz dela um valor-de-uso. Mas essa utilidade não é algo aéreo. Determinada pelas propriedades materialmente inerentes à mercadoria, só existe através delas. A própria mercadoria, como ferro, trigo, diamante etc., é, por isso mesmo, um valor-de-uso, um bem."²³

Na sociedade capitalista, "os valores-de-uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor-de-troca",²⁴ segundo Marx. O valor de uso refere-se a uma relação entre consumidor e objeto consumido, enquanto o valor de troca refere-se a uma relação quantitativa entre as coisas, que na realidade expressa uma *relação social* entre os donos de mercadorias: "O que determina a grandeza do

²² ENGELS, Friedrich, Contribuição ao problema da Habitação. P. 118.

²³ MARX, Karl, *O Capital, Livro I, Vol. I*. P. 42.

²⁴ *Ibid.* P. 43.

valor (...) é a quantidade do trabalho socialmente necessário para a produção de um valor-de-uso".²⁵

A força de trabalho dos operários também constitui uma mercadoria, que como todas as demais tem seu valor determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção e reprodução. No caso, o tempo de trabalho necessário à produção dos meios de subsistência requeridos para a manutenção do trabalhador e a reprodução de sua "espécie", isto é, de sua classe: alimentos, vestuário, transporte, habitação, entre outros, todos revestindo a forma econômica de mercadoria. Em tese, o salário é o meio de o trabalhador obter tais mercadorias.

Para realizar sua função na produção social, a força de trabalho tem que ser vendida ao proprietário dos meios de produção, tornar-se capital e gerar valor maior que o seu próprio valor quando posta em ação. O resultado do trabalho excedente, incorporado ao produto desse processo, é apropriado individualmente pelo capitalista. O conceito de mais-valia, a explicação do processo de produção do capital e de sua natureza exploradora, é descrita da seguinte forma por Engels:

"(...) a pedra angular do modo de produção capitalista reside no fato de que a ordem social presente permite aos capitalistas comprar por seu valor a força de trabalho do operário e ao mesmo tempo extrair dela muito mais do que o seu valor, fazendo o operário trabalhar mais tempo do que o necessário para a reprodução do preço pago pela força de trabalho. A mais-valia produzida dessa maneira é dividida entre todos os membros da classe capitalista e os proprietários territoriais, como entre os seus serviços pagos, desde o Papa e o Imperador, até o guarda-noturno e outros."²⁶

O esclarecimento dos mecanismos de exploração dos trabalhadores é ampliado por Marx com o que denomina *lei geral da acumulação capitalista*, a lei econômica segundo a qual a ampliação da riqueza dos detentores do capital tem como contrapartida o aumento da miséria dos que possuem somente a própria força de trabalho.²⁷ Sua tese é de que a acumulação capitalista produz e mantém necessariamente uma população excedente de trabalhadores não absorvida pela indústria — o *exército industrial de reserva* —, engendrada continuamente pelo

²⁵ *Ibid.* P. 46.

²⁶ ENGELS, F. Contribuição ao problema da Habitação. P. 119.

²⁷ Ver MARX, K., *O Capital, Livro I, Vol. 2*. P. 749: "Acumulação de riqueza num pólo é ao mesmo tempo acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital".

próprio desenvolvimento tecnológico da produção, pela substituição de milhões de operários manuais decorrente da implantação, do aumento quantitativo e do aperfeiçoamento da maquinaria. É um contingente permanente de desempregados, de trabalhadores disponíveis para movimentar a indústria quando sua atividade se expande e para serem lançados às ruas quando essa atividade se reduz; um contingente que amplia-se com o processo de destruição em massa de forças produtivas, forma de existência — ao mesmo tempo, o resultado e o modo de superação — das crises econômicas no capitalismo. Nas palavras de Engels, trata-se de “uma grilheta amarrada aos pés da classe trabalhadora em sua luta pela existência contra o capital e um regulador para manter os salários no nível baixo correspondente às necessidades do capitalista.”²⁸ No enunciado de Marx, em *O Capital*:

"Quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e energia de seu crescimento e conseqüentemente a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. (...) E, ainda, quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se a terminologia oficial, o pauperismo. *Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.*"²⁹

Outra característica essencial do capitalismo é a anarquia da produção, que "faz confrontar-se produtores independentes de mercadorias, os quais não reconhecem outra autoridade além da concorrência, além da coação exercida sobre eles pela pressão dos recíprocos interesses",³⁰ diz Marx. A anarquia significa a subordinação da produção às relações mercantis, capitalistas produzindo e concorrendo entre si sem qualquer possibilidade de conhecer e controlar os mecanismos do mercado e seus horizontes, de dominar a oferta e a procura. Significa, em última instância, a inviabilidade do planejamento da produção e da economia em geral no regime do capitalismo. Engels afirma que "a contradição entre a produção social e a apropriação capitalista manifesta-se agora como **antagonismo entre a organização da produção dentro de cada fábrica e a anarquia da produção no seio de toda a sociedade**".³¹ A anarquia da produção denuncia o fato de que os produtores diretos (os trabalhadores) não

²⁸ ENGELS, F., Do socialismo utópico ao socialismo científico, p. 328.

²⁹ MARX, K. *O Capital, Livro I, Vol. 2.* P. 747.

³⁰ MARX, K. *O Capital, Livro I, Vol.1.* P. 408.

³¹ ENGELS, F., Do socialismo utópico ao socialismo científico. P. 328.

detêm o controle dos meios de produção e dos produtos gerados em sua operação social, e conseqüentemente não têm o domínio de suas próprias condições de existência.

O *Manifesto do Partido Comunista*, escrito por Marx e Engels e divulgado pela Liga dos Comunistas em 1848, deu sentido político ao socialismo científico e à concepção materialista da história, com a realização de uma crítica aguda do capitalismo e da sociedade burguesa, e a convocação à “derrubada violenta de toda a ordem social existente”.³² Nele, o proletariado — “produto mais autêntico” do desenvolvimento da grande indústria — é apontado como a classe social capaz de conduzir a transição para uma sociedade sem exploradores e explorados:

“Se o proletariado, em sua luta contra a burguesia, se constitui forçosamente em classe, se se converte por uma revolução em classe dominante, destrói violentamente as antigas relações de produção, destrói, justamente com essas relações de produção, as condições dos antagonismos entre as classes, destrói as classes em geral e, com isso, sua própria dominação como classe.”³³

O *Manifesto* consolida a concepção do poder político como “poder organizado de uma classe para a opressão de outra”³⁴ e do Estado como expressão e instrumento desse poder. Indica também, como tarefas do proletariado revolucionário na superação do capitalismo, arrancar o capital à burguesia, centralizar os instrumentos de produção no Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante, e aumentar rapidamente as forças produtivas: “Isto naturalmente só poderá realizar-se, a princípio, por uma violação despótica do direito de propriedade e das relações de produção burguesas, isto é, pela aplicação de medidas (...) indispensáveis para transformar radicalmente todo o modo de produção”.³⁵

Essa passagem do *Manifesto* levanta duas questões relevantes para o socialismo científico: a questão da natureza e do papel do Estado na sociedade de classes, e especificamente na sociedade burguesa, e a questão do caráter da propriedade capitalista. O Estado é um produto necessário da divisão social do

³² MARX, K. e ENGELS, F., *Manifesto do Partido Comunista*, p. 47.

³³ *Ibid.*, p. 38.

³⁴ *Ibid.*, p. 38.

³⁵ *Ibid.*, p. 37.

trabalho e do engendramento da sociedade de classes, para conter os antagonismos e os conflitos de classe, e constitui portanto um instrumento da classe economicamente dominante para exercer a supremacia política necessária ao resguardo de seus interesses, de sua propriedade, particularmente, da forma de propriedade que lhe interessa.³⁶ Engels fala da origem do Estado ateniense, em substituição ao regime gentílico na Grécia antiga:

"Resumindo: a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições de gens são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração mistificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras — a acumulação, portanto cada vez mais acelerada das riquezas —; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda.
"E esta instituição nasceu. Inventou-se o Estado."³⁷

Assim, o Estado, nascido para a proteção da propriedade privada, tem na sociedade burguesa a função de defender a propriedade capitalista. Isto é, defender a propriedade como capital, como "propriedade que explora o trabalho assalariado e que só pode aumentar sob a condição de produzir novo trabalho assalariado, a fim de explorá-lo novamente",³⁸ uma propriedade baseada apenas no trabalho e nas trocas.³⁹ O Estado burguês realiza a centralização política que a dominação capitalista requer, e mantém, a exemplo dos anteriores — o Estado escravista e o Estado feudal — um domínio territorial, uma força pública, a tributação dos cidadãos (impostos) e o endividamento estatal, além de um corpo de funcionários colocados acima da sociedade.⁴⁰ V. Lenin, dirigente da Revolução Russa de 1917, usa a questão da habitação (da execução de medidas voltadas ao

³⁶ Ver ENGELS, Friedrich, A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol. III*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1963. P. 137.

³⁷ *Ibid.* P. 87/88.

³⁸ MARX, K. e ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. P. 32.

³⁹ Ver MARX, K. e ENGELS, F. *A ideologia alemã*. Portugal: Presença / Brasil: Martins Fontes, 1980. P. 63.

⁴⁰ Ver ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. P. 136/137.

alojamento operário), para explicar porque uma sociedade socialista necessita substituir o Estado burguês por um poder proletário, empenhado não na proteção de privilégios de classe, mas na extinção das classes:

“O Estado atual ordena também expropriações e ocupações de habitações. O Estado proletário, do ponto de vista formal, também ‘ordenará’ a ocupação de habitações e a expropriação de casas. Mas é evidente que o antigo aparelho executivo, o funcionalismo ligado à burguesia, seria simplesmente inapto para realizar na prática as disposições do Estado proletário.”⁴¹

A grande transformação histórica do capitalismo viria a ser a passagem do regime concorrencial ao regime de monopólio, processo analisado por Marx em seus primórdios, ainda no século XIX, e mais tarde, já consolidado, investigado profundamente por Lenin, com base nos mesmos princípios. Lenin destaca o fato de que o monopólio nasce da concorrência mas não a elimina (o que implica “contradições, fricções, conflitos particularmente agudos e violentos”), e seu predomínio representa a passagem do capitalismo a um regime superior, ao *imperialismo*, que se define por cinco características fundamentais:

- 1) concentração da produção e do capital atingindo um grau de desenvolvimento tão elevado que origina os monopólios cujo papel é decisivo na vida econômica;
- 2) fusão do capital bancário e do capital industrial, e criação, com base nesse “capital financeiro”, de uma oligarquia financeira;
- 3) diferentemente da exportação de mercadorias, a exportação de capitais assume uma importância muito particular;
- 4) formação de uniões internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si;
- 5) termo da partilha territorial do globo entre as maiores potências capitalistas.”⁴²

Segundo Lenin, o capital monopolista leva necessariamente à transformação da política colonial de domínio sobre regiões não apropriadas antes por qualquer potência em política colonial de posse monopolizada de territórios em um mundo já inteiramente partilhado. Trata-se, portanto, de um regime de disputas e guerras entre as grandes potências imperialistas, de profunda ligação entre os monopólios e os Estados, que abandonam o papel de “árbitro imparcial” dos conflitos de interesses capitalistas da fase da livre concorrência, para

⁴¹ LENINE, V. I. O Estado e a revolução, in LÉNINE, V. I. *Obras Escolhidas em três tomos*. Lisboa (Portugal): Edições Avante!/Moscou (URSS): Edições Progresso, 1981.

⁴² LENIN, V. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982. P. 88.

tornarem-se instrumentos econômicos, políticos, militares e ideológicos dos grandes grupos financeiros. O advento do imperialismo e sua evolução transformam profundamente as condições materiais de existência das massas trabalhadoras — portanto, também suas condições de habitação —, assim como a ação do Estado burguês diante delas, tanto nos países centrais do sistema capitalista como nos países dependentes.

A utopia socialista e a luta de classes

Na antologia *O urbanismo: utopias e realidades*, Françoise Choay relata um aspecto fundamental do pensamento de Marx e Engels: “Ao contrário de outros pensadores políticos do século XIX e apesar de seus empréstimos dos socialistas utópicos, (...) criticaram as grandes cidades industriais contemporâneas sem recorrer ao mito da desordem, nem propor sua contrapartida, o modelo da cidade futura. (...) A cidade, para eles, é apenas o aspecto particular de um problema geral e sua forma futura está ligada ao advento da sociedade sem classes”.⁴³ Ela estabelece o contraponto entre a visão de Marx e Engels e a dos chamados socialistas utópicos da Europa do início do século XIX — entre os quais destacam-se os franceses Saint-Simon e Charles Fourier, e o inglês Robert Owen —, autores de propostas de sistemas sociais racionais com os quais pretendem corrigir a “desordem” da sociedade burguesa que emergia da derrocada do feudalismo. Vivendo o período imediatamente seguinte à Revolução Francesa de 1789, os utopistas de modo geral vêem o capitalismo nascente como um avanço histórico, essencialmente positivo, no qual a desigualdade, a miséria e os problemas sociais são desvios que podem e devem ser superados pela razão. O caminho para isso é a “descoberta” de um modelo igualitário e justo, a ser implantado por consenso, pelo convencimento dos cidadãos em geral, com a ajuda de demonstrações práticas de suas qualidades. A denominação desse movimento

⁴³ CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades. Uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1992. P. 15.

remete a *A Utopia*, criação literária do humanista renascentista inglês Thomas Morus (1478-1535), na qual é descrito um lugar fictício de justiça social e liberdade, onde não existe a propriedade privada, reina a harmonia e a solidariedade entre os habitantes:

“Por todos os outros lugares falar-vos-ão do interesse geral, mas não cuidam senão de seus interesses particulares. Na Utopia, onde ninguém possui nada de seu, todo mundo se ocupa, seriamente, dos negócios públicos: uma e outra atitude se explicam. Em outros países, quem ignora que morrerá de fome se não cuidar dos seus negócios, qualquer que seja a prosperidade do Estado? Cada indivíduo está, portanto, submetido à necessidade de pensar mais em si mesmo que no seu país, quer dizer, no próximo.

“Na Utopia, ao contrário, tudo é comum a todos. Uma vez tomadas as medidas para que os celeiros públicos estejam cheios, ninguém receia que lhe falte o necessário. E a distribuição dos bens não é feita parcimoniosamente, lá não se vê nem pobre nem mendigo; embora ninguém tenha nada de seu, todo mundo é rico. Haverá maior riqueza do que levar uma existência tranqüila, alegre e sem inquietação?”⁴⁴

Os modelos dos socialistas utópicos nascem da crítica da sociedade capitalista, que surge como fenômeno essencialmente urbano. A revolução industrial é vista por eles como a referência maior, o “acontecimento histórico chave”, responsável pela viabilização de um futuro de bem-estar para a humanidade, a grande motivadora e a base dos sistemas sociais de orientação igualitária, cooperativa e solidária por ele imaginados.⁴⁵ Owen (1771-1858), por exemplo, acredita, em seu tempo, estarem dadas as condições para que os avanços científicos e tecnológicos, a ampliação e a difusão do conhecimento viessem a propiciar o bem-estar geral:

"Chegou o momento em que uma mudança deve ser produzida: uma nova era deve começar. O espírito humano que, até agora, esteve envolvido nas trevas da mais grosseira ignorância (...) deve finalmente iluminar-se. (...) As grandes invenções modernas, os melhoramentos progressivos e o progresso contínuo da ciência e das artes técnicas e mecânicas (que, sob o regime do individualismo, aumentaram a miséria e a imoralidade dos produtores individuais) estão destinados, depois de ter causado sofrimentos, a destruir a pobreza, a imoralidade e a miséria. As máquinas e as ciências são chamadas a fazer todos os trabalhos penosos e insalubres."⁴⁶

⁴⁴ MORUS, Thomas. *A Utopia*. Brasília: Editora UnB, 1992. P. 84.

⁴⁵ CHOAY, F. *O Urbanismo: utopias e realidades*. P. 8.

⁴⁶ OWEN, Robert. *Courte exposition d'un système social rationnel* (1848), apud CHOAY, F. *O Urbanismo*. P. 63.

A revolução industrial é historicamente indissociável da revolução burguesa, mas os utopistas desconhecem as contradições do modo de produção capitalista e suas leis, não tomam a luta de classes como fator das mudanças na história, tampouco se atribuem a condição de representantes do proletariado ou de qualquer classe social. "Suas teorias incipientes não fazem mais do que refletir o estado incipiente da produção capitalista, a incipiente condição de classe",⁴⁷ diz Engels. Eles consideram positivas transformações como a superação da ordem feudal, o fim da servidão e das restrições políticas e jurídicas ao desenvolvimento da indústria e do comércio, o avanço da ciência e da técnica, a cultura dos novos tempos, a ampliação sem precedentes da produção. Entretanto, rejeitam a miséria que, motivada pelos mesmos fatores, grassava sob novas e ampliadas formas entre a população: o trabalho humano levado à exaustão na indústria, até ser substituído em larga escala pelas novas máquinas; a economia de subsistência nas áreas rurais, substituída pela produção dirigida ao mercado; os camponeses expropriados de suas terras e, ao mesmo tempo, atraídos pela indústria para as cidades, onde as condições de vida são as piores possíveis. Com o capitalismo, a cidade passa a prevalecer sobre o campo, tanto econômica como politicamente, e seu desenvolvimento expressa a relação predatória do sistema com a natureza. Nas palavras de Marx, "a produção capitalista (...) só desenvolve a técnica e a combinação do processo social da produção, exaurindo as fontes originais de toda riqueza: a terra e o trabalhador".⁴⁸

Assim, para os socialistas utópicos, o otimismo diante do progresso combina-se com a inconformidade em relação aos problemas sociais por ele mesmo gerados, e dão motivo à concepção de sistemas sociais que deveriam corrigir o que seriam os "defeitos" e "impropriedades" da sociedade industrial. Trata-se de transformar a civilização da exploração, da opressão e da pobreza em uma sociedade harmoniosa de liberdade, felicidade e capaz de prover cada indivíduo daquilo que necessita.⁴⁹ Aqueles modelos deviam ter sua superioridade demonstrada por meio de experiências práticas e constituir sistemas capazes de

⁴⁷ ENGELS, F. Do socialismo utópico ao socialismo científico. P. 309.

⁴⁸ MARX, K. *O Capital. Livro I, Vol.1*. P. 579.

⁴⁹ Ver FOURIER, Charles. *Theorie de l'Unité Universelle (Vol. I e II)*. Dijon (França): Les Presses du Réel, 2001.

serem reproduzidos, que assim passariam a constituir exemplos e serviriam à construção do almejado comprometimento entre pobres e ricos para eliminação das diferenças e dos problemas sociais. Os experimentos são absolutamente fundamentais na “tática” utopista, e desse modo milhares de trabalhadores e entusiastas das teses igualitárias foram arregimentados ou reuniram-se voluntariamente na Europa e nas Américas ao longo do século XIX, em falanstérios (*falanstères*) liderados por Fourier, ou nas comunidades de New Lanark e New Harmony (esta nos Estados Unidos) conduzidas por Owen. Outros, por muito tempo sustentaram a existência dos familistérios (*familistères*) de Guise e de Bruxelas, empreendidos já tardiamente por Jean-Baptiste Godin, como uma versão da proposta fourierista, que de uma forma ou de outra avançou pelo século XX.

Os assentamentos humanos onde deveria se realizar o novo modo de vida racional, igualitário e solidário são modelos espaciais e funcionais que correspondem aos modelos de organização social preconizados pelos socialistas utópicos e os realizam, pelo menos como experimentação. Neles, a habitação tem lugar destacado, tanto no plano conceitual, traduzido na preocupação com a igualdade mais ampla entre os trabalhadores e seu bem-estar, quanto no plano físico, com os prédios de moradia constituindo a base edificada e ocupando os espaços centrais, articulados aos prédios públicos, oficinas, equipamentos e áreas livres. Além disso, os princípios da igualdade e da racionalidade estão presentes nas diversas formas da morada utopista, tendo como ponto comum a construção do modo de vida coletivista e a economia: não há propriedade privada, e sim propriedade coletiva; a habitação coletiva, e não a casa isolada é a regra; é promovida a equidade das áreas de uso individual ou familiar dos residentes, assim como a racionalização das instalações hidro-sanitárias; cozinhas, lavanderias e outros equipamentos são de uso comum; são estabelecidos espaços próprios para atividades culturais e escolas; as creches e jardins de infância são equipamentos essenciais, operados em regime de rodízio pelos participantes da comunidade, de modo a dividir entre todos as tarefas da educação e os cuidados com as crianças e, assim, liberar em especial as mulheres para o trabalho e o desenvolvimento individual e coletivo.

É significativo que Fourier denomine o edifício do falanstério “Palácio Social Dedicado à Humanidade” e que seu partido arquitetônico remeta às formas do Palácio de Versailles, símbolo do poder e da opulência da aristocracia. Dentro do propósito de levar a população a usufruir da riqueza produzida pela sociedade, Victor Considérant, discípulo de Fourier e desenvolvedor de sua concepção, afirma que “a tarefa do arquiteto ‘não é mais a de construir o casebre do proletário, a casa do burguês, a mansão do agiota ou do marquês. É o palácio onde o homem deve alojar-se’”.⁵⁰

O pensamento utopista sobre a habitação tem profunda ligação com as idéias higienistas, muito difundidas nos meios técnicos e políticos no século XIX sob a pressão das epidemias e problemas sanitários diversos ocorridos nos bairros operários e aglomerados pobres, superpovoados, formados de construções precárias e desprovidos de recursos. Entretanto, em geral a versão utopista diferencia-se da forma burguesa típica do higienismo. Com ela compartilha a convicção de que a miséria e as más condições de salubridade das regiões e das moradias proletárias podem e devem ser combatidas pela educação dos seus habitantes (a maioria deles recém-chegada das regiões rurais), mas não aceita a idéia de que os pobres são os responsáveis pelo desconhecimento das exigências sanitárias da vida urbana e, menos ainda, por suas próprias condições degradadas de vida. Essa falsa conclusão do higienismo burguês típico respalda o abandono — e pior, a repressão — das populações pobres e de seus espaços de habitação na periferia das cidades pelo Estado liberal,⁵¹ orientado pelo *laissez-faire* preconizado por Adam Smith, segundo o qual a “mão invisível do mercado” resolveria as questões econômicas e, por via de consequência, equacionaria as questões sociais.⁵² Sem entendimento mais profundo do mundo capitalista, os socialistas utópicos concebem a pobreza e a desigualdade como injustiças sociais,

⁵⁰ CHOAY, F. *O Urbanismo*. P.79.

⁵¹ Ver BENEVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Perspectiva, 2007. Benevolo descreve, entre as transformações produzidas nas cidades européias pela revolução industrial, o surgimento de um centro originado de núcleo formado na Idade Média ou na Idade Moderna, e de uma periferia, “território livre onde se somam um grande número de iniciativas independentes: bairros de luxo, bairros pobres, indústrias, depósitos, instalações técnicas” (P. 565). Em comparação com a habitação rural, Benevolo identifica a precariedade da habitação operária nessa periferia sobretudo na concentração de casas (conseqüentemente de população) num ambiente restrito, que “impede a eliminação dos refugos e o desenvolvimento das atividades ao ar livre” (P. 566).

⁵² Ver SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

denunciam a omissão do Estado, mas, ao invés de justificar a sociedade pretendem corrigi-la pelo exemplo prático dos modelos igualitários, cooperativos e solidários que se põem a implantar.

No prefácio à edição alemã de 1890 do *Manifesto do Partido Comunista*, Engels qualifica os owenistas da Inglaterra e os fourieristas da França, de 1847, como “simples seitas agonizantes”.⁵³ Porém, mesmo travando a luta ideológica contra as ilusões utopistas, os fundadores do socialismo científico jamais deixaram de reconhecer o papel progressista desempenhado por Saint Simon, Fourier e Owen, na época histórica da afirmação da sociedade capitalista. Em *Do socialismo utópico ao socialismo científico*, de 1877, Engels refere-se à "amplitude genial de visão", de Saint-Simon, à "crítica engenhosa autenticamente francesa, mas nem por isso menos profunda, das condições sociais existentes", de Fourier, e ao fato de que "todos os movimentos sociais, todos os progressos reais registrados na Inglaterra em interesse da classe trabalhadora, estão ligados ao nome de Owen". Em *Anti-Dühring*, de 1877-78, afirma que "os utopistas foram utopistas porque não podiam ser outra coisa em um tempo em que a produção capitalista estava ainda tão pouco desenvolvida".⁵⁴ Marx também ressalta a importância histórica dos socialistas utópicos em diversos de seus textos.

Em *Contribuição ao problema da habitação*, Engels trata mais diretamente da forma como os socialistas utópicos trabalham os assuntos relacionados à moradia operária e às contradições que cercam a urbanização capitalista. Ali, afirma que “a questão da habitação não poderá ser resolvida até que a sociedade esteja suficientemente transformada para empreender a supressão do contraste que existe entre a cidade e o campo, contraste que chegou ao extremo na atual sociedade capitalista”. Lembra, então, que Owen e Fourier tinham eliminado o contraste entre cidade e campo nas suas organizações-modelo, mostrando compreender a necessidade de solucionar primeiro as contradições da

⁵³ ENGELS, Friedrich. Do prefácio à edição alemã de 1890 do Manifesto do Partido Comunista. In MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol.I*. São Paulo: Alfa-Omega, sem data. P.21.

⁵⁴ ENGELS, Friedrich. *Anti-Dühring, o la revolución de la ciencia de Eugenio Dühring (Introducción ao estudio del socialismo)*. Madri (Espanha): Editorial Ciencia Nueva, 1968. P.289.

sociedade para assim resolver o problema da habitação, ao contrário do que pretendiam os proudhonistas e os socialistas burgueses que combatia.⁵⁵

Engels comenta que “pretender resolver o problema da habitação mantendo as grandes cidades modernas é um contra-senso”.⁵⁶ Ele tem clareza de que o aprofundamento da contradição entre cidade e campo representa um fator de forte atração das populações rurais para os centros urbanos, o crescimento imponderável destes e o conseqüente agravamento do problema da moradia. Os utopistas concebem algumas maneiras simples de tratar a questão, indicam soluções reais, mas o alcance dos meios que preconizam para concretizá-los é sempre limitado à esfera das experiências-modelo que implementam. No plano físico, evitam a formação de grandes cidades fixando limites populacionais rígidos para os seus estabelecimentos-modelo (de 500 a 2.000 habitantes na proposta de Owen, até 3.000 na de Fourier, 1.500 no familistério de Godin); reservam áreas para atividade agrícola, com o fim de gerar alimentos para a população local e realizar trocas com comunidades semelhantes; preservam áreas verdes naturais no entorno do assentamento para isolá-lo das indústrias e para o lazer e a recreação. O princípio do estabelecimento de uma população máxima foi adotado décadas depois por Ebenezer Howard na sua proposta de *cidades-jardins* de cerca de 30.000 mil habitantes, também com o objetivo de garantir a manutenção de uma zona agrícola e de áreas verdes, mas no caso sem as mesmas intenções igualitárias dos socialistas utópicos.⁵⁷

Como ocorre de modo geral no ideário utopista, inclusive no que se refere ao estabelecimento da pretendida igualdade social, os modelos identificam o problema (o contraste entre cidade e campo engendrando grandes cidades, que por sua vez reproduzem e amplificam a contradição urbano-rural), e o solucionam limitando a população dos assentamentos humanos. Entretanto, a forma pela qual procuram levar a proposta a toda a sociedade é absolutamente ineficaz: a organização de experiências exemplares — verdadeiras ilhas sociais que, muitas vezes distanciavam seus participantes das lutas de classes reais — não é capaz de

⁵⁵ Ver OWEN, Robert. *A new view of society and other writings*. Londres (Inglaterra): Penguin, 1991; FOURIER, Charles. *Le nouveau monde industriel et sociétaire*. Dijon (França): Les Presses du Réel, 2001.

⁵⁶ ENGELS, F. Contribuição ao problema da habitação. P. 145.

⁵⁷ HOWARD, Ebenezer. *Cidades Jardins de Amanhã*. São Paulo: Hucitec, 1996.

construir o almejado consenso entre ricos e pobres para mudar o mundo.⁵⁸ O irrealismo, ou mais exatamente, o caráter *utópico* do socialismo de Saint-Simon, Owen e Fourier, foi demonstrado pelo capitalismo e pela história.

As revoluções populares que eclodiram em vários países da Europa no ano de 1848 foram os primeiros grandes movimentos de massas em que o proletariado emergiu como classe, com plataformas políticas próprias, distintas daquelas da burguesia, ou melhor, opostas a ela. Desde a luta contra a aristocracia feudal, o proletariado vinha constituindo um apêndice, uma força auxiliar da burguesia, atrelado aos seus interesses de classe dominante em decorrência do reduzido grau de desenvolvimento do capitalismo e de sua própria consciência. Porém, em meados do século XIX as lutas de classes assumiam um alto grau de radicalidade, e o modo de produção começava a atingir sua fase monopolista e financeira. O outro extremo da polarização decorria tanto do crescimento do movimento operário como da “descoberta”, pelo menos por uma parte de sua vanguarda política, do caráter inconciliável da contradição entre trabalho e capital, da revolução. Tudo isso mostrava, ao mesmo tempo que aprofundava, o declínio do socialismo utópico e de sua proposta do “entendimento geral”, ao mesmo tempo que abria espaço para a difusão e a afirmação do socialismo científico, sua busca pelo conhecimento objetivo da sociedade e a prática revolucionária na luta de classes.

As experiências do consenso social e da revolução

Barbara Freitag considera o familistério de Guise, na França — empreendido por Jean Baptiste Godin (1817-1888) sobre a base econômica de sua própria indústria de fundição (fogões, equipamentos de aquecimento e outros produtos de ferro) — um exemplo da “utopia realizada”.⁵⁹ Em seu livro *Teorias da Cidade*, ela argumenta que “o familistério de Godin mostrou que é possível criar um modelo de cidade/comunidade ao mesmo tempo *político e democrático*,

⁵⁸ Referência às experiências de assentamentos utopistas. Registra-se a participação de militantes fourieristas nas revoltas e revoluções na França do século XIX, assim como de ativistas ligados a Owen nas lutas por reformas sociais da Inglaterra.

⁵⁹ Do título de ensaio da autora — *The Familistery of Guise: A utopia realized*. *Diogenes: Approach to Utopia*, n° 209. Vol. 53. 2005, referido em FREITAG, Barbara. *Teorias da cidade*. Campinas: Papyrus, 2006.

no qual a autogestão pode ser realizada pelos operários-proprietários, revelando-se uma empresa economicamente viável”.⁶⁰ Uma das provas do sucesso da experiência estaria no fato de que perdurou por 110 anos — sua implantação se deu em 1859, e o fim, em 1968 —, enquanto o “marxismo soviético” não teria ido além 70 anos. Freitag afirma que o familistério de Godin “deu uma lição aos marxistas ortodoxos, mostrando que ‘utópico’ era o tipo de sociedade preconizado pelo Manifesto Comunista, enquanto o projeto comunitário posto em prática no ‘Familistério’ de Guise era mais que ‘realista’!”⁶¹

O familistério de Guise representa, de fato, uma proposta de sentido igualitário e solidário — como é próprio do ideal socialista —, está localizado em um assentamento bem projetado e equipado para abrigar a comunidade operária reunida naquela experiência, e teve a particularidade de prolongar sua existência. Em sua trajetória, sob a liderança e depois sob a inspiração de Godin, por um lado, isolou-se do “mundo exterior” para praticar seu modo de vida societário; por outro, submeteu-se a regras da sociedade capitalista que o cercava para financiar-se e sobreviver. Essa adaptação, no terreno econômico, compreendia a relação comercial com os mercados europeus para a venda dos equipamentos fabricados pela fundição (mais tarde, de certa forma, com o turismo cultural). No terreno político e jurídico, a institucionalização da Associação Cooperativa do Capital e do Trabalho, que assegurava aos trabalhadores detentores do Certificado de Depósito (*Certificat de Dépôt*) a participação na gestão do Familistério e nos resultados materiais da produção.⁶²

A reflexão de Engels sobre a questão da habitação é contemporânea, ao mesmo tempo, do declínio do socialismo utópico e da primeira experiência de estabelecimento, pelo proletariado, de um poder revolucionário como instrumento da realização de um programa político próprio, a Comuna de Paris. Historicamente, o movimento do familistério é uma manifestação tardia da proposta de Fourier. Inicia-se quando o violento acirramento das lutas de classes na Europa já tinha colocado para o movimento operário, havia algum tempo, a

⁶⁰ FREITAG, B. *Teorias da cidade*. P. 55.

⁶¹ FREITAG, Barbara. Entre socialismo utópico e socialismo real, in *Correio Braziliense*, edição de 13 de outubro de 2002. Brasília.

⁶² BRAUMAN, Annick. *Le Familistère de Guise – monographie d’un habitat sociétaire*. Paris (França): Centre National d’Art e de Culture Georges Pompidou – Centre de Création Industrielle, 1976.

necessidade de desfazer-se das ilusões de conquista da igualdade social por meio de um acordo com a burguesia, para, ao invés disso, travar a luta revolucionária pelo poder, contra a burguesia. Em outras palavras, quando o socialismo utópico já tinha deixado de representar, para os trabalhadores, um ideário progressista. Em 1871, a idéia da cooperação entre capital e trabalho conduzia a vida no familistério enquanto, a poucos quilômetros de distância, o conflito entre capital e trabalho atingia o auge do acirramento com a Comuna de Paris. Louise Michel, personagem da Comuna, fala dos “dias terríveis em que a liberdade, ao levantar vôo afastando-se do matadouro, nos roçava com a sua asa”, e conta as baixas: “do lado de Versalhes, foram um ínfimo punhado (...); do lado da Comuna, as vítimas foram sem nome e sem número; as pilhas de cadáveres eram incalculáveis; as listas oficiais falavam de trinta mil, mas cem mil ou mais estariam mais perto da verdade”.⁶³

Em seus primeiros atos, a Comuna de Paris — um poder proletário incipiente, sob duplo cerco da burguesia francesa e do exército prussiano —, ao mesmo tempo em que tomava medidas como a supressão do serviço militar obrigatório e do exército permanente, atuava na questão da habitação restringindo o direito burguês de propriedade.⁶⁴ Como relata Engels, a Comuna “isentou os pagamentos de aluguel de moradias de outubro de 1870 até abril de 1871, abonando para futuros pagamentos de aluguéis as importâncias já recolhidas”.⁶⁵ Um ano depois daquele episódio, ele fala da necessidade de os trabalhadores valerem-se do poder político para enfrentar o “problema da habitação”, que requer o rompimento revolucionário das relações de propriedade:

“O certo, contudo, é que hoje já existem nas grandes cidades construções suficientes para remediar — se lhes fosse dado um emprego racional — toda verdadeira ‘penúria de moradia’. Isso só será possível conseguir, naturalmente, por meio da expropriação dos atuais possuidores e da localização em suas casas dos operários que precisam de moradias ou que vivem amontoados nas suas. Assim que o proletariado conquistar o poder político, essa medida imposta pelos interesses do bem público, será de execução tão fácil como o são hoje as outras expropriações e requisições de moradias levadas a efeito pelo Estado atual.”⁶⁶

⁶³ MICHEL, Louise. *A Comuna*. Lisboa: Presença, 1971. P. 8.

⁶⁴ Ver ROUGERIE, Jacques. *Paris livre 1871*. Porto (Portugal): Portucalense, 1971.

⁶⁵ ENGELS, Friedrich Introdução a A guerra civil na França, in MARX, K. e ENGELS, F. *Obras Escolhidas*, Vol. 2. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961. P. 47.

⁶⁶ ENGELS, F. *Contribuição ao problema da habitação*. P. 130.

A comparação entre o familistério e o “marxismo soviético” pretendida por Freitag (provavelmente quer referir-se à revolução russa de 1917 e à União Soviética) não faz sentido: são experiências de natureza absolutamente distinta, talvez longinquamente assemelhadas nos propósitos igualitários originais. Tampouco faz sentido considerar o familistério “a utopia realizada”. Jean-Baptiste Godin, como os demais utopistas, “resolveu” as contradições sociais em seu modelo, mas o “consenso social” que concebia como meio capaz de estender a toda a sociedade suas soluções igualitárias racionais — inclusive as que se referiam ao problema da habitação — foi recusado pela burguesia, ou ainda, mostrou-se inviável em face do antagonismo objetivo entre trabalho e capital. Quanto às experiências de poder proletário iniciadas com a Comuna de Paris, estas encontram-se historicamente em aberto, mesmo que interrompidas ou inconclusas, pois nascem do próprio movimento do capitalismo, do caráter inconciliável da contradição entre burguesia e proletariado, da inevitabilidade da luta de classes.

O movimento filosófico e político no bojo do qual Godin e os grandes utopistas idealizaram modelos de organização social (e espacial), baseados na idéia de o mundo burguês ser aprimorado até a realização da igualdade, desapareceu no século XIX. Ilusões semelhantes continuaram, todavia, a ser difundidas — sem o sentido progressista que o socialismo utópico teve nos primeiros tempos do capitalismo industrial —, na forma de proposições de reformas da sociedade e do Estado burgueses que visariam fazer prevalecer seus aspectos “democráticos” e “sociais”. Desde então, a controvérsia entre as concepções reformistas e aquelas que vinculam a resolução dos problemas sociais à transformação revolucionária da sociedade traspassa toda a discussão sobre a questão da habitação proletária e popular.

A questão da habitação e as reformas do capitalismo

A *Contribuição ao problema da habitação*, compilação de artigos de Friedrich Engels publicados no *Volksstaat* de Leipzig, órgão do Partido Operário Social-Democrata Alemão, constitui uma análise crítica clássica da questão da habitação operária no capitalismo, realizada no campo da concepção materialista e dialética da história. No texto são contraditadas as idéias sobre a moradia operária de Arthur Mülberger, partidário de Pierre-Joseph Proudhon, reformista francês e um dos inspiradores do movimento anarquista, e de Emil Sax, adepto da corrente ideológica que o *Manifesto Comunista* denomina “socialismo burguês”.⁶⁷ Fundamentalmente, Engels critica naquelas concepções a incapacidade de reconhecer e de enfrentar as causas verdadeiras dos problemas sociais próprios do capitalismo — entre eles o da carência e da escassez da habitação entre as massas trabalhadoras —, e o conseqüente sentido filantrópico de suas propostas.

⁶⁷ Ver MARX, K. e ENGELS, F., *Manifesto do Partido Comunista*, P. 43: “Uma parte da burguesia procura remediar os males sociais com o fim de consolidar a sociedade burguesa. (...) Os socialistas burgueses querem as condições de vida da sociedade moderna sem as lutas e os perigos que dela decorrem fatalmente. Querem a sociedade atual, mas eliminando os elementos que a revolucionam e a dissolvem. Querem a burguesia sem o proletariado”.

A *Contribuição* de Engels

A singularidade da *Contribuição* está no fato de que nela o autor incorpora ao debate da questão da moradia, de que tratara 28 anos antes em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, um conhecimento mais completo e maduro dos mecanismos da economia e da sociedade capitalista. A contradição fundamental entre a produção social e a apropriação privada capitalista, a mais-valia, a lei geral da acumulação, a anarquia da produção, o antagonismo entre proletariado e burguesia, a oposição entre cidade e campo, o caráter de classe do Estado, são bases da análise de Engels: a exploração é o “mal fundamental” a ser suprimido pela revolução social, enquanto a *penúria da habitação* é simplesmente “(...) um dos inúmeros males **menores** e secundários originados pelo atual modo de produção capitalista”,⁶⁸ que “afeta muito mais os operários do que as classes acomodadas; mas (...) não constitui um mal que pese exclusivamente sobre a classe operária”.⁶⁹ A assertiva central da *Contribuição* é de que se trata de um problema insolúvel nos marcos da sociedade capitalista (e das sociedades de classes em geral) e do Estado burguês.

Embora os textos criticados por Engels não sejam acessíveis hoje no Brasil — o que deles se pode conhecer vem exatamente das citações e referências na *Contribuição* —, são conhecidas as concepções de Proudhon e inúmeras variações do pensamento reformista atual, que vinculam propostas de solução das questões sociais à preservação da sociedade burguesa. Isso possibilita retratar o espírito da polêmica travada na Alemanha do século XIX entre Engels, Mülberger e Sax, que a despeito das profundas transformações históricas vividas pelo mundo nos quase 140 anos decorridos desde então, mantém-se de interesse para discussão da questão da habitação, tanto nos meios acadêmicos quanto nos meios políticos.

A controvérsia com Proudhon inicia-se com a publicação de seu *Filosofia da Miséria*, em 1846, livro que recebeu de Marx a réplica intitulada *Miséria da Filosofia* e foi depois citado no *Manifesto do Partido Comunista* como

⁶⁸ ENGELS, F. *Contribuição ao problema da habitação*. P. 118.

⁶⁹ *Ibid.* P. 120.

exemplo de um “sistema completo” do socialismo burguês.⁷⁰ O confronto de idéias desenvolve-se ao longo de quase vinte anos, até a morte do francês, em 1865, e prossegue em seguida como luta teórica e de correntes políticas. A crítica de Marx e Engels, presente em vários de seus escritos, acusa o idealismo filosófico de Proudhon (seu “hegelianismo superficial”), sua incapacidade de compreender o desenvolvimento da sociedade, o caráter histórico e transitório das formas econômicas, jurídicas e políticas.

As profundas diferenças ideológicas refletem-se nas questões da propriedade privada e do Estado, elementos centrais da reprodução do capitalismo e dos problemas sociais que lhe são inerentes, inclusive o problema do alojamento dos trabalhadores. Segundo Engels, tratam-se de produtos históricos, gerados objetiva e necessariamente pela divisão social do trabalho e o conseqüente advento da sociedade de classes.⁷¹ Só desaparecerão com a extinção de seus pressupostos, a partir de uma revolução em que o proletariado tome o poder político à burguesia: “não é a solução do problema da habitação o que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a solução da questão social — isto é, a abolição do modo de produção capitalista — que tornará possível a solução do problema da habitação”.⁷²

O anarquismo, em geral avesso à concepção materialista da história, interpreta a propriedade e o Estado de um ponto de vista moral, como “males” que nasceram da vontade humana e que podem e devem ser extirpados, igualmente, pela determinação de uma revolução que dê fim a toda e qualquer autoridade. Proudhon afirma, por exemplo, que “nem o trabalho, nem a ocupação nem a lei podem criar a propriedade; que é um efeito sem causa”, e completa: “a propriedade é um roubo”.⁷³ Contraditoriamente, entretanto, os desafetos de Engels na polêmica de 1872-1873 não propõem o fim da propriedade privada, e sim a generalização da propriedade da casa como solução do problema da habitação operária. E convocam o Estado, cuja extinção sumária e imediata é pregada

⁷⁰ Ver MARX, K. e ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista, P. 43. O pensamento de Proudhon é, em geral, considerado tipicamente pequeno burguês por Marx e Engels, mas estes, na sua crítica, chamam atenção frequentemente para a identidade das idéias proudhonianas com as do socialismo burguês.

⁷¹ Ver ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado.

⁷² ENGELS, F. Contribuição ao Problema da Habitação. P. 145.

⁷³ PROUDHON, Pierre Joseph. *A propriedade é um roubo e outros escritos anarquistas*. Porto Alegre: L&PM, 1997. P. 21.

historicamente pelo anarquismo, a “resolver” o problema do alojamento dos trabalhadores por meio de medidas como a edição de leis que transformem os aluguéis em parcelas do pagamento pela aquisição da habitação.

Divergências manifestam-se nas diversas questões que se referem à vida social. No caso da renda da terra, tema profundamente relacionado à habitação, as diferenças são claramente derivadas das visões de mundo opostas. Diz Proudhon:

“Sem dúvida, e sou o primeiro a reconhecer, a renda da terra, bem como a do dinheiro ou de qualquer valor mobiliário ou imobiliário, é um fato espontâneo e universal que tem a sua fonte no mais profundo de nossa natureza e que logo se torna, pelo seu desenvolvimento normal, em um dos impulsos mais poderosos da organização. Chegarei mesmo a provar que o juro capital nada mais é que a materialização do aforismo ‘Todo trabalho deve deixar um excedente’.”⁷⁴

Ao criticar as posições de Proudhon sobre a renda e seu suposto caráter “espontâneo”, “universal” e “natural”, Marx expõe sua própria concepção. Esta se baseia no princípio de que o papel econômico da terra é condicionado pelas relações sociais de produção:

“A renda é um resultado das relações sociais, nas quais se leva a cabo a exploração da terra. Não pode ser resultado da natureza mais ou menos sólida, mais ou menos duradoura da terra. A renda deve sua origem à sociedade, não ao solo”.⁷⁵

Mais tarde, Marx indaga: "Há quanto tempo desapareceu a quimera fisiocrática de a renda da terra originar-se do solo e não da sociedade?".⁷⁶ Segundo sua análise, a terra desempenha a função de *meio indireto de produção* e de *meio universal de trabalho* — ao qual fornece o local e o campo de operação (“field of employment”) —, classificação que estende a “todas as condições seja como for necessárias à realização do processo de trabalho”, e entre elas aos “meios resultantes de trabalho anterior, tais como edifícios de fábricas, canais, estradas etc.”.⁷⁷ Esse conceito é empregado por Suely Gonzales na discussão do papel da renda da terra na evolução da cidade: "o solo urbano é meio de produção,

⁷⁴ PROUDHON, Pierre-Joseph. *Sistema das contradições econômicas ou Filosofia da Miséria*, Tomo I. São Paulo: Ícone, 2003. P. 100.

⁷⁵ MARX, Karl. *Miséria da Filosofia*. Rio de Janeiro: Leitura, 1965. P 157.

⁷⁶ MARX, K. *O Capital*. P. 92.

⁷⁷ *Ibid.* P. 205.

base de uma edificação que, uma vez produzida, se incorpora ao solo e passam, os dois, a reproduzir o alojamento".⁷⁸

A renda territorial é uma das diferentes partes da mais-valia — a parcela do valor das mercadorias formada pelo trabalho não pago — que o capitalista possuidor dos meios de produção e empregador direto do trabalho assalariado produtivo tem de distribuir entre capitalistas responsáveis por outras funções na produção social e com os proprietários de terras. Juro, lucro e renda territorial têm como única fonte a mais-valia. No modo de produção capitalista, o proprietário de terra participa na divisão da mais-valia socialmente produzida, por meio da renda territorial, definida por Harvey como "a parte do valor de troca que se destina ao proprietário e possuidor do solo".⁷⁹ Segundo Marx, "**A renda territorial, o juro e o lucro industrial** (...) não provêm do **solo**, como tal, nem do **capital** em si; mas o solo e o capital permitem a seus possuidores obterem a sua parte correspondente na mais-valia que o empregador capitalista extorque ao operário".⁸⁰

Na *Contribuição ao problema da habitação*, Engels parte da qualificação da questão do alojamento operário. Procura afastar as mistificações que identifica nos escritos de Mülberger e Sax, ora na forma de tentativas de transformar a moradia na principal prioridade social em nome de uma certa “justiça”, ora sob a forma de propostas de solução da penúria por meio da pura e simples transformação do trabalhador em proprietário da casa em que vive. Como visto, Engels considera a “penúria da habitação” um problema social, entre tantos outros (como a fome), um produto necessário da ordem social burguesa, que entretanto não é “conseqüência direta da exploração do operário **como tal** pelo capitalista”.⁸¹ A crise de habitação da Alemanha da época, segundo Engels, não constitui um fenômeno peculiar daquele momento e, tampouco, um flagelo específico do proletariado, mas suas observações não significam a negação da importância da questão da habitação, e sim sua colocação em bases materialistas, livres das

⁷⁸ GONZALES, Suely Franco Netto, A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade, in FARRET, Ricardo Libanez, org. *O espaço da cidade — contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto, 1985. P. 96.

⁷⁹ HARVEY, David, *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. P. 162.

⁸⁰ MARX, Karl. Salário, preço e lucro, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol. I*. São Paulo: Alfa-Omega, sem data. P. 364.

⁸¹ ENGELS, F. *Contribuição ao problema da habitação*. P.118.

ilusões ideológicas, a convicção de que a penúria só terá fim com a abolição do modo de produção capitalista e das sociedades de classes.

A crítica de Lefebvre

Um século após a publicação da *Contribuição* de Engels, o francês Henri Lefebvre, um dos pensadores que mais se empenhou na investigação do processo de produção social do espaço e da urbanização reivindicando a base teórica do marxismo, reafirma a importância da habitação para a avaliação da própria condição operária. Ele discute o conceito que dá título a seu livro *O direito à cidade* defendendo o usufruto das virtudes da vida na cidade pelo proletariado, na expectativa do advento da *sociedade urbana*: “Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.)”.⁸² Lefebvre, na verdade, identifica a revolução com o urbano, de tal forma que ressalta na Comuna de Paris de 1871 — vista como “prática urbana revolucionária” que subverte o urbanismo haussmaniano — exatamente a disputa do espaço da cidade: “Os operários, expulsos do centro para a periferia retomaram o caminho do centro ocupado pela burguesia. Apoderaram-se dele, *manu militari*, com um pouco de sorte e muito discernimento”.⁸³ Sua avaliação das experiências revolucionárias socialistas questiona a inexistência de um pensamento urbanístico voltado para a superação da oposição cidade-campo, e assim distinto daquele difundido nos países capitalistas. Em 1970, ele argumenta que “(...) hoje na China, como ontem na URSS, o crescimento das cidades continua, acompanha o crescimento econômico e talvez ainda ocorra mais rápido”, e que “o espaço urbano se define do mesmo modo num país socialista como noutro país”.⁸⁴

⁸² Ver LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991. P.143.

⁸³ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. P. 104.

⁸⁴ *Ibid.* P. 107.

Ao referir-se especificamente às condições de moradia dos trabalhadores, Lefebvre enfrenta, ao mesmo tempo, uma tese muito difundida pelos apologistas do novo liberalismo econômico, segundo a qual o proletariado seria uma classe em vias de extinção, devido aos supostos avanços do capitalismo na promoção da igualdade e à superação do trabalho pelo desenvolvimento das tecnologias:

“A classe operária sofre as conseqüências da explosão das antigas morfologias. Ela é vítima de uma segregação, estratégia de classe permitida por essa explosão. Tal é a forma atual da situação negativa do proletariado. A antiga miséria proletária se atenua e tende a desaparecer nos grandes países industriais. Uma nova miséria se estende, que toca principalmente o proletariado sem poupar outras camadas e classes sociais: a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianeidade organizada (na e pela sociedade burocrática do consumo dirigido). Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu “habitat” designam na prática a classe operária.”⁸⁵

Entretanto, em *A cidade do capital*, Lefebvre afirma ser preciso “colocar em seu lugar, que é pequeno”, a *Contribuição ao problema da habitação* de Engels: “Tem-se o hábito de apresentar esta coletânea como se contivesse a última palavra do pensamento marxista no que concerne às questões urbanas. Consultá-lo, com efeito, e citá-lo, dispensam de ler e conhecer o conjunto teórico”⁸⁶ — argumenta. A preocupação de Lefebvre em rejeitar o dogmatismo está colocada desde o prefácio do livro, quando o autor expressa o propósito de discutir a problemática do urbano no quadro teórico do materialismo histórico, porém com o objetivo de verificar se as indicações e conceitos formulados por Marx e Engels “recobrem, em toda a sua amplitude, os problemas atuais da realidade urbana”.⁸⁷ No capítulo “Engels e a utopia”, ele acusa:

“Os unitaristas do marxismo, os dogmáticos insistem obstinadamente na coerência do sistema. Com efeito, eles transformam a teoria marxista em doutrina ou ‘sistema’ na acepção tradicional (filosófica) do termo. O que vai de par com sua transformação política em ideologia de Estado, em pedagogia cultural, em prática institucional”.⁸⁸

⁸⁵ LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. P. 142.

⁸⁶ LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. P. 115. O livro foi publicado na França, em 1972, com o título de *La pensée marxiste et la ville* (O pensamento marxista e a cidade).

⁸⁷ *Ibid.* P.8.

⁸⁸ *Ibid.* P.119.

A menção à “coerência do sistema” e à “ideologia de Estado” remetem ao fato de que, para os círculos marxistas militantes, a questão do dogmatismo ultrapassa a esfera das discussões puramente intelectuais para envolver, em última instância, os rumos do movimento operário e o destino da revolução proletária e socialista. O economista e historiador francês Charles Bettelheim, estudioso das experiências revolucionárias do século XX e crítico radical do *revisionismo moderno* (“revisão” burguesa do pensamento de Marx),⁸⁹ participa desse debate sustentando que um “marxismo simplificado” predominou na III Internacional e na direção do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), a partir dos anos 1930, e desempenhou papel crucial na reversão da revolução de outubro de 1917.⁹⁰ Ele vê na concepção de “sistema socialista” um elemento de suporte ideológico à reprodução das relações sociais burguesas no bojo das revoluções proletárias, e de seu enveredamento pela via do capitalismo, como afirma ter ocorrido na China após a morte de Mao Tsé-tung em 1976: “Esta noção (que tende a substituir a de *transição socialista*) cumpre a mesma função daquela de ‘modo de produção socialista’ na ideologia da época staliniana e na ideologia revisionista soviética”.⁹¹

Em estudos iniciados nos anos 1960, Bettelheim firma a idéia de que na União Soviética, nos países do Leste europeu, e posteriormente na China, a opressão dos trabalhadores, a abertura crescente à iniciativa privada e ao mercado não eram resultado de “erros” ou “desvios” do comunismo, mas da derrota do proletariado na luta de classes que continua a existir no período histórico da transição socialista. Na mesma linha sustentada por Mao na luta interna no Partido Comunista Chinês e na polêmica com a direção do PCUS, ele conclui que o proletariado perdera o poder político para uma nova burguesia, uma classe engendrada por dentro das direções dos partidos dirigentes e do Estado e que tornara-se detentora de fato do controle dos meios de produção, ainda que estes continuassem formalmente a pertencer ao poder revolucionário.⁹² De fato, com o

⁸⁹ Ver LENINE, V. I. *Marxismo e revisionismo*, in LENINE, V. I. *Obras Escolhidas em três tomos, Tomo I*. Lisboa (Portugal): Edições Avante!/Moscou (URSS): Edições Progresso, 1977.

⁹⁰ Ver BETTELHEIM, Charles. *A luta de classes na União Soviética: primeiro período (1917-1923)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. P. 28.

⁹¹ BETTELHEIM, Charles. *Questions sur la Chine après la mort de Mao Tsé-toung*. Paris (França): François Maspero, 1978. P. 51.

⁹² Ver SWEEZY, Paul e BETTELHEIM, Charles. *Sociedades de transição, luta de classes e ideologia proletária*. Porto (Portugal): Portucalense, 1971; BETTELHEIM, Charles. *As lutas de*

apoio de “marxismos” dogmatizados e “revisados”, partidos proletários decretados “guias infalíveis” da classe por lideranças identificadas com a ideologia e os interesses burgueses conduziram à bancarrota revoluções antes vitoriosas na derrubada e na expropriação da classe dominante, e em poucas décadas dirigiram sua reversão em capitalismo monopolista de Estado e em capitalismo liberal. A história das revoluções socialistas do século passado certamente coloca novos problemas teóricos e práticos para a transformação das relações de produção, a mudança revolucionária da sociedade, e conseqüentemente dos assentamentos humanos.

Na observação que faz em *A cidade do capital*, Lefebvre denuncia a funcionalidade política e ideológica do dogmatismo, mas não desenvolve a discussão de questões do marxismo nos mesmos termos de Bettelheim. Sua crítica serve como introdução (pelo contraponto) ao enaltecimento da “originalidade”, da “especificidade” e da “importância particular” de Engels para o pensamento revolucionário, qualidades que localiza no *Anti-Dühring* e na relação ali estabelecida com a “filosofia da natureza”. Mas Lefebvre destaca *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* como um livro “importante”, em que “Engels descreve, analisa, expõe pela primeira vez o que é o capitalismo num grande país”, e porque “a importância que ele atribui aos fenômenos urbanos não deixa de ser surpreendente”.⁹³ Realmente, o capítulo “As grandes cidades” tem outras qualidades, justamente anotadas por Lefebvre, relativas à discussão do espaço produzido pela sociedade burguesa, a exemplo da compreensão da aparente desordem urbana das grandes cidades industriais como expressão física e funcional da ordem capitalista, desigual e anárquica. Essa concepção representa um enorme avanço em relação ao socialismo utópico, que predomina na crítica da urbanização (e da sociedade) capitalista na primeira metade do século XIX.

Há, entre *Situação da classe trabalhadora na Inglaterra* e *Contribuição ao problema da habitação*, diferenças que não podem ser traduzidas na atribuição de maior ou menor importância ou qualidade a qualquer das duas obras. São abordagens distintas de questões da sociedade, da cidade burguesa e da vida do proletariado, em diferentes momentos da história, da vivência do autor e do

classes na União Soviética; BABY, Jean. *As grandes divergências do mundo comunista*. São Paulo: Senzala, 1968.

⁹³ LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. P.11.

conhecimento acumulado sobre a base do materialismo. Françoise Choay apreende, no fundamental, as diferenças entre os dois textos, e comenta que a recusa radical de Engels em separar a questão do alojamento de seu contexto econômico e político é exemplar para o pensamento urbanístico atual:

“O problema das grandes cidades foi abordado de dois modos por Engels. Por um lado, numa análise crítica impiedosa, fundada numa investigação sociológica prévia, nutrida simultaneamente pelas observações pessoais do autor e por todas as fontes escritas disponíveis, ele denuncia a miséria do proletariado urbano nas cidades industriais inglesas no capítulo ‘As grandes cidades’ de *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (1845).

“Por outro lado, quase trinta anos depois, Engels ocupa-se não mais da situação de fato, mas das soluções preconizadas para remediá-la. Os três artigos de 1872, reunidos em 1897 em *A questão do alojamento*,⁹⁴ destinam-se a evidenciar o caráter paternalista e reacionário das soluções ‘sociais’ para a crise do alojamento propostas por Proudhon, alguns de seus discípulos e alguns burgueses liberais. Vigorosamente, Engels toma partido a favor de soluções provisórias e pragmáticas: o alojamento, para ele, é tão somente um aspecto parcial de um problema global de que não pode ser dissociado e que só a ação revolucionária permitirá resolver.”⁹⁵

A situação da classe trabalhadora na Inglaterra é um texto de denúncia, descritivo, profundamente baseado na observação do jovem autor, ainda que já orientado por uma visão crítica e revolucionária de mundo. Nele estão fortemente presentes a idéia do antagonismo entre proletariado e burguesia, do trabalho como fonte de toda a riqueza, da importância da revolução industrial, a consciência de que ela produz a urbanização com velocidade e intensidade sem precedentes na história, um novo tipo de cidade e um novo tipo de relação contraditória entre cidade e campo. Engels trata também da atitude da burguesia diante da situação de moradia dos trabalhadores, como no relato de seu encontro com um homem de negócios inglês:

"Um dia fui a Manchester com um destes burgueses e discuti com ele a construção deplorável, insalubre, o estado aterrorizante dos bairros operários, e declarei nunca ter visto uma cidade tão mal construída. O homem escutou-me calmamente e, na esquina da rua em que me deixou, declarou-me: 'E apesar de tudo, ganha-se aqui muito dinheiro. Adeus, Senhor!' O burguês de modo algum se preocupa com saber se os seus operários morrem ou não de fome, desde que ele ganhe dinheiro. Todas

⁹⁴ *Contribuição ao problema da habitação*, nas edições brasileiras.

⁹⁵ CHOAY, F. *O Urbanismo: utopias e realidades*. P.139.

as condições de vida são avaliadas do ponto de vista do lucro, e tudo o que não rende dinheiro é idiota, irrealizável, idealista."⁹⁶

A crítica das grandes cidades da industrialização, das precárias condições de vida e de habitação dos operários ingleses nos bairros proletários já se apóia na concepção da luta de classes como motor da história, mas, quando foi escrita, a colaboração entre Marx e Engels apenas se iniciava. O *Manifesto do Partido Comunista*, por exemplo, somente seria sido escrito e publicado dois anos mais tarde.

A *Contribuição ao problema da habitação*, como afirma o próprio Engels no prefácio à segunda edição da coletânea, em 1887, não se limita a criticar as concepções proudhoniana e burguesa filantrópica da questão da habitação, pois também expõe as idéias próprias do autor. São essas concepções — resultado da produção teórica desenvolvida em conjunto com Karl Marx — que embasam as duas assertivas centrais: a impossibilidade da solução do problema da habitação na sociedade capitalista (ou, inversamente, a necessidade do advento da sociedade socialista para solução das questões sociais que atingem o proletariado) e a impossibilidade (lógica) de o Estado burguês intervir para alcançar essa solução. A *Contribuição* é uma crítica estruturada sobre a base de uma concepção materialista e dialética da história já desenvolvida, e de um conhecimento mais profundo das leis fundamentais da economia capitalista. O movimento operário europeu tinha vivido grandes experiências, como as revoluções de 1848 e a Comuna de Paris, que mesmo derrotadas militarmente compunham um imenso patrimônio histórico e político; a organização da classe tornara-se muito mais ampla, inclusive internacionalmente; *O Capital – Crítica da Economia Política*, de Marx, havia sido publicado havia já alguns anos. Assim, Engels pôde avançar na *Contribuição* para formular suas conclusões centrais no debate do problema da habitação no capitalismo, erguendo um autêntico divisor de águas entre visões revolucionárias e visões conservadoras (claramente reacionárias ou reformistas) da questão.

Em *A cidade do capital*, Lefebvre discute a validade temporal dos textos reunidos na *Contribuição ao problema da habitação*: “Ora, esses artigos têm um caráter circunstancial muito nítido, se bem que o prefácio, escrito posteriormente

⁹⁶ ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. P. 364/365.

por Engels (em 1887), corrige esse caráter e dá maior amplitude a essa sequência de textos, ao mesmo tempo em que faz crescer a confusão”.⁹⁷ Lefebvre, por um lado, refere-se ao fato de que as situações concretas tratadas na *Contribuição* são peculiares ao momento em que ingressam na Alemanha os 5 bilhões de francos da indenização de guerra de imposta à França pelo Tratado de Frankfurt (maio de 1871), e em que a produção industrial a domicílio é superada pela indústria propriamente dita. Por outro, questiona a forma como Engels emprega a expressão “revolução industrial” ao descrever o que ocorria na Alemanha no início da década de 1870, e demonstra considerar necessário destacar os aspectos econômicos, sociais e políticos da transformação burguesa. A primeira questão é levantada também por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Robert Moses Pechman em *O que é questão da moradia*,⁹⁸ e depois retomada em *Dos cortiços aos condomínios fechados*,⁹⁹ de autoria do primeiro. Deve-se observar, porém, que, mesmo questionando a circunstancialidade dos textos da *Contribuição*, em nenhum momento Lefebvre conduz seu discurso no sentido de sustentar a possibilidade da solução da questão da habitação no âmbito do capitalismo. Ribeiro e Pechman, por sua vez, registram que, segundo Engels, “a crise de moradia é estrutural no capitalismo”.¹⁰⁰

É preciso observar que a *Contribuição*, como outros textos produzidos por Marx e Engels, tem, por assim dizer, dois papéis, necessariamente ligados entre si, mas relativamente autônomos. O primeiro desses papéis é o da disputa política no interior do movimento operário e socialista, esfera em que as idéias e propostas de Mühlberger e Sax para o “problema da habitação” são criticadas em função de seus efeitos imediatos sobre o embate com a burguesia, em que a situação específica da Alemanha de 1872 é invocada, em que os alvos políticos daquele momento na luta de classe do proletariado são mirados. Na primeira parte da *Contribuição*, “Como Proudhon resolve o problema da habitação”, Engels

⁹⁷ LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. P.115. No prefácio citado Engels comenta como a posse de uma casa pelos operários alemães da indústria a domicílio transforma-se de “base de um bem-estar relativo” na “pior das cadeias (...)”, na maior desgraça para toda a classe operária, na base de um descenso sem precedentes do salário abaixo de seu nível normal” (in ENGELS, F. *Contribuição ao problema da habitação*. P.115).

⁹⁸ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses, *O que é questão da moradia*. São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense, 1985.

⁹⁹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados — as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

¹⁰⁰ RIBEIRO, L.C.Q. e PECHMAN, R.M., *O que é questão da moradia*. P.17.

informa que os artigos que critica “só podem merecer atenção porque constituem (...) a primeira tentativa de transplantar para a Alemanha a escola de Proudhon”, e que “há nisso um retrocesso tão grande relativamente a todo o desenvolvimento do socialismo alemão, (...) que vale a pena fazer face, imediatamente, a essa tentativa”.¹⁰¹

No prefácio à segunda edição da *Contribuição*, juntado à coletânea quinze anos depois da primeira publicação, Engels explica que na divisão de trabalho estabelecida com Marx, coube-lhe a tarefa de travar a luta de idéias na imprensa periódica, para que o companheiro trabalhasse em sua obra principal (*O Capital*), o que levava a expor as concepções em forma de polêmica contra outras concepções.¹⁰² De fato, a preocupação com os prejuízos políticos e ideológicos da influência anarquista sobre o movimento operário pode ser avaliada pelo fato de que em 1871, pouco antes da polêmica com Mülberger, Engels acompanhava a Comuna de Paris e a participação dos adeptos do pensamento de Proudhon no episódio. O registro crítico dessa passagem está na Introdução a *A guerra civil na França*, de Marx, escrita vinte anos mais tarde:

“Mas o mais maravilhoso ainda é a quantidade de coisas justas feitas pela Comuna, apesar de composta por proudhonianos e blanquistas. Sem dúvida, cabe aos proudhonianos a principal responsabilidade pelos decretos econômicos da Comuna, tanto no que tinham de positivo como de negativo; aos blanquistas, cabe a principal responsabilidade pelos atos e as omissões no terreno político. E em ambos os casos quis a ironia da história — como geralmente acontece, quando o poder passa para as mãos dos doutrinários — que tanto uns como outros fizessem o contrário daquilo que prescrevia a doutrina de sua escola respectiva.”¹⁰³

O segundo papel da *Contribuição ao problema da habitação* é o de firmar os fundamentos mais gerais e permanentes da crítica do capitalismo na questão do alojamento (assim como a crítica do proudhonismo e do socialismo burguês), com base na concepção materialista e dialética da história e no conhecimento das leis gerais da economia capitalista. O método de Marx e Engels

¹⁰¹ ENGELS, F. *Contribuição ao problema da habitação*. P.118.

¹⁰² Nos textos de Marx e Engels há numerosas menções à sua relação militante com o movimento operário e socialista alemão, como no Prólogo que este último escreveu em 1991 para a *Crítica ao Programa de Gotha* de Marx: “Em primeiro lugar, Marx e eu estávamos mais estreitamente vinculados ao movimento alemão do que nenhum outro; por isso o retrocesso fundamental que se manifestava nesse projeto de programa tinha, por força, que afetar-nos muito seriamente”, in MARX, K. e ENGELS F. *Obras Escolhidas*, Vol. 2. P. 208.

¹⁰³ ENGELS, F. Introdução a MARX, K. *A guerra civil na França*, in MARX, K. e ENGELS, F. *Obras Escolhidas*, Vol. 2. P.50.

não é o do empirismo, não sustentaria a abordagem de uma situação isolada — como a da habitação na Alemanha de 1872, quando predomina a indústria e domicílio e a manufatura rurais, ou na Inglaterra de 1845 — com a pretensão de deduzir “leis” gerais apenas de sua observação direta. Ao contrário, a análise procedida na *Contribuição ao problema da habitação* apóia-se em uma concepção da sociedade e do seu movimento histórico construída sobre amplo e profundo conhecimento anterior.¹⁰⁴

Nesse plano estão questões como o caráter de mercadoria da habitação e a condição do Estado burguês de aparato da dominação política, econômica e ideológica do capital sobre o trabalho, dois pontos determinantes da impossibilidade de solução da carência e escassez da moradia dos trabalhadores na sociedade capitalista. Mercado e Estado são componentes estruturais e necessários do modo de produção capitalista, que contribuem para a reprodução da acumulação e da desigualdade, e não fenômenos circunstanciais passíveis de serem convertidos em elementos de promoção da igualdade social. A importância teórica e prática da *Contribuição ao problema da habitação* pode ser avaliada pelo fato de Lenin, às vésperas da insurreição de outubro de 1917 na Rússia, ter destacado no texto de Engels exatamente a reflexão sobre a facilidade com que uma revolução proletária poderia realizar expropriações de moradias para destiná-las ao alojamento de trabalhadores. Lenin pretendeu demonstrar que a execução de uma política desse tipo, à escala da sociedade, jamais poderia ser executada pelo Estado burguês, organizado para a manutenção do poder da burguesia e da ordem capitalista, mas somente por um Estado proletário e revolucionário.¹⁰⁵

O ponto de vista reformista

¹⁰⁴ Ver LÉNINE, V. I. As três fontes e as três partes constitutivas do marxismo, in LÉNINE, V. I.. *Obras Escolhidas em três tomos, Tomo I*. Lenin afirma nesse texto de 1913, que “O marxismo é o sucessor legítimo do que de melhor criou a humanidade no século XIX: a filosofia alemã, a economia política inglesa e o socialismo francês” (P.35), porém assinala que Marx desenvolveu e ultrapassou esse conhecimento.

¹⁰⁵ Ver LENINE, V. I. O Estado e a revolução. P. 260 a 262.

Outra linha de pensamento das questões urbanas, de certa forma referenciada em Marx e Engels, pode ser identificada na chamada sociologia urbana francesa, surgida no fim da década de 1960. Manuel Castells, Jean Lojkine e Christian Topalov estão entre os nomes representativos da também chamada nova sociologia urbana, e mesmo Henri Lefebvre é eventualmente identificado com o movimento, ainda que suas idéias não se confundam com as tendências mais características dele. No último quarto do século XX, concepções nascidas nessa sociologia influenciaram o estudo e o debate dos problemas urbanos e alimentaram a formulação de proposições políticas reformistas, inclusive no Brasil e em parte da América Latina.¹⁰⁶

Notabilizada como um movimento “de inspiração marxista, radical ou crítica”, segundo Topalov, a sociologia urbana francesa, na verdade, reúne pesquisadores de orientações teóricas variadas, que têm em comum o fato de estarem concentrados em universidades e instituições de planejamento da França, e considerarem, em geral, “o ambiente urbano (...) como um produto social, que resulta ao mesmo tempo da dinâmica da acumulação capitalista e da ação coletiva”.¹⁰⁷ Esse conjunto, porém, jamais conformou uma escola de sociologia urbana propriamente dita, de contornos conceituais nítidos, e menos ainda uma escola em torno da teoria e da prática marxistas da transformação revolucionária da sociedade. Autores importantes mantêm-se distantes do comprometimento com o materialismo histórico, como Castells, que em 1981 afirmava explicitamente não ter o marxismo fornecido categorias adequadas para sua análise das questões urbanas,¹⁰⁸ e como Lojkine, em sua abordagem do papel do Estado.¹⁰⁹ Topalov associa a origem do movimento às demandas do desenvolvimento capitalista na França e seu declínio ao enfraquecimento do pensamento crítico (incluindo “os marxismos”), das lutas operárias e sociais no final dos anos 1970.

A questão urbana, de Castells, publicado em 1972, tornou-se a obra mais conhecida do conjunto da denominada sociologia urbana francesa e referência

¹⁰⁶ Ver, por exemplo, KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000. P. 14. O autor refere-se à influência, sobre alguns trabalhos ali publicados, da “escola francesa marxista da sociologia urbana, que tem em Manuel Castells o seu expoente para a América Latina”.

¹⁰⁷ TOPALOV, Christian, *Fazer a História da Pesquisa Urbana: a experiência francesa desde 1965*, in *Espaço & Debates* n° 23. São Paulo: NERU, 1988. P.11.

¹⁰⁸ CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. P. 11.

¹⁰⁹ Ver LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

teórica de uma de suas tendências mais expressivas. No livro, Castells define o urbano em função da “reprodução coletiva da força de trabalho” estruturada em torno do “consumo coletivo”, e a cidade como “unidade desse processo de reprodução”. A produção e distribuição dos equipamentos e serviços coletivos e o arranjo urbano (a política urbana) são as ações essenciais do Estado em relação à cidade moderna para que esta cumpra seu papel no processo de reprodução do capitalismo, de sediar a reprodução da força de trabalho. As “contradições sociais urbanas”, engendradas na apropriação desigual do espaço pelas diferentes camadas e grupos sociais, motivam as “lutas urbanas” e os “movimentos sociais urbanos”, que a ação do Estado sobre a cidade aguça e politiza. Eles surgem fora das relações de trabalho, relacionam-se a contradições relacionadas ao hábitat, são pluriclassistas e têm formas de organização e de ação próprias: são os movimentos comunitários, de moradores, de sem-teto etc. Para Castells, os “movimentos sociais urbanos” constituem agentes políticos destacados, capazes de promover mudanças na correlação de classes e transformações qualitativas na organização urbana.¹¹⁰

Mark Gottdiener julga que um dos desdobramentos da virtual redução da cidade a “lugar da reprodução da força de trabalho” e da idéia do “consumo coletivo” como elemento estruturador do espaço urbano é afastar as investigações sobre o espaço urbano da idéia e da ação de transformação das relações de propriedade e da própria sociedade: “Através da influência de Castells, especialmente sua teoria do consumo coletivo, a abordagem marxista do espaço foi transformada amplamente num exercício acadêmico”,¹¹¹ afirma. Lojkine, autor também identificado com a nova sociologia urbana, estabelece um contraponto crítico à concepção de Castells, em seu livro *O Estado capitalista e a questão urbana*, de 1977:

"De fato, se o urbano for reduzido, como propõe M. Castells, à ‘reprodução da força de trabalho’, isto é, à moradia e aos equipamentos sociais, fica estabelecido de antemão um corte entre a esfera do ‘econômico’ (a reprodução dos meios de produção) e a esfera do ‘social’ (o consumo coletivo) na qual se confina o urbano. Ora, a consequência parece-nos particularmente grave para a análise dos movimentos sociais urbanos, já que, de saída lhes fica recusada a possibilidade de contestar, diretamente, não só o poder econômico da classe dominante, mas

¹¹⁰ Ver CASTELLS, M. *A questão urbana*.

¹¹¹ GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp. 1997. P.31.

também o modo de reprodução, do conjunto da formação social, tanto econômico quanto social. Com efeito, como permitir a um movimento social — que ‘surgiu’ do questionamento do modo de produção de uma cidade — ‘chegar’ até a reprodução global da formação social, se o horizonte ideológico-político do movimento ‘urbano’ for acantonado no nível fenomenal das relações de consumo e repartição? Como, resumindo, ligar relações sociais vividas como ‘relações de estratificação social’ com relações consideradas como relações entre classes antagônicas?”¹¹²

Apesar das divergências quanto à conceitação do urbano e à relação aos movimentos sociais urbanos com as contradições de classes, Castells e Lojkine unem-se no essencial da concepção de Estado, que, ao contrário da concepção classista de Marx e Engels, ambos consideram estar em disputa na sociedade. Com isso assumem também a possibilidade de problemas, como a penúria da habitação das camadas populares, serem resolvidos no capitalismo. Segundo Lojkine,

"(...) o Estado não deve ser reduzido a um simples 'aparelho' de repressão e de organização pertencente exclusivamente à classe dominante: ele também é objeto da disputa social, é cena política que pode se abrir à representação de interesses contraditórios, contanto que as classes dominadas tenham a capacidade cultural de construir novas racionalidades, mais dignas de crédito do que a racionalidade capitalista baseada na rentabilidade e na delegação de poder".¹¹³

Castells, nos textos que se seguem a A questão urbana — durante o período da redemocratização burguesa na Espanha pós-Franco —, propõe o que denomina “estratégia de luta democrática para o socialismo”,¹¹⁴ em suas palavras, para um “novo tipo de socialismo”.¹¹⁵ Nela o Estado capitalista deve ser transformado pelas massas populares, suas organizações e partidos políticos, por meio de “gestões exemplares” capazes de colocar a cidade, gradualmente, “a serviço de seus habitantes” — idéia que confirma o comentário de Gottdiener, de que Castells reduz o Estado à condição de “um regulador do conflito de classes”.¹¹⁶ Castells não trata da natureza de classe e das demais características do

¹¹² LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. P. 323.

¹¹³ *Ibid.* P. 29.

¹¹⁴ Ver CASTELLS, Manuel. Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas, in POULANTZAS, Nicos (dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

¹¹⁵ Ver CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

¹¹⁶ GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. P. 146.

poder necessário à realização de mudanças políticas, econômicas e sociais de sentido socialista, a começar pela socialização dos meios de produção. Sua “estratégia de luta” e seu “socialismo” são limitados pelas instituições do poder e os interesses da burguesia, e pelas relações capitalistas de produção, como ocorre, em geral, com as propostas políticas de reformas.

Na esteira do declínio da escola francesa, Castells incorpora-se à difusão e à prática do chamado “planejamento estratégico urbano”, modelo que aplica métodos empresariais de planejamento, de gestão e de marketing às cidades, consideradas como organizações econômicas privadas e como mercadorias. Segundo Carlos Vainer, são cidades planejadas para uma elite — o capital internacional, visitantes e usuários solváveis —, não para os pobres.¹¹⁷ A adesão de Castells ao planejamento estratégico urbano e à sua base paradigmática, resumida no que Otilia Arantes denuncia como “pensamento único das cidades”,¹¹⁸ completa seu distanciamento da crítica da cidade capitalista e do discurso reformista de antes. Junto com o urbanista Jordi Borja, também identificado anteriormente com a sociologia urbana questionadora, ele agora proclama: “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI”.¹¹⁹

A proposição da reforma urbana

No Brasil, desenvolveu-se um movimento expressivo em torno da proposição conhecida como reforma urbana, com seus três princípios fundamentais — o “direito à cidade”, a “gestão democrática da cidade” e a “função social da propriedade”¹²⁰ —, componentes de um ideário teoricamente

¹¹⁷ Ver VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano, in ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

¹¹⁸ ARANTES, Otilia B. F. Uma estratégia fatal — A cultura nas novas gestões urbanas, in ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. P. 67.

¹¹⁹ BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información., apud VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. P. 84.

¹²⁰ Cf. Carta do X Encontro Nacional da ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano, Caçapava - São Paulo, junho de 1988..

influenciado por concepções consumistas incidentes na nova sociologia urbana.¹²¹ Segundo Ana Amélia da Silva, a bandeira do movimento pela reforma urbana é "uma maior justiça social no acesso dos cidadãos à cidade, visando acabar com a desigualdade que se expressa nos espaços urbanos e garantir os direitos à cidadania",¹²² objetivo que seria alcançado pela democratização do Estado, em especial das estruturas de poder local, e pela subordinação do direito de propriedade ao interesse social. Trata-se de uma proposta redistributivista, que pretende influir sobre a sociedade capitalista por meio de todo um sistema de estruturas e ações políticas, práticas participativas de planejamento e de gestão governamental, instrumentos de intervenção urbanística, normas de regulação fundiária e ambiental.

A questão da habitação tem lugar central no ideário da reforma urbana, que emerge na "abertura política" da virada dos anos 1970 para os anos 1980 associada a estudos do hábitat proletário e à crítica da política habitacional, desenvolvidos sob o ângulo do consumo coletivo por pesquisadores que vêm, vários deles, a integrar-se à construção e à difusão da proposta.¹²³ Todavia, o agente decisivo na conformação da plataforma e da prática políticas do movimento pela reforma urbana é a Igreja Católica, cuja forte ligação com as lutas populares ligadas à habitação se apóia na "ação pastoral", empreendida sob influência da teologia da libertação e estruturada sobre as Comunidades Eclesiais de Base.¹²⁴

A resolução *Solo urbano e ação pastoral*, da 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizada em fevereiro de

¹²¹ Ver CARIELLO Filho, Orlando, *Reforma urbana ou revolução social? Uma discussão sobre os limites e o papel das propostas de reforma da cidade brasileira*. Brasília: Dissertação de Mestrado (FAU-UnB), 1999.

¹²² SILVA, Ana Amélia da, *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo: Pólis, 1991. P.1.

¹²³ Ver, por exemplo, KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível, e BONDUKI, Nabil e ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo — Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho, in MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

¹²⁴ *Teologia da libertação* é a denominação de corrente teológica que prega a evangelização vinculada à "opção preferencial pelos pobres" e à proposta de uma Igreja participativa, com expressão na América Latina, sobretudo entre as décadas de 1960 e 1980. Ver, por exemplo, BOFF, Leonardo e BOFF, Clodovis. *Como fazer Teologia da Libertação*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1986. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são uma forma de organização dos católicos a partir das paróquias, para a ação pastoral. Ver, por exemplo, FREI BETTO. *O que é Comunidade Eclesial de Base*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

1982, é uma síntese da posição da Igreja Católica e um marco do próprio movimento pela reforma urbana.¹²⁵ O documento atribui as más condições de vida e de habitação do povo à estrutura social desigual, à concentração da renda, das riquezas, da propriedade da terra e do poder, à urbanização anárquica, ao abandono das populações pobres pelo Estado. Propõe um plano de “reformas socialmente necessárias e juridicamente possíveis”, alertando que “recusar-se ao trabalho por essas reformas, capazes de conduzir a uma mudança global da sociedade, significa, na prática, provocar a radicalização do processo de mudança”.¹²⁶ São basicamente medidas voltadas para o provimento do alojamento — assentamento de favelados com regularização e urbanização das áreas ocupadas, programas habitacionais subsidiados ou alternativos, resistência à especulação imobiliária —, que incorporam o “condicionamento da propriedade a sua função social, de maneira a criar possibilidades concretas de acesso e garantia do direito de morar a todas as camadas da população”. Em linhas gerais, *Solo urbano e ação pastoral* aponta a direção tomada nos anos seguintes pelo movimento da reforma urbana, no qual a Igreja firma suas posições e propostas, suas lideranças e sua influência ideológica e política.¹²⁷

No decorrer da década de 1980, a reforma urbana consolida-se como ideário e como proposta para a sociedade e o Estado burgueses, e firma seus três princípios como um autêntico programa político social-democrata. O preceito da “gestão democrática da cidade” reedita as concepções de Castells e Lojkin sobre as “gestões exemplares de esquerda” e a disputa do aparelho estatal pelas “classes dominadas” na forma de projetos de união da “democracia participativa” com a “democracia representativa”.¹²⁸ Trata-se de uma proposta de administração mais democrática do Estado capitalista, e não de um novo poder de classe, de modo que a participação popular que preconiza está condicionada pela ordem burguesa e suas instituições e tem como limite a possibilidade de influir em decisões que, em

¹²⁵ CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB) — 20ª Assembléia Geral. *Solo urbano e ação pastoral*. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.

¹²⁶ *Ibid.* P. 38 e 39

¹²⁷ Em outubro do mesmo ano de 1982, o XI Congresso Brasileiro de Arquitetos, promovido em Salvador – Bahia, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), teve como tema “O arquiteto e a gestão democrática da cidade”.

¹²⁸ Ver, por exemplo: UTZIG, José Eduardo e GUIMARAENS, Rafael, Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre, in BONDUKI, Nabil, org. *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

última instância, são da classe dominante. Como proposta de aperfeiçoamento da democracia burguesa, a “gestão democrática da cidade” tem duas faces: por um lado pode trazer resultados de interesse imediato e localizado para as camadas populares; por outro, cumpre funções de controle social e político sobre os trabalhadores, de reforço e legitimação do Estado burguês. O fato é que as modalidades de participação que preconiza, como conselhos, audiências e ações judiciais públicas (muitas já constantes da legislação brasileira) não interferem nas relações capitalistas que originam e reproduzem os problemas sociais “urbanos”, como a carência e a escassez da habitação.

O ideário reformista parte do pressuposto de que a propriedade privada tem o atributo de desempenhar uma “função social” — num sentido ético, de aproximação ao ideal de uma “sociedade mais igualitária” —, que se realiza quando seu uso coloca o “interesse comum” (ou coletivo) sobre o “interesse individual” (do proprietário). Na base do preceito da “função social da propriedade” está a concepção idealista da propriedade privada como fenômeno natural e eterno, desligado das bases materiais da sociedade — pensamento que, no capitalismo, corresponde aos interesses de classe históricos e à visão de mundo da burguesia. A concepção materialista é oposta, vê a propriedade como produto histórico da divisão da sociedade em classes, como relação social que se transforma com as relações de produção. A propriedade privada burguesa expressa e consoma a separação entre os meios de produção (concentrados pela burguesia) e a força de trabalho (o proletariado), condição de existência do modo de produção capitalista. Sua função na sociedade (sua função social) é fazer com que os meios de produção sejam postos em movimento pelo trabalho assalariado gerando mercadorias, o que se dá, necessariamente, como uma relação de dominação e de exploração de classe da burguesia sobre o proletariado, que marca toda a formação capitalista. A propriedade privada, por si mesma uma manifestação da desigualdade, ao cumprir sua função social real gera desigualdade, não o contrário, como pretende o ideário da reforma urbana.

Para o jurista José Afonso da Silva, a propriedade capitalista expressa individualismo e a dominação de alguns homens sobre muitos outros,¹²⁹ e a

¹²⁹ Ver SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981. P. 89.

aplicação do preceito jurídico-constitucional da função social à propriedade urbana tem “um objetivo de legitimação, (...) uma causa justificadora da qualidade de proprietário”, e “um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular”.¹³⁰ De fato, como norma jurídica, a “função social da propriedade” — há muito inscrita na ordem constitucional brasileira¹³¹ — constitui um instrumento real de limitação do direito de propriedade, um meio pelo qual o Estado, o “capitalista coletivo ideal”, regula as contradições entre proprietários e entre estes e os não-proprietários em nome do “interesse público”. Como princípio, desempenha o papel ideológico de obscurecer a natureza exploradora das relações de produção e de propriedade capitalistas e de legitimar a instituição propriedade privada, alimentando o mito de sua compatibilidade com a “justiça social”. A igualdade real, todavia, tem como corolário necessário a propriedade social dos meios de produção.

A história do esforço do movimento da reforma urbana para incorporação de seu ideário na ordem jurídica brasileira — aspecto fundamental de uma proposição direcionada ao reconhecimento de direitos, particularmente o “direito à cidade” —, retrata a assimilação do projeto reformista pela classe dominante. Entre 1987 e 1988, o empresariado opôs-se radicalmente à emenda de iniciativa popular da reforma urbana na Constituinte,¹³² e logrou minimizar a inclusão dos seus princípios e instrumentos urbanísticos na nova Carta, considerando-os uma ameaça a seus interesses e negócios. Em 2001, todavia, o Congresso Nacional aprovou por unanimidade, após uma tramitação de doze anos, o projeto de lei de orientação reformista apresentado pelo senador Pompeu de Sousa (PSDB-DF) para regulamentação do Capítulo “Da Política Urbana” da Constituição, que o presidente Fernando Henrique Cardoso imediatamente sancionou como Lei nº 10.257 — Estatuto da Cidade —, complementada pela Medida Provisória nº

¹³⁰ *Ibid.* P. 97.

¹³¹ A Constituição de 1946 traz o preceito inscrito em outros termos: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá (...) promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (Art. 147). As Constituições do regime militar (1967 e 1969) fixam a “função social da propriedade” como princípio da ordem econômica e social.

¹³² A Emenda Popular da Reforma Urbana foi apresentada na Constituinte pela Federação Nacional dos Arquitetos, o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Articulação Nacional do Solo Urbano, a Coordenação Nacional dos Mutuários e o Movimento de Defesa do Favelado, com assinaturas de 130 mil eleitores. Ver o texto in BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005. P. 213.

2.220.133. Segundo José Roberto Bassul, mais de 80% das propostas da emenda popular de 1987 restavam então total ou parcialmente institucionalizados e em vigor, inclusive os preceitos centrais da reforma urbana e diversos instrumentos urbanísticos novos, como a desapropriação pelo valor histórico, a usucapião coletiva para fins de moradia, formas de participação e consulta popular.¹³⁴ Em sua composição político-ideológica, o Congresso que aprovou o Estatuto não diferia substancialmente da Constituinte e, como ela, tinha forte representação política do mesmo empresariado (da construção civil, do setor imobiliário e dos serviços urbanos) que encabeçara a oposição à emenda popular e a rejeição inicial ao projeto de Pompeu de Sousa.

Na avaliação de Bassul, a mudança de posição do empresariado urbano — da rejeição inicial ao apoio total ao Estatuto —, foi favorecida por acontecimentos como as experiências de prefeituras reformistas na década de 1990, com seus estímulos à iniciativa privada; a resolução da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), de 1996, pelo “direito universal à cidade” e contra à “exclusão social urbana”; a percepção das desvantagens econômicas decorrentes da deterioração das condições de vida urbana; e, finalmente, as concessões do movimento da reforma urbana para a aprovação da lei.¹³⁵ Assim,

“A idéia de um direito universal à cidade, que compreenda o acesso de todos a bens e serviços urbanos essenciais à dignidade humana, deixa de ser apenas uma causa impregnada dos princípios ideológicos ditos socializantes, ou até “comunistas”, como se apregoara nas décadas de 1970 e 80, para assumir, do ponto de vista oposto, a condição minimamente necessária à reprodução do capital.”¹³⁶

A essência do conjunto da legislação urbana produzida a partir da Constituição de 1988 é o fortalecimento do Estado e de seu poder de intervenção sobre o processo de produção das cidades, condição que favorece os interesses políticos e econômicos gerais do capital e, em particular, de seus setores hegemônicos. Por outro lado, são incertos seus resultados para os trabalhadores e

¹³³ A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, dispõe sobre a *concessão de uso especial* para fins de moradia, que constitui um instrumento jurídico análogo ao da usucapião urbana, mas aplicado a áreas públicas.

¹³⁴ Ver BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* P. 138 a 145..

¹³⁵ Ver *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.* P. 149.

as camadas populares urbanas, como se vê das avaliações de especialistas a respeito do Estatuto da Cidade. Gouvêa entende que a Lei nº 10.257 representa um avanço, “no sentido de se construir cidades menos segregadas, mais ecológicas e traçadas para facilitar a vida da totalidade dos seus cidadãos”, mas adverte que seu cumprimento depende do engajamento maior da sociedade, da participação e da fiscalização popular.¹³⁷ Rolnik chama atenção para o papel decisivo dos planos e leis locais na utilização dos recursos do Estatuto, pois deles depende, afirma, “o caráter incluyente ou excluyente da política urbana, o perfil mais ou menos redistributivo da renda e das oportunidades urbanísticas”.¹³⁸ Bassul fala de diretrizes e instrumentos “predominantemente ‘distributivos’” e “potencialmente ‘redistributivos’”, e afirma que sua aplicação tanto pode reduzir as desigualdades existentes na apropriação das cidades quanto alargá-las.¹³⁹ Mesmo o empresário Romeu Chap Chap, ex-presidente do Secovi – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo, diz que “embora importante, essa lei não é uma solução para os problemas sociais urbanos”.¹⁴⁰

Do ponto de vista teórico, tanto na sociologia de Castells quanto no ideário da reforma urbana o tratamento das questões da urbanização e da habitação se processa de modo semelhante àquele contestado por Engels na *Contribuição ao problema da habitação*, pelo ângulo do consumo. A despeito de expressarem posições críticas, essas concepções, em última instância, ignoram (ou desconsideram) o fato de a desigualdade se originar no processo da produção capitalista e constituir um aspecto necessário da sociedade burguesa. Em *A ideologia alemã*, Marx e Engels comentam a ligação entre as abordagens “consumistas” e a tendência a substituir a análise objetiva dos problemas sociais pela lamúria e o julgamento moral da sociedade:

“Se se parte da produção é necessário ter em conta as condições reais da produção, da atividade produtiva dos homens. Mas quando se parte do

¹³⁷ GOUVÊA, L. A. *Cidadevida: curso de desenho ambiental urbano*. São Paulo: Nobel, 2008. P. 210.

¹³⁸ ROLNIK, Raquel. O que a aprovação do Estatuto da Cidade representa para o planejamento e a gestão das cidades no Brasil, apud BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* P. 150.

¹³⁹ Ver BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*

¹⁴⁰ CHAP CHAP, Romeu. *Especialistas apontam os benefícios e os obstáculos da nova legislação urbana*. Revista ProjetoDesign, São Paulo, agosto de 2001. P. 42, apud BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* P. 151.

consumo, podemos satisfazer-nos facilmente declarando que não se consome atualmente de maneira “humana”, e reclamando um consumo “humano”, a educação que permite o verdadeiro consumo e outras fórmulas do mesmo tipo, sem abordar as condições de vida reais das pessoas, nem sua atividade.

“É necessário assinalar ainda, para concluir, que entre os economistas, precisamente aqueles que partiram do consumo foram reacionários e ignoraram o elemento revolucionário contido na concorrência e na grande indústria.”¹⁴¹

As abordagens “consumistas” encaminham naturalmente o tratamento das questões sociais para as “soluções” — ortodoxas ou reformistas — que têm por princípio a conservação da ordem capitalista e de suas instituições. No caso do alojamento, seu limite são as propostas de redistribuição do acesso à moradia, dos equipamentos e serviços urbanos etc, cujos resultados, limitados e temporários, não podem conter a reprodução da penúria da habitação das camadas populares à escala da sociedade.

A globalização do “problema da habitação”

A sociedade capitalista repete, constantemente, variantes das ações do Barão Haussmann, o prefeito designado por Napoleão III, que conduziu a reforma modernizadora de Paris entre 1852 e 1859 e é citado por Engels na *Contribuição ao Problema da Habitação* como precursor das políticas de Estado de expulsão do proletariado para longe dos centros das grandes cidades, de segregação e de ocultação da pobreza no espaço urbano como forma de valorizá-lo. O modelo de Haussmann também incorporou um forte sentido antiinsurrecional e ganhou o mundo com as reformas que as burguesias de vários países, recém-chegadas ao poder no século XIX, promoveram em grandes cidades para adaptá-las aos seus interesses imediatos, às necessidades e aos padrões estéticos da ordem capitalista. Uma primeira versão brasileira desse modelo deu-se no início do século XX, com a reforma do Rio de Janeiro, no curso da qual o prefeito Pereira Passos desalojou

¹⁴¹ MARX, K. e ENGELS, F., *A ideologia alemã, Vol. II.* P.423

milhares de trabalhadores que habitavam cortiços demolidos do centro da cidade e os fez buscar outros lugares para morar, induzindo à ocupação dos morros e da zona norte suburbana, onde se instalavam novas indústrias. Desde então, inúmeras outras manifestações da política de segregação espacial da pobreza e de ocultação da miséria urbana vêm ocorrendo no país, caso das remoções de favelas promovidas pelo ex-governador Carlos Lacerda, no antigo estado da Guanabara, na década de 1960, e da prática recorrente dos governos locais do Distrito Federal, desde a precoce implantação das cidades-satélites, antes mesmo da transferência da capital para Brasília, até os dias atuais.

A questão de a sociedade capitalista ter ou não a faculdade de conter a reprodução da carência e da escassez de habitação dos trabalhadores pela ação das políticas do Estado continua a ser um divisor de águas na questão. No modo de produção capitalista, a moradia — própria ou não, popular ou não, próxima ou não dos centros e equipamentos urbanos — reveste necessariamente a forma econômica de mercadoria, e é exatamente essa condição que atua para a reprodução da carência e da escassez: tem casa quem pode pagar, na medida em que pode pagar. É interessante constatar que embora o moderno Estado burguês tenha criado políticas e aparatos institucionais específicos como instrumentos para tratamento da questão da habitação, como aliás reclamavam os desafetos de Engels na polêmica de 1872, nem mesmo os países capitalistas mais ricos e “civilizados” resolveram o problema.

Na era do capital monopolista e financeiro, o nível de desenvolvimento e a dominação política e econômica que Estados imperialistas, grandes corporações empresariais e bancos, associados, impõem a outras nações financia um relativo “bem-estar” às populações dos países centrais do sistema. As desigualdades sociais e econômicas não são eliminadas, mas é garantido o atendimento de algumas necessidades fundamentais. Ao mesmo tempo, porém, essa dominação e esse “bem estar” se combinam e trazem para dentro das fronteiras dos países capitalistas desenvolvidos parte das vítimas da espoliação que promovem mundo afora. Da América Latina, Ásia e África, principalmente, partem levas de migrantes, que furam cercas, atravessam mares, rompem bloqueios, vivem sob preconceitos e ameaças permanentes de deportação, na busca de riqueza, de oportunidades ou simplesmente da sobrevivência. Nas metrópoles dos Estados

Unidos ou da Europa somam sua miséria à pobreza do proletariado nativo e, juntos, passam a compor um quadro de “problemas sociais” relacionados à sua condição de força de trabalho barata. Suas condições rebaixadas de vida se manifestam também nas condições de moradia, que se expõem de alguma forma, cedo ou tarde, apesar de toda a propaganda e das tentativas oficiais “globalizadas” de escondê-la.

Algumas dessas tentativas são escandalosas, como a das autoridades de Atlanta, nos Estados Unidos, que pouco antes dos Jogos Olímpicos de 1996, ali realizados, recolheram e tiraram a força da cidade, para fora de um certo “anel olímpico” — mais propriamente um círculo de “exclusão social” — cerca de 24 mil moradores de rua. Na sua maioria negros, eles não deveriam se aproximar de turistas e atletas, ser vistos e nem ter registrada sua existência pela imprensa e os meios de comunicação.¹⁴² Em meados da década de 1990, a população de *homeless* (sem-teto) nos Estados Unidos — a maior potência do planeta — já era estimada em 3 milhões de pessoas, número que com certeza é realimentado e ampliado pelas crises cíclicas da economia capitalista. Essa pobreza estadunidense no mundo “globalizado” é interpretada da seguinte forma por Milton Santos:

“Deixa-se de ser pobre em um lugar para ser pobre em outro. Nas condições atuais é uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como, também, pela redução do valor do trabalho. É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos, apresentado como o país que tem resolvido um pouco menos mal a questão do desemprego, mas onde o valor médio dos salários caiu. E essa queda do desemprego não atinge igualmente toda a população, porque os negros continuam sem emprego, em proporção talvez pior do que antes, e as populações de origem latina se encontram na base da escala social.”¹⁴³

No final de 2005, a população dos subúrbios pobres de Paris e de várias outras cidades francesas protagonizou uma revolta de semanas que, entre outras questões, protestava contra as condições de vida nos grandes bairros periféricos, em especial nos conjuntos residenciais das periferias, construídos entre 1953 e 1973 para abrigar pobres, os repatriados da Argélia e a mão-de-obra imigrante. Artigo assinado por Grégoire Allix no jornal *Le Monde* comenta que aqueles conjuntos — 1,2 milhão de unidades habitacionais em 300 cidades-dormitório —, foram sendo abandonados pela

¹⁴² *Folha de S.Paulo*, edição de 21/06/1996, p. 4-7, matéria de Mauricio Stycer, Ação contra sem-teto cria “Olimpíada dos excluídos”.

¹⁴³ SANTOS, Milton, *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2005. P. 73.

administração pública à medida em que recebia uma população mais pobre, transformando-se em construções e espaços verdes degradados, ausência de equipamentos coletivos previstos e de serviços públicos. Edificados segundo projetos modernos, transformaram-se ao longo dos anos em espaços de precariedade das condições de vida urbana, em testemunhos vivos da discriminação e da parcialidade na ação do Estado em relação ao habitat. Exatamente as motivações que, somadas a outras manifestações e alimentos da exploração e da desigualdade social, como o desemprego e o racismo, estavam na raiz da revolta popular.¹⁴⁴

As posições expressas por Engels na *Contribuição ao problema da habitação* quanto à impossibilidade de o capitalismo resolver a questão da habitação têm sido confirmadas pela experiência histórica e não encontram contestação à altura no plano teórico. Enquanto isso, as “soluções” para a moradia popular produzidas pela sociedade e pelo Estado burgueses têm constituído, a rigor, variações em torno das proposições defendidas por Mülberger e por Sax no século XIX. Até mesmo as propostas “alternativas” às políticas de habitação tradicionais repetem as formuladas nos tempos de Engels: os modernos programas de “arrendamento social” de moradias, com a transformação dos aluguéis pagos aos governos em abatimento no preço em uma possível aquisição futura do imóvel, são, a rigor, a materialização do “resgate proudhoniano” defendido por Mülberger. Assim, confirmando a afirmação de que “a essência da solução — tanto a burguesa como a pequeno-burguesa — do “problema da habitação” é que o operário seja proprietário de sua moradia”,¹⁴⁵ há praticamente cinquenta anos as políticas habitacionais brasileiras têm se baseado quase exclusivamente na fórmula da produção e na venda financiada da “casa própria” aos trabalhadores e às camadas populares.

¹⁴⁴ *Le Monde*, edição de 05/12/2005 (www.lemonde.fr), Paris - França. Matéria de Grégoire Allix, "L'utopie manquée des cités-dortoirs".

¹⁴⁵ ENGELS, F. *Contribuição ao Problema da Habitação*, p. 112.

Parte II

**A construção da política de habitação
popular no Brasil**

A política habitacional em formação

A questão da habitação e das políticas habitacionais no Brasil reúne um acervo considerável de estudos e pesquisas produzidos na universidade, em círculos de pesquisadores ou de forma mais ou menos independente, além de análises desenvolvidas na esfera estatal com o objetivo de embasar o planejamento de intervenções no setor. Embora isso não configure uma regra absoluta, entre os primeiros se encontram os trabalhos críticos mais abrangentes, que relacionam a habitação e as políticas habitacionais ao modo de produção capitalista e ao universo de suas relações econômicas e sociais, escapando à lógica setorial e à suposta “neutralidade técnica”, normalmente impostos pelo Estado. Como lembra Lúcio Kowarick, “o ‘problema’ habitacional não pode ser analisado isoladamente de outros processos sócio-econômicos e políticos mais amplos, não obstante nele se condensar um conjunto de contradições específicas”.¹⁴⁶

¹⁴⁶ KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. P.55.

Algumas linhas de crítica da política habitacional

A discussão empreendida a seguir sobre a política habitacional praticada entre 1964 e 2002 no Brasil, sua construção e seus resultados, parte da identificação de algumas linhas de abordagem e concepções representativas da produção crítica sobre o tema nas últimas décadas e dos autores que as expressam. O sociólogo Gabriel Bolaffi é autor do ensaio *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*,¹⁴⁷ apresentado sob forma de comunicação na XXII reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em 1975. No cenário de cerceamento da livre expressão, próprio dos anos do Ato Institucional nº 5, a reunião da SBPC constituía um espaço de troca de conhecimentos científicos e acadêmicos, de informações, debate de idéias e manifestações políticas, que reunia anualmente um número crescente de participantes. O trabalho de Bolaffi, um balanço crítico da política habitacional do regime militar, teve grande repercussão nos círculos universitários e profissionais, por sua abordagem original e ousada para o momento político, e tornou-se referência no debate da questão.

Bolaffi expõe a contradição fundamental do programa comandado pelo Banco Nacional da Habitação, a oposição entre o modelo de provimento baseado na concessão de financiamentos para a compra da casa própria e as condições materiais de vida da população: “em que pese o caráter de subsídio que os (...) empréstimos vêm assumindo de alguns anos para cá, ainda assim é mínima a parcela da população que dispõe de renda para comprá-la”.¹⁴⁸ Onze anos após a criação do BNH, ele denuncia que a habitação popular foi engendrada como um falso problema pelos governos militares da época, como um “artifício político” destinado a justificar a captação dos recursos da população e seu despejo na esfera da indústria da construção para enfrentar a conjuntura econômica recessiva dos tempos de Castello Branco:

¹⁴⁷ BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*, in MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*, São Paulo: Alfa-Omega, 1979. O ensaio foi publicado primeiramente em 1975, em *Ensaio de Opinião*, 2+1, Editora Inúbia (Rio de Janeiro). Na edição de 1979, recebeu um “Post Scriptum, à guisa de introdução”,

¹⁴⁸ *Ibid.* P. 41.

“Entre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil — falta de alimentação adequada, falta de atendimento médico, falta de transportes satisfatórios entre a morada e o trabalho, falta de oportunidades educacionais, falta de condições satisfatórias de habitação e de serviços públicos, e, principalmente, falta de renda para adquirir os bens e serviços acima referidos —, a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como ‘problema fundamental’.”¹⁴⁹

Em reforço de sua conclusão, Bolaffi mostra que, à medida em que a economia é reativada, a partir de 1967, as preocupações para com as condições de moradia das camadas trabalhadoras caem em paulatino “esquecimento” e os recursos arrecadados em nome de sua solução passam a ser direcionados a investimentos estranhos à habitação popular e mesmo à construção civil. Apoiado nessas constatações, ele afirma que o fim real do BNH não era resolver o “problema da habitação”: o Banco era um “funil, por meio do qual os recursos do FGTS — 74 por cento da receita de 1968 — são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda”.¹⁵⁰

A análise de Bolaffi sobre os instrumentos ideológicos montados pelo governo para dar sustentação à política habitacional estende-se ao questionamento do conceito de “déficit habitacional”, que considera destituído de significado numa economia de mercado, como a brasileira: “do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe uma demanda monetária, como, aliás, ocorre com qualquer outra mercadoria”.¹⁵¹ Em contrapartida, sugere a necessidade de combater a “carência da habitação”. Seu raciocínio sobre a exigência da *solvabilidade* da demanda por moradia no capitalismo é resgatado anos depois por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Robert Moses Pechman.¹⁵²

A abordagem de Bolaffi inova, à época, pelas indicações quanto aos efeitos da política habitacional do regime militar sobre a renda da população — por via de consequência, sobre suas condições de enfrentar o próprio problema habitacional e os demais problemas sociais —, e na denúncia das construções ideológicas que cercam a intervenção do Estado. Ele reaviva as concepções de

¹⁴⁹ *Ibid.* P. 41.

¹⁵⁰ *Ibid.* P. 54.

¹⁵¹ *Ibid.* P. 52.

¹⁵² Ver RIBEIRO, L.C.Q. e PECHMAN, R.M. *O que é questão da moradia*, e RIBEIRO, L.C.Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*.

Engels sobre o lugar do “problema da habitação” entre os inúmeros males que afetam a vida da população trabalhadora na sociedade burguesa. Sua análise, complementada com um rol de propostas para a reorientação da política habitacional, influencia fortemente a discussão da questão empreendida do ponto de vista crítico. Nas décadas de 1980 e 1990, Gabriel Bolaffi analisa o processo de decadência e liquidação do BNH e prossegue sua produção crítica sobre as políticas habitacionais e as questões urbanísticas.¹⁵³

Sérgio de Azevedo é outro autor de importância no estudo das políticas habitacionais, que empreende há mais de trinta anos. Seu livro *Habitação e poder — da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*,¹⁵⁴ escrito com Luiz Aureliano de Andrade e publicado em 1982, avalia a ação governamental desde a revolução de 1930 até o regime militar (final dos anos 1970) e revela contradições entre o discurso da prioridade aos setores mais carentes da população e a realidade concentradora da política habitacional. Os autores reúnem informações históricas e estatísticas — como aquelas que descrevem o fenômeno da inadimplência —, que mostram claramente como o Plano Nacional de Habitação e o BNH, constituídos sobre uma lógica bancária, favoreceriam inevitavelmente as camadas sociais economicamente mais fortes. Ao prosseguir a discussão da política habitacional, Azevedo assume a tese de que a política habitacional conduzida pelo BNH teve um caráter “redistributivo às avessas”, pois baseou-se em recursos de milhões de assalariados e pequenos poupadores para produzir um número reduzido (em termos absolutos e relativos) de moradias destinadas aos setores populares.¹⁵⁵ *Habitação e poder* constitui sem dúvida uma contribuição relevante e uma referência ao debate da questão do alojamento e da política habitacional, no qual Sérgio de Azevedo continua a atuar

¹⁵³ Ver BOLAFFI, Gabriel e CHERKEZIAN, Henry. BNH, bode expiatório, in *Novos Estudos CEBRAP n° 13*. São Paulo: CEBRAP, 1985, e CHERKEZIAN, Henry e BOLAFFI, Gabriel, Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil, in *Novos Estudos CEBRAP n° 50*. São Paulo: CEBRAP, 1998

¹⁵⁴ AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama, *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*, Zahar, Rio de Janeiro, 1982.

¹⁵⁵ Ver AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90, in RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

a partir da perspectiva redistributivista que afirma desde seus primeiros trabalhos.¹⁵⁶

O arquiteto Nabil Bonduki expressa o ponto de vista do movimento da reforma urbana (ou uma de suas expressões mais típicas) no debate das questões urbana e da habitação. Ele realizou uma extensa e profunda pesquisa sobre a transformação da habitação popular em assunto de Estado no país, publicada sob o título de *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*.¹⁵⁷ Esse livro trata das formas de habitação dos trabalhadores nas grandes cidades que se desenvolvem no final do século XIX, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro — com os cortiços, a moradia de aluguel e as vilas operárias —, e as primeiras intervenções oficiais, de caráter regulatório. Do chamado “período populista” (1930-1964), investiga a política habitacional montada por Getúlio Vargas com base nos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs), mais tarde adicionada da Fundação da Casa Popular, no contexto do processo de industrialização impulsionado pelo Estado após 1930. Discute ainda a ligação da habitação com o desenvolvimento da arquitetura moderna no Brasil, o papel e o peso do auto-emprego da casa própria pelas massas populares nas periferias urbanas. Em 2008, Bonduki divulgou uma revisão histórica da política habitacional — do BNH ao governo de Fernando Henrique Cardoso —, que introduz uma exposição do quadro urbano atual e do “Projeto Moradia”, proposta programática construída com sua participação para a candidatura de Lula da Silva a presidente da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT).¹⁵⁸

Um quarto ponto de vista é trazido por Eduardo Fagnani, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicampi), autor de ensaio denominado *População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional*

¹⁵⁶ Ver AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências, in CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

¹⁵⁷ BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

¹⁵⁸ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, in *arq.urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo n° 1*. São Paulo: USJT, 2008.

de habitação popular (1964-2002),¹⁵⁹ baseado em sua tese de doutorado.¹⁶⁰ Algumas peculiaridades colocam as posições de Fagnani entre aquelas que devem ser consideradas na discussão proposta neste trabalho: 1) ele trata exatamente das políticas habitacionais do período 1964-2002, objeto do presente estudo; 2) manifesta-se partidário de um “Estado do Bem-Estar Social”, ligado a um “projeto reformista progressista”, contraposto ao “Estado Mínimo” do “contra-reformismo neoliberal”, que na sua visão impõe-se no Brasil a partir da “perda de espaço dos setores progressistas” na Aliança Democrática e no governo da “nova república”, entre 1985 e 1990;¹⁶¹ 3) em sua opinião, o país não teve uma efetiva política de habitação popular desde o governo Castello Branco até o governo de Fernando Henrique Cardoso, em razão do limitado emprego de recursos fiscais a fundo perdido nos programas de moradia e do “caráter regressivo” das fontes de financiamento efetivamente utilizadas. A afirmação de Fagnani sobre a “inexistência” de uma política habitacional no Brasil entre 1964 e 2002 é controversa: Bonduki, por exemplo, entende, ao contrário, que só houve política habitacional no país a partir de 1964.

A intervenção do Estado na questão da habitação

A revolução de 1930 quebrou a hegemonia da burguesia cafeeira oligárquica no Estado brasileiro e iniciou um longo período de dominação política da burguesia industrial e financeira e de implementação de sua estratégia de poder e de acumulação, baseada no desenvolvimento da indústria pela substituição de

¹⁵⁹ FAGNANI, Eduardo. População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002), in *Revista Multiciência n° 6*. Campinas: UNICAMPI, 2006.

¹⁶⁰ FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Tese de Doutorado (Instituto de Economia – UNICAMPI), 2005.

¹⁶¹ Sobre a interpretação de Fagnani para o êxito do “contra-reformismo neoliberal”, apenas registre-se a opinião de que constitui uma simplificação da história recente do Brasil, que desconsidera a conjuntura da luta de classes, nos planos nacional e mundial, e supervaloriza o peso das disputas de cúpula em partidos políticos dirigidos pela grande burguesia.

importações e na modernização capitalista da agricultura.¹⁶² As transformações políticas, econômicas e sociais que ocorrem então no Brasil, se dão no contexto da crise mundial do capitalismo e do acirramento da disputa imperialista de entre as guerras mundiais, e do aguçamento da luta de classes em escala internacional, acirrada pela vitória da revolução socialista de 1917 na Rússia. Representam, segundo Florestan Fernandes, a transição do capitalismo subdesenvolvido e dependente do país de sua fase competitiva para a monopolista, em meio à intensificação da dominação imperialista externa; um momento da revolução burguesa, de ascensão da burguesia, no qual as oligarquias, “tradicionalistas” ou “modernas”, dominantes na antiga ordem, na verdade perdem pouco:

“A burguesia, que fora um resíduo social e, mais tarde, um estrato pulverizado e disperso na sociedade brasileira, que se perdia nos estamentos intermediários e imitava servilmente a aristocracia, ganha sua fisionomia típica e se impõe como um corpo social organizado, que constitui a cúpula da sociedade de classes e sua grande força socioeconômica, cultural e política.”¹⁶³

No período da Primeira República (1889-1930) a intervenção do Estado nas questões da urbanização limitara-se ao aparelhamento das grandes cidades comerciais e à realização das propostas higienistas com ações de saneamento, demolições, abertura ou extensão de vias. As novas exigências referiam-se à criação de lugares adequados à instalação de unidades fabris e suas estruturas de apoio, à adaptação de cidades antes ligadas às atividades agromercantis, à formação de uma rede urbana adequada às condições de acumulação que se impunham. A transformação política ocorrida com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo converteu o Estado em “indutor” do processo de urbanização, que foi fortemente acelerado, consolidou o papel de São Paulo como pólo dinâmico da industrialização, desenvolveu o mercado interno.¹⁶⁴ A habitação popular tornou-se assunto de Estado.

Estimativas citadas por Milton Santos indicam que entre 1920 e 1940, a população do país passou de 30,6 milhões de habitantes para 41,25 milhões,

¹⁶² Ver IANNI, Octavio. *Colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

¹⁶³ FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006. P. 362.

¹⁶⁴ Ver BERNARDES, Lysia, Política urbana: uma análise da experiência brasileira, in *Análise e Conjuntura*, nº 1, Janeiro/Abril 1986. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986. P. 116.

crescendo 34,8%. No mesmo intervalo, a população urbana aumentou de pouco mais de 3,0 milhões de habitantes (cerca de 10% do total) para 13,1 milhões (31,8%), isto é, cresceu 336,7%, e daí em diante as cidades médias e maiores tiveram um crescimento demográfico sustentado.¹⁶⁵ Segundo Santos, a partir dos anos 1940-1950 prevaleceu uma nova “lógica econômica e territorial” da industrialização:

“(…) o termo *industrialização* não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização.”¹⁶⁶

A intervenção estatal na área da habitação popular logo mostrou-se necessária, pois o crescimento das cidades e de sua população, componente necessário do incremento do projeto de industrialização e modernização, não comportava mais a postura dos governos da Primeira República de distanciamento diante da questão. Era preciso cuidar do alojamento da força de trabalho, contribuir para o barateamento da reprodução desta (isto é, manter os salários tão baixos quanto possível), e, ao mesmo tempo, fortalecer a posição do governo entre as massas. Até então a questão da moradia popular era deixada a cargo dos próprios operários e da população urbana pobre. As soluções de provimento mais comuns eram o aluguel de um cômodo em cortiço, o aluguel de uma casa a um proprietário rentista ou em uma das poucas vilas operárias de empresa. As alternativas que começavam a tornar-se frequentes eram a casa própria, edificada pelo trabalhador na periferia ou adquirida junto às companhias mutuárias, e ainda o barraco na favela ou mocambo.¹⁶⁷ Naturalmente, a ação do governo foi condicionada pela política geral de Vargas de apoiar seu programa de desenvolvimento nas Forças Armadas e numa aliança, construída e conduzida de dentro do aparelho de Estado, com a burguesia industrial e setores das classes

¹⁶⁵ Ver SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994. P. 20. O autor adverte que há controvérsias entre estimativas mais antigas sobre a população urbana e a população total brasileira, e também que a fase “propriamente estatística” das contagens só iria começar com o recenseamento de 1940.

¹⁶⁶ *Ibid.* P. 27.

¹⁶⁷ Ver BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*.

trabalhadoras urbanas.¹⁶⁸ A questão habitacional foi ligada desde o início à política trabalhista (principal instrumento dessa aproximação) que, por um lado, voltava-se à contenção dos movimentos operário e popular, à repressão às tentativas destes de se organizarem e de agir à margem do controle estatal, à sua aproximação das idéias e partidos de oposição, por outro, procurava atrair os trabalhadores para o apoio ao governo e seu projeto.

Na frente repressiva, o governo passou a controlar a atividade dos sindicatos e os colocou sob tutela do Estado: definiu sua organização por categoria profissional, instituiu um estatuto padrão com normas rígidas de funcionamento interno e externo, e o Ministério do Trabalho recebeu poderes para destituir dirigentes, nomear interventores e mesmo dissolver uma entidade segundo critérios políticos. Foi criado o *imposto sindical* — um dia de trabalho ao ano, pago por todos os trabalhadores da base, filiados ou não —, com a finalidade de tutelar os sindicatos, financiar a atividade dos *pelegos*, os representantes patronais instalados nas suas direções, das federações e confederações, e ainda reforçar o caixa do governo, detentor de 20% da arrecadação.¹⁶⁹ Segundo Boris Fausto, “a repressão se abateu sobre partidos e organizações de esquerda, especialmente o PCB, logo após 1930, tornando-se mesmo mais sistemática do que a existente na Primeira República”.¹⁷⁰ O Partido Comunista significava para o capital os “perigos” da independência do proletariado, da luta antifascista, da revolução socialista, da articulação com a União Soviética e a III Internacional, mas, apesar dos ataques do governo, viria a emergir como importante força política popular ao fim da ditadura do Estado Novo (1937-1945).

Ao mesmo tempo, Vargas iniciou a regulamentação das relações de trabalho, instituiu o salário mínimo, as férias anuais, a previdência social oficial. A partir dos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) — gestores dos vultosos recursos das contribuições arrecadadas para cobrir o pagamento dos benefícios —, montou o primeiro programa de produção em grande escala de habitações pelo

¹⁶⁸ FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001. P. 182.

¹⁶⁹ O imposto instituído por Vargas existe ainda hoje, com o nome de *contribuição sindical*, e sua distribuição pelo governo motiva disputas acirradas entre dirigentes pelo reconhecimento de entidades. O principal efeito imediato da contribuição é desvincular a sustentação dos sindicatos da decisão voluntária dos trabalhadores e liberar os dirigentes da prestação de contas financeira e política às bases e aos próprios associados.

¹⁷⁰ FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. P. 187.

Estado brasileiro, também como investimento para a valorização financeira dos fundos previdenciários. Os IAPs, organizados por categorias profissionais, foram autorizados, em 1937, a criar carteiras prediais e a financiar a locação ou a aquisição de moradias por seus associados (e mesmo, sob o regime de hipoteca, por qualquer pessoa), com taxas de juros anuais de 6% e prazo de pagamento de até 25 anos. Predominou naqueles programas a moradia de aluguel, o chamado “rentismo estatal”, mas para os IAPs, de qualquer modo, a produção de habitações foi uma atividade secundária em relação à de assegurar renda e assistência aos trabalhadores que deixavam o mercado de trabalho.

A partir de 1942, Vargas ampliou a intervenção governamental na questão habitacional com a regulamentação do arrendamento de moradias, por meio da Lei do Inquilinato, e o congelamento de aluguéis por vários anos. Até então, os contratos de locação de habitações eram regidos pelo Código Civil, o que significava a prevalência do direito absoluto de propriedade nas relações entre locadores de moradias e inquilinos, tanto para a fixação do valor do aluguel quanto para o eventual despejo do locatário, que o senhorio tinha poder de realizar sem justificativa, com a chamada "denúncia vazia". A Lei do Inquilinato impôs uma restrição relativa ao direito de propriedade. Em última instância, o efeito da regulamentação governamental foi basicamente o de confinar os atritos entre locadores e locatários ao "campo das artimanhas e brechas judiciais",¹⁷¹ nas quais os donos dos imóveis encontravam meios de realizar os despejos.

Essas medidas foram implantadas em meio a uma grave crise de moradia, originada pela transferência de investimentos da tradicional produção habitacional rentista para outros negócios economicamente mais vantajosos, gerados na expansão industrial. A crise foi agravada pelos despejos de locatários de baixa e média renda, a demolição de prédios residenciais nos centros das grandes cidades, a especulação imobiliária e o surgimento das incorporações. Prefeitos nomeados no Estado Novo realizaram grandes obras de renovação urbana em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, ampliando as áreas centrais, abrindo avenidas e renovando os edifícios.¹⁷² Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro descreve o desenvolvimento desse processo no Rio de Janeiro:

¹⁷¹ BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. P. 256.

¹⁷² Ver *Ibid.*

"A paralisação na 'produção pequeno-burguesa', combinada à destruição massiva de moradias populares localizadas no centro da cidade, em função das obras de renovação realizadas pelo governo Dodsworth, ocasionará uma forte crise de moradias, cujo sintoma mais evidente é a multiplicação de favelas na cidade. Estima-se, com efeito, que cerca de 493 prédios foram demolidos pela prefeitura entre 1941 e 1943, o que, somando-se ao que foi efetuado por particulares, perfaz um total de 1.383 demolições, na sua grande maioria casas-de-cômodos e pensões."¹⁷³

A regulamentação das relações entre locadores e inquilinos minou o negócio do aluguel de moradias e aprofundou a retração da produção de habitações pelos proprietários rentistas. O peso da moradia de aluguel à época pode ser medido pelo fato de que em São Paulo, em 1925, menos de 24 por cento dos prédios eram ocupados por proprietários, e em 1940, apenas 25 por cento dos domicílios eram próprios, índice semelhante ao verificado no Rio de Janeiro naquele mesmo ano. Como afirma Bonduki, "a regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias".¹⁷⁴ Para ele, os mais prejudicados com as mudanças foram os proprietários de imóveis de locação, e os mais beneficiados "os empresários urbanos, sobretudo aqueles vinculados ao setor industrial baseado na 'substituição de importações'".¹⁷⁵ Estes últimos, de fato, conseguiram o barateamento de um dos itens mais importantes da reprodução da força de trabalho, o que certamente refletiu-se na redução de níveis de salários, mas com o agravamento da crise habitacional, grande parte dos trabalhadores foi obrigada a procurar viabilizar suas moradias por conta própria, inclusive construindo-as em favelas ou em loteamentos periféricos.

O conjunto de ações nas áreas trabalhista e habitacional teve o efeito de ampliar o apoio ao governo entre os trabalhadores, mas também de estimular a migração das populações das regiões rurais para os centros urbanos, onde surgiam empregos e os novos direitos e concessões trabalhistas eram mais efetivamente aplicados. Foi fortalecida a formação e concentração, nas cidades maiores, de

¹⁷³ RIBEIRO, L.C.Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. P. 257.

¹⁷⁴ BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. P. 209.

¹⁷⁵ *Ibid.* P. 245.

grandes estoques de mão-de-obra que permaneciam disponíveis para a indústria, e contribuía, pelo excesso de oferta, para o rebaixamento dos salários. Na realidade, entre 1925 e 1940, a população economicamente ativa total do país foi ampliada em cerca de 50%, mas o crescimento, em termos percentuais, ocorreu apenas no setor terciário, decaindo nos setores primário e secundário. Entre 1940 e 1950, o aumento da população urbana no Brasil foi de 7,9 milhões de habitantes, ou de 72%, e o índice de urbanização na população total do país atingiu 36,16%.¹⁷⁶ No mesmo período, a população total do país cresceu em 10,6 milhões de habitantes, ou 25,7%, indo de 41,3 milhões de habitantes a 51,9. Foi um período de crescimento de favelas no Rio de Janeiro, em São Paulo e em outros grandes centros, como Recife, cuja situação à época Maria Cristina Ortiz e Renata Hue descrevem:

“(...) o campo já não oferece condições de engajamento para todos e nas pequenas cidades poucas atividades são capazes de oferecer trabalho para tanta gente. Dessa forma é que algumas destacadas cidades do Nordeste, principalmente Recife, passam a atrair elevado contingente populacional. Seduzidos pela suposta oferta de trabalho, essa mão-de-obra desqualificada encontrará muito poucas oportunidades, e sua condição de vida se verá reduzida a uma marginalidade que vai desde o tipo de trabalho no qual se engajará até o tipo de espaço-moradia que lhe será reservado: os mocambos do Recife.”¹⁷⁷

A atitude do Estado diante das favelas não é objeto de uma avaliação consensual no debate sobre a habitação no primeiro período de Vargas (1930-1945). Segundo Bonduki, a tolerância com as formas espontâneas e irregulares de assentamentos, explicada pela prioridade dada ao barateamento da força de trabalho, teria sido uma das características de seu governo.¹⁷⁸ Gouvêa não reconhece qualquer atitude complacente em relação a favelas e mocambos, contra os quais identifica uma "repressão sistemática" no período.¹⁷⁹ Entre os casos conhecidos de violência contra populações faveladas durante o Estado Novo, Ortiz e Hue descrevem a “cruzada contra os mocambos” de Recife, comandada por Agamenon Magalhães, interventor designado por Vargas para governar

¹⁷⁶ Ver SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. P. 29.

¹⁷⁷ ORTIZ, Maria Cristina Marques, HUE, Renata Stadter de Almeida. *Minaçu e Recife: histórias de habitações e seus habitantes*. São Paulo: Projeto, 1987. P. 170.

¹⁷⁸ Ver BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*.

¹⁷⁹ GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social — uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. São Paulo: Annablume, 1995. P. 36.

Pernambuco. A “cruzada” foi lançada pela *Liga Social Contra o Mocambo*, entidade privada criada e financiada por empresários, usineiros e políticos a eles ligados para apoiar a demolição das moradias “insalubres” pelo governo e a remoção de sua população para vilas construídas pelos IAPs para categorias profissionais, “bem ao estilo corporativista”.¹⁸⁰ Marcus Melo relata que, entre os anos de 1940 e 1945, as demolições sistemáticas atingiram uma média de 100 mocambos por semana, com o emprego de “medidas de repressão e violência aberta contra os moradores”, do que resultaram cerca de 30 mil pessoas com seus barracos destruídos e sem qualquer outra habitação. As ações eram tratadas como “naturais” pelo interventor Magalhães, que dizia: “temos que considerar o problema como se tivesse havido um terremoto e as 164.837 pessoas ficassem ao relento”.¹⁸¹

Apesar de a produção estatal de habitação, no primeiro governo de Vargas, ter sido dirigida preferencialmente para a locação residencial, foi nele que se iniciou a difusão da casa própria no Brasil, numa perspectiva coerente com o modelo político autoritário e o projeto da revolução de 1930. Bonduki cita a incidência de duas visões diferenciadas no debate sobre a questão do alojamento que, naquele tempo, envolvia o poder público e representações empresariais. A primeira delas concebia a habitação como “fator econômico”, como condição básica da reprodução da força de trabalho. Outra, considerava a habitação como “elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador”, decisiva na criação do “homem novo” e do “trabalhador-padrão”,¹⁸² em termos comparáveis à ideologia do nazi-fascismo, então em ascenso na Europa, com o qual o Estado Novo guardava profundas semelhanças.

As condições políticas e econômicas do país e o alcance limitado dos programas estatais levavam naturalmente à defesa da casa própria e das tentativas de torná-la acessível, posição contestada por poucos, entre eles arquitetos e técnicos que consideravam o provimento da habitação um serviço público e defendiam o aprimoramento da moradia de aluguel. Essa posição, aliás, foi

¹⁸⁰ ORTIZ, M. C. M. e HUE, R. S. A.. *Minaçu e Recife: histórias de habitações e seus habitantes*. P. 185.

¹⁸¹ MELO, Marcus André B. C. de. A cidade dos mocambos. Estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1962), in *Cadernos do CEAS n° 92*. Salvador: CEAS, 1984. P. 52.

¹⁸² Ver BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. P. 73.

aprovada como resolução do I Congresso Nacional dos Arquitetos, em 1945.¹⁸³ Nacionalmente, a fórmula da habitação pública de aluguel desapareceu com o fim dos programas habitacionais dos IAPs e a venda dos seus imóveis aos arrendatários, determinada por lei na criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Provavelmente a experiência mais expressiva dessa modalidade de provimento foi a de Brasília, onde, nos tempos da mudança da capital, o governo federal construiu milhares de moradias por meio de órgãos e empresas públicas. Eram as únicas habitações disponíveis no Plano Piloto (centro da cidade), e foram cedidas aos funcionários transferidos do Rio de Janeiro e dos estados mediante o pagamento de taxas de ocupação. Em meados dos anos 1970 esses imóveis também começaram a ser vendidos aos ocupantes, e os últimos deles foram alienados no governo de Collor de Mello (1990-1992).

Mesmo amplamente aceito ainda na década de 1930, o modelo baseado na casa própria, somente seria oficializado como forma principal de provimento da moradia pelo Estado (ainda que não única) após a deposição de Vargas, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) pelo governo de Eurico Dutra. O Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, estabelecia como objetivo da FCP “proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria”. Segundo Gouvêa, a criação do órgão foi uma resposta ao incremento do fluxo migratório e ao crescimento eleitoral do Partido Comunista nas eleições do ano anterior, e sua atuação visava a estabelecer “uma espécie de compromisso ‘ideológico’ entre o proprietário da casa e o governo, pago nas urnas”.¹⁸⁴ A Fundação da Casa Popular estabeleceu colaboração com os municípios para que estes cedessem terrenos destinados à construção de seus conjuntos e executassem a infra-estrutura básica, elaborou os próprios projetos com arquitetos de seu quadro, executou obras diretamente para capacitar seus técnicos e instituiu formas de licitação para permitir a participação de empresas menores nas obras contratadas. A pequena produção, entretanto — menos de 900 unidades ao ano

¹⁸³ *Ibid.* P. 82.

¹⁸⁴ GOUVÊA, L.A.C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social.* P. 38.

entre 1946 e 1964 —, não fez com que a FCP se tornasse promotora realmente importante da habitação popular (e da propriedade da moradia) no Brasil.¹⁸⁵

Na verdade, o governo de Vargas, mais que viabilizar a casa própria, encaminhou o declínio da *ideologia da higiene* e o ascenso da *ideologia da casa própria* como corolário do tratamento da questão da habitação popular pelo Estado brasileiro, ainda que as duas construções ideológicas tenham se combinado na conformação do ambiente político para o avanço do projeto nacional-desenvolvimentista. Antes disso, as referências de cunho *higienista* “explicavam” sozinhas os problemas das cidades — do ponto de vista das elites dominantes —, e as epidemias, os cortiços, as más condições de vida das massas populares não eram vistos como produtos de uma sociedade desigual, dividida em classes, mas como desvios de origem cultural que afastavam a sociedade de um modelo ideal.¹⁸⁶ A *higiene* se apresentou então como uma *ideologia*, “um conjunto de princípios que, estando destinados a conduzir o país ao 'verdadeiro', à 'civilização', implicam a despolitização da realidade histórica, a legitimação apriorística das decisões quanto às políticas públicas a serem aplicadas no meio urbano”, como diz Sidney Chalhoub.¹⁸⁷ Para ele, as restrições legais à presença de cortiços no centro do Rio de Janeiro, em nome da *higiene*, ainda no século XIX, preparavam a expulsão das classes “pobres” e “perigosas” das áreas centrais da cidade, sob argumentos supostamente “científicos”, “neutros”, aparentemente situados acima dos interesses particulares e dos conflitos sociais.

O Estado Novo iniciou a apresentação da casa própria como uma conquista a ser alcançada pelo trabalhador (além de símbolo da valorização do trabalho e do sucesso da política de assistência às massas), e paulatinamente foi sendo construída no imaginário popular a associação entre a “solução do problema da habitação” e a propriedade da moradia pelo trabalhador. Como a ideologia da higiene, a ideologia da casa própria dá suporte à realização dos interesses econômicos e políticos da grande burguesia, e também à concretização de seu modelo de cidade: ambas constituíram recursos da classe dominante para a definição dos lugares da burguesia, dos trabalhadores e das camadas populares no

¹⁸⁵ Ver AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A. *Habitação e poder*.

¹⁸⁶ Ver CARIELLO Filho, O. *Reforma urbana ou revolução social?* P. 91.

¹⁸⁷ CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. P. 35.

espaço socialmente produzido. Da mesma forma que a necessidade de alojamento da população em habitações individuais e higiênicas serviu para justificar a periferação dos trabalhadores — ou sua segregação espacial —, a possibilidade da propriedade da casa tornou-se um argumento central para que eles aceitassem ser deslocados para áreas desequipadas e distantes do centro da cidade. Nessa perspectiva, a ideologia da casa própria viria a ser utilizada e desenvolvida como “calço” da política habitacional da ditadura militar instaurada em 1964.

Entre 1930 e 1964, os dois principais programas governamentais de habitação — o das carteiras habitacionais dos institutos de aposentadoria e pensão e o da Fundação da Casa Popular — edificaram ou financiaram a produção de 142.127 moradias no país. Foram 123.995 unidades produzidas pelos IAPs (sem contar os empréstimos a não associados) e 18.132 pela FCP. Para Bonduki, consideradas as condições do país no período em que atuaram — em 1950, o Brasil tinha 44,9 milhões de habitantes, dos quais 16,2 milhões em zonas urbanas e 8,7 milhões em cidades com população maior que 50 mil pessoas —, esse atendimento não foi inexpressivo. Teriam sido beneficiados, segundo seus cálculos, 10 por cento da população das cidades com mais de 50 mil habitantes, sem computar ainda as moradias produzidas por meio de outros organismos, como empresas estatais, ou pelos estados e municípios.¹⁸⁸

Sérgio Azevedo e Luiz Aureliano Andrade, apesar de reconhecerem o peso quantitativo da produção dos institutos, avaliam que a instrumentalização política dos programas de habitação popular impediu atendimento mais amplo e foi decisiva para que seus resultados ficassem muito abaixo das necessidades. Em sua análise, combinaram-se várias razões para tanto, entre as quais o direcionamento de programas dos IAPs e caixas de pensões para famílias de renda média e alta, o forte clientelismo na seleção dos beneficiários dos programas e, no caso da Fundação da Casa Popular, o baixo retorno dos investimentos, resultante do fato de as normas de reajuste de prestação terem dado aos financiamentos o caráter de verdadeiros subsídios. “O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente”, afirmam.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Ver BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*.

¹⁸⁹ Ver AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A. *Habitação e poder*.

As diretrizes e a estrutura traçadas na década de 1930 pelo governo de Vargas, complementadas com a criação da Fundação da Casa Popular por Dutra, em 1946, prevaleceram na imatura política habitacional do Estado brasileiro até 1964, e não representaram na verdade uma perspectiva clara de acesso à habitação para o proletariado, os demais trabalhadores e as camadas populares em geral. A política habitacional do que muitos autores denominam “período populista” da República serviu aos interesses da grande burguesia industrial, hegemônica no interior da classe dominante desde 1930. Além do natural impulsionamento da indústria da construção civil, favoreceu a transferência para a indústria dos investimentos (de vulto) que proprietários urbanos faziam na produção de casas para aluguel e ajudou a criar condições objetivas para o barateamento da força de trabalho. Ao mesmo tempo, constituiu um elemento importante da estratégia de poder do capital, da ampliação da base política (e ideológica) do regime, ao trazer para o Estado a responsabilidade do provimento de habitações, ao comprometer os próprios trabalhadores e seus recursos com esse esforço, e ao começar a plantar a idéia da casa própria entre as massas populares.

Quando o governo militar de Castello Branco, em outras condições políticas, econômicas e sociais, lançou o Plano Nacional da Habitação em 1964, instituiu o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), toda a experiência acumulada pelo Estado brasileiro na questão estava sendo levada em conta, diversos elementos e soluções da antiga política reeditados.

A urbanização brasileira no início dos anos 1960

No início da década de 1960, a questão da habitação assumia importância crescente no Brasil, como um dos resultados do que Milton Santos denomina “uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território [que] dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores,

incluídas, naturalmente, as capitais de estados”.¹⁹⁰ O condutor desse processo era a modernização capitalista comandada pelo capital financeiro,¹⁹¹ da qual a industrialização constituía o elemento central e o mais dinâmico. Essa transformação, não se chocava com características tradicionais da sociedade brasileira, como a alta concentração da propriedade da terra no meio rural (embora a modificasse progressivamente, no sentido de adaptá-la à grande empresa agrícola ou pecuária), ou as desigualdades sociais e regionais. Milton Santos vê a cidade engendrada nesse processo como “criadora de pobreza tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física”:

“Ao longo do século, mas sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. A indústria se desenvolve com a criação de pequeno número de empregos e o terciário associa formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação.”¹⁹²

A essas circunstâncias soma-se a incapacidade, ou mesmo inexistência, das políticas de governo para o enfrentamento dos problemas gerados ou revelados na crescente concentração da população nas cidades. A moradia popular continuava a cargo das carteiras habitacionais dos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) e da Fundação da Casa Popular, que no governo de Juscelino Kubitschek tinham concentrado boa parte de sua atividade na produção de casas e edifícios de apartamentos em Brasília, para alojamento dos milhares de funcionários públicos transferidos do Rio de Janeiro. A política urbana, que limitava-se a realizar os interesses de infra-estrutura do grande capital, e mesmo o planejamento são práticas incipientes. O movimento de ocupação do interior do país, cujo símbolo era a mudança da capital para o Planalto Central, caracteriza-se pelo incentivo à migração, deslocando-a em parte para o Centro-Oeste, e ao incremento da urbanização. O espírito com que a ocupação do território nacional é conduzida pelo governo naquele momento histórico está testemunhado no próprio

¹⁹⁰ SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. P. 27.

¹⁹¹ Ver LENIN, V. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982. P. 46: “Concentração da produção tendo como consequência os monopólios; fusão, ou interpenetração dos bancos com a indústria, eis a história da formação do capital financeiro e o conteúdo desta noção”.

¹⁹² SANTOS, M. *A urbanização brasileira* P. 10.

Relatório do Plano Piloto de Brasília, quando Lúcio Costa menciona que a concepção urbanística não será uma decorrência do planejamento regional, mas sua causa: “a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região”.¹⁹³

O Recenseamento Geral de 1960 é o último a registrar o predomínio da população rural sobre a população urbana no Brasil — 54,92% e 45,08%, respectivamente —, relação que se inverte ao longo dos dez anos seguintes. O recenseamento de 1960 mostra também a intensidade e a velocidade das mudanças relacionadas à urbanização na comparação dos números relativos ao crescimento da população urbana e aos da população geral do país: segundo os dados divulgados, entre 1950 e 1960 a população das cidades passa de 18.782.891 para 31.990.938 habitantes, ou seja, cresce 70,32%; a população total passa de 51.944.347 para 70.967.185 habitantes, uma variação de 35,12%.

Um levantamento específico denominado *Favelas do Estado da Guanabara*, que veio a ser divulgado apenas em 1968, compõe o conjunto de estudos produzidos no contexto do Censo de 1960. A realização da pesquisa é justificada com o “interesse generalizado pelo conhecimento das condições socioeconômicas da população das Favelas cariocas e das condições de habitabilidade dos domicílios localizados nestes aglomerados”.¹⁹⁴ Ela constata a existência de 147 favelas com 335 mil habitantes, população quase duas vezes maior que a apurada no primeiro levantamento, efetuado no âmbito do Recenseamento Geral de 1950, de 169 mil moradores em 58 favelas no antigo Distrito Federal — um crescimento muito superior ao da população do país, ou mesmo de sua população urbana.

A conceituação adotada pelo IBGE considerava *favela* os “aglomerados urbanos” que possuíssem total ou parcialmente as seguintes características: constituíssem agrupamentos prediais ou residenciais formados por 50 unidades de moradia; tivessem predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos de folhas de flandres, chapas zincadas, táboas ou materiais

¹⁹³ COSTA, Lúcio. Relatório do Plano Piloto de Brasília, in COSTA, Lúcio. *Brasília, cidade que inventei*. Brasília: GDF, 1991. P. 20.

¹⁹⁴ FUNDAÇÃO IBGE – Instituto Brasileiro de Estatística – Serviço Nacional de Recenseamento. *Censo Demográfico de 1960 – Favelas do Estado da Guanabara – VII Recenseamento Geral do Brasil/Série Especial/Volume IV*. Rio de Janeiro: IBGE, 1968 (versão digitalizada em www.ibge.gov.br, acesso em 14/04/2008).

semelhantes; reunisse construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; não contassem com rede sanitária, luz, telefone e água encanada; estivessem em área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento. A realização de censos específicos para as favelas mostra que a questão da habitação dos trabalhadores e das camadas populares tornara-se uma preocupação e tema de discussão relevante no interior do Estado brasileiro.

O golpe de Estado de 1964

Antes mesmo da queda da ditadura do Estado Novo, da redemocratização de 1945 e do fim da II Guerra Mundial — da qual os Estados Unidos emergiram como principal potência imperialista no mundo —, uma disputa acirrada pela hegemonia no Estado brasileiro colocava em confronto duas frações da burguesia. De um lado, o setor monopolista, fortalecido por seu vínculo com o imperialismo e com a aceleração da instalação de fábricas de capital estrangeiro no país. De outro, um setor menos poderoso, cujos interesses se concentravam num projeto nacionalista, de desenvolvimento capitalista autônomo, para o qual buscava apoio popular construindo uma aliança que tinha, como um dos pontos centrais, a perspectiva da ampliação e fortalecimento do mercado interno com a melhoria das condições econômicas dos trabalhadores. Essa proposta política incorporava as chamadas *reformas de base* — agrária, bancária, fiscal, educacional e eleitoral —, que se converteram na grande bandeira do governo de João Goulart, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e em fator de agudo confronto político com as forças políticas mais conservadoras.

O golpe de Estado de abril de 1964, que derrubou o presidente João Goulart e instaurou no Brasil o regime militar ditatorial que perduraria por 21 anos, culminou um longo período de acirramento da luta de classes na sociedade brasileira e de disputa pelo poder no interior da classe dominante. Por meio do golpe, a burguesia monopolista, aliada à oligarquia latifundiária e com

apoio do imperialismo, definiu a seu favor o controle total do aparelho estatal, alijando os setores da burguesia e da pequena burguesia que constituíam a base social do projeto nacionalista e reformista do governo deposto. O Estado, até então compartilhado, de alguma forma, pelos dois blocos burgueses, tornou-se instrumento exclusivo dos interesses políticos e econômicos do grande capital.¹⁹⁵

O regime militar promoveu o alinhamento incondicional com os Estados Unidos, emergidos da II Guerra Mundial como potência hegemônica no capitalismo. O Brasil foi integrado à estratégia imperialista — na “guerra fria” travada com a União Soviética, na política neocolonialista para a América Latina, no combate preventivo às revoluções anticoloniais e populares, ao socialismo e ao comunismo —, assim como à defesa dos seus interesses econômicos no país. No plano econômico, algumas medidas tomadas imediatamente após o golpe demonstram o peso dos interesses dos capitais norte-americanos, entre elas a Garantia de Investimentos contra encampações, cujo prazo de vigência foi estendido a 20 anos após eventual denúncia do compromisso por um governo brasileiro.

O desenvolvimento dirigido à concentração e a centralização dos capitais e baseado na super-exploração dos trabalhadores, especialmente do proletariado dos setores produtivos, foi implementado com a violência de Estado, a supressão da liberdade política e a repressão. A força de trabalho barata e disciplinada — submetida à compressão salarial, sem garantia de emprego e de direitos trabalhistas, sem sindicatos livres, sem direito de greve, de organização, manifestação e expressão política —, e a estabilidade política, ambas impostas pela ditadura, tornaram-se os principais atrativos oferecidos pelo governo brasileiro aos grandes capitalistas nacionais e estrangeiros. Somavam-se a eles os grandes investimentos estatais em infra-estrutura material, o acesso a matérias primas a preço baixo, incentivos fiscais, financiamentos subsidiados pelos bancos oficiais, as novas facilidades para a remessa de lucros ao exterior, entre outros.¹⁹⁶ Em meio a esse quadro conjuntural, o regime militar engendrou e impôs uma vigorosa intervenção na questão habitacional, com objetivos econômicos,

¹⁹⁵ Ver GOMES, Marcos, PEREIRA, Raimundo e BUARQUE, Sérgio. *O imperialismo no Brasil – história de um desenvolvimento capitalista dependente*. Vitória/São Paulo: Edições do Leitor/Edição, 1978.

¹⁹⁶ Ver BASBAUM, Leoncio. *História sincera da República, em quatro volumes. 4º Volume, de 1961 a 1967 (de Jânio Quadros a Costa e Silva)*. São Paulo: Fulgor, 1968.

políticos e ideológicos, rigorosamente submetida aos interesses imediatos do capital monopolista e condicionada à sua estratégia de poder e de acumulação.

O Plano Nacional da Habitação de 1964 e o BNH

Assim como ocorreu no primeiro grande passo da intervenção governamental na questão da habitação no Brasil, a implementação dos programas dos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) pelo regime do Estado Novo, o segundo grande movimento da política habitacional, marcado pelo protagonismo do BNH, foi produto de uma ditadura — desta vez aquela instaurada pelo golpe militar de 1964. Em ambos os casos, ditaduras estabelecidas por frações hegemônicas do capital que, em diferentes situações históricas, recorreram ao poder absoluto de Estado para remover os obstáculos aos seus interesses e aos respectivos projetos de desenvolvimento.

O período aberto pelo Plano Nacional de Habitação de 1964 e dominado nos vinte anos seguintes pela atuação do BNH, é visto por alguns como o primeiro da política habitacional no Brasil. Na opinião de Bonduki, “malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação”.¹⁹⁷ O conceito de *politica* empregado neste trabalho — “a orientação ampla, o conjunto de objetivos e normas gerais estabelecidos para a ação governamental em um período longo”¹⁹⁸ — leva a entender que existe

¹⁹⁷ BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil. P.73.

¹⁹⁸ Ver a Introdução desta tese. P. 16.

política de habitação desde o momento em que surge a *questão da habitação* na sociedade brasileira e o Estado se posiciona diante dela, mesmo que na forma da não-interferência característica da Primeira República. À vista dos antecedentes históricos, como o dos programas dos IAPs no primeiro governo de Vargas, e dos programas posteriores, levados à prática pelos governos pós-1986, é razoável considerar que o Plano Nacional da Habitação de 1964 expressa a *maturidade* da política habitacional no Brasil. Dele saíram os princípios ainda ativos da intervenção estatal: a difusão da casa própria por meio do crédito de longo prazo, alimentado por recursos captados dos próprios trabalhadores via Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e cadernetas de poupança.

A habitação no centro das políticas do Estado

Em agosto de 1964, poucos meses após a deposição de João Goulart, o marechal Castello Branco — primeiro presidente da ditadura — sancionou a Lei nº 4.380, que criava o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e estabelecia as bases da política habitacional do regime militar. Segundo o governo, seu Plano Nacional da Habitação (PNH) tinha a meta de produzir oito milhões de moradias para venda financiada entre as camadas populares, de modo a eliminar em quatro anos o déficit que estimava para o país.¹⁹⁹ A lei determinava o papel de cada um dos órgãos governamentais, garantia o espaço de participação da iniciativa privada, estabelecia novas fontes de recursos não-orçamentários permanentes (com o SFH autônomo em relação ao sistema financeiro geral), instituía a correção monetária no financiamento de moradias e definia o objetivo oficial do programa: "estimular a construção de habitações de interesse social e o

¹⁹⁹ FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985. P.89, citando Revista Civilização Brasileira nº 8. O dado sobre o déficit não é preciso, como reconhece Mário Trindade, um dos primeiros presidentes do BNH, em seu livro *Habitação e desenvolvimento*.

financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda".²⁰⁰

Já assumida como questão social desde o período de Getúlio Vargas, a habitação passava a ocupar uma posição central entre as políticas públicas do Estado brasileiro, como elemento fundamental da estratégia de dominação e de acumulação do capital monopolista e do imperialismo, que tinham acabado de definir a seu favor a hegemonia no poder. O governo designou o “problema da habitação” o problema social número um do povo brasileiro, elegeu a “casa própria” viabilizada pelo crédito de longo prazo (até trinta anos, originalmente) como “solução” desse problema e atribuiu ao PNH uma série de objetivos econômicos, políticos e ideológicos desligados da questão da habitação popular propriamente dita: a reativação da economia, a geração de empregos, a estabilização política do regime militar, a formação de uma consciência conservadora nos trabalhadores. Em pouco tempo as funções “paralelas” mostraram ser, na verdade, prioritárias ante a questão da habitação, ainda que só pudessem se realizar em seu nome.

O modelo estabelecido pelo PNH de 1964 consolidou-se como base da política habitacional ao longo das décadas seguintes. A fórmula criada pelo primeiro governo militar vigorou como autêntica *cláusula pétrea* durante toda a ditadura, período da política habitacional “intervencionista” e “centralista” coordenada pelo BNH, sobreviveu à extinção deste e à transferência de suas funções à Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986, ao vácuo institucional, à crise do impeachment de Fernando Collor, à paralisação dos financiamentos do FGTS por anos, manteve-se na fase “liberal”, ou da orientação neoliberal, dominante a partir dos anos 1990. Ao fim do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, o eixo da ação governamental em habitação era o mesmo, e suas principais fontes de recursos — o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para as camadas populares, as cadernetas (SBPE), para as camadas de renda média —, as mesmas implantadas 35 anos antes.

²⁰⁰ Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, in FINEP/GAP, *op. cit.*, p. 88.

As condições para uma política de crédito

O lançamento e a consolidação do Plano Nacional de Habitação deram-se na conjuntura de ofensiva sobre o poder empreendido pela grande burguesia monopolista vinculada ao imperialismo, que tinha promovido o golpe de 1964, o alijamento dos setores burgueses nacionalistas e reformistas do Estado e a instalação da ditadura militar. A base da estratégia de dominação e de acumulação do capital monopolista, dirigida para a “modernização” e a “integração no capitalismo mundial”,²⁰¹ era a subjugação e a superexploração do proletariado e das camadas populares. Nesse quadro, as condições políticas amplamente favoráveis aos interesses desse setor hegemônico da classe dominante articularam-se com o advento das condições econômicas necessárias à implementação de uma política habitacional de massas, continuada e à escala do país, baseada no crédito para a casa própria, e assim gerar o PNH como parte integrante da estratégia monopolista.

No plano político, o regime militar garantia um poder extraordinário à grande burguesia, usado na concepção e implementação do PNH, na montagem da sua complexa e altamente centralizada estrutura institucional e financeira, na realização das intervenções necessárias nas relações federativas, nas relações trabalhistas e no sistema bancário do país. No plano econômico, a existência da demanda potencial resultante da carência e da escassez da moradia, a capacidade produtiva da indústria da construção civil e a possibilidade concreta de formação de um sistema financeiro específico eram os pressupostos para o estabelecimento da política habitacional.²⁰²

É certo que o Plano respondia a uma situação real de carência de habitação vivida por expressiva parcela da população, e que sua imposição foi facilitada por algumas circunstâncias importantes: 1) a difusão já avançada da ideologia da casa própria — a associação entre a "solução do problema da habitação" e a propriedade da moradia —, que preparou a consciência do

²⁰¹ Ver IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*.

²⁰² Ver MELO, Marcus André B. C. de. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada, in *Espaço & Debates — Revista de Estudos Regionais e Urbanos n° 31*. São Paulo: NERU, 1990.

trabalhador para aceitar o endividamento, a residência em núcleos-dormitórios distantes, em moradias de baixa qualidade arquitetônica e construtiva e outras mazelas do modelo popular do BNH; 2) as limitações dos programas do primeiro período de Vargas face às necessidades da população e a inoperância daqueles das duas décadas precedentes, a cargo dos IAPs e a Fundação da Casa Popular; 3) a experiência acumulada pelo Estado na questão da moradia, a partir do primeiro governo de Vargas.

Os fatores políticos

Nos primeiros tempos do regime militar, a grande burguesia já tinha o domínio absoluto do aparelho de Estado, com as Forças Armadas e o aparato de segurança engajados no projeto golpista após os primeiros expurgos; o Executivo ocupado e controlado por quadros de confiança do regime; Congresso, Judiciário, governos e legislativos estaduais e municipais submetidos; o funcionalismo público sob vigilância. A posição de força do núcleo central do regime e o compromisso dos setores hegemônicos do poder com sua estratégia de acumulação e de poder facilitavam a solução de eventuais divergências e conflitos de interesses no interior da classe dominante. De início, o golpe atingiu profundamente o proletariado e as camadas populares, intimidando-os com a proscrição dos partidos e organizações comunistas, socialistas e democráticas, a perseguição e prisão dos seus dirigentes e militantes, dos ativistas do movimento operário e popular, a intervenção nos sindicatos e entidades de massas. A oposição, mesmo a burguesa, fora silenciada e imobilizada, a resistência aberta à ditadura naquele momento e a contestação de seus atos tornara-se quase impossível.

O envio do projeto de lei do Plano Nacional da Habitação ao Congresso foi um ato de encenação política, como o era a própria manutenção do parlamento, atingido por inúmeras cassações de mandatos de deputados e senadores ligados ao governo deposto ou identificados como inimigos da nova ordem (recurso que permaneceria “em aberto” por longo tempo). O preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 (AI-1), editado pelos comandantes das três forças armadas logo

em seguida ao golpe, esclarece taxativamente a dependência e o papel simbólico do parlamento: “Fica, assim, bem claro que a revolução (*sic*) não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”.²⁰³ O AI-1 estabelecia também que qualquer projeto de lei do presidente da República estaria aprovado automaticamente, caso a Câmara dos Deputados e o Senado não o apreciassem dentro do prazo de 30 dias dado a cada um. O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o Clube de Engenharia e um sindicato da Construção Civil chegaram a apresentar propostas ao projeto da política habitacional durante sua tramitação no Legislativo, mas a lei foi sancionada sem qualquer emenda.²⁰⁴ Como ocorreu com muitas outras leis, a futura Lei nº 4.380 já estava aprovada de fato quando Castello a encaminhou ao Congresso.

O poder ditatorial foi decisivo para o controle político da implementação da política habitacional, para sua aceleração e para remover possíveis obstáculos à concretização das inovações introduzidas pela Lei nº 4.380. A ascendência absoluta do governo federal sobre os governos estaduais e locais — governadores e os prefeitos dos principais municípios do país eram designados pelo Presidente da República e dependentes do poder central —, viabilizou a criação e o início da operação das companhias de habitação (COHABs) imediatamente após sua instituição legal. Encarregadas pelo PNH dos programas de moradias para a população de renda inferior a três salários mínimos, elas começaram a ser constituídas ainda em 1964, quando leis locais ou estaduais instituíram COHABs em Campina Grande (PB), em Volta Redonda (RJ), na Baixada Santista (SP) e no Estado do Rio Grande do Sul.²⁰⁵ Iniciaram a produção e comercialização de habitações no ano seguinte, e a partir de 1967, quando receberam os recursos do FGTS, estavam em pleno funcionamento em todo o país.

Na esfera da habitação para as camadas médias, o governo também exerceu rígido controle sobre todo o processo de implantação da rede de instituições privadas criadas pela Lei 4.380, fazendo-a entrar em ação

²⁰³ Ato Institucional (Nº 1), in *Acervo da Luta Contra a Ditadura*, Arquivo Histórico da Secretaria de Cultura do Governo do Rio Grande do Sul (www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao), acesso em 31/05/2010.

²⁰⁴ Ver FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*.

²⁰⁵ Ver *Ibid.*

simultaneamente ao sistema da habitação de interesse social. O BNH concentrou o poder de emitir, sempre em número limitado pelo governo, as cartas patentes autorizativas do funcionamento das Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), empresas de captação e administração das cadernetas de poupança. Os bancos foram mantidos afastados das SCIs, ou apenas indiretamente ligados a elas, até meados dos anos 1970, mesma época em que o volume de recursos das cadernetas de poupança tornou-se superior ao do FGTS.²⁰⁶ A partir de então, foram assumindo paulatinamente seu controle, até completá-lo em pouco mais de uma década. Na história das Sociedades de Crédito Imobiliário, há registros de grandes fortunas construídas da noite para o dia por aventureiros protegidos pela ditadura e testas-de-ferro de autoridades, agraciados com cartas patentes do BNH, alguns deles protagonistas de rombos e escândalos financeiros.

A política habitacional praticamente inaugurou o modelo, típico do regime militar, dos “grandes empreendimentos” nas políticas públicas e projetos de infra-estrutura, levados à prática com controle político, normatização e financiamento centralizados pelo governo federal, operados por estados e municípios e executados, na ponta, por empresas privadas. Via de regra, com a contratação de obras a empreiteiras e a “terceirização” de serviços gerais, como a cobrança de prestações, dentro da nítida orientação privatista do BNH, que Bolaffi comenta:

“Desde sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários”.²⁰⁷

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), de 1971, foi um dos mais exemplares entre os projetos do governo federal estruturados segundo aquele modelo. Anunciou um objetivo audacioso na sua origem — promover o atendimento de 80% da população brasileira em água encanada, e 50% em esgotos sanitários em dez anos — índices atingidos, porém em tempo duas vezes maior que o previsto.²⁰⁸ Foi centralizado pelo BNH, operacionalizado por grandes

²⁰⁶ Ver GONÇALVES, José Pereira. *Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda – a experiência brasileira recente*. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1997

²⁰⁷ BOLAFFI, G. *Habitação e urbanismo*. P.53.

²⁰⁸ Ver Projeto de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS. *Linhas gerais para a proposta de ordenamento institucional para o setor saneamento no Brasil*. Brasília: Ministério do Bem-

companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) como concessionárias dos municípios, suas obras e diversos serviços técnicos e administrativos foram delegados ao capital privado. Até 1985, as prefeituras foram sistematicamente pressionadas a aderir ao programa, sob pena de não terem acesso aos recursos do FGTS, por meio de empréstimos do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).²⁰⁹

Entretanto, a ação mais radical da ditadura no processo de implantação da política habitacional incidiu diretamente sobre as relações de trabalho, com a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, pela Lei nº 5.107. Numa só operação, foi derrubado o regime da estabilidade no emprego, um dos mais importantes direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros, e criado um poderoso mecanismo de financiamento da habitação popular. O FGTS é um fundo social operado pelo governo federal, formado por cotas mensais recolhidas obrigatoriamente pelas empresas em contas vinculadas a cada um de seus empregados, com o fim de indenizá-los em caso de desligamento, e como tal constitui um mecanismo facilitador de demissões, um fator permanente de intimidação dos assalariados e de apoio à política de compressão salarial. Em última instância, é uma poupança compulsória, que pertence potencialmente a cada um dos trabalhadores e, além disso, um aperfeiçoamento do método de Vargas de fazê-los custear a política de habitação popular, inaugurado com a utilização dos fundos previdenciários dos IAPs.

Os fatores econômicos

A organização, pelo Estado, de uma política habitacional de massa, baseada no crédito de longo prazo, continuada e de envergadura nacional, como o Plano Nacional de Habitação de 1964, requer condições econômicas capazes de

Estar Social-Secretaria de Saneamento (MBES-SNS) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1994.

²⁰⁹ Toda a estrutura político-institucional da ditadura concorria para a consolidação do sistema PLANASA/SFS/CESBs. Os prefeitos das capitais, dos municípios declarados "de segurança nacional" e das estâncias hidro-minerais eram nomeados pelo presidente da República. Os governadores, na prática, também eram nomeados, já que, após escolhidos pelo comando do regime, "disputavam" — quase sempre como candidatos únicos — a eleição na Assembleia Legislativa Estadual. Esta tinha sua composição moldada pelas restrições à liberdade política dos cidadãos, pelo terror de Estado, a cassação, ou ameaça de cassação de mandatos dos deputados.

²⁰⁹ Ver FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*.

alimentar a oferta de moradias e, em última instância, de transformar as necessidades da população em demanda solvável. Segundo Marcus Melo, a implementação de um sistema financeiro de habitação, elemento essencial de uma política desse tipo, pressupõe um estágio específico de desenvolvimento capitalista: “numa perspectiva histórica a ausência de uma política habitacional antes de 1964 não pode ser explicada simplesmente por fatores de ordem política, como, por exemplo, o clientelismo populista”, afirma.²¹⁰

Na linha do pensamento de Melo, a primeira condição para o advento de uma política habitacional é a demanda. Sem levar em conta a “estimativa” de déficit de 8 milhões de moradias do governo militar em 1964, por sua falta de consistência, e sem dispor de estudos estatísticos detalhados sobre esse aspecto da questão habitacional para o início dos anos 1960, pode-se fazer alguma inferência dos dados do Censo Demográfico de 1960. Em seus resultados preliminares, aquele levantamento apurou a ocorrência de 13,475 milhões de domicílios no Brasil, dos quais 6,551 milhões localizados em áreas urbanas ou suburbanas e 6,924 milhões em área rural. Do total, apenas 2,833 milhões de domicílios tinham água encanada, 5, 210 milhões tinham iluminação elétrica e 6,862 milhões tinham instalação sanitária.²¹¹ Desconsiderando os questionamentos sobre os critérios usados nos censos brasileiros para a classificação urbano-rural,²¹² e supondo, por absurdo, que os três serviços relacionados cobririam antes todos os domicílios urbanos possíveis, haveria nas cidades 3,718 milhões de domicílios sem água encanada e 1,341 milhões sem iluminação elétrica. A levar em conta o caráter essencial desses serviços, é possível supor o quadro de “necessidades habitacionais”, como denomina a metodologia utilizada mais recentemente pela Fundação João Pinheiro. Pode-se fazer leitura análoga do levantamento *Favelas do Estado da Guanabara*, também do Censo de 1960, que (visto no Capítulo 3) apurou a existência de uma população favelada de 335.063 pessoas, equivalente a 10,13% dos 3.307.163 habitantes do estado, ou 10,39% da população urbana. Assim, a primeira condição — a existência de um quadro de carência e escassez

²¹⁰ MELO, M.A.B.C. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação. P. 43.

²¹¹ IBGE – Serviço Nacional de Recenseamento. *VII Recenseamento Geral do Brasil. Censo Demográfico. Resultados Preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 1965.

²¹² A respeito da polêmica, ver VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2003.

de habitação, ou uma demanda pelo menos parcialmente passível de se tornar *solvável* por meio de financiamento — está colocada em 1964, o que aliás o próprio desenvolvimento da política habitacional confirma.

A segunda exigência definida por Melo é a ocorrência do que denomina *sistema produtivo em geral*: “não se pode ter produção ampliada de habitação sem a implantação anterior ou simultânea do macrocomplexo da construção civil (que inclui ramos como a siderurgia, metalurgia, minerais não metálicos, química etc.)”, afirma.²¹³ Por ocasião do lançamento do Plano Nacional de Habitação de 1964 essa condição estava plenamente atendida, era um fato consolidado. A indústria brasileira de construção civil e as que lhe dão suporte (fabricantes de materiais, de máquinas e equipamentos de construção etc.) tinham alcançado um alto grau de desenvolvimento técnico e econômico. Muitas empreiteiras, grandes e menores, tinham atuado intensamente no período anterior, especialmente na construção de Brasília e nas grandes obras de infra-estrutura realizadas no governo de Juscelino Kubitschek. Tinham aperfeiçoado sua capacidade técnica, inclusive na área habitacional, se capitalizado, e concretamente o grande empresariado do setor exerceu enorme influência na decisão de implementar o programa habitacional.

A terceira exigência para o advento da política habitacional é a constituição de uma estrutura de financiamento que alcance tanto a produção de infra-estrutura e o desenvolvimento urbano quanto o “mercado da habitação”, a aquisição da moradia propriamente dita. Melo ressalta, particularmente, a necessidade de “circuitos financeiros protegidos” para sustentar a atividade econômica na área habitacional. Isso o programa do regime militar cuidou de construir e colocar em funcionamento pleno em três anos, com a correção monetária aplicada globalmente ao sistema financeiro da habitação, as garantias estatais para as aplicações na poupança voluntária, via cadernetas e letras imobiliárias, a garantia do financiamento regular da habitação popular e do saneamento pela poupança compulsória, via FGTS. Com essas medidas, a intervenção pública no mercado da habitação representava a quinta parte do volume total de moradias (incluindo barracos) entre 1979 e 1980, e “o nível de

²¹³ MELO, M.A.B.C. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação. P. 43.

intermediação financeira na produção de habitação em geral se elevava a patamares muito mais altos que em outros países industrializados do Terceiro Mundo”, diz Melo.²¹⁴ O objetivo “paralelo” do PNH, da dinamização da indústria da construção e do mercado financeiro, estava se realizando, mas ao mesmo tempo aprofundavam-se a carência e a escassez da habitação na população trabalhadora, questões cuja solução tinha sido a razão oficial do plano governamental.

Os traços fundamentais da política habitacional de 1964

A estrutura institucional centralizada do PNH

A Lei nº 4.380 e o Plano Nacional da Habitação de 1964 abriram um novo ciclo de intervenção do Estado brasileiro na questão da habitação. Com uma estrutura institucional específica, implementada com recursos financeiros próprios e permanentes, foi um projeto típico do regime militar, de escala gigantesca na abrangência e no volume de recursos mobilizados, e fortemente centralizado no executivo federal, que avocara a si a formulação da política habitacional e sua coordenação, por meio do Ministério do Planejamento. Ao Banco Nacional da Habitação cabia responder ao “problema da habitação” e dar conta de todos os demais papéis econômicos e políticos atribuídos pela ditadura ao PNH.

A Fundação da Casa Popular (FCP) e os demais programas federais, inclusive as carteiras habitacionais dos institutos de aposentadoria e pensões (IAPs) foram extintos, receberam determinação para vender imediatamente seus conjuntos e unidades residenciais e aplicar os valores obtidos em letras imobiliárias do BNH por pelo menos dez anos. A Lei nº 4.380 atribuiu ao BNH a função de “orientar, disciplinar e controlar” o sistema financeiro da habitação,²¹⁵ mas de fato o Banco, vinculado ao Ministério da Fazenda, tornou-se em pouco

²¹⁴ *Ibid.* P. 43.

²¹⁵ Lei nº 4.380, Cap. IV.

tempo o órgão central da execução de toda a política habitacional. O SERFHAU foi criado como órgão de planejamento, de apoio e assistência técnica em habitação. O SFH, instituído no bojo da reforma bancária e do mercado de capitais promovida pelo governo militar, era um conjunto de estruturas, normas de arrecadação e de administração de recursos para a política habitacional, que traziam como inovação a aplicação de correção monetária desde a arrecadação, até os empréstimos, seu retorno (prestações e saldos da dívida) e reinversão.

Além desses novos órgãos, foram integrados à realização da política habitacional as Caixas Econômicas, o IPASE (Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado), as Caixas Militares, os órgãos de desenvolvimento regional e sociedades de economia mista federais. Os estados e municípios receberam a incumbência de elaborar e executar — com a assistência dos órgãos federais — planos diretores, projetos e orçamentos dirigidos à solução de seus problemas habitacionais. Durante os três anos que se seguiram a seu lançamento, o PNH procedeu aos primeiros ensaios, e a estrutura montada para sua implementação foi sendo ajustada às situações concretas enfrentadas. Nos estados, foram instalados os Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) e as Companhias de Habitação Popular (COHABs, que poderiam também ser municipais).

A consolidação do BNH como centro dirigente da política habitacional dá-se em 1967, com a efetivação e colocação sob sua gestão das fontes de recursos fundamentais do Sistema Financeiro da Habitação: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O BNH, que na sua criação recebera uma dotação inicial de um bilhão de cruzeiros antigos e a previsão da receita advinda do recolhimento compulsório, pelas empresas, de um por cento de suas folhas de salários, passa a administrar duas contas bilionárias permanentes, porém sujeitas às variações da conjuntura econômica. As cadernetas de poupança, com juros fixos em 6% ao ano e correção monetária, dependem da possibilidade da população de dispor de economias para aplicação voluntária. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, por seu turno, depende diretamente dos níveis de emprego e remuneração.

Os objetivos do PNH

No terreno da economia, as funções do Plano Nacional da Habitação eram viabilizar a captação de recursos dos trabalhadores e carregá-los para investimentos nas indústrias da construção civil, materiais e equipamentos de construção e correlatos, na expansão do mercado para o capital imobiliário, na abertura de frentes de atuação para o capital bancário, no aumento da oferta de empregos não especializados, além de legitimar mudanças de interesse do grande capital nas relações de trabalho, como o fim da estabilidade no emprego. No terreno político, a função de converter o programa de construção e financiamento de moradias em fator de apoio das massas populares ao regime militar, que atacava os salários e os direitos dos trabalhadores, reprimia violentamente suas organizações livres, seus movimentos, as tentativas de reação, liquidava as liberdades políticas, perseguia comunistas, as esquerdas, a oposição democrática, reformista e antiimperialista. No plano ideológico, a política habitacional deveria, conforme seus idealizadores, incutir um espírito conservador no proletariado e nas camadas populares por meio da difusão da *casa própria*, da criação de proprietários, segundo um pensamento generalizado nos governos militares.²¹⁶ Roberto Campos, Ministro do Planejamento de Castello Branco, resumiu assim o triplo sentido — econômico, político e ideológico —, dos objetivos “paralelos” da política habitacional:

“A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”.²¹⁷

Uma década após o golpe militar, Campos reafirmou seu pensamento e avaliou positivamente a atuação do BNH na formação de proprietários, enaltecendo “a democratização do acesso à propriedade urbana, tarefa desempenhada satisfatoriamente pelo Banco Nacional da Habitação, que

²¹⁶ Ver AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e Poder*; PERUZZO, D. *Habitação: controle e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984; GOUVÊA, L.A.C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*.

²¹⁷ Intervenção no Seminário Sobre o Plano Nacional de Habitação (São Paulo, 1966), citado in AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e Poder*, p. 59.

constituiu fator de estabilidade social muito maior do que se pensa”. Ao mesmo tempo, lamentava não ter ocorrido progresso semelhante em relação à propriedade das terras rurais e chamava atenção para a “democratização do capital das empresas, graças aos estímulos fiscais ao mercado de capitais, que começam a criar uma nova classe de acionistas, interessada na preservação da organização econômica”.²¹⁸

Apesar da ditadura, as reais intenções e as contradições da política habitacional da ditadura foram sendo percebidas pelas oposições e nos círculos acadêmicos, técnicos e profissionais, de onde partiam freqüentes questionamentos e críticas. Um exemplo está expresso nas conclusões de mesa redonda sobre o Plano Nacional de Habitação, promovida pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em julho de 1966:

"Sabendo que as drásticas medidas adotadas para conter o processo inflacionário viriam a provocar uma depressão econômica, o governo elegeu o setor da construção civil — na construção de moradias — para regular a atividade econômica e o mercado de mão-de-obra, na esperança de diminuir o nível de desemprego e atenuar os efeitos da depressão. Assim, as medidas financeiras consubstanciadas na Lei 4.380/64 — Plano Nacional de Habitação — visavam antes esse objetivo do que propriamente implantar no país uma política de habitação coerente com as necessidades e recursos da população brasileira."²¹⁹

O discurso oficial não escondeu os objetivos do PNH. Simplesmente justificou o uso da questão habitacional como uma exigência da superação da crise deixada pelo governo deposto e uma necessidade do desenvolvimento econômico, evidentemente nos termos correspondentes aos interesses monopolistas e imperialistas no poder. Essa posição está explicitamente colocada nos documentos e no discurso oficial, em declarações de apoiadores e de figuras de responsabilidade no regime, como Mário Trindade, presidente do BNH entre 1966 e 1971, em palestra na Universidade de Brasília:

“A grande virtude do sistema foi a de nos fazer entender, de saída, que, no quadro do desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante naquele momento não era a casa, era a abertura de

²¹⁸ CAMPOS, Roberto O. A opção política brasileira. In SIMONSEN, Mário H. e CAMPOS, Roberto O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/José Olympio, 1975. P. 237 e 238.

²¹⁹ INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, Conclusões da mesa redonda sobre política habitacional, in SERRAN, João Ricardo, *O IAB e a política habitacional — 1954-1975*, Schema Editora, São Paulo, 1976, p. 79.

oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados ou não especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de material de construção, forças paralisadas na economia brasileira.”²²⁰

Para Bolaffi, “não se pode deixar de perguntar quais foram os critérios segundo os quais se decidiu atribuir tão grande prioridade — e recursos tão consideráveis — à suposta solução do problema da habitação”,²²¹ indagação que já trazia resposta. Quanto à ditadura — à qual a questão era de fato dirigida —, não precisava responder nem explicar muito, pois fora instaurada e suprimira a liberdade política exatamente para que o programa da classe dominante fosse executado sem empecilhos e sem freios.

O Plano Nacional da Habitação e o BNH jamais tiveram como objetivo resolver a carência e a escassez de moradia da população pobre, uma mazela real do capitalismo brasileiro. O objetivo real era administrar o “problema” e realizar, em seu nome, diversas metas de interesse do capital, ligadas à ampliação da atividade econômica em geral, à construção de um circuito produtivo e financeiro em torno da construção civil, à amenização da oposição à política do arrocho salarial e das reformas anti-trabalhador. Como disse Bolaffi, o plano habitacional foi calcado em cima de um *falso problema*: “formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos”.²²²

A amplitude de interesses, atestada por Roberto Campos e Mário Trindade, a dimensão do projeto e a sua importância na questão chave da política econômica — a intensificação da exploração do proletariado e dos trabalhadores em geral — é que dão à política habitacional o caráter de peça fundamental da estratégia de poder e de acumulação do capital monopolista e do imperialismo no Brasil a partir de 1964. Em vista da evolução (negativa) do quadro da carência e escassez da habitação no Brasil, a explicação do fato de os princípios fundamentais do Plano de Castello Branco e do BNH permanecerem ativos após

²²⁰ TRINDADE, Mário. *Habitação e desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1971. P.22. Citado também em GOUVÊA, L.A.C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*.

²²¹ BOLAFFI, G. *Habitação e urbanismo*. P.52.

²²² *Ibid.* P.52.

quatro décadas não pode ser procurada num suposto sucesso dessa fórmula em relação ao atendimento das necessidades populares relativas à moradia.

O espaço privilegiado do capital privado

O Plano Nacional da Habitação originou-se de proposta da equipe de Carlos Lacerda — o governador golpista da Guanabara, candidato declarado a presidente da República nas eleições previstas para 1965 —, e apoiava-se na experiência do programa de construção de conjuntos habitacionais populares realizado naquele estado com financiamento do governo dos Estados Unidos. A secretária de Serviços Sociais de Lacerda, Sandra Cavalcanti, tornou-se a principal propagandista junto aos militares da idéia de um programa de habitação de grande envergadura, e quando o projeto foi transformado em política de governo, Castello Branco a designou presidente do recém-criado BNH.

De acordo com Eduardo Fagnani, a política do regime militar para a habitação nasceu de uma “coalizão”, formada antes do golpe, entre o Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara e setores locais da UDN (União Democrática Nacional), o partido do governador e de sua secretária. A partir dessa aliança político-empresarial, a indústria da construção se tornou hegemônica na formulação da ação governamental até a consolidação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1967, quando representantes do capital financeiro se integraram ao círculo de comando.²²³

De qualquer forma, desde o início a iniciativa privada assegurou espaços privilegiados no comando direto da política habitacional, na intermediação dos negócios com moradias e na destinação final dos recursos do Plano Nacional da Habitação e do BNH. A Lei nº 4.380 abriu uma série de novas “oportunidades” de negócios ao empresariado: as sociedades de crédito imobiliário poderiam emitir e colocar no mercado de capitais letras imobiliárias (garantidas pela União, quando emitidas pelo BNH), para alimentar o crédito a empreendimentos habitacionais ou a aquisição de moradias por pessoas físicas; cooperativas habitacionais organizadas por empresas privadas poderiam operar integradas a política

²²³ Ver FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002)*. P. 35.

governamental; a indústria da construção civil, abastecida pela indústria de materiais e equipamentos de construção, executaria as obras vinculadas ao programa. Normas do BNH impuseram a privatização até mesmo da elaboração de planos urbanísticos municipais, exigidos para a obtenção de financiamentos habitacionais pelas prefeituras, assim como uma série de outras funções de apoio técnico e administrativo.²²⁴

Um dos formuladores do Plano Nacional da Habitação, autêntico porta-voz para a questão da habitação dos três governos militares a que serviu como presidente do BNH (Castello Branco, Costa e Silva e Médici), Mário Trindade reproduziu o discurso oficial, expôs e defendeu, durante anos, os princípios da ação governamental. Em entrevista ao *New York Times*, no ano de 1968, Trindade esclareceu a posição do “Governo Revolucionário” quanto ao papel do capital privado na sua política habitacional:

“A tentativa de resolver pela intervenção estatal o problema da insuficiência de moradias, em agravamento constante nas grandes cidades, onde aumentaram as tensões social e política, levou o Governo Revolucionário a rever os ângulos em que era procurada a solução. No campo doutrinário e filosófico, reconheceu o Governo que não disporia de recursos suficientes para uma solução prática e imediata sem retirar recursos de outras áreas de aplicação, com evidente prejuízo para o desenvolvimento econômico. Convinha convocar e interessar a iniciativa privada num grande programa habitacional. Por isso, em lugar de criar um Ministério da Habitação, que significaria a predominância do esforço estatal, o governo preferiu utilizar um Banco como instrumento de mobilização da iniciativa privada. O BNH foi concebido para ser o centro normativo e financeiro de um sistema de arrecadação e aplicação de recursos.”²²⁵

Um dos significados mais relevantes da explicação de Trindade pode ser resumido na determinação do regime militar de não aplicar recursos orçamentários — a fundo perdido — na provisão da habitação, como seria obviamente necessário para o atendimento da população mais carente nas condições da sociedade brasileira. Trindade explicou, enfim, o critério da distribuição de funções entre o Banco que comandava e as empresas privadas:

“A Lei que o criou, em agosto de 1964, reserva à iniciativa privada a execução de todas as atividades relacionadas com a implantação do Plano Nacional da Habitação. Ficaram ao encargo do BNH apenas as atividades

²²⁴ Ver BOLAFFI, G. *Habitação e urbanismo*. P. 54.

²²⁵ TRINDADE, M. *Habitação e desenvolvimento*. P. 218.

pelas quais não se interessa a iniciativa privada e que se constituem na faixa de atendimento social.”²²⁶

Em outra entrevista, em 1969, Trindade reforçou a orientação privatista do programa, afirmando que “o sistema, em vez de substituir o mercado privado de produção e comercialização de habitações, é um estímulo à sua organização, resultando em aumento de ofertas e redução dos custos”.²²⁷ No Encontro de Investidores, realizado em Salvador em 1967, ele anuncia, para o Nordeste, “um programa de oportunidade para a iniciativa privada, (...) um longo e crescente orçamento de recursos a serem aplicados em construções residenciais”, depois de proclamar: “BNH e iniciativa privada são aliados inseparáveis”.

A “aliança” referida por Trindade teve forma orgânica e resultados concretos. Segundo Fagnani, a posição privilegiada dos representantes da indústria da construção civil e do sistema financeiro nas “arenas decisórias” das políticas de habitação e de saneamento foi um indicador de sua privatização, isto é, de sua colocação a serviço dos interesses empresariais privados. Ele relata que, entre 1964 e 1974, participaram do Conselho de Administração do BNH, entre outros, os seguintes representantes dos bancos e das empresas de construção: Fernando Machado Portela, do Banco Boa Vista; Nilton Veloso, da financeira Economia S.A, do IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais)²²⁸ e da ABECIP (Associação Brasileira de Poupança e Empréstimo); João Fortes, proprietário da João Fortes Engenharia, integrante do SICCE-GB (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Guanabara) e da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção); José Cândido Moreira de Souza, dono da financeira Decrede e membro do IPES; Hélio Beltrão, da Mesbla e do Grupo Ultra; Mário Henrique Simonsen, do Grupo Bozzano Simonsen e membro do IPES. Da Superintendência de Agentes Financeiros do BNH, participaram como diretores Osvaldo Iório, presidente da Haspa; Oliveira Penna, presidente da Letra; Fábio de Vasconcelos, diretor da Delfim; e Francisco Moreira, diretor da rede TAA, todas elas empresas privadas de crédito imobiliário.²²⁹

²²⁶ *Ibid.* P. 218.

²²⁷ *Ibid.* P. 216.

²²⁸ Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) — entidade criada e financiada pelo grande empresariado para desenvolver ações de oposição ao governo de João Goular (1961-1964). Foi presidida pelo general Golbery do Couto e Silva.

²²⁹ FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002)*. P. 35.

Os membros da Diretoria do BNH e do Conselho de Administração — ao qual cabia decidir sobre a organização, o orçamento e as operações do Banco, e sobre as normas do Sistema Financeiro da Habitação — eram nomeados diretamente pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal (ou *referendados*, tratando-se de um órgão cuja existência se confunde com a ditadura).²³⁰ Fagnani afirma que uma das marcas dos governos militares pós-64 é o alijamento das entidades sindicais da participação na gestão das políticas sociais, como a previdência, interrompendo um ciclo intensificado entre 1945 e 1963.²³¹ Afora qualquer avaliação sobre o conteúdo político e a representatividade da participação sindical na condução das políticas públicas, ontem e hoje, a verdade é que somente após a redemocratização e a extinção do Banco foi constituído o Conselho Curador do FGTS como órgão gestor do Fundo, com presença das centrais sindicais de trabalhadores.²³²

Do ponto de vista econômico, o BNH teve um papel fundamental para a indústria da construção civil e de todo o sistema privado montado em torno da política habitacional — 25,8% de todas as habitações construídas no Brasil, entre 1964 e 1985, foram financiadas pelo SFH, segundo Marcus Melo,²³³ com o aporte de cerca de 62 bilhões de reais, em valores atualizados para 2004. Em 1986, último ano de atividade do BNH, em crise, os investimentos em habitação se aproximaram dos 800 milhões de reais — 35% em recursos oriundos do FGTS e 65% em recursos do SBPE —, totalizando assim quase 63 bilhões nos vinte e dois anos de vida do Banco.²³⁴

Da mesma forma que sucedeu com outras políticas públicas, a decantada “centralização” e “estatização” da política habitacional na ditadura não representou, em momento algum, o distanciamento e, muito menos, a independência de ação do BNH em relação ao capital privado, ou o monopólio da

²³⁰ Lei nº 4.380. Art. 27 a 29.

²³¹ FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002)*. P. 29.

²³² A Caixa Econômica Federal é a atual gestora do FGTS, cujo Conselho Curador é um órgão “tripartite”, composto por representações do governo (oito membros), trabalhadores — Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e Social Democracia Sindical (SDS) —, e empregadores — Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNIF), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional dos Transportes (CNMT). Fonte: DIEESE

²³³ Ver MELO, Marcus André B.C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. In: *Espaço e Debates* n° 24. São Paulo: NERU, 1988.

²³⁴ Fonte: Caixa Econômica Federal. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo*, em 31/03/2004.

execução das atividades economicamente lucrativas pelo banco oficial. Ao contrário, o empresariado sempre dominou diretamente as estruturas de decisão e a realização das atividades lucrativas, desde as financeiras às técnicas, de projetos e de construção civil. Mesmo depois de ter reforçado seu papel na *centralização* da política habitacional, o Banco não representava qualquer contradição com a “livre iniciativa”. O BNH foi, na verdade, uma autêntica agência promotora, organizadora e financiadora da atividade do grande capital privado na habitação, um instrumento da concentração e da centralização de capital que caracterizou o programa econômico do regime militar.²³⁵

A consolidação da experiência do Estado brasileiro

Embora tenha nascido como um projeto inovador, pela posição central ocupada entre as políticas governamentais, pelos meios financeiros e institucionais inéditos de que dispôs desde sua criação e pela escala de atuação, o Plano Nacional de Habitação de 1964 representou também a consolidação, pelo Estado brasileiro, da sua experiência anterior na questão da moradia. Os idealizadores do PNH puderam contar com um considerável volume de conhecimentos, acumulados nas três décadas de operação dos IAPs, nas duas décadas de atuação da Fundação da Casa Popular, em ensaios de ação governamental como o Banco Hipotecário e o Instituto Brasileiro de Habitação. E pelo menos um programa de âmbito regional teve forte influência na conformação do que se tornaria conhecido como o “modelo BNH” — o projeto de construção de conjuntos habitacionais na periferia do Rio de Janeiro, empreendida no início da década de 1960 pelo Estado da Guanabara, durante a gestão de Carlos Lacerda, com apoio do governo dos Estados Unidos.

Todo esse acervo informou as soluções adotadas no PNH para os problemas do provimento, do financiamento, da estrutura, da arquitetura e do urbanismo, mas filtradas e adaptadas sob a ótica dos interesses do capital

²³⁵ Ver IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*.

monopolista, hegemônico no Estado a partir do golpe de 1964, e de sua estratégia de dominação e acumulação. No momento em que lançou seu plano, a ditadura tomava as primeiras medidas para a plena implementação de seu programa, especialmente a política econômica, que iria necessariamente intensificar a exploração do proletariado e das camadas populares, atacá-los em suas condições materiais de vida. Na tradição do Estado brasileiro, especialmente no primeiro período de governo de Vargas (1930-1945), a política habitacional integrava essa estratégia como peça importante no esforço de construir apoio popular ao regime e atenuar os conflitos de classes.

Da experiência dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, o PNH herdou, em primeiro lugar, a fórmula do financiamento da política de habitação com recursos colhidos dos próprios trabalhadores, pois foram os fundos da previdência social oficial que moveram os programas dos IAPs desde sua constituição nos anos 1930, até 1964. A partir de 1967, O BNH passou a gerir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — em princípio, a fonte de recursos para as operações com a moradia popular —, e os recursos das cadernetas do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), compostos predominantemente por depósitos de pequenos aplicadores,²³⁶ estes destacados para alimentar os programas voltados às camadas médias. Colocar o financiamento da habitação — e não só a habitação popular, ou de “interesse social” — a cargo dos próprios trabalhadores representava a capitalização de suas economias e reservas, e também, a liberação dos recursos oriundos da arrecadação de impostos para outros investimentos governamentais. Com a entrada do BNH na área do desenvolvimento urbano e do saneamento — “uma alternativa para investimentos lucrativos, dados os estrangulamentos causados pela política habitacional anterior”, segundo Benício Schmidt e Ricardo Farret —,²³⁷ os trabalhadores passaram a financiar também a infra-estrutura das cidades, por intermédio do FGTS, para todas as classes e camadas da população.

Os IAPs tinham demonstrado também a capacidade da política habitacional como instrumento da interferência do Estado no processo de urbanização, expediente bastante claro na atuação do Instituto de Aposentadoria e

²³⁷ Ver SCHMIDT, Benício V. e FARRET, Ricardo L. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. P. 39.

Pensão dos Industriários. Ligado institucionalmente a essa categoria de trabalhadores — de residência naturalmente concentrada nas proximidades das fábricas —, o IAPI gerou os exemplos mais explícitos do uso desse recurso de planejamento, ao construir seus conjuntos operários em locais de interesse da concentração e expansão industrial, induzindo ou reforçando sua “vocação” funcional de locais de “estocagem” de força de trabalho. Os conjuntos da Moóca, em São Paulo, e do Realengo, no Rio de Janeiro, entre muitos outros, são produtos dessa prática,²³⁸ que naturalmente não se aplicou aos planos de financiamento a associados para livre aquisição ou construção de moradias e aos empréstimos hipotecários para operações imobiliárias, realizados pelo instituto para remunerar suas reservas.

Se o BNH muitas vezes dirigiu sua produção habitacional “social” para a formação de verdadeiros grandes “depósitos de mão-de-obra” operária, disponível para o capital industrial, em outras vezes concentrou seus conjuntos residenciais populares — com os respectivos moradores — em vazios distantes nas periferias das cidades, configurando um padrão característico de crescimento urbano. Um modelo que, a exemplo do *padrão periférico* da expansão horizontal da cidade de São Paulo, impulsionado pelas práticas dos loteadores privados, usou as populações de mutuários pobres para favorecer a valorização de terras vizinhas e a especulação imobiliária. Em geral, a política de habitação popular do BNH — encaminhada nos estados e municípios pelas Companhias de Habitação (COHABs) —, constituiu instrumento de segregação espacial das populações trabalhadoras no espaço urbano, em processos muitas vezes justificados pela necessidade de barateamento das moradias.

A experiência da Fundação da Casa Popular, apesar de sua pequena produção e dos problemas políticos e operacionais que a fizeram chegar ao fim de sua vida como uma instituição corroída pela burocracia, o clientelismo e a corrupção, legou ao Plano Nacional da Habitação de 1964 pelo menos três orientações: 1º) a atribuição do planejamento e da execução da política de habitação a órgãos estatais especializados, dedicados exclusivamente à questão, e não a instituições com outras finalidades, como os institutos de previdência; 2º) a afirmação da *casa própria* como linha única de atendimento à população, solução

²³⁸ Ver BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*.

que além de desonerar financeiramente o Estado, serviria para alimentar o conservador “sentimento de propriedade” na população; 3º) a necessidade de criação de fontes de financiamento independentes dos orçamentos fiscais, permanentes e auto-sustentáveis para a política habitacional, no caso para tomar rumo contrário ao da FCP, que embora criada nessa perspectiva, foi na prática sustentada por verbas do orçamento federal, sempre insuficientes para expandir o atendimento e cobrir a demanda.²³⁹ Segundo Azevedo e Andrade, vem dos tempos da FCP a idéia da indexação das prestações como uma medida de impedimento da descapitalização do sistema, mas somente com o BNH ela seria concretizada, na forma da correção monetária.

Parte do legado da Fundação da Casa Popular permaneceu inscrita nas políticas habitacionais durante as quase quatro décadas decorridas entre a implantação do PNH e o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do eixo de atuação centrado na promoção da casa própria. Assim como do emprego de fontes de recursos não-orçamentárias. A atribuição da política habitacional a órgãos especializados do Estado, linha seguida na Lei nº 4.380, caiu com a extinção do BNH, em 1986 e a transferência de suas funções à Caixa Econômica Federal. A partir daí, a estrutura da política habitacional continuou centralizada em um banco (como na ditadura), mas desta vez um banco comercial, não exclusivo da questão da habitação, na CEF reduzida à condição de mera atividade setorial. Nesse aspecto, a política habitacional pós-BNH voltou aos tempos dos IAPs.

Na questão da arquitetura e do urbanismo, em 1964 os programas estatais também já tinham reunido uma produção significativa, particularmente no esforço de produzir o que Bonduki denomina “habitação como serviço público” — conceito que contradizia a fórmula de provisão pela casa própria. Os IAPs e certas prefeituras tinham gerado alguns conjuntos habitacionais de boa qualidade, projetados com criatividade por profissionais capazes e inovadores (muitos deles compromissados com posições políticas progressistas), utilizando tecnologias inovadoras, e com base em princípios que levavam em conta a relação dos espaços residenciais com seu entorno e as cidades. Vários dos conjuntos e edifícios construídos nesse contexto tiveram grande importância para a arquitetura

²³⁹ Ver AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e poder*. P. 22 a 24.

brasileira, e a atividade dos arquitetos do serviço público, especialmente aqueles ligados à produção habitacional dos institutos de aposentadoria e pensões, foi fundamental na gênese do Movimento Moderno no Brasil, na conformação de seus traços particulares e na sua afirmação entre as décadas de 1930 e 1950.²⁴⁰

Na construção de Brasília, os IAPs e a Fundação da Casa Popular edificaram grande número de super-quadras, quadras residenciais, prédios ou blocos de casas geminadas para alojar os funcionários transferidos para a nova capital. Integrados ao Plano Piloto projetado por Lúcio Costa, esses conjuntos ou edifícios confirmavam a tradição da arquitetura da habitação popular no Brasil, inclusive no caso das moradias classificadas de *econômicas*, como as implantadas inicialmente na faixa das super-quadras 400 (com três pavimentos, sem elevadores).²⁴¹ Antes que o mercado imobiliário se estabelecesse na capital em meados dos anos 1970, o “habitar” em Brasília foi marcadamente caracterizado pelo monopólio estatal das terras e, conseqüentemente, dos imóveis residenciais nelas edificados. Isso induziu a provisão de moradias via cessão de imóveis pelos órgãos de governo a seus funcionários, ou via cessão de “direitos de ocupação” pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) mediante o pagamento de taxas.²⁴² Pelo menos no aspecto formal — isto é, desconsiderado o perfil econômico-social múltiplo da população atendida —, a Brasília dos primeiros tempos representou a maior experiência prática concentrada da “habitação como serviço público” no país.

O contraponto à arquitetura habitacional dos IAPs era aquela dos conjuntos padronizados de casas individuais isoladas, construídos na periferia do Rio de Janeiro, no início da década de 1960, pelo governo do Estado da Guanabara, com patrocínio do governo dos Estados Unidos. O presidente John Kennedy implementava na ocasião o programa “Aliança para o Progresso”, com a meta de investir 20 bilhões de dólares em dez anos em empréstimos e garantias

²⁴⁰ Ver BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*, BRUAND, Yves. *Arquitetura contemporânea no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1999, SEGAWA, Hugo. *Arquiteturas no Brasil 1900-1990*. São Paulo: Edusp, 1999.

²⁴¹ Ver FERREIRA, M. e GOROVITZ, M. *A invenção da superquadra*. Brasília: IPHAN, 2009. Essa obra reproduz esquematicamente os projetos de inúmeros edifícios residenciais das superquadras de Brasília, e os ilustra com fotos.

²⁴² Ver, a respeito da relação histórica entre política habitacional e mercado imobiliário em Brasília, CAMPOS, Neio. Brasília – A “capital” do capital incorporador, in RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

para habitação e o atendimento de outras carências dos povos das Américas, a fim de afastá-los da influência de Cuba, das revoluções em geral e do comunismo. Partia do entendimento de que existia uma “correlação entre a moradia e a estabilidade das nações livres subdesenvolvidas no mundo”,²⁴³ conforme reconhecera o Senado norte-americano em 1962. Ao contrário do presidente da República João Goulart, de posições nacionalistas e reformistas, o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, um dos principais líderes políticos da direita brasileira, era considerado um aliado pelos Estados Unidos, e com ele foi estabelecida intensa e estreita colaboração.

O projeto do governo carioca influenciou fortemente a conformação da política habitacional do regime militar, e a Vila Kennedy, o primeiro desses conjuntos a ser construído e ocupado, foi convertida em modelo espacial da habitação popular produzida pelo BNH.²⁴⁴ Seu padrão era extremamente econômico: a Vila foi plantada em terreno barato situado em Senador Camará, em área rural distante cerca de 30 km do centro da cidade e até 40 km dos locais de residência anteriores dos moradores, composta de casas de dimensões reduzidas — entre 30 e 47 metros quadrados²⁴⁵ —, de projetos simples, construções rústicas e repetidas em série, apesar de construídas com métodos e materiais tradicionais. O mesmo programa edificou também os conjuntos batizados Vila Aliança, no subúrbio de Bangu, e Vila Esperança, em Vigário Geral. Segundo Bolaffi, a Vila Kennedy foi um “modelo muito imitado mas raramente melhorado”,²⁴⁶

A escolha do modelo que seria levado a todo o país pelo BNH não se dava apenas por razões de economia, mas também por motivações políticas e ideológicas da ação governamental. A proposta de fundo do projeto carioca — a remoção de favelas situadas em bairros habitados pelas camadas médias e altas da população e em áreas cobiçadas pelo mercado imobiliário — coincidia plenamente com o pensamento do governo e seus planos para todo o Brasil. Tanto que a Lei 4.380 estabeleceu, como prioridade número um para a aplicação dos recursos do SFH, “a construção de conjuntos habitacionais destinados à

²⁴³ FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. P. 67.

²⁴⁴ A Vila Kennedy, composta de 5.054 casas, recebeu essa denominação em homenagem ao presidente dos Estados Unidos, assassinado dois meses antes da inauguração do conjunto habitacional, ocorrida em janeiro de 1964.

²⁴⁵ FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. P. 67.

²⁴⁶ BOLAFFI, G. *Habitação e urbanismo*. P. 52.

eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação”.²⁴⁷ Segundo Hugo Segawa, praticava-se a “periferização oficial e compulsória” de grandes contingentes da população com baixos custos imediatos, mas a consolidação dessas periferias viria a demandar altos investimentos na instalação de sua infra-estrutura.²⁴⁸

A favor do modelo Vila Kennedy havia o argumento da origem rural das novas populações pobres das cidades e o do modo de morar típico das favelas (de onde deveria sair parte dos futuros moradores dos conjuntos do BNH), fatores que tornariam culturalmente desaconselhável o apartamento. O terreno onde se implantava a casa, nos programas populares, abria a possibilidade das expansões, adaptações e todo tipo de melhorias posteriores, seguindo a prática popular da autoconstrução, em casas de dimensões originais reduzidas. Essa fórmula, realmente, representava o barateamento da unidade habitacional — o que, para o governo, significava a possibilidade de multiplicar o atendimento sem ampliação dos gastos —, mas também adequava-se melhor aos propósitos políticos e ideológicos do Plano Nacional da Habitação: o estímulo ao *espírito conservador*, ao apego pequeno-burguês à propriedade, que os ideólogos do regime queriam fortalecer na consciência do povo, podia ser melhor trabalhado com a fórmula da *habitação individual em um lote individual* e o incentivo ao *empreendimento individual*. Essa solução que seria radicalizada mais tarde com a fórmula do “lote urbanizado”.

Em 1971, o presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, Benito Sarno, atribuía ao BNH a criação de “uma nova semântica de moradia brasileira”, questionava a ênfase imprimida pelos governos aos aspectos financeiros da política habitacional e o endividamento das camadas populares, criticava a ameaça das remoções forçadas para os novos conjuntos residenciais.²⁴⁹ Decorridos sete anos do lançamento do Plano Nacional da Habitação, já era evidente a aguda contradição entre os meios de acesso à moradia oferecidos pelos programas governamentais e as condições econômicas das camadas trabalhadoras, assoladas pela política de arrocho salarial e trabalhista e pela instabilidade de emprego promovidas pela ditadura militar.

²⁴⁷ Lei nº 4.380, Art. 4º.

²⁴⁸ SEGAWA, Hugo. *Arquiteturas no Brasil (1900-1990)*. São Paulo: Edusp, 1999. P. 180.

²⁴⁹ Ver SERRAN, João Ricardo, *O IAB e a política habitacional — 1954-1975*. P. 139.

Parte III

**O encontro da política habitacional
com a política salarial**

A política habitacional e a situação dos trabalhadores no tempo do BNH

As políticas habitacionais federais de 1964 a 2002 só podem ser compreendidas a partir da relação com as demais políticas, medidas e práticas governamentais que materializam a estratégia de poder e acumulação do capital monopolista e do imperialismo no Brasil, desde o golpe de Estado que implantou a ditadura militar. Entre elas, as políticas salariais e trabalhistas resumem as ações para intensificação da exploração do trabalho, elemento essencial dos interesses da classe dominante, e explicam a deterioração das condições de vida e do quadro da habitação das massas populares ao longo dessas quase quatro décadas. Ao mesmo tempo em que foram carreados mais de 140 bilhões de reais dos programas governamentais para a construção e a venda financiada de 8,5 milhões de moradias, o salário mínimo teve seu valor rebaixado em cerca de 70%, e o Brasil consolidou sua posição entre os países mais iníquos do mundo. Os índices de desigualdade social são equivalentes aos da África do Sul e mais altos que a de países muito pobres da América Latina, como a Bolívia.²⁵⁰

²⁵⁰ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Município de São Paulo: Salário Mínimo Real*, in www.dieese.org/esp/salmin (acessado em 10/08/2010); *Salário mínimo e distribuição de renda — Nota Técnica n° 6 (outubro de 2005)*. São Paulo: DIEESE, 2005.

Os levantamentos oficiais baseados no Censo do IBGE de 2000 revelaram que havia então 3.905 favelas em todo o país, reunindo 1,65 milhão de domicílios, ou 4,50% dos 36,646 milhões de domicílios do Brasil. Em 1980 eram 481 mil, o equivalente a 1,62% dos 29,656 milhões de domicílios existentes. O aumento do número de domicílios favelados em 244% em vinte anos — tempo em que o número total de domicílios crescia aproximadamente 24%, e a população brasileira pouco mais de 40%, passando de 120 milhões a 170 milhões de habitantes — dá medida do ritmo em que progride a deterioração das condições de moradia nas camadas sociais populares. Entre 1991 e 2000, quando o número total de domicílios do país cresceu 2,8% ao ano, a quantidade de domicílios em favelas aumentou na proporção de 4,18% anuais, agregando 509 mil unidades. Entre 1980 e 1991, a taxa de crescimento do número de domicílios em favelas foi ainda maior, de 7,65% anuais, somando 661 mil novas moradias.²⁵¹

O mesmo Censo de 2000 gerou a estimativa de um déficit habitacional de quase 6,7 milhões de unidades, das quais 5,3 milhões (81,3%) para as áreas urbanas, onde a demanda havia crescido 41,5% nos nove anos anteriores. Do déficit total, 83,2% referiam-se à população de renda mensal de até três salários mínimos, e 29,3% à população das regiões metropolitanas, com São Paulo (596 mil unidades) e Rio de Janeiro (391 mil unidades) respondendo juntos pela metade da demanda. Os domicílios com problemas de inadequação (irregularidade) fundiária somavam 1,5 milhão, aqueles com alguma deficiência urbana, sanitária e de infra-estrutura eram 10,2 milhões (o equivalente a um em cada 3,6 domicílios brasileiros). A demanda anual por novas habitações alcançava 1,51 milhão,²⁵² enquanto os financiamentos de todas as modalidades e para todas as faixas de renda representaram cerca de 531 mil unidades nas contas da Caixa Econômica Federal. O Censo revelou também o paradoxo da existência de domicílios vagos em todo o Brasil, em número muito próximo ao do déficit habitacional do país.

O quadro crítico da habitação popular e sua degradação ao longo das últimas décadas do século passado decorre da condição econômica e social historicamente precária dos trabalhadores e das camadas populares, mas sua não constitui um resultado “natural” da urbanização, um efeito “espontâneo” do

²⁵¹ M. Cidades/SNH. *Política Nacional de Habitação*. 2004.

²⁵² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – Centro de Estatística e Informações. *Deficit habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP-CEI, 2001.

mercado ou mesmo de políticas de moradia “equivocadas”. É, sim, consequência de uma política de Estado consciente, de aprofundamento da exploração da força de trabalho baseada na intensificação extrema da extração da mais-valia ao proletariado, movida pela burguesia monopolista por meio do aparato estatal. A deterioração das condições de vida dos trabalhadores passa por políticas de compressão de salários, de exclusão e restrição de direitos trabalhistas e sociais, além de políticas públicas de orientação privatista, que ampliam a espoliação infligida pelo sistema às populações carentes cujo principal fornecedor de serviços é a estrutura governamental.²⁵³

O regime militar impôs os interesses do capital monopolista às massas trabalhadoras valendo-se da supressão violenta da liberdade política e da repressão ao movimento operário, sindical e popular. Cumprida sua missão, com a consolidação do poder e do modelo econômico da grande burguesia, a ditadura foi sendo substituída gradualmente por formas políticas “democráticas”, “civilizadas”, em nome de idéias de “conciliação nacional” e de “pacto social”. A restauração do regime democrático burguês, na longa transição conduzida pela própria classe dominante entre as décadas de 1970 e 1980 — processo comum a países latino-americanos então submetidos a ditaduras fascistas pró-imperialistas —, não substituiu a classe no poder e tampouco o regime de acumulação. Este foi reconsolidado por novos “compromissos institucionalizados”,²⁵⁴ na expressão empregada por Melo, em torno da regulação econômica e social, a organização do Estado e as relações trabalhistas, e a burguesia monopolista continuou a implementá-lo.

O intervencionismo e o liberalismo marcam tanto a política habitacional quanto a política salarial e trabalhista. do Brasil. No regime militar, o Estado interventor centralizava no executivo federal toda a política habitacional, e intervinha direta e abertamente nas relações entre trabalho e capital em favor dos interesses burgueses, a exemplo da quebra do regime da estabilidade no emprego e da instituição de seguidas normas de reajustes que depreciam rapidamente os salários. O Estado liberal, saído da redemocratização, aprofunda e formaliza a

²⁵³ Ver SANTOS, Milton. *Espaço e sociedade (ensaios)*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1979. P. 114.

²⁵⁴ MELO, Marcus André B. C. de. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído. In VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond (coord.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1990.

subordinação da política habitacional ao mercado da moradia, suas demandas espontâneas, seus mecanismos e critérios empresariais, o que significa a ampliação do controle dos capitais bancário, imobiliário e da indústria da construção civil sobre os projetos e os recursos governamentais. Simultaneamente, promove a desregulamentação do mercado de trabalho e a eliminação de antigos direitos — como as correções, mesmo parciais, das perdas salariais resultantes da inflação —, e deixa as relações trabalhistas entregues à “livre negociação” entre patrões e empregados.

As políticas de habitação praticadas no Brasil desde 1964, baseadas no crédito para a casa própria alimentado por recursos recolhidos da população por meio do FGTS e das cadernetas de poupança, são dependentes da renda do trabalhador para a provisão dos recursos e sua sustentabilidade. É um aparente contra-senso a combinação do financiamento de longo prazo para a moradia popular com o arrocho salarial e trabalhista, mas por outro lado, a habitação constitui historicamente um instrumento dos governos do capital para ganhar as massas. Vargas utilizou os programas habitacionais pioneiros dos anos 1930 e 1940 como fator de atração dos trabalhadores para o projeto de industrialização e de modernização capitalista que liderava. As políticas derivadas do Plano Nacional de Habitação (PNH) de Castello Branco contribuíram ao longo de décadas para a estratégia do capital — a perspectiva da casa própria atuando como fator de “legitimação” do poder e como “compensação” ao continuado arrocho salarial e trabalhista.

A política salarial e trabalhista no regime militar

As motivações e as bases da política econômica e da doutrina política do regime militar foram expostas e defendidas por dois de seus mais representativos ideólogos, ministros de governos nascidos do golpe de 1964, Mário Henrique Simonsen e Roberto Campos, no livro *A nova economia brasileira*, publicado pelo Exército em 1975. Simonsen destaca o que considera serem os feitos centrais

do que chama “Revolução de Março de 1964” na área econômica, à vista dos seus objetivos estratégicos:

- “a) a especificação do desenvolvimento econômico como objetivo nacional prioritário, num quadro político estável, atento à continuidade de princípios, e que permitiu que as decisões econômicas se formassem por critérios técnicos isentos de injunções eleitorais;
- b) uma política habilidosa de redução gradual do ritmo inflacionário e que procurou conciliar o combate à inflação com a neutralização das distorções por ela causadas, e com a sustentação de altas taxas de crescimento do produto real;
- c) uma notável imaginação reformista que criou as instituições tipicamente brasileiras da correção monetária, da taxa flexível de câmbio, da fórmula de política salarial, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Programa de Integração Social.”²⁵⁵

A ênfase nos “critérios técnicos isentos de injunções eleitorais” é um expediente próprio do discurso difundido pelo regime militar para apresentar suas medidas econômicas como partes de uma política *neutra* diante dos conflitos de interesses na sociedade, e ao mesmo tempo justificar o autoritarismo empregado para implementá-las. Nele, a supressão das liberdades democráticas tornava-se uma *necessidade* do desenvolvimento econômico em geral, de um “objetivo nacional” que não deveria ser contestado. No mesmo livro, Roberto Campos defende a “democracia participante com um Executivo Forte” como “opção política” mais conveniente para implementar esse projeto de desenvolvimento; um modelo que denomina “consensual”, cujo conteúdo torna-se claro quando o autor diz que sua proposta “é na realidade a opção consagrada pela Revolução de 1964”.²⁵⁶ A estabilidade política — isto é, a contenção do movimento operário e sindical, das lutas populares e da atividade de oposição para a manutenção do poder — era fundamental para garantir os investimentos estrangeiros e assegurar ao grande capital taxas de lucro competitivas internacionalmente.

O discurso da “eficiência” empresarial e da “modernização do sistema econômico” visava, segundo Octavio Ianni, “garantir o funcionamento do processo de reprodução ampliada do capital, sem os óbices das defesas cambiais,

²⁵⁵ SIMONSEN, Mário Henrique. A imaginação reformista, in SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/José Olympio, 1975. P.1.

²⁵⁶ CAMPOS, Roberto de Oliveira, A opção política brasileira, in SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. P.231.

tarifárias, fiscais ou ideológicas”.²⁵⁷ Interpretação semelhante é a de Marcos Gomes, Raimundo Pereira e Sérgio Buarque, que registram “a notável identidade entre as metas oficiais então anunciadas, de ampliação da escala de produção, da conquista da eficiência, de aumento da produtividade, controle da inflação etc. e a concentração, a centralização e a desnacionalização dos capitais que se deram articuladamente com o arrocho salarial e beneficiaram precisamente os monopólios estrangeiros e seus sócios locais e o latifúndio.”²⁵⁸

É significativa também a referência de Simonsen à correção monetária e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — dois dispositivos visceralmente vinculados à política habitacional implantada em 1964 —, como elementos centrais da política econômica, ao lado da política salarial. Esses componentes tornaram-se, de fato, fundamentais no processo de acumulação acelerada, que o Estado organizou e viabilizou a partir dos primeiros tempos do regime militar, dando meios e garantias ao capital, tanto na esfera financeira como na esfera das relações trabalhistas.

Em *A política salarial no Brasil (1964-1985)*, Edmilson Costa investiga a política do regime militar para os salários e as relações de trabalho, além das perdas experimentadas pelos trabalhadores naquele período. Ele adota o conceito de “acumulação predatória” para denominar o processo de crescimento acelerado da economia então implementado no país, com base na superexploração do proletariado e dos demais trabalhadores, caracterizado pelo pagamento constante de salários abaixo do valor da força de trabalho. Costa observa que um perfil de desenvolvimento como esse não poderia ser empreendido num ambiente de liberdade política, de modo que a implantação da ditadura tornou-se uma necessidade da classe dominante, uma consequência natural da imposição de seus interesses:

“Por todas as variantes analisadas, pode-se observar nitidamente que nos 21 anos de regime militar foi implementada uma política de Estado, consciente e planejada, com o objetivo de desvalorizar o preço da mão-de-obra e realizar o processo de acumulação acelerada. Ao avocar para si a disputa entre capital e trabalho, o Estado transformou-se numa espécie de *Comitê Organizador* dos interesses empresariais e, para atingir seus

²⁵⁷ IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. P. 198.

²⁵⁸ GOMES, Marcos, PEREIRA, Raimundo e BUARQUE, Sérgio. *O imperialismo no Brasil – história de um desenvolvimento capitalista dependente*. Vitória/São Paulo: Edições do Leitor/Edição, 1978. P.4.

objetivos estratégicos, colocou todo o aparato institucional (Exército, Polícia Militar, Polícia Civil, Serviço de Inteligência, Judiciário, Legislativo, etc.) para operar coerentemente de forma a garantir a disciplina social e as altas taxas de lucro para o capital.”²⁵⁹

A intervenção dos governos militares na regulação da relação entre capital e trabalho deu-se basicamente por três vias: a fixação pelo Estado do preço da força de trabalho no nível mais baixo possível; a repressão ao movimento operário e popular e a implementação de uma legislação de controle dos sindicatos e de sua atividade, para impedir a mobilização, a união e a organização das lutas dos trabalhadores; o aprimoramento da legislação corporativa criada por Vargas, de modo a criar e instalar na estrutura sindical um contingente de dirigentes favoráveis ao regime. Essas linhas de ação concorreram, integradas, para impor aos trabalhadores a compressão salarial, como regra institucionalizada e prática continuada, e a quebra da estabilidade no emprego com a criação do FGTS, disso resultando a degradação sem precedentes de suas condições materiais de vida e o aprofundamento da desigualdade social no país. Ao mesmo tempo, colocaram à disposição do capital uma força de trabalho abundante, barata e disciplinada.

A legislação salarial

A primeira intervenção da ditadura na questão dos salários deu-se com a Circular nº 10, de 19 de junho de 1964, do ministro do Gabinete Civil da Presidência da República, Luiz Vianna Filho. Editado sob a justificativa do “combate à inflação”, no início do governo de Castello Branco, o ato estabelecia normas para os reajustes na área do serviço público federal, mas a “proposta” era sua extensão às empresas privadas subvencionadas ou concessionárias de serviços públicos e aos governos de estados e municípios. O período entre os reajustes salariais não poderia ser inferior a um ano e foi estabelecida uma regra rígida para seu cálculo: “igualar o salário real médio vigente nos últimos 24 meses, multiplicando a seguir por um coeficiente que traduza o aumento da produtividade

²⁵⁹ COSTA, E. *A política salarial no Brasil (1964-1985)*. P. 47.

estimada para o ano anterior, acrescido da provisão para compensação de resíduo inflacionário porventura admitido na programação financeira do governo”.²⁶⁰ Segundo Costa, a Circular pode ser caracterizada como uma espécie de “código genético” da política salarial do governo militar, pois sua filosofia serviu de paradigma a normas, leis e decretos editados posteriormente”.²⁶¹

A Lei nº 4.725, de julho de 1965 foi a primeira lei salarial do regime militar e, basicamente, estendia aos empregados da área privada as normas da Circular nº 10, além de introduzir alguns novos benefícios ao capital. O reajuste passou a corresponder à reconstituição do salário médio dos 24 meses anteriores (sem cômputo do resíduo inflacionário), deveria considerar suas repercussões na comunidade e na economia nacional, “adequar-se às necessidades mínimas de sobrevivência dos assalariados e suas famílias”, não seria concedido no caso de a empresa estar deficitária, e ficavam vedados reajustamentos antes de decorrido um ano de acordo ou dissídio coletivo. Em 1966, o Decreto-Lei nº 15 avocava para o Executivo a fixação e publicação mensal dos índices de reconstituição do salário médio real, proibia as Delegacias Regionais do Trabalho de homologar contratos divergentes das normas estabelecidas, e equiparava a violação da legislação salarial a crime fiscal. “Em outras palavras — afirma Costa — a Lei 4.725 estruturava definitivamente o arrocho salarial para todos os trabalhadores, praticamente impondo um salário biológico como referência do valor da força de trabalho, o que significa regredir aos primórdios da revolução industrial”.²⁶²

O governo do general Ernesto Geisel editou a Lei nº 6.147, em novembro de 1974, na esteira da crise mundial deflagrada um ano antes com a elevação do preço do petróleo pelos países produtores, reduzindo o cálculo do reajuste salarial da média de 24 para 12 meses. A crise, que viria a provocar a redefinição das relações entre centro e periferia do capitalismo e a favorecer a ascensão do neoliberalismo como ideologia dominante no sistema, repercutira nos índices inflacionários e no poder aquisitivo da população do país. Por outro lado, a economia brasileira havia acumulado certa capacidade produtiva desde 1967 (no chamado “milagre”) e, diante dos problemas com comércio internacional, o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) procurava estabelecer uma política de

²⁶⁰ *Ibid.* P. 124.

²⁶¹ *Ibid.* P. 123.

²⁶² *Ibid.* P. 123.

salários e empregos direcionada para a formação de um mercado de massas. A Lei nº 6.147 refletia essa tendência: o cálculo do reajuste retornava à média dos 12 meses anteriores, passava a incorporar metade do resíduo inflacionário do período e um coeficiente de produtividade fixado pelo governo, estabelecia um quociente ponderado entre a inflação anterior e o resíduo da inflação. Entre 1974 e 1978 houve um pequena melhora nos salários: o salário mínimo cresceu 11,8%, mas seu poder aquisitivo ainda correspondia a apenas 65,11% do valor de 1964, segundo o DIEESE.

A Lei nº 6.708 foi editada em outubro de 1980, já no governo do general João Figueiredo, depois da revogação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), da aprovação da anistia política, e num ano em que greves operárias e de trabalhadores em geral, movimentos populares reivindicatórios e políticos tinham agitado o país e começavam a tornar-se comuns. Ela estabelecia o reajuste semestral com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), segundo um mecanismo de “cascata” — os valores até três salários mínimos tinham 110% do INPC; de três a dez, tinham 100%; acima de 10 salários mínimos, 80% —, autorizava a negociação da produtividade entre patrões e empregados e concedia um abono de 22% para as categorias que haviam tido seus reajustes mais de seis meses antes. Pouco mais de um ano depois, o governo alterou por decreto as faixas de reajuste, reduzindo-o a 50% na faixa de 15 a 20 salários mínimos e deixando-o para livre negociação nas faixas superiores.

“Na verdade, a medida visava retomar a iniciativa política e o controle das relações capital-trabalho, mediante legislação aparentemente redistributiva. Na prática, porém, a Lei 6.708 era uma espécie de Plano Robin Hood bastardo, que procurava apenas redistribuir de maneira mais eqânime a massa salarial, ou seja, fazer justiça com os recursos dos próprios trabalhadores. Caso a lei fosse aplicada ao longo do tempo, todos os salários iriam convergir para um centro de gravidade em torno de 11,5 salários mínimos”, diz Costa.²⁶³

No início dos anos 1980, a crise internacional da dívida externa manifestou-se no Brasil com o súbito aumento da taxa de inflação de 50 por cento para o nível de 100 por cento, elevado em 1983 para o patamar de 200 por cento. O governo de João Figueiredo, o último do período militar, atrelou-se ao Fundo

²⁶³ *Ibid.* P. 161.

Monetário Internacional (FMI), obedeceu sua orientação para mudar fortemente a política salarial, e por fim estabeleceu um acordo de ajuste que na verdade significava a renúncia explícita à gestão soberana da política econômica. Os decretos-leis nº 2.012, nº 2.024, nº 2.045, nº 2.064 e nº 2.065 alteraram as normas de reajuste salarial ao longo de todo o ano de 1983, segundo *cartas de intenção* sucessivamente firmadas com o FMI antes do acordo final, e foram, também sucessivamente, derrubados pelo Congresso. Era grande a rejeição às medidas entre deputados e senadores, a quem cabia aprová-las ou recusá-las formalmente, e mesmo os parlamentares governistas já não queriam se expor como subservientes ao regime, que deixava rapidamente o controle rígido da vida política para dar espaço às disputas eleitorais.

Os decretos-leis de 1983 geraram fortes reações no movimento sindical, que se reorganizava — em meados do ano motivaram a primeira greve geral nacional desde o golpe militar, com cerca de três milhões de trabalhadores paralisados em todo o país, e em agosto foi fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), num congresso com mais de cinco mil delegados. Contribuíram também para agitar o movimento democrático, em ascenso, que no início de 1984 veio a desencadear a grande campanha por eleições diretas para presidente da República, sob a palavra de ordem de “Diretas já!”. De qualquer modo, os decretos-leis regulavam os reajustes salariais até serem revogados ou substituídos por outro, e em outubro de 1984, ao fim do governo Figueiredo (quando já estava praticamente selado o êxito da chapa Tancredo Neves–José Sarney, do PMDB, na eleição indireta para a Presidência da República), foi sancionada a Lei nº 7.238. Esta mantinha a correção plena nos reajustes dos salários menores, até três mínimos, mas aplicava redutores sobre os índices da inflação do período anterior nos reajustes dos salários mais elevados.

A toda essa legislação soma-se, no período militar, o recurso a mecanismos da superexploração, tradicionalmente utilizados na economia capitalista contra os trabalhadores mais desprotegidos: o prolongamento da jornada de trabalho, a intensificação do trabalho e a redução do consumo. A existência de um elevado contingente de reserva de trabalhadores — alimentado

pelo exército “invisível” disperso nas áreas rurais, como designa Ianni²⁶⁴ — facilita a aplicação desses recursos, assim como a rotatividade no emprego, acentuada com a quebra da estabilidade e a instituição do FGTS. Costa relata que em 1984 os trabalhadores da faixa de salário mínimo eram obrigados a trabalhar cerca de 60% de horas a mais que em 1963 para comprar a mesma cesta básica,²⁶⁵ e segundo Azevedo e Andrade, apenas entre 1970 e 1974, exatamente nos anos do “milagre brasileiro”, cresceu 50% o número de horas de trabalho necessárias para essa aquisição.²⁶⁶

A repressão ao movimento operário e sindical

A viabilização da política de arrocho salarial, exclusão e restrição de direitos requeria impedir a reação dos trabalhadores. Entre as primeiras providências do governo de Castello Branco estava a institucionalização da repressão ao movimento operário e sindical e o encaminhamento da transformação das greves e ações coletivas dos trabalhadores em questão de segurança nacional. Tudo isso no contexto das medidas de estabilização do regime militar e de abertura do ciclo de acumulação acelerada de capital. Esse processo é descrito no seu conjunto por Boris Fausto:

“A compressão dos salários começou a ser feita pela fixação de fórmulas de reajustes inferiores à inflação. Ela veio acompanhada de medidas destinadas a impedir as greves e a facilitar a rotatividade da mão-de-obra no interesse das empresas. A lei de greve, aprovada em junho de 1964 pelo Congresso, criou exigências burocráticas que tornaram praticamente impossível a realização de paralisações legais. É bom lembrar porém que, em quase 20 anos de regime democrático, o Congresso não aprovava nenhuma lei cumprindo o preceito constitucional que garantia o direito de greve, embora na prática ele fosse exercido livremente nos últimos anos daquele período.”²⁶⁷

A Lei nº 4.330 determinava, por exemplo, que nos sindicatos com mais de cinco mil trabalhadores na base, a greve deveria ser aprovada em escrutínio secreto pela oitava parte dos associados, na presença de um funcionário do

²⁶⁴ Ver IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. P. 162.

²⁶⁵ COSTA, E. *A política salarial no Brasil (1964-1985)*. P. 41.

²⁶⁶ AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e poder*. P.94.

²⁶⁷ FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. P. 260.

Ministério do Trabalho, com comunicação ao Delegado Regional do Trabalho e ao empregador. Este teria cinco dias para responder às reivindicações, e não havendo acordo os trabalhadores só poderiam iniciar a paralisação após decorridos mais cinco dias. O prazo era de dez dias no caso das chamadas atividades fundamentais: serviços de água, energia, luz, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga ou descarga, serviço funerário, hospitais, maternidade, venda de gêneros alimentícios de primeira necessidade, farmácias e drogarias, hotéis e indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional.²⁶⁸ Segundo a lei, as autoridades estavam obrigadas a empreender todos os esforços para conseguir a conciliação entre patrões e empregados, com a assistência do Ministério do Trabalho; os servidores da União, estados, municípios e autarquias estavam proibidos de fazer greve, a menos que estivessem ligados a serviço industrial, não recebessem salários fixados por lei ou fossem regidos pela legislação trabalhista; os trabalhadores das atividades fundamentais também estavam submetidos a exigências excepcionais.

Na verdade, a lei de greve de 1964, incontestavelmente fascista, não diferia substancialmente das regras estabelecidas pelo governo de Dutra com o Decreto-lei Nº 9.070, de março de 1946. Esse também estabelecia prazos alongados para a “conciliação”, penas rigorosas para os “crimes contra a organização do trabalho” (detenção de seis meses a um ano), além de prever a intervenção nos sindicatos que desrespeitassem as normas. O Decreto-lei nº 3, de janeiro de 1966, também de Castello, “disciplinou” as relações de trabalho nas atividades portuárias e modificou alguns artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), qualificando de atentatórias à “segurança nacional” atividades de greve como “instigar, preparar, dirigir ou ajudar a paralisação de serviços públicos concedidos ou não ou de abastecimento”, e “instigar, publicamente ou não, desobediência coletiva ao cumprimento de lei de ordem pública”. Além disso, passava a ser considerada justa causa para dispensa de empregado, “a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional”.²⁶⁹

²⁶⁸ Lei nº 4.330, art. 12.

²⁶⁹ Decreto-lei Nº 3, art. 11 e 12.

Ao fim do do regime militar, em 1985, suas ações repressivas somavam, além dos milhares de presos políticos, de duas centenas de mortos e desaparecidos políticos, e da tortura institucionalizada pelo menos até 1977, 1.565 intervenções em sindicatos, 1.115 trabalhadores rurais mortos, 1.805 militares expulsos ou transferidos para a reserva, 1.530 funcionários expurgados do serviço público, 595 mandatos políticos cassados.²⁷⁰ A concentração de renda promovida com a participação desses meios tinha evoluído severamente contra os trabalhadores: os 10% mais pobres da população, que detinham 1,17% da renda em 1960, passaram a deter 0,8% em 1984, enquanto a parcela de 1% mais rica tinha passado de 12,11% a 13,7%. Os rendimentos do trabalho caíram de 55,5% em 1959 para 46,7% em 1984, como se vê na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1
Distribuição funcional da renda urbana (1949-1984)

Anos	Rendimentos do trabalho	Outros rendimentos	Total
1949	56,6	43,4	100,0
1959	55,5	44,5	100,0
1970	52,0	48,0	100,0
1980	50,0	50,0	100,0
1984	46,7	53,3	100,0

Fonte: Anuário dos Trabalhadores, apud COSTA, E. *A política salarial no Brasil (1964-1985)*

O quadro econômico, ao fim do governo de Figueiredo, compreendia ainda uma inflação de 223,8% ao ano e uma dívida externa que subira de 43,5 bilhões de dólares para 91 bilhões de dólares.²⁷¹ A produtividade do trabalho havia dobrado em oito anos, entre 1966 e 1974 (período que compreende o “milagre econômico”), mas o salário mínimo do fim do regime militar, em 1985, correspondia a pouco mais da metade (56,30%) daquele de 1964. A massa salarial do país tinha caído 15,9% apenas entre 1980 e 1983, como desfecho dos anos de acumulação predatória.

²⁷⁰ MOREIRA ALVES, M.H. Estado e oposição no Brasil (1964-1984). Rio de Janeiro: Vozes, 1984, apud COSTA, E. *A política salarial no Brasil (1964-1985)*.

²⁷¹ FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. P. 279.

A política habitacional do BNH

Quando entrou efetivamente em ação, e durante toda sua existência, o BNH repartiu seu trabalho em três frentes fundamentais, conforme o público atendido. A primeira delas, a dos programas de habitação popular — ou do “mercado popular” na linguagem oficial — destinados à população de renda entre um e três salários mínimos, eram apoiadas nas companhias estaduais ou municipais de habitação (COHABs). Estas montavam todo o projeto, contratavam o financiamento com o BNH, adquiriam terrenos, promoviam a construção dos conjuntos habitacionais por meio de empresas privadas, organizavam a inscrição e a seleção dos pretendentes, recebiam deles os pagamentos das prestações, com o que quitavam a dívida com o BNH e cobriam as próprias despesas. Seu alvo prioritário era a eliminação de favelas, mocambos e ocupações ilegais do solo.

Os recursos para os programas dirigidos ao atendimento da população de renda mais baixa eram os oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, os mais baratos do Sistema Financeiro da Habitação. Desde 1971 os saldos das contas vinculadas ao FGTS são remunerados com juros de três por cento ao ano — a metade da taxa aplicada às cadernetas de poupança —, mais correção monetária. Antes, esses juros eram um pouco mais elevados. O financiamento alcançava imóveis até o preço de 120 salários mínimos, a taxas de juros de 4% a 6% ao ano, e permitia o comprometimento de até 25% da renda familiar.

Os estados e os municípios tinham o controle acionário das COHABs, empresas de economia mista. Os primeiros, a despeito das encenações das eleições indiretas, tiveram seus governadores nomeados de fato pelo regime militar, que também manteve os prefeitos sob tutela. Com isso, os programas habitacionais populares, de perfis rigidamente traçados e controlados pelo BNH, transformaram-se em poderosos instrumentos de ação política e de intervenção no espaço urbano, amplamente utilizados pelo poder central. Com eles, podiam ser planejadas, configuradas e valorizadas economicamente novas áreas urbanas, induzido o surgimento de cidades, podiam ser determinados locais para fixação de contingentes operários e outras ações, naturalmente com as limitações colocadas pela capacidade econômica e o perfil social dos programas do BNH.

No Distrito Federal, a Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS) — a COHAB local — foi instrumento da formação da rede de cidades satélites, iniciada antes mesmo da inauguração de Brasília e sua transformação em capital do país. Taguatinga (1958), Sobradinho e Gama (1960), por exemplo, começaram a ser implantadas como espaços “reservados” às populações trabalhadoras pioneiras, removidas de acampamentos das empreiteiras da construção da nova capital, ou das chamadas “invasões”, denominação regional das favelas.²⁷² Foram consolidadas como autênticos bairros-dormitórios, ao receberem numerosos conjuntos habitacionais do programa popular do BNH e, com eles, grandes contingentes de funcionários públicos. O Guará, um núcleo urbano hoje com 120 mil habitantes, situado nas proximidades do Plano Piloto, surgiu em 1967 de um mutirão habitacional de funcionários da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), mas a seguir foi praticamente todo edificado e expandido à base dos conjuntos habitacionais da SHIS-BNH.

A segunda frente de atendimento — a faixa classificada como de “mercado econômico”, dirigida aos mutuários com renda mensal familiar de três a seis salários mínimos — foi designada às cooperativas habitacionais, sem fins lucrativos, que organizavam os projetos, obtinham o financiamento do BNH, alimentado também pelo FGTS, e dissolviam-se após a conclusão das obras e entrega das moradias. A taxa de juros variava de 7% a 10%, o prazo de pagamento de 15 a 20 anos, o comprometimento máximo da renda era de 25%.

O “mercado médio” era constituído pela população com renda mensal familiar superior a seis salários mínimos e atendido pelos agentes privados do Sistema Financeiro da Habitação, integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo), além das Caixas Econômicas, utilizando recursos das cadernetas. Esses programas para a “classe média” eram iniciados por empreendedores que aprovavam seus empreendimentos junto ao BNH, credenciavam-se assim a levantar os recursos junto aos agentes financeiros e a comercializar as habitações, podendo o comprador final contrair, sob hipoteca, um crédito de até 80 por cento

²⁷² Sobre o processo de segregação sócio-espacial da população trabalhadora no Distrito Federal, ver GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social — uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. São Paulo: Annablume, 1995, e CAMPOS, Neio. A segregação planejada, in PAVIANI, Aldo, org. *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: UnB, 1991.

do valor do imóvel, limitado a 500 salários mínimos. Os juros eram de 10% a 12% ao ano, o prazo para quitação de 3 a 9 anos, o comprometimento da renda podia chegar a 25%. Após a venda, as hipotecas eram transferidas ao BNH, que em certo momento decidiu limitar sua participação em 52 por cento do financiamento e atribuir os 28 por cento complementares ao empreendedor ou ao mutuário, depois às sociedades de crédito, para, enfim, voltar a assumi-las integralmente.

Como explica Cláudio Santos, nos programas dirigidos às camadas médias e cobertos pelo SBPE, “o empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários”.²⁷³ Enfim, as operações produzidas a partir do Sistema Financeiro da Habitação eram garantidas pelo BNH, com o mesmo dinheiro extraído da poupança popular, e ao Banco cabiam todos os riscos do empreendimento, os serviços de cobrança das dívidas não pagas pelos mutuários, mover processos judiciais quando era o caso, além de manter a estrutura em funcionamento. Como se veria com a alocação socialmente desigual dos recursos da habitação, os despejos por inadimplência, os abandonos de imóveis pelos compradores e outras, a única parte realmente garantida no processo eram os negócios imobiliários dos incorporadores e construtores, sustentados pelo financiamento público.

Os programas para o “mercado médio” desenvolveram-se enormemente, e foram responsáveis por dois terços de toda a produção do BNH, conforme aferido no fechamento do Banco. Mas seus resultados pouco tinham a ver com habitação popular. No *boom* imobiliário dos anos 1970, financiaram a edificação de milhares de prédios nas orlas de praias brasileiras e de casas de alto padrão de conforto em áreas ricas ou “emergentes” das cidades: a ocupação da nova Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, foi realizada em grande parte com o financiamento do SFH, assim como ocorreu nos bairros do Lago Norte e Lago Sul, em Brasília.

²⁷³ SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999. P. 11.

As contradições do financiamento da habitação popular

O impasse fundamental da política habitacional centralizada no BNH sempre foi como promover a casa própria entre a população trabalhadora de baixa renda — isto é, fazê-la comprar um imóvel contraindo um empréstimo de longo prazo — e, ao mesmo tempo, operar o sistema em bases empresariais, auto-sustentáveis financeiramente. A contradição era potencializada pela política de arrocho salarial da ditadura, de salários rigidamente contidos pelo Estado, que por sua vez se realimentava da intervenção governamental na área da habitação: na esfera econômica, via Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; na esfera política e ideológica, via disseminação da cultura da casa própria com as respectivas ilusões. O Plano Nacional da Habitação tinha sido lançado em 1964 com a promessa de priorizar a construção de habitações de interesse social e financiar a aquisição da moradia para as classes de menor renda, mas foi exatamente em razão do elevado índice de inadimplência entre os mutuários pobres, nos primeiros cinco anos do programa, que o BNH afastou-se deles e procurou caminhos mais rentáveis.

Os efeitos mais devastadores da política de compressão salarial da ditadura recaíam sobre as camadas dos trabalhadores com menor renda, e em meados da década de 1970 o motivo fundamental alegado pelos mutuários para o não pagamento de suas prestações ao BNH eram as dificuldades econômicas.²⁷⁴ Segundo afirmam Azevedo e Andrade, “a maneira que o banco encontrou para se fortalecer institucionalmente e lograr o retorno do capital aplicado foi centralizar sua atuação nos setores médios e altos da classe média, em detrimento dos setores populares”.²⁷⁵ Fagnani assinala que as famílias de alta e média renda, priorizados a partir daquele momento, constituíam “base de legitimação política do regime autoritário”.²⁷⁶

O equilíbrio financeiro do Sistema Financeiro da Habitação sempre dependeu do retorno das aplicações, ou seja, do pagamento das prestações pelos mutuários, de modo a gerar recursos suficientes para cobrir a inflação, os juros, os

²⁷⁴ AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e poder*. P.94.

²⁷⁵ *Ibid.* P.130.

²⁷⁶ FAGNANI, E. *População e bem-estar social no Brasil*. P.8.

custos administrativos e remunerar os agentes privados envolvidos. Assim, desde seus primeiros anos de funcionamento o BNH realizou manobras e criou mecanismos para contornar os problemas decorrentes da inadimplência. Já em 1967, criou o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), formado por cotas acrescidas às prestações para reunir recursos capazes de quitar dos saldos devedores remanescentes ao final dos contratos; em 1970, implantou o Plano de Equivalência Salarial (PES), que fixava o número de prestações a serem pagas pelos mutuários. Ainda segundo Azevedo e Andrade, “o BNH estava de fato abrindo caminho para subsidiar parte da moradia, e reconhecendo tacitamente a inexecutabilidade da aplicação de uma política estritamente empresarial para as famílias de baixa renda”.²⁷⁷ Esses subsídios realmente se efetivaram em correções de prestações, beneficiaram aqueles que já participavam do sistema financeiro, não conformando uma política de expansão do atendimento, de abertura à agregação de novos participantes nos programas governamentais.

Mais adiante, para revitalizar as companhias de habitação, o BNH ampliou de três para cinco salários mínimos o teto da renda familiar exigido para participação nos programas sustentados com os recursos do FGTS, e imediatamente o volume de financiamentos habitacionais concretizados pelas COHABs quase dobrou (de 147.300 em 1975, a 242.400 em 1976). Em verdade, cinco salários mínimos de 1975 correspondiam praticamente ao poder aquisitivo de três salários mínimos de 1964, como mostra série histórica do DIEESE, de forma que a mudança apenas restabeleceu a condição econômica original.²⁷⁸ Na transição dos anos 1970 para os anos 1980, o BNH abriu programas de apoio à autoconstrução e de urbanização de favelas, como o Promorar, Profilurb e João de Barro, para assim incorporar novos contingentes sociais.

No início dos anos 1980, a crise internacional da dívida externa manifestou-se no Brasil com o súbito aumento da taxa de inflação de 50 por cento para o nível de 100 por cento, logo elevado, em 1983, para o patamar de 200 por cento. O recrudescimento do arrocho salarial, imprimido por Figueiredo no início dos anos 1980, em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), motivou

²⁷⁷ AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e poder*. P.70.

²⁷⁸ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Salário Mínimo Real: Município de São Paulo — Valores em R\$ de junho/2010* (www.dieese.org.br/esp/salmin). Três salários mínimos de 1964 equivalem a R\$2.910,78, cinco salários mínimos de 1975 equivalem a R\$2.960,65.

mais uma grande crise na política habitacional. Até 1973, as prestações da casa própria no BNH eram reajustadas no níveis do reajuste do salário mínimo; entre 1973 e 1982, ficaram abaixo da variação deste; em 1983 dispararam (Tabela 2), do que resultou um grande aumento na despesa com a aquisição da casa própria para os mutuários das camadas médias e altas.

TABELA 2
Reajustes das Prestações dos Mutuários do SFH: 1965/1984

Ano	Reajuste Salário-Mínimo (%)	Correção Monetária (%)	Reajuste 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	19,15
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,21	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	100,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

Fonte: SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999.

A queda do poder aquisitivo dos assalariados, associada ao clima de maior liberdade política e à capacidade de articulação dos mutuários, provocou um grande movimento nacional contra os reajustes do BNH. Em pouco tempo, inúmeras associações de mutuários tinham sido formadas em todo o país, cerca de 230 mil deles já haviam recorrido à justiça contra o Banco para questionar os valores das prestações dos imóveis. A inadimplência deu um enorme salto (Tabela 3) com a participação das camadas médias nas suas estatísticas.

Tabela 3
Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH: 1980/1984
(em porcentagem dos financiamentos)

Ano	Até três prestações em atraso	Mais de três prestações em atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999.

Os integrantes dos programas sustentados pelo SBPE não enfrentavam situação semelhante desde a criação do FCVS e do PES, mas para os mutuários das camadas populares, de renda igual ou menor que três salários mínimos, a inadimplência existiu em caráter permanente, desde os primeiros tempos do BNH.

Resultados da política habitacional na ditadura

Nos primeiros anos de atividade (1964 a 1969), o BNH edificou grande quantidade de conjuntos habitacionais por intermédio das Companhias de Habitação Popular (COHABs), e 40% de sua produção de 178.227 unidades foram moradias populares. Numa segunda fase (1970 a 1974), foram 28%, ou 157.748 moradias, segundo Gouvêa porque "o governo militar, após conseguir, por meio da repressão violenta aos movimentos sindicais, estudantis e populares, o controle da massa operária, diminui radicalmente a oferta de moradias para os setores populares".²⁷⁹ Na terceira fase (1975-1980), com o chamado "milagre brasileiro" desmistificado e as manifestações de oposição à ditadura mais frequentes e intensas, foram construídas 749.911 habitações populares. Progressivamente, o investimento do BNH em habitação foi decaindo em relação às aplicações feitas em outras áreas: em 1967, 51,41% dos recursos do Banco

²⁷⁹ GOUVÊA, L.A.C., *Brasília: a capital da segregação e do controle social*, p. 44.

foram aplicados em moradia; entre 1972-1975, a média foi de 29,7% para habitação, enquanto 43,8% foram aplicados em saneamento, 12,3% em transportes e 14,2% em desenvolvimento urbano.²⁸⁰

A partir de 1980 até 1986, a política de habitação popular passou a se concentrar em programas como o Promorar, cujo objetivo era "a erradicação de sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, através da construção de outras habitações, do estímulo ao desenvolvimento comunitário e do apoio a melhoria de infra-estrutura urbana."²⁸¹ Em seu período final, portanto, o BNH reformulou a postura repressiva que havia mantido desde seu início com relação às favelas, mocambos e assentamentos espontâneos em geral. Segundo Gouvêa, "pelas características das construções (não-acabadas e com sistemas de infra-estrutura mínimos), os investimentos governamentais eram mais reduzidos do que nos programas tradicionais, atendendo, conseqüentemente, com a mesma verba, um número maior de famílias".²⁸² A lógica financeira, a exigência de rentabilidade para o FGTS e o SBPE, a incompatibilidade entre os planos de financiamento e as condições econômicas dos mutuários, os rombos causados por empreendimentos fracassados ou fraudulentos, são alguns dos fatores que conformaram os caminhos seguidos pelo BNH em sua trajetória.

As moradias populares foram perdendo qualidade paulatinamente, tanto no que se refere à qualidade da edificação, como em relação à área construída e à localização, sobretudo se comparadas com as experiências anteriores de política habitacional no Brasil. As unidades dos conjuntos edificados pelos IAPs tinham área média de 45 metros quadrados, as de Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança — construídas pelo Estado da Guanabara com recursos do programa Aliança para o Progresso, do governo dos Estados Unidos — variavam de 30 a 47 metros quadrados, enquanto as casas do Conjunto de Antares, em Santa Cruz, no Rio de Janeiro, mais recentes, foram construídas com 19,53 metros quadrados.²⁸³ Com área aproximada a essa, foi lançada pela SHIS, no Distrito Federal, a "casa zero quarto". O inventário da ação governamental na questão da habitação

²⁸⁰ Os dados sobre a produção do BNH são de AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A., *Habitação e poder*, e GOUVÊA, L.A.C., *Brasília: a capital da segregação e do controle social*. Os dados sobre os investimentos do BNH são de SCHMIDT, B. V. e FARRET, R. L. *A questão urbana*.

²⁸¹ FINEP/GAP. *Op. cit.* P. 94.

²⁸² GOUVÊA, L. A. C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*. P. 46.

²⁸³ FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. P. 92.

popular, realizado pela FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos em 1985, revela como os critérios “barateadores”, aplicados à localização dos conjuntos, terminavam por multiplicar os problemas e os custos:

"A busca de terrenos baratos para fazer baixar os custos finais da moradia acabou por deslocar os projetos habitacionais para áreas onde não existia qualquer infra-estrutura urbana, criando assim sérios problemas para os seus moradores, para o sistema como um todo e para as municipalidades, que se viam, a partir daí, obrigadas a atender a carência de serviços básicos, como água potável, esgoto, transporte, escola, posto de saúde, abastecimento etc."²⁸⁴

Bonduki avalia que ao responder ao empobrecimento da população brasileira com o rebaixamento da qualidade e do tamanho das moradias e com sua implantação em áreas mais baratas, o BNH contribuiu para afastar as camadas populares do programa estatal e reforçar a tentativa de solução do problema habitacional pela autoconstrução em loteamentos na periferia das cidades e em favelas.²⁸⁵

O principal resultado econômico do Plano Nacional da Habitação foi, efetivamente, favorecer a acumulação de capital, com investimentos pesados na construção civil e indústrias adjacentes, utilizando os recursos da poupança captada voluntária ou compulsoriamente da população. Segundo Bolaffi, os fins reais do BNH estavam ligados à injeção de recursos na economia, "ou diretamente nos bancos privados, aos quais as sociedades de crédito imobiliário são sempre ligadas, ou indiretamente, por meio dos demais agentes".²⁸⁶ Em sua análise, o banco tinha se transformado num funil por meio do qual os recursos do FGTS — 74% da receita de 1968 — eram drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda. Em 1985, às vésperas de ser liquidado, o BNH tinha sob controle a terça parte dos haveres não monetários do país e era elemento fundamental na economia, como já havia sido para o chamado "milagre brasileiro".²⁸⁷ Sua importância para a indústria da construção civil pode ser avaliada pelas informações de Melo: de 1966 a 1976, nos primeiros

²⁸⁴ *Ibid.* P.92.

²⁸⁵ VER BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*.

²⁸⁶ BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. P. 54.

²⁸⁷ Ver CHAFFUN, Nelson, Dinâmica global e desafio urbano, in BONDUKI, Nabil, org., *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997; SCHMIDT, B. V. e FARRET, R. L. *A questão urbana*..

dez anos do Sistema Financeiro da Habitação os recursos por ele reunidos (FGTS e SBPE), cresceram de 1% para 12% do Produto Interno Bruto (PIB); em 1980, os financiamentos concedidos pelo SFH representavam 47% de todas as moradias construídas (inclusive barracos), e a produção pública já equivalia à terça parte das habitações existentes no país; entre 1964 e 1986, 25,8% das 15,5 milhões de construções habitacionais foram financiadas pelo SFH.²⁸⁸

Na função política que a ditadura lhe atribuiu, a política habitacional certamente contribuiu para compor o conjunto de fatores que, na década de 1980, garantiu a transição da dominação capitalista do regime militar para a democracia burguesa sem risco à estrutura do poder e à hegemonia do capital monopolista no Estado. Entretanto, em relação à habitação popular e ao próprio BNH o quadro era crítico. Em estudo realizado para as Nações Unidas em 1996, José P. Gonçalves conclui que “o desempenho ocorrido a partir de 1983 demonstra claramente a incapacidade de o Sistema Financeiro da Habitação equacionar o crônico problema da escassez de moradias”.²⁸⁹ Em 1990, órgãos governamentais tinham estimativas de que o déficit habitacional já tinha alcançado a marca de 10 milhões de moradias — dois milhões além do número anunciado pelo governo em 1964, como meta para a solução do problema —, e de que os novos domicílios permanentes previstos para até o final do século representariam um acréscimo de 7,8 milhões de unidades na demanda por novas habitações.²⁹⁰

Quando o BNH foi extinto pelo governo de José Sarney, em 1986, centenas de milhares de mutuários tinham obtido ganho de causa em ações judiciais que questionavam reajustes das prestações da casa própria e cálculos de saldos devedores. Muitos tinham perdido suas moradias pela impossibilidade de pagá-las, outros devolveram os imóveis comprados ou simplesmente os abandonaram, empréstimos a estados e municípios não estavam sendo recuperados. O BNH estava longe de ter cumprido a meta, anunciada pelo regime militar, de eliminar do déficit de moradias no país. Tinha financiado a produção e

²⁸⁸ MELO, M.A.B.C. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído. P. 43 e 47.

²⁸⁹ GONÇALVES, José Pereira. *Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda – a experiência brasileira recente*. P. 51.

²⁹⁰ Ver SOUZA, Edgar Bastos de, Desenvolvimento urbano na década de 90, in CARAMANO, Ana Amélia e outros, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, Vol. III*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

a venda de cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais, das quais somente 1,5 milhão (33,3%) tinham sido destinadas aos setores populares de renda entre um e três salários mínimos, incluindo as 250 mil objeto dos chamados programas alternativos. Para Azevedo, “a política habitacional teve, na prática, um caráter ‘redistributivo às avessas’, pois baseou-se num sistema financeiro formado de capitais sub-remunerados, oriundos de pequenos poupadores (cadernetas de poupança) e de recursos dos assalariados (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço)”.²⁹¹ Anos antes, Eva Blay também havia criticado, num sentido um pouco diverso, a fórmula criada com o BNH para ampliar o número de proprietários de habitações, e que, aliás, continuou em vigor nas política habitacionais que se seguiram:

“Mas para financiar a construção destas moradias, institui-se como lastro deste banco o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço de todos os trabalhadores assalariados brasileiros. Isto é, para a construção e venda de casas a particulares, mobiliza-se um bem comum a todos. Ou ainda, elege-se uma reduzidíssima camada de futuros proprietários pela movimentação de um bem gerado pelo trabalho de muitos.”²⁹²

A Tabela 4 mostra a produção de habitações e os valores investidos pelo BNH ao longo de sua existência, especificando os governantes e as fontes de recursos, então restritas ao FGTS e ao SBPE. As moradias construídas com verbas do Fundo de Garantia somam 2,5 milhões, número que ultrapassa em mais de 1 milhão de unidades o total da produção reconhecidamente dirigida aos setores populares, o que expõe o desvio desses recursos de sua destinação original, para o atendimento às camadas sociais médias ou menos carentes.

²⁹¹ AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional. P.89.

²⁹² BLAY, Eva Alterman. Habitação: a política e o habitante, in BLAY, Eva A (org.). *A luta pelo espaço*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1979. P.85.

Tabela 4
Histórico da Política Habitacional dos Governos Federais do Brasil
Produção e Investimentos BNH (1964-1986)

ANO / PRESIDENTE	QUANTIDADE (Unidades Habitacionais)			VALORES (R\$1.000)		
	FGTS	SBPE	TOTAL	FGTS	SBPE	TOTAL
1964-1973 *	520.000	454.000	974.000	5.362.808	8.889.221	14.252.029
1974 GEISEL	35.937	60.268	96.205	370.623	1.180.035	1.550.658
1975 GEISEL	77.417	64.512	141.929	650.623	1.473.178	2.123.801
1976 GEISEL	164.353	109.410	273.763	1.631.967	2.627.570	4.259.537
1977 GEISEL	209.709	58.004	267.713	1.608.306	1.277.228	2.885.534
1978 GEISEL	279.516	58.133	337.649	2.238.695	1.209.776	3.448.471
1979 FIGUEIREDO	274.238	108.985	383.223	2.664.701	2.269.836	4.934.537
1980 FIGUEIREDO	366.808	260.534	627.342	2.944.419	6.008.246	8.952.665
1981 FIGUEIREDO	198.514	266.884	465.398	1.656.001	6.020.837	7.676.838
1982 FIGUEIREDO	282.384	258.745	541.129	2.513.854	5.690.146	8.204.000
1983 FIGUEIREDO	32.685	44.562	77.247	466.519	872.619	1.339.138
1984 FIGUEIREDO	43.551	42.807	86.358	432.726	859.328	1.292.054
1985 SARNEY	42.987	34.652	77.639	267.559	715.349	982.908
1986 SARNEY	44.350	62.312	106.662	274.145	520.487	794.632
Total	2.572.449	1.883.808	4.456.257	23.082.946	39.613.856	62.696.802

* Presidentes da República: Castello Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974).

Fonte: CEF. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004.*

O último ato da história do BNH — protagonizado pelo governo da “nova república” —, começa com a realização de um debate nacional sobre a *Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação* transcorrido em 1986. Organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, coordenado pelo próprio Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), teve a participação de centenas de entidades ligadas ou interessadas na questão da moradia (sindicatos, associações, partidos etc.) em reuniões estaduais. Pouco depois de encerradas as discussões e aprovado o relatório final que propunha uma profunda reestruturação em todo o sistema, o governo decretou a extinção do BNH e transferiu suas funções para a Caixa Econômica Federal, contrariando uma das conclusões mais importantes do debate: a de que a política habitacional deveria ser concentrada pelo Ministério, e não por um banco. A habitação tinha sido levada de um banco especializado e um banco comercial, envolvido em inúmeras outras áreas de atividade. Pouco depois, o próprio MDU foi extinto e a questão habitacional devolvida ao Ministério do Interior, a quem o BNH fora submetido por mais de vinte anos.

O ocaso do regime militar e a redemocratização se processam em uma conjuntura de redefinição das estratégias de poder e de acumulação do capital

internacional e de ascenso da ideologia neoliberal, após as derrotas políticas e militares do imperialismo na década anterior, as crises do petróleo e da dívida externa. Também no Brasil, o capital monopolista buscava ampliar seu espaço na repartição dos recursos fiscais, na exploração dos serviços públicos e na relação com a força de trabalho, e para a consumação de seus interesses precisava reformar a ordem jurídica e adaptar o aparelho do Estado. O BNH representava alguns problemas para esse ajuste: era uma estrutura estatal poderosa, centralizada e de grande envergadura, que contrastava com as idéias liberais e privatistas em voga nos círculos ligados ao empresariado; atuava com recursos financeiros captados dos trabalhadores e das camadas populares, no momento em que a ampliação da dívida externa era apresentada pelo capital como única alternativa para o desenvolvimento.

O BNH — a despeito de todos os males decorrentes da subordinação da habitação popular aos interesses do grande capital, do conseqüente privilégio à população das faixas médias e altas de renda e de seu papel de instrumento de concentração de renda —, tinha se convertido numa contestação ao mito da dependência de financiamento externo para as políticas públicas. Em meados da década de 1980, após os acordos do governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional, tornavam-se frequentes os empréstimos externos para projetos de infra-estrutura urbana, o que aprofundava a exploração econômica e reforçava os mecanismos de controle político do capital financeiro internacional e de Estados imperialistas sobre o país. Na área do saneamento, ainda na vigência do Planasa, em 1980, os recursos externos representavam 24% do total investido no setor, mas em 1992 ultrapassavam a marca de 60%,²⁹³ enquanto era desencadeado, com apoio do Banco Mundial, um “projeto de modernização” dotado de 500 milhões de dólares apenas para a fase de estudos e experiências piloto.

Em seu estudo *O ajuste urbano*, Pedro Fiori Arantes levanta 45 projetos urbanos do Banco Mundial (1971-2003) e 53 do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (1961-2003), no Brasil, envolvendo mais de 17 bilhões de dólares, com uma contrapartida financeira global superior à metade dos

²⁹³ Aliança - Pesquisa e Desenvolvimento Ltda. (PMSS). *Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro*. Brasília: MPO/SPU/IPEA, 1995.

investimentos totais.²⁹⁴ A combinação de exigências políticas e de contrapartidas financeiras para a concessão de empréstimos por parte dos organismos financeiros internacionais, possibilita a estes dirigir a aplicação de investimentos de valor muito superior aos créditos contratados, e mesmo interferir na gestão pública em sentido contrário ao que sugere o culto das “boas práticas de governo”, expressão frequente no jargão neoliberal. Por exemplo, na discussão de acordos para o financiamento de infra-estrutura urbana com o Distrito Federal, durante a administração de Cristovam Buarque (1995-1998), o Banco Mundial notificou os negociadores do governo de seu veto à adoção do sistema de licitação de obras com fixação de preços máximos, implantado exatamente para dificultar o superfaturamento e os acordos entre empresas. A explicação era de que o Banco Mundial se guia pelo princípio da “mais livre iniciativa”.²⁹⁵

A experiência do Banco Nacional da Habitação, com todas as suas mazelas, demonstrou a possibilidade de o Brasil desenvolver um programa de moradia, dos maiores do mundo na época, baseado exclusivamente em recursos dos trabalhadores e das camadas populares do país. A política habitacional lançada em 1964 também sustentava *em discurso* os “fins sociais” do sistema BNH-SFH-SERFHAU e a “universalização” da habitação, retórica contraditória com o primado absoluto do mercado defendido pela ofensiva privatista que crescia na “nova república”. Talvez mais por seus aspectos positivos que pelos negativos, o banco, antes celebrado pelo capital, tenha sido transformado, às vésperas de sua liquidação, no que Bolaffi e Cherkezian denominam o “grande bode expiatório dos males passados, presentes e futuros” da Nação.²⁹⁶

²⁹⁴ ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. São Paulo: Dissertação de Mestrado (FAU-USP), 2004.

²⁹⁵ O autor deste trabalho participou das negociações com o Banco Mundial, em 1995, como presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap. O sistema de licitação de obras instituído no governo do DF definia como máximo o preço resultante do orçamento do órgão público contratante e como vencedora a empresa que oferecesse o maior desconto sobre esse valor.

²⁹⁶ BOLAFFI, Gabriel e CHERKEZIAN, Henry. BNH: bode expiatório. P. 46.

Habitação popular sob a ideologia neoliberal

A fase *pós-BNH*, ou da política habitacional *liberal*, coloca-se num período historicamente marcado, nos primeiros tempos, pelo desfecho da transição conservadora e controlada do regime militar para a democracia burguesa, com o governo civil da “nova república”, o Congresso Constituinte e a realização, em 1989, da primeira eleição direta para presidente da República após quase três décadas. Em seguida, pela ascensão do chamado *neoliberalismo* ao comando do Estado, pelo refluxo do movimento operário e popular e das lutas de massas que tinham ressurgido no final dos anos 1970 e crescido na década de 1980. No plano internacional, caracterizado por eventos importantes, como a conclusão da restauração burguesa no Leste europeu e na União Soviética, o aclaramento do caráter capitalista do “socialismo de mercado” da China pós-Mao Tsetung e a emergência dos Estados Unidos como única superpotência mundial após os quarenta anos da chamada “guerra fria”.

A hegemonia política, econômica e militar do capitalismo em nível mundial, fundada sobre o poderio dos Estados Unidos e dos demais Estados imperialistas, estabeleceu-se dentro de uma continuada crise de superacumulação, que tem como uma das suas “saídas” típicas a permanente promoção de guerras. Estas respondem à necessidade de expansão dos capitais monopolistas pelo domínio de fontes de matérias-primas, de força de trabalho barata, de mercados e áreas de influência estratégica, e atuam na recomposição do sistema econômico com a expansão das encomendas estatais ligadas à sustentação e ao incremento do

militarismo.²⁹⁷ Mas essa conjuntura trouxe consigo, também, um movimento renovado de afirmação da visão de mundo do capital financeiro internacional, de seus projetos mais atuais para a economia, o Estado e a sociedade. Entre as interpretações difundidas pelos ideólogos do capital sobre os acontecimentos históricos do fim do século XX, estão interpretações de que comprovariam a “morte do comunismo”, do socialismo, das idéias igualitárias em geral, e o fim da era das revoluções para a humanidade. A tese do “fim da História” — formulada no início do século XIX pelo filósofo idealista alemão Georg Hegel, entusiasmado com a sociedade que emergia da Revolução Francesa de 1789 — foi retomada, o capitalismo e a democracia burguesa sagrados como os sistemas econômico, social e político definitivos, e o liberalismo como o ideário capaz de aperfeiçoá-los indefinidamente.

O historiador inglês Perry Anderson, estudioso das transformações ocorridas na política e na economia capitalistas após a II Guerra Mundial, relata que esse novo liberalismo — ou neoliberalismo — teve seus fundamentos sistematizados no início da década de 1940 pelo economista austríaco Friederich Hayek: “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (...), um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado”.²⁹⁸ Hayek concebe um capitalismo “duro” e “livre de regras” — diz Anderson —, dotado de um Estado forte para conter os sindicatos e o movimento operário, para controlar os gastos sociais e contornar as intervenções sobre o mercado e os fluxos financeiros. Faz a defesa aberta da desigualdade como um valor positivo — “na realidade imprescindível em si” —, que se realiza nas políticas governamentais de concentração de renda via salários, redução de impostos sobre os altos rendimentos e a geração massiva de desemprego para a contenção salarial e enfraquecimento do movimento sindical. Harvey registra que na concepção neoliberal “o sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas

²⁹⁷ Ver CAMPOS, Lauro. *A crise completa: a economia política do não*. São Paulo: Boitempo, 2001.

²⁹⁸ Ver ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. P. 9. Friedrich August Von Hayek (1899-1992) é autor, entre outros livros, de *O caminho da servidão* (Porto Alegre: Globo, 1977), e recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1974.

pessoais (...), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo)”.²⁹⁹

Anderson afirma que a amplitude da difusão do neoliberalismo entre ideólogos, líderes e governos do capitalismo mundial explica-se em parte pelo fato de suas teses originais terem respondido, de certa forma, aos problemas vividos pelo sistema nas grandes crises experimentadas desde 1973 (nas quais, pela primeira vez, a recessão combinava baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação), e servido à sua ultrapassagem. Mais tarde, a dissolução da União Soviética e a supremacia absoluta do imperialismo estadunidense teriam reforçado, nos círculos do capital, o prestígio do neoliberalismo, cujo ideário incorpora o anticomunismo mais intransigente.³⁰⁰

Segundo Anderson, o primeiro governo do capitalismo avançado a empenhar-se na aplicação dos preceitos do neoliberalismo foi o de Margareth Thatcher na Inglaterra, eleito em 1979, seguindo-se os de Reagan, nos Estados Unidos, e Helmut Kohl, na Alemanha. Mas ele localiza a primeira “experiência neoliberal sistemática no mundo” no Chile, sob a ditadura de Pinochet, que quase dez anos antes de Thatcher e de outros governos latino-americanos, iniciou programas de desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens e serviços públicos. “A democracia em si mesma (...) jamais foi um valor central do neoliberalismo”,³⁰¹ esclarece Anderson. “A ditadura política não tem nada de incompatível, antes pelo contrário é uma auxiliar da liberdade de mercado”,³⁰² afirma Lauro Campos, referindo-se às idéias de Hayek.

O neoliberalismo exalta o “livre mercado” e a “livre concorrência” como valores capitalistas de interesse geral — inclusive para o proletariado e demais trabalhadores assalariados —, num tempo de domínio absoluto dos monopólios sobre a economia e o Estado. Na realidade, um número muito reduzido de corporações de porte gigantesco compete entre si em escala mundial, enquanto os Estados capitalistas cuidam de seus interesses e necessidades, socializando os custos econômicos e sociais desse trabalho (desde a promoção de guerras

²⁹⁹ HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008. P. 76.

³⁰⁰ ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. P. 10.

³⁰¹ *Ibid.* P. 19.

³⁰² CAMPOS, L. *A crise completa: a economia política do não*. P. 293.

imperialistas às operações de socorro financeiro subsidiado a bancos e empresas, como as que se deram nos Estados Unidos e na Europa na crise de 2008). A contradição do discurso com a prática neoliberal é anotada por Harvey ao falar de um episódio que envolve o postulado da “não-intervenção do Estado na economia”:

“No plano internacional, os Estados neoliberais deram ao FMI e ao Banco Mundial, em 1982, plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou na verdade proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais. É difícil justificar essa prática seguindo a teoria neoliberal, já que os investidores deveriam em princípio ser responsáveis pelos seus próprios erros”.³⁰³

Crítico do capitalismo e da economia política burguesa, Lauro Campos compara o pensamento neoliberal e sua ação a um médico que possui um tratamento excelente, mas não se preocupa em fazer o diagnóstico e receita a mesma farmacopéia indefinidamente:

“Seu remédio é a velha sangria: enxugar a base monetária, sangrar o Governo, sangrar as despesas públicas, sangrar os salários e vencimentos, sangrar a saúde, a educação, na esperança de que o organismo depauperado, sobrevivente, encontre seus pontos racionais de equilíbrio, seus automatismos naturais, sua prosperidade iluminista. Isto é insano e desumano embora possa ser correto do ponto de vista da mecânica abstrata em que se apóia a ideologia neoliberal.”³⁰⁴

Para Nelson de Souza, o caráter ideológico do neoliberalismo, mencionado por Campos, é indiscutível:

"O chamado neoliberalismo não é uma teoria científica. Nem muito menos uma corrente de pensamento científico. Não chega também a ser uma doutrina. É uma ideologia — mais propriamente, é o elemento central da ideologia da oligarquia financeira que domina o mundo, na atual etapa do capitalismo".³⁰⁵

Anderson atribui ao neoliberalismo a condição de um “movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado”.³⁰⁶ Um movimento vitorioso como tal, ainda que fracassado do ponto de vista econômico, pois seus princípios e seu elenco de

³⁰³ HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. P. 83.

³⁰⁴ CAMPOS, L. *A crise completa: a economia política do não*. P. 295.

³⁰⁵ SOUZA, Nelson Araújo de, *O colapso do neoliberalismo*, São Paulo: Global, 1995. P.9.

³⁰⁶ ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. P. 22.

medidas políticas e econômicas não tiveram êxito em revitalizar de forma consistente e duradoura o capitalismo avançado.

Nos anos 1990, a grande burguesia conduziu o neoliberalismo ao comando do Estado brasileiro, e assim foi desencadeado seu vasto programa de ajustes da economia e de adaptação do Estado (suas estruturas institucionais e sua legislação) aos interesses monopolistas, sob a orientação e a fiscalização do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso os mercados nacionais foram abertos às importações, serviços públicos e de proteção social privatizados, programas bilionários de apoio aos bancos e à especulação financeira foram implementados, a dívida externa e a dívida pública em geral elevadas a níveis inéditos e, em garantia de seu pagamento, contidos os investimentos e gastos do Estado para a reserva de um percentual do produto interno, o *superávit primário*. Os gastos governamentais diretos com pessoal foram reduzidos e ampliada a terceirização no setor público, salários e direitos trabalhistas perderam garantias legais, a reforma da previdência social tornou as aposentadorias mais difíceis, tardias e mal remuneradas. Confirmou-se, desse modo, a afirmação de Anderson de que os governos social-democratas tinham se mostrado os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais: a social-democracia brasileira, em suas diversas representações, constituiu o principal agente da modernização neoliberal que, entre outros efeitos, fez da década de 1990 a de maior desemprego no país em todo o século XX.³⁰⁷

Enquanto os salários e os direitos trabalhistas foram sendo conduzidos para o campo da “livre negociação” entre patrões e empregados pela política de desregulamentação do mercado de trabalho, foi aprofundado o direcionamento da política federal de habitação para a esfera do mercado imobiliário e financeiro. A combinação dessas duas faces da orientação neoliberal no Estado resulta no agravamento acentuado do quadro da habitação popular no país.

³⁰⁷ Ver POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001. P. 102.

Política salarial e trabalhista no liberalismo

Uma sucessão de planos econômicos — iniciados no segundo ano do governo de José Sarney e invariavelmente decretados a pretexto do “combate à inflação” —, marcou os primeiros anos da restaurada democracia burguesa com frequentes intervenções voltadas à contenção e ao confisco salarial, que impuseram aos trabalhadores perdas motivadoras de grandes mobilizações. Os planos Cruzado I e II (1986), Bresser (1987) e Verão (1989), do período de Sarney, e os planos Collor I (1990) e Collor II (1991) atuaram nesse mesmo sentido, ora pela via do “congelamento”, ora pela via da modificação dos critérios, índices e prazos de correção dos salários. Nos anos seguintes, todos foram objeto de questionamentos na Justiça do Trabalho, com grande percentual de sentenças favoráveis aos trabalhadores, os planos Verão e Collor gerando também uma dívida bilionária do Estado com o Fundo de Garantia pelo fato de terem determinado a aplicação de reajustes inferiores aos índices reais de inflação nos saldos das contas vinculadas. Como na ditadura, o Estado regulava a relação entre capital e trabalho na questão salarial, e continuava a fazê-lo em favor da acumulação. Quando necessário, usava a força contra os trabalhadores, a exemplo da repressão às manifestações do final de 1986 contra o Plano Cruzado II, conjunto de medidas que derrubou o congelamento de preços estabelecido meses antes pelo Cruzado I, e no bojo do qual foi também extinto o BNH. O Cruzado I fora elemento decisivo para a vitória das forças políticas governistas nas eleições daquele ano, em que foram escolhidos governadores, deputados estaduais e os deputados federais e senadores que comporiam o Congresso Constituinte.

A chegada de Fernando Collor à Presidência da República, em 1990, numa eleição em que teve apoio maciço do grande empresariado do país e do capital internacional, foi o primeiro grande passo do movimento de conquista do Estado brasileiro pela ideologia neoliberal. Com seu programa de “modernização” afinado com a fórmula de ajustes econômicos do “Consenso de Washington”,³⁰⁸

³⁰⁸ Conjunto de diretrizes formulado em 1989 por instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos, para a política econômica dos países da América Latina, segundo os interesses do capital financeiro mundial. Foi

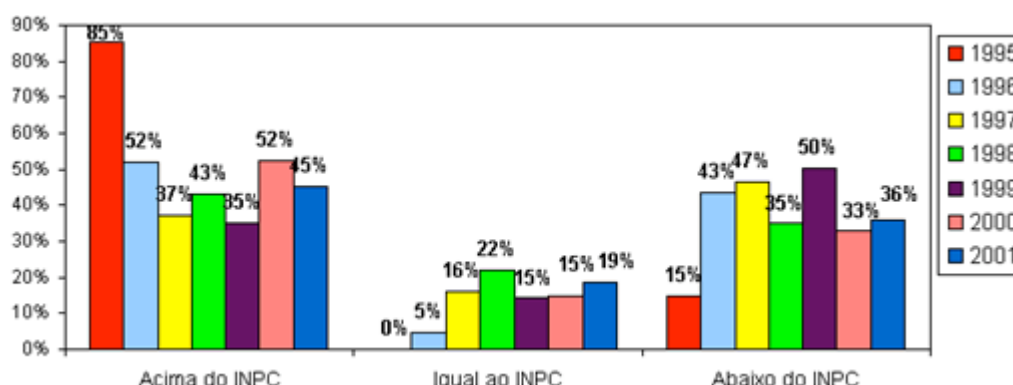
Collor impulsionou as privatizações, a abertura comercial, a redução do quadro de funcionários públicos, a desregulamentação da questão salarial, estimulou as câmaras setoriais tripartites (governo e representações de empresários e trabalhadores), como esboço de um modelo de pacto social. Logo após seu impeachment, o sucessor Itamar Franco editou a Lei nº 8.542, em dezembro de 1992, definindo a “livre negociação coletiva” como fundamento da política nacional de salários, e pouco mais de um ano depois lançou o Plano Real, que eliminou completamente as reposições periódicas automáticas das perdas inflacionárias. O Estado já não iria administrar diretamente a questão salarial em favor do capital, mas antes de sair de cena para dar espaço ao “entendimento entre patrões e empregados” retirou ao salário do trabalhador qualquer proteção, mesmo que formal, contra a inflação.

O Programa de Estabilização Econômica, ou Plano Real, foi instituído pela Medida Provisória nº 434, de 28 de fevereiro de 1994, transformada pelo Congresso Nacional na Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994. A exemplo do que ocorrera no Plano Cruzado, os salários foram convertidos para uma nova moeda, o Real, em 1º de julho de 1994, quatro meses depois de sua transformação inicial para a denominada *Unidade Real de Valor (URV)*, realizada em 1º de março com base na média dos quatro meses anteriores. Levantamentos realizados pelo DIEESE mostram que nos primeiros anos do Real, com a extinção das reposições automáticas, diminuiu rapidamente o número de categorias profissionais que conseguiam reajustar seus salários de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo IBGE. Em 1995, quando se deram as últimas reposições automáticas, 85% das categorias recuperaram o poder aquisitivo dos salários negociados na data-base anterior. Em 1996, apenas 57% conseguem no mínimo o INPC; em 1997, são 53%; em 1998, são 65%; em 1999, são 50%; em 2000, são 67%, em 2001, são 64%.³⁰⁹ Na vigência da “livre negociação”, o que tinha sido historicamente o patamar inicial das discussões entre os sindicatos de trabalhadores e as empresas passara a ser um índice difícil de atingir, como mostra o Gráfico 1.

adotado pelos Estados Unidos e o FMI como condicionante nas negociações de empréstimos internacionais.

³⁰⁹ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *8 anos de Plano Real*. São Paulo: DIEESE, 2002.

Gráfico 1
Distribuição dos reajustes salariais em comparação com o INPC/IBGE
Brasil 1995-2001



Fonte: DIEESE. *8 anos de Plano Real*.

Os efeitos do Programa de Estabilização repercutiram na evolução do rendimento médio dos trabalhadores ocupados nas regiões metropolitanas entre 1994 e 2001 (Tabela 5). À exceção do Distrito Federal e de Porto Alegre, onde ocorreram elevações de 5,7% e 10,8%, respectivamente, em todos os demais ocorreram quedas: 13,1% em São Paulo, centro industrial e econômico do país; 14,1% em Belo Horizonte (1996-2001); 10,3% em Salvador (1997-2001); 16,1% em Recife (1998-2001).³¹⁰

Tabela 5
Rendimento médio real dos ocupados no trabalho principal
Regiões Metropolitanas 1994-2001 — (Em R\$ de dezembro de 2001)

Regiões Metropolitanas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
São Paulo	999	1.125	1.122	1.124	1.088	1.027	964	879
Porto Alegre	641	702	759	773	759	731	734	710
Distrito Federal (1)	1.060	1.110	1.187	1.164	1.143	1.160	1.132	1120
Belo Horizonte	nd	nd	735	717	688	656	640	632
Salvador	nd	nd	nd	632	621	577	576	567
Recife	nd	nd	nd	nd	601	543	515	504

(1) Em valores de março de 2002
Fonte: DIEESE. *8 anos de Plano Real*.

A evolução do salário mínimo é bastante representativa da situação de vida e de trabalho do brasileiro das camadas sociais de baixa renda, pois uma

³¹⁰ DIEESE. *8 anos de Plano Real*.

parcela significativa da força de trabalho, das aposentadorias e pensões é paga por esse valor, que ainda influencia historicamente, de forma direta ou indireta, salários e remunerações de menor valor. Em 2002, por exemplo, os 21,6 milhões os trabalhadores que percebiam até um salário mínimo equivaliam a 31,8% dos 68 milhões de ocupados do país, proporção que crescia no Nordeste (a região com maior quantidade e proporção de trabalhadores com salário mínimo), onde 9,5 milhões representavam 56,3% do total de 16,9 milhões de ocupados. Mesmo no Sudeste, onde é menor o percentual, os trabalhadores pagos com o mínimo somavam naquele ano 6,4 milhões, isto é, 20,6% do total de assalariados da região. O conjunto dos trabalhadores com remuneração de até dois salários mínimos representava 42,3 milhões, 62,1% da força de trabalho ocupada no Brasil, ou 13,7 milhões e 81% no Nordeste.³¹¹ Por outro lado, sendo o salário mínimo fixado pelo governo federal, sua evolução reflete a tendência da economia em cada época e a política salarial e trabalhista praticada por cada governo.

Na fase dos governos neoliberais, o salário mínimo atingiu os níveis mais baixos de sua história. Em 1995, equivalia a R\$255,03 mensais em valor corrigido para 2010, cerca da quarta parte do poder aquisitivo do salário mínimo de 1964 e menos da quinta parte do salário de 1957, de R\$1.381,77, o mais elevado da história. Entre meados dos anos 1950 e o início da década seguinte (antes do golpe de 1964), teve poder aquisitivo próximo ao do *salário mínimo necessário*, aquele calculado nos termos do preceito constitucional de atendimento às necessidades básicas do assalariado e de sua família. Quando o Plano Real entrou em vigor, em julho de 1994, o salário mínimo nominal era de R\$64,79 reais, ou 9,11 vezes menor que o salário então necessário de R\$590,33, calculado pelo DIEESE; em abril de 1995, o salário nominal de R\$70,00 era 11,61 vezes menor que o mínimo necessário de R\$812,78; em dezembro de 2002, o salário nominal de R\$200,00 voltara a ter o poder aquisitivo de 1991, mas era 6,89 vezes menor que o mínimo necessário de R\$1.378,19.³¹² A Tabela 6 expõe a evolução do salário mínimo real para São Paulo, a queda a partir do golpe de 1964, o valor mais baixo em 1995.

³¹¹ DIEESE. *1º de Maio – Dia do Trabalho: a questão do salário mínimo — Boletim Especial*. São Paulo: maio de 2004. P. 5. Fonte dos dados indicada: IBGE/PNAD.

³¹² DIEESE. *Salário mínimo nominal e necessário*, in www.dieese.org.br/rel/rac/salmin (acesso em 31/06/2010). A referência é a Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV, e as necessidades vitais básicas consideradas são as de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Tabela 5
Salário Mínimo Real: Município de São Paulo
(Valores em R\$ de Junho/2010)

Ano	Média com 13°	Média sem 13°	Ano	Média com 13°	Média sem 13°	Ano	Média com 13°	Média sem 13°
1940	1104,27	1.104,27	1975	641,09	592,13	1989	458,57	418,06
1950	448,84	448,84	1976	636,93	588,23	1990	327,70	305,28
1957	1381,77	1.381,77	1977	663,74	611,83	1991	342,26	315,75
1964	1041,95	970,26	1978	683,77	631,78	1992	293,71	275,40
1965	1004,76	932,15	1979	690,43	632,23	1993	330,91	305,70
1966	856,51	796,22	1980	695,97	638,57	1994	279,27	260,94
1967	810,26	750,35	1981	713,59	649,92	1995	276,33	255,03
1968	792,97	734,30	1982	743,77	679,46	1996	280,77	258,96
1969	763,04	705,45	1983	632,02	578,78	1997	285,19	263,07
1970	776,55	717,12	1984	586,21	533,72	1998	299,05	275,41
1971	743,13	686,81	1985	599,79	546,27	1999	300,28	277,60
1972	729,81	675,20	1986	567,31	528,55	2000	309,00	285,27
1973	668,79	619,54	1987	409,02	377,13	2001	334,27	308,79
1974	613,77	564,93	1988	430,64	392,51	2002	341,10	316,03

Nota:: A tabela inclui informações de 1940, ano da instituição do salário mínimo, de 1950, quando se encerra o ciclo de congelamento do governo de Eurico Dutra, e de 1957, quando o salário mínimo atinge seu maior valor real, além dos anos referentes ao período estudado neste trabalho (1964 a 2002).

Fonte: DIEESE (www.dieese.org.br). Elaboração: OCF.

A Tabela 7 converte o salário mínimo em quantidade de alimentos em quatro momentos dentro de um intervalo de 44 anos, que cobre e ultrapassa o período estudado neste trabalho, pois são mantidos os dados referentes a 1959 e 2003 para referência. O levantamento realizado pelo DIEESE considera os preços de produtos habitualmente consumidos pela população em cada época e, assim, procura avaliar a capacidade de consumo do trabalhador. As quantidades de todos os produtos caem acentuadamente de 1959 para 1986, depois as da carne e do feijão oscilam mas mantêm-se mais ou menos estáveis, a do arroz tem alguma recuperação, as do pão e do leite continuam em queda. De qualquer modo, há um forte decréscimo na quantidade de alimentos que o salário mínimo de 2003 compra, em comparação com o de 1959.

Tabela 7
 Poder aquisitivo do Salário Mínimo em quantidades de produtos
 Brasil (1959/1986/1995/2003)

Produtos	1959	1986	1995	2003
Carne (Kg)	85	25	21	29
Feijão (Kg)	192	68	93	78
Arroz (Kg)	202	97	156	134
Pão (Kg)	230	109	47	48
Leite (L)	455	298	155	186

Fonte: DIEESE. *1º de Maio – Dia do Trabalho: a questão do salário mínimo – Boletim Especial*. São Paulo: maio de 2004.
 Deflator: ICV-DIEESE

Além dos ataques diretos sobre os salários, a política neoliberal de *desregulamentação do mercado de trabalho* compreendeu um movimento articulado e continuado da classe dominante para a precarização e a informalização das relações de trabalho. Uma das primeiras mudanças veio com a Lei nº 8.949 de 1994, sancionada no final do governo de Itamar Franco, que altera a CLT para permitir que trabalhadores se organizem em cooperativas e prestem serviços dentro de uma empresa sem caracterização de vínculo empregatício, logo, sem os direitos trabalhistas estabelecidos na legislação, acordos coletivos e convenções. Edgar Candido do Carmo analisa a atuação do governo de Fernando Henrique Cardoso na questão: “Foi saliente o comprometimento da equipe governamental em favor da flexibilização dos encargos sociais e de outras garantias legais dos trabalhadores constantes na Constituição e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como da flexibilização das regras de contratação coletiva”.³¹³ A escalada da desregulamentação foi acelerada no final de 1996, quando o governo denunciou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) — compromisso cuja ratificação havia confirmado menos de um ano antes —, que estabelece a obrigatoriedade de o empresariado justificar formalmente qualquer demissão. A partir de então, o governo se empenhou em promover inovações, como o contrato de trabalho por tempo determinado, a jornada flexível de trabalho (banco de horas) e o contrato de

³¹³ CARMO, Edgar Candido do. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)— diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. Campinas: Tese de Doutorado (IE-UNICAMP). P. 74.

trabalho em tempo parcial (no qual as férias anuais de 30 dias são reduzidas para 8 a 18 dias).

A desregulamentação do mercado de trabalho foi encaminhada pelos governos neoliberais com “relativo atraso”, na avaliação de Armando Boito, por duas razões. A primeira delas, o fato de ser prioritário atacar o protecionismo alfandegário e a atividade produtiva do Estado, questões mais consolidadas no Brasil que a proteção legal ao trabalho, onde as facilidades antes vigentes para a demissão sumária de trabalhadores já representavam o desligamento cíclico e periódico de grande parte do pessoal empregado. A segunda, a possibilidade de avançar na desregulamentação *prática*, por meio do desrespeito dos capitalistas à legislação, com cobertura governamental traduzida na precarização ainda maior da historicamente deficiente fiscalização das Delegacias Regionais do trabalho e na estigmatização dos direitos sociais e da legislação trabalhista. Entre outros efeitos, o número de trabalhadores sem carteira assinada passou de 13,8 milhões para 15,5 milhões, e a ocupação informal de 53% para 58% do total da população ocupada, nos cinco anos decorridos entre 1990 e 1995. Boito chama atenção para a amplitude da exploração do trabalho ao longo da década: cerca de 9,5 milhões de crianças e adolescentes, de cinco a dezessete anos, trabalhavam tanto no setor industrial e desenvolvido quanto no agrícola e atrasado em 1993, sujeitos a longas jornadas, situação de insalubridade, salário inferior ao mínimo legal; ao mesmo tempo, crescia nas áreas rurais a utilização de formas de trabalho compulsório pré-capitalistas, como o “barracão”.³¹⁴

O esforço da desregulamentação do mercado de trabalho não se processou apenas por intermédio do executivo e do legislativo federais. O judiciário contribuiu de maneira decisiva para sua implementação, respaldando a diretriz governamental. Em 1998, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) completou o cancelamento de 28 dos 119 precedentes normativos que fundamentavam e orientavam a ação das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) e os julgamentos dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) nos dissídios coletivos. As medidas, relacionadas no Quadro 1, revogaram

³¹⁴ Ver BOITO JR. Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999. P. 93 a 96.

remunerações, cláusulas sociais e garantias das atividades sindicais consolidados como direitos dos trabalhadores.

Quadro 1
Principais Precedentes Normativos cancelados pelo TST

Nº do Precedente	Descrição
19	Cursos e Reuniões Obrigatórias: assegurava que o tempo gasto em cursos e reuniões obrigatórios, fora do horário normal, fosse remunerado como hora extra.
30	Empregado Acidentado. Garantia no Emprego: não há mais cláusula que assegure ao empregado vítima de acidente de trabalho os 180 dias de estabilidade no emprego.
35	Mão-de-Obra Locada: exclusão do precedente que proíbe a contratação de mão-de-obra locada, ressaltando os casos previstos em lei.
43	Horas Extras. Adicional: cai a cláusula que assegura o pagamento das horas extras com o adicional de 100% sobre a hora normal.
51	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipas). Suplentes. Garantia de Emprego: exclusão de precedente que concede a garantia de emprego aos suplentes das Cipas, disposta no artigo 165 da CLT.
76	Aviso Prévio de sessenta dias: queda da cláusula que concede aviso prévio de sessenta dias aos empregados dispensados sem justa causa.
90	Trabalho Noturno. Adicional de 60%: cai a garantia de remuneração do trabalho noturno com adicional de 60% sobre o valor da hora normal.
99	Nova Função. Salário: o precedente assegurava ao empregado designado ou promovido o direito de receber integralmente o salário da nova função.
114	Contagem do Tempo Gasto com Transporte: deixa de haver a garantia de incorporação do tempo gasto no trajeto do trabalhador em sua jornada laboral.

Fonte: DIEESE. *5 anos de Plano Real*. 1999, baseado em Boletim do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Julho/1998).

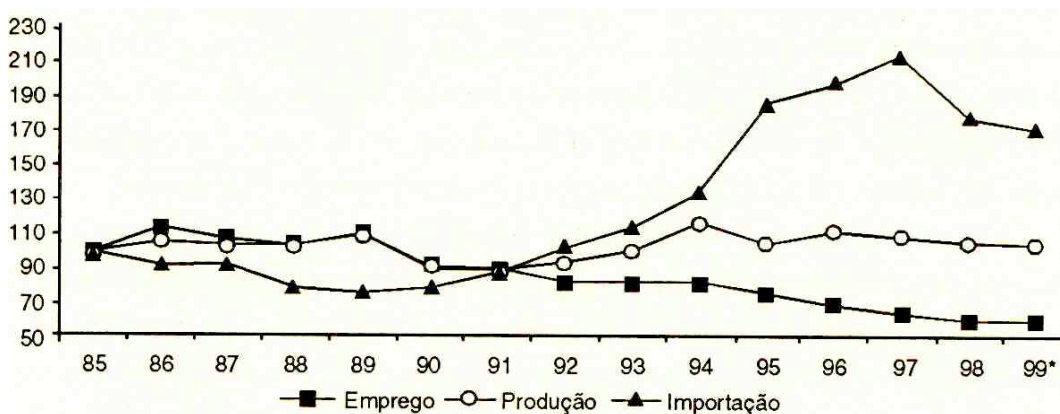
Segundo os capitalistas, seus ideólogos e representantes políticos, a desregulamentação do mercado de trabalho seria fundamental para reduzir os custos de produção e de operação e, assim, viabilizar a competitividade da economia brasileira no plano internacional. Seu argumento de propaganda, uma versão do discurso ideológico desenvolvimentista, era de que a flexibilização da legislação e das normas trabalhistas resultaria em crescimento do emprego e elevação da renda dos trabalhadores. Deu-se exatamente o contrário, pois com o aprofundamento da exploração do trabalho e o incremento do processo de acumulação, o desemprego bateu todos os recordes na década de 1990 e transformou-se no que Pochmann classifica de “epidemia”, alimentada além do mais pelos efeitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço:

“(…) a incomparável facilidade empresarial em demitir e contratar mão-de-obra no Brasil possibilita constantemente o sensível e imediato ajuste na quantidade de emprego e no custo do trabalho (emprego mais rendimento) à dinâmica econômica. Dessa forma, o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro mostra-se extremamente desfavorável aos trabalhadores, principalmente com a existência de contratos de trabalhos flexíveis, proporcionados pelo FGTS, que permitem o registro de taxa de demissão superior a 1/3 dos empregados no setor formal.”³¹⁵

Os gráficos 2 e 3, reproduzidos abaixo, ilustram o crescimento do desemprego no Brasil, nos anos 1980 e 1990.

Gráfico 2

Brasil: evolução dos índices de emprego, da produção e da importação na indústria de transformação (1985-1999)

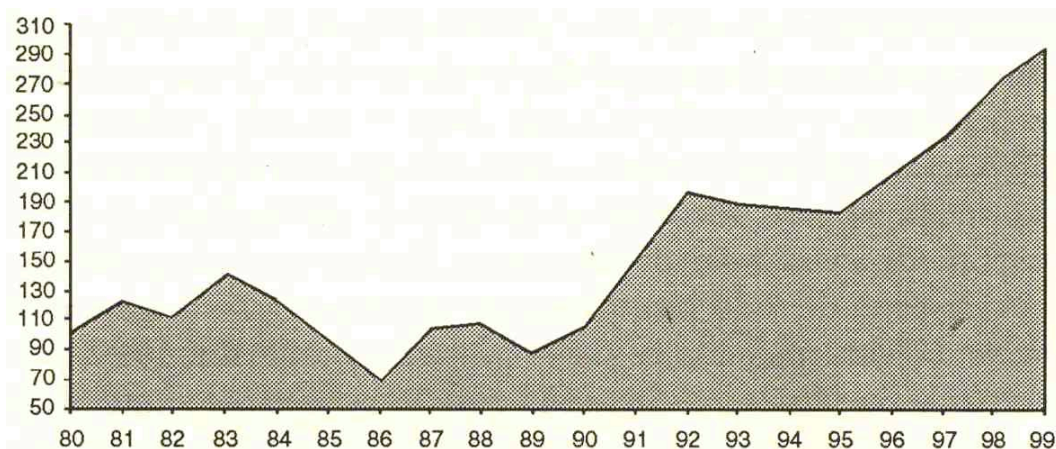


Dezembro 1985 = 100 / 1999: estimativa

Fonte: POCHMANN, M. *O emprego na globalização*.

³¹⁵ POCHMANN, M. *O emprego na globalização*. P. 126.

Gráfico 3
 Brasil: evolução do índice de desemprego (1980-1999)



1980 = 100

Fonte: POCHMANN, M. *O emprego na globalização*.

A articulação das novas e velhas medidas de desregulamentação do trabalho com o processo de racionalização das empresas, que envolveu a terceirização, e a política econômica de abertura do mercado e corte de investimentos estatais, resultou em redução e degradação do emprego, além da forte compressão salarial. A taxa de desemprego variou de 6% a 9% e 3,3 milhões de postos de trabalho formais desapareceram,³¹⁶ e só na indústria de transformação foram eliminados 1,4 milhão de empregos em dez anos, de modo que em 1999 o Brasil possuía 3,1% da força de trabalho e 6,6% do desemprego mundial — 7,6 milhões de desempregados, número superior ao de países bem mais populosos, como China e Estados Unidos. Entre 1986 e 1994, o país saltou da décima terceira posição no “*ranking* do desemprego mundial” para figurar entre as quatro nações com mais trabalhadores sem ocupação.³¹⁷ Em seu balanço de oito anos do Plano Real, o DIEESE calcula que a taxa de desemprego total anual na Região Metropolitana de São Paulo, cujo mínimo era de 13,2% em 1995, havia atingido o máximo de 19,4% em 2002; o tempo médio de procura por emprego, que era de 22 semanas em 1995, tinha chegado a 48 semanas em 2000 e 2001.³¹⁸

³¹⁶ Ver CARMO, E. C. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)*. P. 75.

³¹⁷ Ver POCHMANN, M. *O emprego na globalização*. P. 100 e 101.

³¹⁸ Ver DIEESE. *8 anos de Plano Real*.

A repressão ao movimento operário e dos trabalhadores

A implementação das políticas do neoliberalismo pelo Estado brasileiro se faz com amplo emprego da repressão contra os movimentos de trabalhadores e das camadas populares, já sob respaldo e regulação da ordem democrática burguesa estabelecida no final dos anos 1980 e de suas instituições. São episódios emblemáticos desse processo, a greve da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, em novembro de 1988; a greve nacional da Petrobrás, em 1995; o massacre da Novacap e a repressão à greve do Serviço de Limpeza Urbana, em Brasília, respectivamente em 1999 e 2000; as chacinas de trabalhadores rurais sem-terra de Corumbiara, 1995, e Eldorado dos Carajás, 1996. A repressão à greve da CSN, um mês depois de promulgada a nova Constituição, constitui o marco primordial da história da violência policial e militar contra as lutas operárias e populares encetada sob o manto do “Estado democrático de direito”: forças do Exército, mandadas pela Justiça para desalojar os grevistas que ocupavam a usina, assassinaram três operários e feriram dezenas, motivando amplo apoio e solidariedade aos trabalhadores no Brasil e no exterior e expondo a identificação da democracia restaurada com os interesses do capital. A paralisação de 17 dias teve a participação de mais de 20 mil empregados, várias de suas reivindicações terminaram atendidas,³¹⁹ e, por outro lado, ensejou as primeiras cogitações, no governo de Sarney, sobre a privatização da (então estatal) CSN, consumada cinco anos mais tarde por Itamar Franco.

Em maio de 1995, no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o Exército voltou a ser acionado para ocupar quatro refinarias na greve nacional da Petrobrás.³²⁰ O movimento veio a terminar com 73 trabalhadores da empresa demitidos (vários deles dirigentes sindicais, teoricamente estáveis), cerca de mil outros punidos com suspensões de até 29 dias, os sindicatos condenados pelo TST a pagar multas de cem mil reais por dia de paralisação, um tipo de pena

³¹⁹ As reivindicações dos trabalhadores da CSN eram, entre outras: reposição de perdas salariais causadas pelo Plano Bresser (1987) e pela inflação do ano, jornada de trabalho de seis horas, reintegração de demitidos de movimentos anteriores, eleição pelos trabalhadores da comissão interna de prevenção de acidentes (CIPA), o fim de perseguições movidas pela direção da empresa contra empregados.

³²⁰ As refinarias de Paraná (REPAR), Paulínia (REPLAN), Mauá (RECAP) e São José dos Campos (REVAP) foram ocupadas por tropas e blindados do Exército.

condenado pela OIT. O governo pretendeu aplicar uma retaliação exemplar à luta dos petroleiros, que por um mês confrontou elementos centrais de sua política neoliberal: além de cobrar o pagamento de reposição salarial já negociada, articulava-se com outras categorias contra a quebra dos monopólios do petróleo e das telecomunicações — concluída em pouco tempo —, e contra as privatizações em geral. A derrota da greve da Petrobrás assinala o início de um tempo de recuo das lutas dos trabalhadores e de fortalecimento da política neoliberal, cuja implementação se tornou mais agressiva, inclusive nos estados, no Distrito Federal e municípios.

Em Brasília, no final de 1999, no governo de Joaquim Roriz, um trabalhador da empresa estatal local Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) foi assassinado, dois outros mutilados e dezenas feridos pela polícia, na repressão a uma manifestação contra a retirada de direitos e a negativa de negociações salariais, num incidente de repercussão internacional. No ano seguinte, um trabalhador foi assassinado pela polícia em greve do Serviço de Limpeza Urbana (SLU), que, além de reajuste dos salários, tinha entre suas motivações a resistência à privatização do setor, realmente efetivada poucos meses depois.³²¹ A recusa de melhorias salariais e trabalhistas aos servidores e empregados e as privatizações de empresas e serviços públicos eram objeto de acordo, firmado entre o governador Roriz e o presidente Fernando Henrique Cardoso, que condicionava a transferência de recursos financeiros federais para a capital à aplicação das medidas prescritas. O primeiro desses “protocolos de acordo” foi assinado em 1997, pelo governador Cristovam Buarque, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A histórica violência contra os trabalhadores rurais também se acentuou na conjuntura — 1.400 mortos entre 1985 e 2005, um a cada cinco dias³²² —, com o Estado, em seu conjunto, atuando articulada e claramente em apoio à concentração da propriedade, ao latifúndio e aos grileiros tradicionais, ao

³²¹ No incidente conhecido como “Massacre da Novacap”, em dezembro de 1999, o jardineiro José Ferreira da Silva, de 32 anos, foi morto a tiros pela Polícia Militar, e dois trabalhadores perderam um dos olhos, atingidos por balas de borracha. Em outubro de 2000, o gari e dirigente do Sindicato dos Servidores e Empregados do Governo do DF Gildo da Silva Rocha, 33 anos, foi assassinado a tiros, pelas costas, por policiais civis, quando participava de piquete na madrugada, na cidade satélite de Ceilândia, durante greve do SLU.

³²² Ver NEPOMUCENO, Eric. *O massacre: Eldorado dos Carajás: uma história de impunidade*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. P. 37.

“agronegócio” e à pecuária extensiva, à grande mineração. Além do assassinato do seringalista Chico Mendes, no Acre, em dezembro de 1988, somente duas chacinas de camponeses sem-terra executadas pelas polícias militares estaduais em Corumbiara, Rondônia, em agosto de 1995, e Eldorado dos Carajás, no Pará, em abril de 1996, totalizaram mais de três dezenas de mortos entre os trabalhadores. As invasões de terras e reservas indígenas por empresários, latifundiários, extratores de madeira e garimpeiros ilegais, acobertados por governos de todos os níveis e frequentemente protegidos por decisões judiciais, alimentaram a multiplicação dos conflitos no campo.

A política salarial e trabalhista neoliberal abalou — não apenas pela repressão —, a mobilização dos trabalhadores e sua resistência aos ataques contra seus direitos e salários, dificultando as greves e campanhas salariais de massa, especialmente após a instituição do Plano Real. Segundo o DIEESE, em 1994 as greves começaram a se deslocar do âmbito das categorias profissionais ou ramos de atividade econômica para o âmbito das empresas isoladas. Seu número cresceu em 1996, para reduzir-se expressivamente nos dois anos seguintes, em razão da recessão e do aumento das taxas de desemprego. Também mudam as motivações que levam os trabalhadores a realizar greves: nos dois primeiros anos, a principal razão das paralisações eram reivindicações salariais, mas a partir de 1996 a causa maior passou a ser o descumprimento de direitos trabalhistas por parte das empresas.³²³ Os movimentos de trabalhadores de caráter político foram se tornando raros, as greves assumiram caráter cada vez mais corporativo, com pautas específicas e mobilizações isoladas, e mesmo a luta econômica se colocava na defensiva.

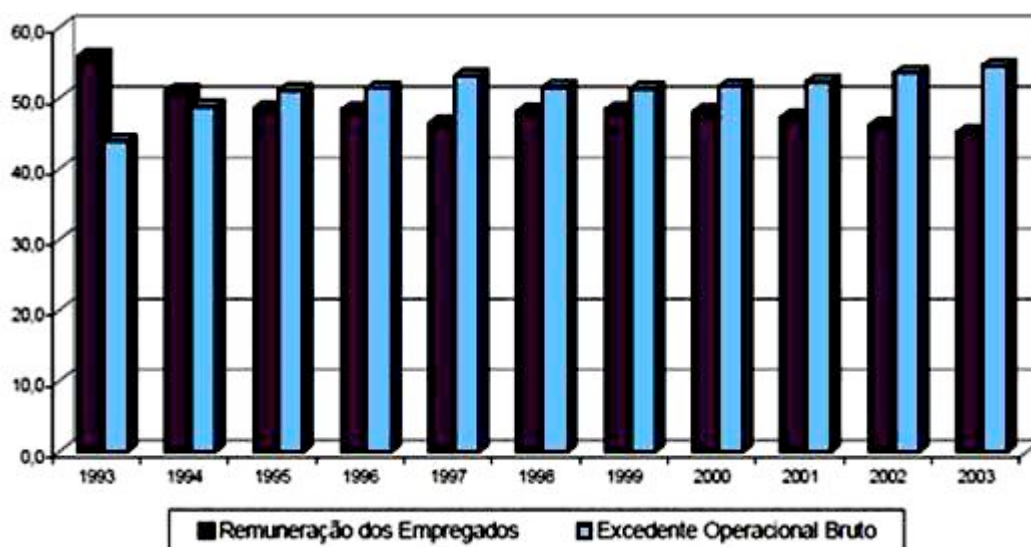
A política neoliberal e a concentração da renda

A combinação de reajustes de salários em níveis inferiores aos da inflação e queda dos rendimentos médios com a derrubada de direitos e garantias trabalhistas e o desemprego sem precedentes (de fato, em crescimento desde a

³²³ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *5 anos de Plano Real*. São Paulo: DIEESE, 1999.

década de 1980) gera logicamente um forte aprofundamento da desigualdade econômica e social. Ainda que na virada do século o governo federal tenha promovido alguma recuperação do salário mínimo, a concentração da renda no país evolui rápida e firmemente, como é demonstrado pelos cálculos do DIEESE, realizados com base em dados do IBGE (Gráfico 4).

GRÁFICO 4
Brasil: evolução da distribuição funcional da renda* (1993-2003)



Fonte: DIEESE. *Os salários num contexto de baixa inflação. Nota Técnica n° 36*. São Paulo: outubro de 2006. Baseado em dados do IBGE.

* Considerados apenas os rendimentos do trabalho e do capital, excluídos os rendimentos de autônomos e os impostos líquidos.

A participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (historicamente baixa em comparação a outros países) caiu 9,5% entre 1993 e 2003, enquanto o excedente operacional bruto, correspondente “grosso modo” ao lucro empresarial, aumentou sua participação em 8 pontos percentuais. Inverteu-se a relação entre a massa de salários e a dos lucros: os salários representavam perto de 55% da renda em 1993, chegaram a 2002 com 45% e sua participação caiu ainda mais no ano seguinte; os lucros representavam pouco mais de 40% em 1993, chegaram a 2002 como uma percentagem superior a 50% e sua participação cresce em 2003. Considerando outras espécies de rendimentos (trabalho autônomo e impostos sobre a produção e importação), o percentual correspondente à

remuneração do trabalho cai de 44% para 36% do Produto Interno Bruto, entre 1992 e 2002, enquanto os lucros do capital vão de 38% a 42% do PIB.³²⁴

Para chegar a esse resultado, a política de desregulamentação do mercado de trabalho — parte da política econômica geral praticada pelos governos neoliberais dos anos 1990 —, contou com os efeitos do já consolidado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Os efeitos da quebra da estabilidade e do regime do FGTS

A quebra da estabilidade no emprego e sua substituição pelo regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que entrou em vigor em 1967, com a Lei 5.107, tornou-se, daí em diante, um elemento decisivo da estratégia de poder e de acumulação do capital monopolista e do imperialismo, consolidando a implementação continuada da política de compressão salarial. No regime militar, a implantação do FGTS contribuiu para a imposição, pelo Estado, da disciplina do trabalho que viabilizou todo o processo de acumulação predatória; sob o liberalismo, na democracia burguesa, a ação do Fundo contribuiu para a imposição da desregulamentação dos reajustes salariais, a eliminação das reposições automáticas das perdas inflacionárias e a flexibilização dos direitos trabalhistas, com todos os efeitos sobre as condições de trabalho e de vida dos assalariados. É um instrumento institucional e financeiro que minimiza as dificuldades para a demissão do trabalhador e dá ao patrão controle praticamente absoluto sobre o emprego e o empregado.

O FGTS, fundo social operado pelo governo federal, é formado pelo recolhimento mensal, pelas empresas, do valor equivalente a 8% dos salários dos empregados, em contas individuais vinculadas a cada um deles, para cobertura de suas indenizações em caso de dispensa. No sistema anterior, o empregado recebia indenização equivalente a um salário por ano de trabalho, caso demitido, e

³²⁴ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos. *Anuário dos Trabalhadores: 2000-2001*. São Paulo: DIEESE, 2001, e *Anuário dos Trabalhadores: 2005*. São Paulo: DIEESE, 2005.

adquiriria estabilidade no emprego após 10 anos de trabalho, quando então sua indenização era duplicada. A troca do regime da estabilidade para o do FGTS significou a *instabilização* do emprego, a *facilitação* das demissões, e assim, mais um obstáculo à apresentação de reivindicações individuais ou coletivas, à realização de greves, à organização das lutas e movimentos dos trabalhadores. A mudança consolidou-se rapidamente na economia, pois embora legalmente o regime da estabilidade continuasse a existir, a contratação do candidato ao emprego passou a depender, na prática, da “opção” formal do trabalhador pelo sistema do FGTS. O Fundo de Garantia foi integrado ao quadro institucional das relações de trabalho no Brasil na Constituição Federal, em 1988, como um dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais.

Defendido desde o início pelo empresariado, o FGTS compôs, com a repressão policial ao proletariado e os demais trabalhadores, um instrumento da política de contenção salarial e dos interesses de acumulação do capital monopolista. O FGTS teve seus recursos dirigidos para o financiamento da política de habitação popular, como uma peça, ao mesmo tempo, do projeto de desenvolvimento econômico do regime militar e de sua política de atração das massas populares. Nessa condição, de acordo com dados da Caixa Econômica Federal, até o final de 2002 suas aplicações foram de 50,6 bilhões de reais (em valores de 2004), para a produção total de 4,78 milhões de unidades de moradia. Comparado ao desempenho do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (financiador das camadas médias), — que aplicou 78,7 bilhões de reais para construir 2,86 milhões de moradias —, o FGTS emprestou menos para produzir muito mais, o que se explica pelo valor unitário bem menor das habitações populares. Em 2002, o ativo total do FGTS era de 139 bilhões de reais, equivalente a 9,4% do Produto Interno Bruto do Brasil, e o número de contas ativas superior a 63 milhões, mas no ano 2000, um depósito feito na conta vinculada de um trabalhador em 1967 valia menos da sexta parte de seu valor original em razão do acúmulo de reajustes inferiores à inflação.³²⁵

Mário Henrique Simonsen, um dos mentores da política econômica do regime militar, enaltece o FGTS na questão trabalhista — “o problema das

³²⁵ Ver DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos. *FGTS: Seguro e fomento socioeconômico (Nota Técnica n° 49)*. São Paulo: DIEESE, 2007

indenizações e da estabilidade foi solucionado com uma das mais brilhantes invenções dos responsáveis pela formulação do novo modelo brasileiro de desenvolvimento: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (...), as empresas podem despedir a qualquer momento os seus empregados sem que lhes deva qualquer indenização (salvo o mês de aviso prévio)".³²⁶ Também o exalta em relação à política habitacional, ao dizer que "o Fundo de Garantia resolveu mais um problema fundamental para a economia brasileira: o de suprir os recursos básicos para o financiamento do sistema de habitação".³²⁷

O advogado trabalhista Ulisses Riedel, fundador do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), tem posição absolutamente contrária à de Simonsen. Para ele, a estabilidade era a garantia mais importante do direito ao trabalho, e sua derrubada em 1967 somente ocorreu porque os trabalhadores não estavam em condições de opor resistência. Com a entrada em vigor do FGTS tiveram suas condições de luta ainda mais debilitada: "Houve um baque muito grande na luta sindical, com repercussão inclusive na acelerada perda do poder aquisitivo do salário mínimo".³²⁸ Ele relata que desde 1956, aproximadamente, já era grande a pressão norte-americana sobre o governo brasileiro para a mudança do regime de emprego, de maneira que quebrar a estabilidade tornou-se um dos objetivos mais importantes do golpe militar. Os grandes capitais estrangeiros estavam transferindo linhas de produção para o Brasil, e o argumento dos seus representantes era o de que a liberdade para demitir sem justificativa traria empresas para o Brasil, garantiria outros empregos novos naturalmente, e em maior quantidade.

O ex-presidente da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (ABRAT), Nilton Correia, considera que a mudança no regime de emprego e a alta rotatividade que o FGTS introduziu acirra a concorrência entre trabalhadores e contribui para quebrar a solidariedade necessária a um movimento sindical forte. Em sua opinião, "o Fundo de Garantia é o mecanismo mais desagregador que existe contra a classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, o mais enriquecedor da classe empresarial".³²⁹ Segundo Correia, estabeleceu-se no país uma "cultura

³²⁶ SIMONSEN, M. H. A imaginação reformista. P. 129.

³²⁷ Ibid. P.130.

³²⁸ Entrevista de Ulisses Riedel ao autor em 03/06/2009.

³²⁹ Entrevista de Nilton Correia ao autor em 27/04/2009.

antiestabilidade”, de cunho empresarial, segundo a qual a permanência prolongada em um emprego estimularia a “picaretagem” e iria contra a produtividade — “um mito do tipo ‘Custo Brasil’”, diz. O advogado relata também que depois de o saque do FGTS ter sido franqueado para financiamento dos processos de privatização promovidos por Fernando Henrique, passaram a tramitar no Congresso Nacional inúmeros projetos de lei destinados a facilitar a utilização dos recursos do Fundo em outros empreendimentos. Correia considera que o “golpe de misericórdia” na estabilidade do emprego foi dado pela Constituição de 1988, que acabou com o não-optante do FGTS: “Com aquela que Ulysses Guimarães chamou de ‘Constituição Cidadã’, fínda, em caráter absoluto, o regime da estabilidade”, conclui.

A atitude do movimento sindical frente ao FGTS acompanha sua história a partir do golpe militar. No momento da criação do Fundo, os sindicatos encontravam-se com suas lideranças perseguidas, estavam sob intervenção, sob vigilância policial-militar ou sob a direção de pelegos — remanescentes do período dos governos populistas ou criados pela ditadura —, e os protestos foram contidos. Quando posturas mais combativas adquiriram expressão no movimento sindical, a quebra da estabilidade já contava mais de dez anos e na prática estava decidida. As resoluções da I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (I CONCLAT), realizada na Praia Grande (São Paulo), em agosto de 1981, o demonstram: reivindica-se a coexistência do FGTS com a estabilidade, a equivalência entre a indenização e os depósitos fundiários, a gestão dos trabalhadores sobre o Fundo, a possibilidade de utilização do FGTS como pecúlio ou pensão para atendimento das necessidades dos trabalhadores, a possibilidade de levantamento dos depósitos nos casos de pedidos de demissão. Nessa época, um depósito feito na conta vinculada de um empregado no ano de 1967 já tinha perdido mais da metade do valor real, mas de qualquer forma, o fato de os trabalhadores estarem se organizando para lutar por melhores salários, direitos e liberdade política significava, de certa forma, uma derrota do FGTS, pelo menos em sua função intimidatória.

No início dos anos 1990 — época de novas discussões sobre “pacto social”, das “câmaras setoriais” e outras iniciativas na mesma linha — as três maiores centrais sindicais (a Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Força

Sindical – FS, e a Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT) estavam integradas ao Conselho Curador do FGTS, que decide sobre os investimentos com os recursos do Fundo. Na década de 2000, o Conselho Curador passou a contar com 16 membros, quatro representantes de centrais sindicais (incorporada a Social-Democracia Sindical – SDS), quatro do empresariado e oito indicados pelo governo. O Fundo “democratizado” mantinha-se um instrumento da política econômica e de oportunidades para o empresariado, dado que a experiência, a disponibilidade de meios e a capacidade de articulação destes com os governos significam na prática seu controle pelo capital. Soma-se a esses fatores a crescente ascendência da classe dominante sobre as representações sindicais e sua influência ideológica no movimento sindical, induzindo-o à moderação, reforçando as formas “modernas” de colaboração de classes, como o “sindicalismo de resultados”, o “sindicalismo participativo”, o “sindicalismo proativo”, as práticas tipicamente burguesas (burocráticas) de relação com os trabalhadores, estimulando a corrupção.³³⁰

É elucidativa das formas de emprego dos recursos do FGTS na moderna política habitacional, a pesquisa de Benny Schvasberg sobre o Plano Empresário Popular da Caixa Econômica Federal em Brasília, demonstrando como os financiamentos concedidos a empresas de construção civil para a produção e venda de habitações, tornam-se meios de transferência de renda dos trabalhadores para o capital. E, de modo particular, sua observação de que “os trabalhadores, pela fragilidade ou inexistência de formas de controle sobre a destinação social e apropriação dos recursos do FGTS para programas de habitação e urbanização popular, demonstraram-se impotentes para efetivamente exercer um controle sobre a liberação e alocação de tais recursos, em última análise, seu próprio patrimônio”.³³¹

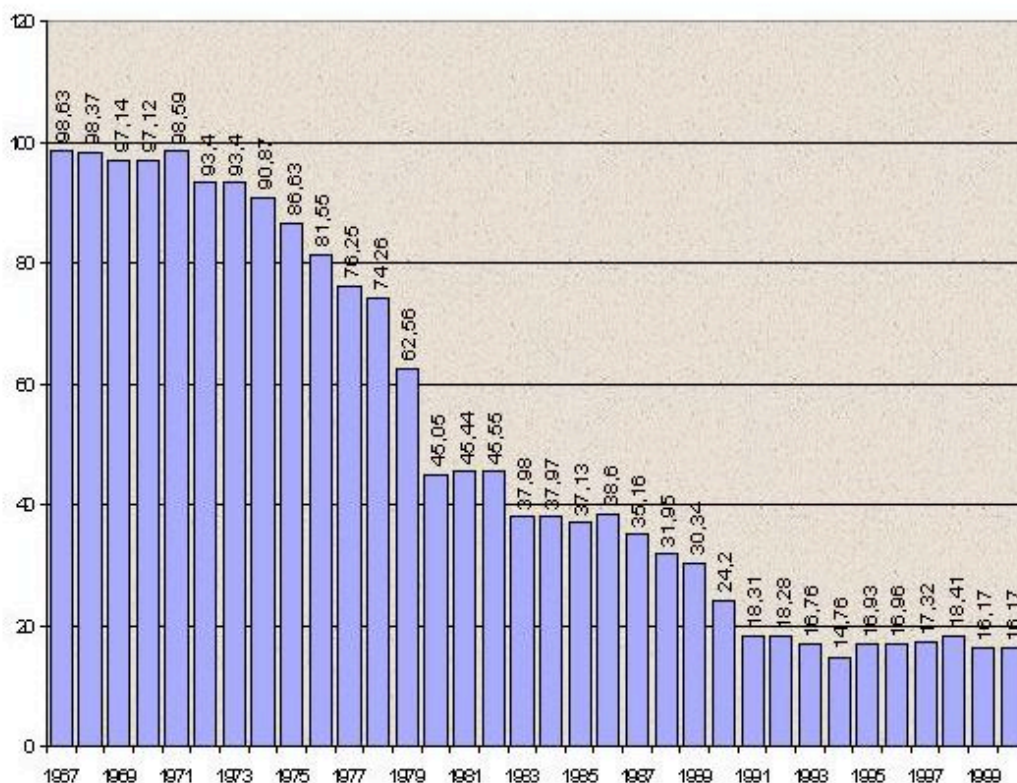
Os estudos do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE, que atualiza periodicamente os cálculos das contas

³³⁰ Ver BOITO JR. A. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, especialmente o Capítulo V – Condições históricas da mudança do sindicalismo brasileiro. Sobre a evolução das posições de fundo no movimento sindical, especialmente do chamado “novo sindicalismo”, ver as resoluções da I CONCLAT e dos congressos da Central Única dos Trabalhadores (CUT), parcialmente disponíveis no *site* daquela central na internet, www.cut.org.br.

³³¹ SCHVASBERG, Benny, *Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador? A apropriação da "fonte de Manon" em Brasília*, in PAVIANI, Aldo, org., *Brasília: moradia e exclusão*, Brasília: Editora UnB, 1996. P.162.

do FGTS em face da inflação, mostram que, um depósito feito no Fundo em 1967 tinha sido reduzido a aproximadamente 16% de seu valor original em abril de 2000, após passar pelas correções monetárias fixadas pelos oito governos do período, e especialmente pelos planos econômicos de Sarney e Collor (Gráfico 5).

Gráfico 5
Valor real do FGTS deflacionado pelo IGP-DI (1967-2000)



Nº índice (Janeiro 1967): 100

Fonte: DIEESE, baseado em dados da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O estudo do DIEESE expõe dois lados articulados do FGTS. Do lado de seu papel econômico-trabalhista, relativo às reservas (saldos das contas vinculadas) de cada trabalhador, para resgate em caso de demissão, de aposentadoria e outras situações previstas na lei, tem-se a enorme desvalorização do fundo resultante de atos dos governos (isto é, do Estado) que fixaram sua correção ao longo de mais de anos. Do lado, também econômico, do financiamento da política de habitação popular, tem-se o “derretimento” do fundo como um todo — fenômeno associado ao primeiro —, ou seja, a diminuição da sua capacidade de aplicação na produção de moradias.

No final dos anos 1990, em meio à grande quantidade de decisões judiciais favoráveis à reposição das perdas das contas do FGTS derivadas dos redutores aplicados aos saldos pelos planos Verão e Collor I (1989 e 1990), discutia-se se a responsabilidade seria dos bancos, da CEF ou da União. Obedecendo a uma decisão do Supremo Tribunal Federal e a uma lei aprovada pelo Congresso em 2001, o governo dispendeu mais de 40 bilhões de reais para aplicar a correção de 68,9% a todas as contas existentes em janeiro de 1989 e abril de 1990. O nível do confisco de todos aqueles anos foi tão alto, que mesmo com a correção bilionária o saldo passou a corresponder a 27,31% do valor de 1964, isto é, a incorporar uma perda de mais de 70%.³³²

Com o papel multifacetado que desempenha, o FGTS é um elo emblemático, que articula as relações salariais, de trabalho e a questão habitacional com a estratégia de poder e acumulação do capital monopolista na sociedade brasileira. Sua história resume as contradições do tratamento historicamente imprimido pelo Estado brasileiro à questão da habitação popular.

A política habitacional no pós-BNH

Os 16 anos de política habitacional federal que se seguem à extinção do Banco Nacional da Habitação, entre 1986 e 2002, poderiam ser tomados como dois períodos distintos, caso a ação governamental nesse campo fosse analisada sob uma perspectiva puramente setorial. Nessa linha, os primeiros dez anos do pós-BNH configuram uma fase de paralisia quase total dos programas habitacionais, de desarticulação e vazio institucional, em que nem é continuada a política anterior, nem estabelecida outra para substituí-la. Nos anos seguintes, Fernando Henrique Cardoso esforça-se para aplicar uma Política Nacional de Habitação coerente com a orientação neoliberal geral imprimida a seu governo, baseada essencialmente no estímulo ao mercado da moradia, com ações de perfil

³³² DIEESE. *FGTS: Seguro e fomento socioeconômico (Nota Técnica n° 49)*. São Paulo: DIEESE, 2007, *A perda do valor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*. São Paulo: DIEESE, 2000.

assistencialista “focalizadas” na população de mais baixa renda. Continuavam vivos e operantes, todavia, os elementos centrais instituídos pelo Plano Nacional da Habitação de Castello Branco: o crédito de longo prazo para a casa própria, custeada pelos recursos bilionários da poupança compulsória e voluntária da população (FGTS e cadernetas do SBPE).

O quadro institucional da habitação

No plano institucional, foi relevante para a política habitacional a descentralização político-administrativa, introduzida pela Constituição de 1988, a partir da qual os municípios, como *entes federativos*, adquiriram mais poderes e recursos. Com a descentralização, estabeleceu-se nova divisão de atribuições entre União, estados e municípios. A União passou a deter a competência para definir políticas e diretrizes gerais para toda a área de desenvolvimento urbano; a União, os estados e os municípios passaram a ter, como função comum, a promoção dos programas setoriais; os municípios conservaram a atribuição da administração local e da prestação dos serviços públicos. Entre 1975 e 1993, a receita disponível para os municípios cresceu 95,3%, para os estados cresceu 20,09% e, para a União, diminuiu 19,3%. Em relação à receita pública, o peso das prefeituras aumentou de um terço para a metade do conjunto dos recursos financeiros, entre 1988 e 1993.³³³ Situação bastante diferente da que vigia nos primeiros anos do regime militar, quando o município controlava 15% da arrecadação efetuada em seu território, 30% cabiam ao estado, e 55% à União.³³⁴

O Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos, produzido em conexão com a Política Nacional de Habitação de Cardoso e apresentado à Conferência Habitat II, realizada na Turquia em 1996, reconhece o vazio deixado pelo fechamento do BNH na política urbana e habitacional, que atribuiu às sucessivas mudanças no quadro institucional desde 1986. Em quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e

³³³ Ver PEREIRA, Dilma S.P. e FRANCISCONI, Jorge Guilherme, *Agenda da União para o desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA/SEPLAN/PR — World Bank, 1994 (mimeo).

³³⁴ Ver SCHMIDT, B.V. e FARRET, R.L. *A questão urbana*.

Meio Ambiente (MHU); em seguida em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), extinto em 1989, quando a questão urbana voltou ao Ministério do Interior. As funções antes concentradas no BNH foram pulverizadas por vários órgãos federais, mas coube realmente à Caixa Econômica Federal o papel de coordenar a política habitacional, inclusive absorvendo o corpo de funcionários do banco extinto e recebendo os recursos financeiros permanentes do FGTS e do SBPE. O Conselho Monetário Nacional, com o Banco Central, assumiu a função de órgão normativo e fiscalizador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, o que, segundo Bonduki, significou sua conversão definitiva em instrumento de política monetária e a sua submissão a um controle tão rígido que dificultou e limitou a política habitacional.³³⁵

Outra mudança extremamente representativa do interesse do capital financeiro nos negócios da habitação e do poder dos grandes bancos sobre o Sistema Financeiro da Habitação se deu na esteira da extinção do BNH: a chamada “conglomerção” das sociedades de crédito imobiliário (SCIs) no final dos anos 1980. Em outras palavras, a absorção, por parte dos bancos comerciais, daquelas instituições, criadas pela mesma lei que instituiu o BNH. O episódio é um momento especial do processo de centralização de capitais realizado no SFH em favor do sistema bancário, que tomou conta do negócio das letras imobiliárias e das cadernetas de poupança com o apoio político e financeiro do Estado. O primeiro passo foi a quebra da limitação do número de entidades autorizadas a operar no ramo e sua abertura aos bancos, procedida após a extinção do BNH; o segundo passo foi o a interveniência do FGDLI – o Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias, que assumiu o pagamento aos bancos do valor referente às antigas contas das SCIs. No final da década de 1980 todas as sociedades e as associações de poupança e empréstimo (as SCIs e as APes, operadoras de poupança) tinham passado a bancos os seus depositantes, parte dos funcionários e pontos de captação. Dez anos depois, eram 49 as instituições que trabalhavam com carteiras de crédito imobiliárias, 26 delas vinculadas a bancos privados e 23 a bancos estaduais.³³⁶ Depois de o trabalhoso e abalado — ainda que volumoso — FGTS ser passado integralmente para a Caixa Econômica, a

³³⁵ Ver BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil. P. 76.

³³⁶ GONÇALVES, José Pereira. *Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda – a experiência brasileira recente*. P.24.

“conglomerado” era um preparativo importante na configuração da estrutura institucional para os novos tempos da política habitacional, na qual o mercado teria papel central.

Sob a presidência de Sarney, a maior produção de moradias deu-se exatamente nos dois anos subsequentes à extinção do BNH, e especialmente na área da habitação popular. A duplicação da produção de moradias financiadas pelo FGTS, em 1987 e 1988, em relação aos dois anos anteriores, é seguida de uma acentuada queda em 1989, último ano daquele governo. Conforme dados da Caixa Econômica Federal, o total de habitações financiadas com recursos do FGTS no governo Sarney — 317.217 unidades —, sequer se aproxima do recorde de 366.808 unidades produzidas apenas no ano de 1980, durante o governo Figueiredo. Os investimentos com recursos do FGTS, entre 1985 e 1989, equivaleram a aproximadamente 2,2 bilhões de reais, em valores atualizados para 2004, enquanto os de 1980 haviam sido um pouco superiores a 2,9 bilhões. Em compensação, com os recursos da poupança (SBPE), ou seja, para as camadas de renda média, Sarney investiu 12,9 bilhões de reais no financiamento de 478.892 moradias em todo o seu governo, enquanto Figueiredo investiu 21,7 bilhões para 982.517 moradias. Para as camadas de média renda, o valor unitário médio das habitações financiadas pelo SFH no governo Figueiredo foi de 23,1 mil reais, enquanto no governo Sarney, de 26,9 mil reais, aproximadamente 16,5% maior; para as camadas de baixa renda o valor caiu mais de 10%.³³⁷

No governo Collor, observados apenas os números de produção, ocorre uma retomada do financiamento da habitação popular (FGTS): 169 mil unidades em 1990 e 356 mil unidades em 1991, com investimentos de 2,0 bilhões de reais e 5,7 bilhões, respectivamente; para as camadas médias (SBPE), 75 mil unidades em 1990 e 41 mil em 1991, com investimentos de 2,6 bilhões e 1,0 bilhão, respectivamente. Em 1992, ano da crise final do governo e do impeachment do presidente, não houve produção e financiamento com recursos do FGTS, ou seja, não houve nenhum atendimento para as camadas de baixa renda da população. No mesmo ano, com os recursos do SBPE houve um acréscimo de 20 mil moradias para todo o país em relação a 1991: 64.887 unidades, com investimento de 4,15

³³⁷ Ver Caixa Econômica Federal. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento Urbano e Govern, em 31/03/2004.*

bilhões de reais, ao custo unitário médio de 64 mil reais, mais de duas vezes superior ao registrado no governo Sarney.

A atuação do governo de Collor na área da habitação não fugiu às características gerais de sua gestão. Como afirma Santos, “durante o governo Collor (1990-1992), o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou, foi marcado por mudanças superficiais no SFH (como a facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações) e por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos”.³³⁸ Dentro do chamado “Plano de Ação Imediata para a Habitação”, o governo contratou a empresas privadas a construção de 245 mil unidades habitacionais no prazo de 180 dias, condições que se transformaram em 210 mil moradias construídas em 18 meses. De toda a produção de mais de 525 mil habitações financiadas com recursos do FGTS no governo Collor, perto de 50 mil unidades ainda não tinham sido comercializadas ou mesmo concluídas em 1996, e muitas somente seriam vendidas por valor inferior ao de custo por razões técnicas. Além disso, segundo Gonçalves, o volume de operações contratadas comprometeu o orçamento do Fundo de Garantia para os anos seguintes.³³⁹ Fagnani relata que “em decorrência dessa pilhagem, o Conselho Curador do FGTS determinou a suspensão, por tempo indeterminado, da concessão de novos empréstimos, até que o patrimônio do fundo fosse recomposto”,³⁴⁰ o que de fato só viria a ocorrer timidamente em 1995, com Fernando Henrique Cardoso.

Os programas habitacionais do período de Itamar Franco, entre o final de 1992 e 1994, viveram a limitação herdada do antecessor, de quem, afinal, fora vice-presidente: em seu governo não foi dispendido um único centavo dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e tampouco produzida uma única unidade de moradia popular. Nos dois anos finais, aplicou perto de 5,3 bilhões de reais de recursos do SBPE no financiamento de 115 mil habitações, com um valor médio de 45,8 mil reais por unidade. Para Santos, a gestão de Itamar teve aspectos positivos na política habitacional, como a “transparência”, a introdução de mecanismos de “controle social”, a conclusão de obras inacabadas,

³³⁸ SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. P. 21.

³³⁹ GONÇALVES, J. P. *Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda – a experiência brasileira recente*. P.28.

³⁴⁰ FAGNANI, E. *População e bem-estar social no Brasil*. P.16.

a substituição do antigo Plano de Equivalência Salarial por um sistema de amortização baseado no comprometimento da renda, “mudanças (que) entretanto, não tiveram fôlego para reverter o quadro de crise estrutural do sistema”.³⁴¹

O neoliberalismo na política habitacional de Fernando Henrique Cardoso

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) os preceitos da ideologia neoliberal foram aplicados amplamente à política habitacional, sob influência dos modelos de “ajustes estruturais” patrocinados pelo capital financeiro por intermédio de seus organismos internacionais,³⁴² em acordo com os quais a política econômica brasileira era concebida e executada. Seus documentos fundamentais foram: *Política nacional de habitação*, lançado à época da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em maio de 1996, na qual a delegação oficial do Brasil foi chefiada por Ruth Cardoso,³⁴³ e *Política de habitação: ações do governo federal*, da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB-MPO), de 1998, ano da eleição presidencial em que Cardoso seria reeleito. A proposta central era apoiar a política habitacional no mercado — com fundamento na idéia de que seus mecanismos podem cuidar eficientemente da provisão de moradias para a maior parte da população brasileira —, combinada a uma intervenção “focalizada” do Estado para atender as camadas sociais de mais baixa renda.

O questionamento do modelo do Sistema Financeiro da Habitação foi ponto de partida da proposição do governo. Os diagnósticos oficiais apontavam o esgotamento da antiga política habitacional em função das dificuldades de captação de recursos pelas fontes tradicionais, principalmente o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; seu caráter regressivo, pelo fato de ter subsidiado

³⁴¹ SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. P. 22.

³⁴² Sobre os organismos financeiros internacionais do pós-II Guerra Mundial (Sistema de Bretton Woods), ver BAUMANN, Renato. O sistema monetário internacional, in GONÇALVES, Reinaldo, BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e PRADO, Luiz Carlos Delorme. *A nova economia internacional – uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

³⁴³ Ruth Cardoso (1930-2008), antropóloga, esposa do presidente Fernando H. Cardoso, em cujo governo presidiu o Programa Comunidade Solidária, “de combate à fome e à pobreza” (Decreto nº 1.366/1995)

principalmente as camadas de renda média e alta; sua insuficiência, por responder por menos de 20% da produção total de moradias do país até então; sua alta centralização e a falta de controle social sobre os programas e respectivos investimentos.³⁴⁴ No início do segundo mandato de Cardoso, em julho de 1999, a recém-criada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU-PR) apresentou o *Plano de Ação para o Desenvolvimento Urbano*. O projeto contestava a adoção do crédito para a casa própria como forma exclusiva de acesso à moradia e advertia que a *capitalização negativa* experimentada pelo FGTS desde 1997 não tinha perspectiva de reversão (os saques superavam a arrecadação, com o desemprego acentuado no Plano Real). A crítica também atingia questões situadas fora da alçada imediata do governo federal, como a ausência de política fundiária urbana capaz de ampliar o acesso à terra, as decisões judiciais que provocavam “desequilíbrio” no SFH, os altos custos cartoriais e os prazos longos para aprovação de projetos e concessão de habite-se, “que encarecem a legalização de empreendimentos, com maior impacto para as famílias de baixa renda”.³⁴⁵

Entretanto, a política habitacional de Cardoso não rompeu com o modelo configurado em 1964 em torno do Banco Nacional da Habitação, e sim o adaptou, mantendo suas características estruturais e exacerbando o perfil empresarial, concentrador de renda e socialmente excludente. A subordinação ao mercado imobiliário, à indústria da construção e ao capital bancário foi reforçada, o crédito de longo prazo para a aquisição da casa própria mantido como forma quase exclusiva de provimento da moradia. O Fundo de Garantia e as cadernetas de poupança continuaram a ser os principais financiadores da habitação, ainda que tenham sido agregadas novas fontes financeiras, como os recursos do Orçamento Geral da União, recursos próprios da Caixa Econômica Federal, de empréstimos externos, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e nos últimos anos de governo, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, alimentado pelo Programa de Integração Social – PIS) e do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse

³⁴⁴ Ver SEPURB-MPO. *Política nacional de habitação*. Brasília: SEPURB, 1996; SEPURB-MPO. *Política de habitação: ações do governo federal: jan/95 a jun/98*. Brasília: SEPURB, 1998; e SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. P. 22.

³⁴⁵ SEDU-PR. *Política de Habitação: Ações do Governo Federal*. Brasília: SEDU-PR, 1999. P. 12.

Social (PSH). Como nos tempos do BNH, a ação governamental foi dividida em três frentes básicas, definidas segundo critérios de renda familiar,

Uma das frentes cuidou do incremento dos negócios com moradias, com o objetivo de alargar o mercado entre os estratos das camadas médias com maior poder aquisitivo (renda superior a doze salários mínimos) por meio da ampliação do financiamento e da facilitação da produção e da comercialização de imóveis. Nessa linha foi instituído o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), regulamentado pela Lei nº 9.514/97, e desenvolvidas propostas de reformas nas legislações ambiental e de uso do solo urbano que demonstravam, na opinião de Cláudio H. Santos, não haver no governo “uma visão ingênua acerca do funcionamento eficiente dos mercados habitacionais brasileiros”.³⁴⁶ O SFI visava, em última instância, tornar solvável a demanda potencial das camadas médias por imóveis para uso próprio ou para investimento, com o emprego seguro de recursos próprios dos bancos privados: o sistema não condicionava o crédito à compra do primeiro imóvel ou de imóvel residencial, e ao mesmo tempo introduzia novas modalidades de garantia para os empréstimos. Entretanto, os juros elevados e o dispositivo da alienação fiduciária (que facilita a retomada do imóvel em caso de inadimplência, como nos empréstimos para compra de veículos) representaram motivos fortes para a rejeição do sistema pelas entidades de mutuários e consumidores. Já as reformas na legislação do uso do solo e ambiental, pretendidas pelo governo de Cardoso, procuravam remover dispositivos jurídicos que, na visão do capital imobiliário e da construção civil, representavam obstáculos ao “desenvolvimento urbano” e ao “livre negócio”. Um de seus alvos preferenciais era a Lei do Parcelamento (Lei nº 6.766/79), que estaria “ultrapassada” em suas exigências aos loteadores e incorporadores, a exemplo daquelas referentes a dimensões mínimas de terrenos e ao provimento de infraestrutura básica.

Na frente orientada para o público de renda mensal entre três e doze salários mínimos, a proposta da política habitacional baseada no mercado imobiliário (ou em seu apoio) foi consumada basicamente por meio do programa Carta de Crédito. Entre 1995 e 2003, o Carta de Crédito consumiu cerca de 85% dos recursos destinados aos investimentos em moradia pelo FGTS — que em

³⁴⁶ SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. P. 27.

1997 voltou a ser a mais importante fonte financeira da habitação —, e também a maior parte dos recursos próprios da Caixa Econômica Federal. Em sua origem, no governo Collor, o programa tinha como organismos centrais as agências e companhias habitacionais estaduais e municipais (antigas COHABs), que originavam os projetos encaminhados ao governo federal, promoviam sua execução, a comercialização e a concessão do crédito, de forma semelhante à operada pelo BNH. O programa foi relançado por Fernando Henrique Cardoso com adaptações, a primeira delas a criação da modalidade *associativa*, que abria espaço à participação de sindicatos, cooperativas, associações, condomínios e também a entidades privadas da área habitacional. Mais tarde, foram introduzidas mudanças destinadas a atrair novas adesões, como a dilatação do prazo para concretização da compra, a redução da multa por atraso ou desistência, a ampliação do limite de financiamento em 60% (de 300 salários mínimos para um valor equivalente a 480 salários mínimos), a redução da exigência aos participantes de opção pelo FGTS. Os juros cobrados variavam de 3% a 9% ao ano, o comprometimento permitido da renda familiar ia de 17% a 30%, o prazo de pagamento podia chegar a vinte anos. Principal programa habitacional da gestão de Cardoso, quando as contratações efetivadas oscilaram entre 60% e 84% dos orçamentos disponíveis,³⁴⁷ o Carta de Crédito continuou a ser implementado no governo de Lula da Silva.

Tecnicamente, a Carta de Crédito constituía uma promessa de concessão de crédito ao mutuário final, contemplando, além da compra do imóvel residencial pronto (novo ou usado), a compra de lotes urbanizados, a construção, conclusão, ampliação, reforma e melhoria das moradias, a aquisição de materiais de construção. Seu princípio era fomentar o mercado imobiliário e de construção em geral a partir da *demanda espontânea* dos consumidores, isentando o governo de responsabilidades quanto a projetos, obras e demais encargos típicos do antigo modelo de produção de conjuntos residenciais do BNH. O capital privado recebia recursos para novos empreendimentos, para a comercialização de seus estoques de casas e apartamentos, e liberdade para impor seus padrões de arquitetura e urbanismo, de engenharia, de equipamentos urbanos, de localização, frequentemente apoiado por organizações de candidatos à moradia influenciadas

³⁴⁷ CARMO, E. C. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)*.

ou mesmo controladas por completo por empresas do setor. Para Bonduki, a concentração da política habitacional no programa Carta de Crédito, com sua proposta de demanda espontânea, acarreta ainda problemas de outra ordem:

“As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de R\$ 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade.”³⁴⁸

Para essa mesma faixa de intervenção foi instituído em 1999 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), *leasing* direcionado a famílias de renda mensal até seis salários mínimos, com contrato de 15 anos, ao fim do qual havia as opções de compra, de continuidade da locação ou devolução do imóvel. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) teve previsão de várias fontes para financiar o programa, mas seu principal alimentador foi mesmo o FGTS, responsável por 80% dos três bilhões de reais destinados para o início da operação. Em quatro anos, o PAR realizou investimento total de R\$1,892 bilhão e produziu mais de 88.500 unidades habitacionais, a R\$21 mil cada , em valores de 2004.³⁴⁹

A frente de ações governamentais ditas “focalizadas” nos contingentes sociais com renda familiar até três salários mínimos materializou-se principalmente nos programas Pró-Moradia, financiado por recursos do Fundo de Garantia, e o Habitar-Brasil, financiado pelo Orçamento Geral da União (OGU), com projetos aprovados, respectivamente, pelo Conselho Curador do FGTS e pelo Congresso Nacional. Os financiamentos tinham contrapartidas dos estados e

³⁴⁸ BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil. P. 79.

³⁴⁹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004*. Brasília: CEF, 2004.

municípios, que deveriam restituir os recursos do Pró-Moradia, enquanto os do Habitar-Brasil eram concedidos a fundo perdido, sem retorno, condição que, segundo Santos, lhe possibilitou melhor desempenho.³⁵⁰ A esses programas somou-se depois, com o mesmo escopo, o Habitar-Brasil BID, que agregou recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e também do FGTS. Nessa linha de atuação, as aplicações foram concentradas fundamentalmente em obras de urbanização e infra-estrutura em “áreas degradadas”, às quais se associava a produção habitacional, em parte com o caráter de recuperação e melhoria de moradias.

O Pró-Moradia devia destinar 60% dos seus recursos aos municípios das regiões metropolitanas ou àqueles agregados a cidades de grande e médio porte com alto crescimento populacional, e 25% aos locais de concentração de pobreza selecionados pelo programa assistencial Comunidade Solidária, do governo federal. O balanço da CEF registra cerca de 156 mil unidades habitacionais atendidas pelo Pró-Moradia ao custo de 1,2 bilhão de reais — dois terços dos quais aportados pelo FGTS, e um terço pelos municípios —, quase totalmente dispendidos entre 1995 e 1998, período em que a meta de investimentos era de 3,4 bilhões de reais, para a cobertura de 400 mil famílias. Contudo, em 1999, nova regulamentação das dívidas do setor público em face da crise dos mercados financeiros mundiais (incluindo a exigência de *superávit primário* positivo no ano antecedente) restringiu o crédito para os municípios e praticamente paralisou o programa. Carmo assinala que “o ajustamento das contas do setor público foi realizado, parcialmente, com o sacrifício de um dos principais programas habitacionais endereçados para a população de baixa renda”, e que “municípios mais pobres, que mal tinham condições de apresentarem as contrapartidas propostas, não poderiam, com tantas restrições, sequer se habilitar a participar do programa”.³⁵¹

O Habitar-Brasil alcançou uma produção total de 280 mil unidades habitacionais entre 1996 e 1999, das quais 170 mil localizadas na região Nordeste, com investimentos de cerca de 1,1 bilhão de reais. Depois disso, seu sucessor, o programa Morar Melhor, também operou com verbas do OGU na construção de

³⁵⁰ SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. P. 24.

³⁵¹ CARMO, E. C. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)*. P. 150.

habitações com infra-estrutura básica, urbanização, regularização fundiária e recuperação ambiental, e na produção de lotes urbanizados, mas sua produção não passou de 109 mil unidades em três anos. O Habitar-Brasil BID, contratado em 1998, produziu cerca de 27 mil habitações entre os anos de 2000 e 2002, com o aporte de 250 milhões de dólares do BID e contrapartida brasileira de 40% do orçamento total do projeto.

Entre os anos de 2000 e 2002 entraram em operação dois novos programas habitacionais. O INCRA-FGTS, resultante de acordo entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Caixa Econômica Federal, financiava materiais de forma subsidiada para a construção de habitações em assentamentos rurais, sob regime de mutirões. Gerou cerca de 67 mil moradias, menos da metade da previsão anunciada de 151 mil unidades. O Programa de Subsídio à Habitação (PSH) empregava recursos do OGU para complementação financeira na aquisição de moradias pela população de mais baixa renda, e operou por um ano, dispendendo cerca de R\$ 135 milhões em 17 mil unidades residenciais.

A Tabela 8 mostra a produção dos programas dirigidos à população de renda familiar de até três salários mínimos mensais durante o governo de Cardoso. Expõe a retração dos programas federais decorrente da contenção dos gastos públicos imposta pelo ajuste da política econômica em 1999, após o qual a produção dirigida a essa camada social não voltou sequer aos já rebaixados níveis de 1997 e 1998. As 656.401 habitações populares produzidas entre 1995 e 2002 — cuja contagem engloba, como se sabe, obras de recuperação, reformas e melhorias — e equivalem à quarta parte da produção habitacional total realizada no mesmo período com recursos próprios ou administrados pela União, sob as diversas modalidades de financiamento.³⁵²

³⁵² CEF. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004*.

Tabela 8
 Financiamentos habitacionais para a população de baixa renda por
 programa — 1995-2002

Programas	Ano								Total
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
INCRA-FGTS	-	-	-	-	-	11.584	55.550	-	67.134
PSH	-	-	-	-	-	-	-	16.972	16.972
Pró-Moradia	12.466	46.023	19.876	69.690	-	4.830	-	3.623	156.508
Habitar Brasil	-	50.875	105.716	68.535	54.768	-	-	-	279.894
Habitar Brasil BID	-	-	-	-	-	2.475	10.644	13.622	26.741
Morar Melhor	-	-	-	-	-	36.792	45.236	27.124	109.152
Total	12.466	96.898	125.592	138.225	54.768	55.681	111.430	61.341	656.401

Fonte: CEF, apud CARMO, E. C. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)*. Adaptado por OCF.

O predomínio do programa Carta de Crédito no governo de Cardoso está associado à primazia da lógica bancária e ao redirecionamento dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para o financiamento quase exclusivo da habitação das camadas sociais de melhor situação econômica, seguindo tendência crescente desde o BNH. A Tabela 9 resume as aplicações do FGTS por programa entre 1995 e 2003. O período ultrapassa o final do governo de Cardoso, porém o perfil e os números da ação governamental em 2002, último ano de seu mandato, e em 2003, primeiro ano do governo de Lula da Silva, são bastante próximos — respectivamente, R\$3,02 bilhões de investimentos para a produção de 197 mil unidades, e R\$2,83 bilhões para 185 mil unidades, com quedas significativas apenas nas aplicações minoritárias com recursos do OGU e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).³⁵³

³⁵³ CEF. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004*.

Tabela 9
Contratações do FGTS por programa — 1995-2003

Programa/Modalidade	Valor Contratado (R\$ milhões)	Valor Contratado (%)	Número de Habitações (1.000)	Número de Habitações (%)
PAR	2.344	10,53	106	6,32
Pró-Moradia	884	3,97	—	—
Apoio à Produção	55	0,25	4	0,24
Carta de Crédito Associativa	4.109	18,45	180	10,74
Imóvel Usado	9.284	41,68	523	31,21
Carta de Crédito Individual	2.095	9,40	567	33,83
M. Construção	2.095	9,40	567	33,83
Imóvel Novo	1.418	6,36	74	4,42
Outros	2.086	9,36	222	13,24
Total C.C.I.	14.883	66,80	1.386	82,70
Total	22.275	100,00	1.676	100,00

Fonte: Via Pública 2004, apud BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil. Revisado por OCF.

A Tabela 10 mostra que a camada social com renda familiar até três salários mínimos teve apenas 8,5% dos contratos habitacionais cobertos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e no programa dominante, o Carta de Crédito, suas contratações representaram 1,9% da modalidade associativa e 6,2% da modalidade individual. O segmento com renda entre 5 e 10 salários mínimos somou 50,4% do total, o de renda superior a 10 salários mínimos mensais firmou 28,5% dos contratos habitacionais. Cada contrato, a princípio, refere-se a uma unidade de habitação.

Tabela 10
Contratações do FGTS por faixa de renda (percentuais das unidades) — 1995-2002

Programa	Faixas de Renda				Total
	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	> 10 SM	
PAR	—	—	100,0	—	100,0
Pró-Moradia	100,0	—	—	—	100,0
Apoio à Produção	—	—	—	100,0	100,0
Carta Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100,0
Carta Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100,0
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100,0

SM = salários mínimos

Fonte: Via Pública 2004, apud BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil. Revisado por OCF.

A repartição dos recursos do Fundo de Garantia mostrou-se ainda mais concentradora que a distribuição da produção habitacional, pois os preços mais baixos das habitações populares resultam em valores mais baixos para os respectivos financiamentos. Na Tabela 11, dados da CEF demonstram que, entre 1996 e 2002, a parcela da população com renda até três salários mínimos contratou menos de 5% do valor aplicado pelo FGTS, enquanto mais de 81% couberam ao segmento com renda superior a cinco salários mínimos. Por outro lado, em 1999 o contingente de renda até três salários mínimos representava cerca de 65% dos 42 milhões de assalariados brasileiros, enquanto o de renda superior a 10 salários mínimos mensais somava 6% dos trabalhadores.³⁵⁴ Como o Fundo de Garantia é composto pelas contribuições do conjunto dos empregados contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, a distribuição desproporcional dos seus recursos significa que, no fim das contas, os trabalhadores de menores salários financiaram a habitação de segmentos da população de renda mais elevada.

Tabela 11
Distribuição dos financiamentos do FGTS por faixa de renda (percentuais dos valores) 1996/2002

Ano	Faixas de Renda				Total
	Até 1 SM	1 A 3 SM	3 A 5 SM	> 5 SM	
1996	0,22	2,04	22,27	75,47	100,00
1997	0,06	1,77	8,02	90,15	100,00
1998	0,11	5,44	14,37	80,08	100,00
1999	0,09	2,82	11,55	85,53	100,00
2000	0,86	3,61	13,43	82,10	100,00
2001	4,65	4,09	16,81	74,45	100,00
2002	0,13	5,22	18,11	76,54	100,00
Total	1,02	3,73	13,92	81,33	100,00

Fonte: CEF, apud CARMO, E. C. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)*. Revisado por OCF.

³⁵⁴ Ver, sobre a distribuição dos assalariados por faixa de rendimentos, DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Anuário dos Trabalhadores: 2000-2001*. São Paulo: DIEESE, 2001. P. 84. Os dados citados incluem funcionários públicos civis e militares e empregados domésticos, setores não participantes do Fundo de Garantia, o que impede o estabelecimento de uma equivalência exata entre os percentuais das faixas de renda do contingente de assalariados e dos contribuintes do FGTS. Trata-se, portanto, de uma referência indicativa.

O governo de Fernando Henrique Cardoso pôs termo ao Fundo de Garantia como financiador da habitação popular — função que desempenhava com limitações importantes desde a origem, na ditadura —, e promoveu seu deslocamento em direção a segmentos sociais de renda mais elevada. No regime militar, o FGTS já tinha sido aberto ao público de renda superior ao limite inicial de três salários mínimos mensais, mas a social-democracia levou essa proposta ao extremo, e não só estendeu a abertura às faixas de renda superior a dez salários mínimos, como excluiu a população mais pobre dos financiamentos. Os contingentes com renda de até três salários mínimos foram confinados no círculo dos programas de natureza assistencialista, nem sempre voltados para a habitação propriamente, sustentados por verbas fiscais por vezes empregadas a fundo perdido, mas geralmente insuficientes e frequentemente “contingenciadas” pela política econômica.

A redefinição do campo e da forma de atuação do FGTS foram elementos centrais da política habitacional “de mercado”, cujo objetivo prioritário claro foi revigorar o negócio da moradia para o capital privado, contornando o impasse gerado pela piora das condições econômicas dos trabalhadores nas décadas de 1980 e 1990. A compressão salarial e o desemprego — elementos necessários da estratégia de acumulação instaurada no país — inviabilizavam a continuidade da política de crédito para a casa própria nas bases estabelecidas 30 anos antes pelo regime militar, o que já tinha levado à própria liquidação do BNH. De 1986 a 1995, o salário mínimo caiu de 528 reais a 255 reais (em 1982 era de 679 reais) em valores corrigidos para junho de 2010,³⁵⁵ e o índice de desemprego quase triplicou entre 1986 e 1992,³⁵⁶ provocando a retração geral de gastos entre os trabalhadores e as camadas populares. Os recursos do FGTS passaram então a financiar a ida dos estratos superiores desses setores ao mercado imobiliário e da construção, no modo mais flexível e com garantia governamental para o empresariado. Com isso, o próprio Fundo foi revigorado como instrumento de transferência de renda dos trabalhadores para o capital, tanto o bancário quanto o imobiliário e o da indústria da construção e correlatos. A forma concreta dessa

³⁵⁵ Ver DIEESE. *Município de São Paulo: Salário Mínimo Real*.

³⁵⁶ Ver POCHMANN. M. *O emprego na globalização*.

operação foi a grande expansão experimentada pelo programa Carta de Crédito, tão logo as operações do FGTS foram retomadas.

As limitações das chamadas ações “focalizadas” na população de baixa renda estão expressas claramente nos números dos investimentos habitacionais a fundo perdido custeados com recursos do Orçamento Geral da União. Mesmo tratando-se, em geral, de programas de urbanização, e não especificamente de habitação, aqueles programas teriam, segundo dados oficiais, gerado cerca de 476 mil unidades de moradia (6% da produção federal total), com investimentos de 1,69 bilhões de reais em sete anos (1,2% do investimento federal total), segundo dados oficiais.³⁵⁷ As 656 mil unidades construídas, recuperadas ou melhoradas pelo conjunto dos programas do governo Cardoso ligados à moradia popular equivalem, por sua vez, à décima parte do déficit habitacional quantitativo total do país, estimado a partir do Censo de 2000, e a 12% do déficit referente à população com renda de até três salários mínimos mensais. São números irrisórios diante do quadro da habitação popular no país, porém coerentes com a tradição da política habitacional no Brasil e com os preceitos do neoliberalismo no poder. Fagnani calcula que os recursos do OGU aplicados a fundo perdido em habitação popular entre 1993 e 2002 — cerca de 2,2 bilhões de reais — equivalem a menos de 3% do superávit primário gerado pelo País em um único ano, menos que o aumento da dívida interna gerado por um aumento de 0,5% na taxa de juros pelo Banco Central, ou a alguns poucos dias de pagamento de juros da dívida (que em 2005 consumia 500 milhões de reais por dia).³⁵⁸ As ações e políticas públicas “compensatórias” dirigidas aos setores mais carentes da população representam, assim, meras formas baratas de prevenção de crises políticas e sociais, nos termos enunciados por Boito Jr: “o princípio neoliberal da focalização não significa, ao contrário do que pretendem os ideólogos, ‘dar mais a quem tem menos’, mas, sim, ‘devolver pouco àqueles de quem os governos neoliberais tiram mais’”.³⁵⁹

Um histórico consolidado da produção e investimentos das políticas habitacionais federais entre 1964 e 2002, com dados da CEF relativos aos períodos do BNH e posterior, isto é, das fases *intervencionista* e *liberal* da ação governamental, é apresentado a seguir na Tabela 12.

³⁵⁷ Ver CEF. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004*.

³⁵⁸ Ver FAGNANI, E. *População e bem-estar social no Brasil*. P. 21.

³⁵⁹ BOITO JR. Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. P.82.

Tabela 12

Brasil: Histórico da Política Habitacional dos Governos Federais — Produção e Investimentos (1964-2002)

ANO / PRESIDENTE	QUANTIDADE (Unidades Habitacionais)										VALORES (R\$1.000)									
	FGTS	SBPE	CEF	OGU	FAT	FAR	PSH	TOTAL	FGTS	SBPE	CEF	OGU	FAT	FAR	PSH	TOTAL				
1964-1973 *	520.000	434.000	0	0	0	0	0	974.000	5.362.808	8.889.221	0	0	0	0	0	14.252.029				
1974 GEISEL	35.937	60.268	0	0	0	0	0	96.205	370.623	1.180.035	0	0	0	0	0	1.550.658				
1975 GEISEL	77.417	64.512	0	0	0	0	141.929	650.623	1.473.178	0	0	0	0	0	0	2.123.801				
1976 GEISEL	164.353	109.410	0	0	0	0	273.763	1.631.967	2.627.570	0	0	0	0	0	0	4.259.537				
1977 GEISEL	209.709	58.004	0	0	0	0	267.713	1.608.306	1.277.228	0	0	0	0	0	0	2.885.534				
1978 GEISEL	279.516	58.133	0	0	0	0	337.649	2.238.695	1.209.776	0	0	0	0	0	0	3.448.471				
1979 FIGUEIREDO	274.238	108.985	0	0	0	0	383.223	2.664.701	2.269.836	0	0	0	0	0	0	4.934.537				
1980 FIGUEIREDO	366.808	260.534	0	0	0	0	627.342	2.944.419	6.008.246	0	0	0	0	0	0	8.952.665				
1981 FIGUEIREDO	198.514	266.884	0	0	0	0	465.398	1.656.001	6.020.837	0	0	0	0	0	0	7.676.838				
1982 FIGUEIREDO	282.384	258.745	0	0	0	0	541.129	2.513.854	5.690.146	0	0	0	0	0	0	8.204.000				
1983 FIGUEIREDO	32.685	44.562	0	0	0	0	77.247	466.519	872.619	0	0	0	0	0	0	1.339.138				
1984 FIGUEIREDO	43.551	42.807	0	0	0	0	86.358	432.726	859.328	0	0	0	0	0	0	1.292.054				
1985 SARNEY	42.987	34.652	0	0	0	0	77.639	267.559	715.349	0	0	0	0	0	0	982.908				
1986 SARNEY	44.350	62.312	0	0	0	0	106.662	274.145	520.487	0	0	0	0	0	0	794.632				
TOTAL 1964-1986	2.572.449	1.883.808	0	0	0	0	4.456.257	23.082.946	39.613.856	0	0	0	0	0	0	62.696.802				
1987 SARNEY	99.227	132.005	0	0	0	0	231.232	290.625	475.623	0	0	0	0	0	0	766.248				
1988 SARNEY	98.249	181.834	0	0	0	0	280.083	894.030	6.540.787	0	0	0	0	0	0	7.434.817				
1989 SARNEY	32.404	68.089	0	0	0	0	100.493	471.093	4.645.850	0	0	0	0	0	0	5.116.943				
1990 COLLOR	169.011	74.993	0	0	0	0	244.004	2.020.287	2.570.071	0	0	0	0	0	0	4.590.358				
1991 COLLOR	356.032	41.050	0	0	0	0	397.082	5.667.250	1.017.685	0	0	0	0	0	0	6.684.935				
1992 COLLOR	0	64.887	0	0	0	0	64.887	0	4.151.319	0	0	0	0	0	0	4.151.319				
1993 ITAMAR	0	53.708	0	0	0	0	53.708	0	3.540.732	0	0	0	0	0	0	3.540.732				
1994 ITAMAR	0	-61.384	0	0	0	0	61.384	0	1.735.095	0	0	0	0	0	0	1.735.095				
1995 F.H.CARDOSO	12.466	46.594	0	0	0	0	59.060	59.210	1.876.384	0	0	0	0	0	0	1.935.594				
1996 F.H.CARDOSO	76.014	38.286	74	50.875	0	0	165.249	615.710	1.462.676	2.302	196.793	0	0	0	0	2.277.482				
1997 F.H.CARDOSO	193.291	35.487	28.552	105.621	0	0	362.951	3.309.016	1.724.606	924.382	280.806	0	0	0	0	6.238.809				
1998 F.H.CARDOSO	274.453	38.887	55.527	68.167	0	0	437.034	2.689.234	2.083.623	1.813.294	206.165	0	0	0	0	6.792.315				
1999 F.H.CARDOSO	180.383	35.459	53.704	54.332	0	6.958	330.836	2.110.225	1.695.568	1.485.518	104.707	0	131.725	0	0	5.527.743				
2000 F.H.CARDOSO	279.723	36.333	60.197	123.363	0	31.005	530.621	3.463.397	1.909.848	2.403.939	268.052	0	608.181	0	0	8.655.418				
2001 F.H.CARDOSO	243.650	35.756	28.126	53.631	0	20.315	381.478	2.921.493	1.768.458	539.005	371.065	0	424.507	0	0	6.608.936				
2002 F.H.CARDOSO	196.855	28.902	31.004	19.938	9.126	30.271	333.068	3.017.658	1.768.458	539.005	258.645	444.263	728.425	134.940	0	6.891.395				
TOTAL 1987-2002	2.211.758	973.654	257.184	475.927	9.216	88.549	16.972	4.033.170	27.531.228	39.068.538	8.190.098	1.686.234	444.263	1.892.838	134.940	78.948.138				
TOTAL 1964-2002	4.784.207	2.857.462	257.184	475.927	9.126	88.549	16.972	8.489.427	50.614.174	78.682.394	8.190.098	1.686.234	444.263	1.892.838	134.940	141.644.940				

* Presidentes da República 1964-1973: Castello Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974).
 Fonte: Caixa Econômica Federal. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004.*

O período de 22 anos de comando do BNH refere-se a uma população nacional que cresce de 80 milhões a 135 milhões de habitantes, em números aproximados, e a uma produção governamental total de habitações de 4,456 milhões de habitações, com investimento de 62,697 bilhões de reais. Em 16 anos de período pós-BNH, o Brasil chega, em 2002, uma população de pouco mais de 170 milhões de habitantes, e a produção governamental totaliza 4,033 milhões de habitações, com investimento de 78,948 bilhões de reais. O total geral desses 38 anos de política habitacional é de 8,489 milhões de habitações, com 141,645 bilhões de reais em investimentos.³⁶⁰ Note-se, na Tabela 12, que no pós-BNH o FGTS e o SBPE continuam sendo as principais fontes de financiamento da habitação, respondendo por 35% e 49% das aplicações, respectivamente (84% em conjunto), e por 55% e 24% (79% em conjunto) da produção total. A partir do segundo ano de governo de Fernando Henrique Cardoso dá-se a incidência das novas fontes de financiamento (CEF, OGU, FAT, FAR e PSH), com aplicações de 12,348 bilhões de reais e produção de 848 mil habitações, 16% e 21% dos respectivos totais.

Os valores unitários dos financiamentos em cada período se alteram significativamente: na fase BNH, o valor médio financiado por habitação pelo FGTS é de cerca de 9 mil reais, no pós-BNH é próximo de 12,5 mil reais; no caso do SBPE, o valor médio para a fase BNH é de 21 mil reais, para o pós-BNH é de 40 mil reais. A produção de habitações populares pelo BNH — para os segmentos sociais de renda até três salários mínimos — foi de cerca de 1,5 milhão, correspondente a 33,3% da produção total, ou 58% da produção financiada pelo FGTS; do pós-BNH, considerado somente o período de governo de Cardoso, essa produção foi de aproximadamente 656 mil habitações, equivalente a 25% do total (financiamento do OGU e FGTS).

Em última instância, Cardoso estendeu ao conjunto da política habitacional os instrumentos, critérios e práticas que desde os tempos do BNH pautavam os programas cobertos pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, mais adaptados ao espírito da “livre iniciativa” e ao jogo do mercado que os projetos sustentados pelo FGTS. Mas o vasto contingente social

³⁶⁰ Ver CEF. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004*. Todos os valores monetários estão atualizados para 2004 pela CEF.

proletarizado, excluído da ação governamental ou espoliado por ela — exatamente o contingente mais atingido também pela intensificação contínua da exploração do trabalho —, passou a experimentar uma deterioração notável das suas condições de habitação, ainda mais acentuada e acelerada que a dos períodos anteriores.

Sobre o déficit habitacional

Como advertia Bolaffi, ao avaliar a atuação do BNH em meados da década de 1970, o conceito de *déficit habitacional* não possibilita um tratamento realista das condições de habitação da população numa sociedade capitalista, pois pressupõe uma demanda não atendida por moradia que realmente não existe como tal na perspectiva da economia de mercado.³⁶¹ Em outras palavras, a idéia de déficit conduz à concepção dos setores sociais que vivem em situação de penúria (ou de carência) de habitação como contingentes de consumidores não atendidos por uma produção insuficiente de casas e apartamentos, quando na verdade constituem contingentes sem condições econômicas de acesso a alojamento adequado. Entretanto, desde o regime militar, propagandear o *déficit habitacional* em números inconsistentes, estabelecidos à margem de qualquer rigor conceitual, tornou-se habitual entre os governos brasileiros como recurso para justificar a política baseada na “solução” única de construção em massa de moradias e de crédito para a casa própria, com todos os seus “efeitos colaterais”.

O governo de Castello Branco, por exemplo, anunciou a existência de um déficit de oito milhões de moradias, que prometeu eliminar em quatro anos ao lançar seu Plano Nacional da Habitação em 1964. Porém, segundo revelaria mais tarde o ex-presidente do BNH Mário Trindade, tratava-se de um número arbitrado, uma estimativa “majorada” a partir da constatação do Censo de 1960 de que metade das 13 milhões de moradias existentes no país (6,5 milhões) não dispunha de instalações sanitárias e outros equipamentos básicos.³⁶² Menos de

³⁶¹ Ver BOLAFFI, G. *Habitação e urbanismo*. P. 52.

³⁶² TRINDADE, M. *Habitação e desenvolvimento*. P. 251.

nove anos depois, em 1973, quando a produção total do BNH sequer tinha atingido um milhão de habitações (das quais apenas 520 mil para a faixa popular), o governo de Garrastazu Médici lançou o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP) com o anúncio de que eliminaria o (“novo”) déficit habitacional da população de renda até três salários mínimos construindo dois milhões de moradias em dez anos.³⁶³ Já no governo civil de José Sarney, em meados dos anos 1980 — quando a população brasileira havia crescido mais de 20% em relação a 1973, e o BNH fechava sua produção popular em não mais que 1,5 milhão de habitações —, o relatório oficial de abertura do debate sobre a reformulação do Sistema Financeiro da Habitação calculava o déficit habitacional urbano em cerca de 1,2 milhão de moradias. A estimativa da Caixa Econômica Federal, em 1991, era de 8,9 milhões de moradias, denunciando a incoerência dos levantamentos governamentais.³⁶⁴

A superestimação do déficit sempre serviu também de instrumento do capital privado em seus esforços para estimular a ampliação dos recursos despejados na indústria e do comércio de imóveis residenciais. No debate sobre o SFH, em 1986, os números do governo foram contestados pelo Conselho Nacional de Corretores de Imóveis, com uma estimativa total dez vezes maior, de 15 milhões de unidades, claramente influenciada por interesses corporativos e empresariais.³⁶⁵ Em 1994, o Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Construção (IDACON), entidade privada ligada à indústria da construção, estimava que o déficit brasileiro superava 12 milhões de unidades, 77% delas relativas às famílias com renda até três salários mínimos, e que chegaria a 18,4 milhões de moradias no ano 2000.³⁶⁶ A falta de clareza de objetivos e de uniformização dos critérios nos levantamentos alimenta as disparidades, mas em geral a noção de déficit habitacional, tanto nas versões governamentais quanto nas empresariais, esteve mais ligada ao interesse de dimensionamento do mercado para o financiamento e a construção de moradias que a qualquer outro parâmetro.

³⁶³ Ver BNH. *PLANHAP*.

³⁶⁴ Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – CEPS. *Déficit habitacional no Brasil – Síntese*. Belo Horizonte: FJP-CEPS; PNUD-SEPURB-MPO, 1995. P. 1.

³⁶⁵ GRUPO DE TRABALHO DA REFORMULAÇÃO DO SFH (GTR/SFH). *Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação*. São Paulo: Projeto, 1986. P. 5 e 23.

³⁶⁶ Ver FJP– CEPS. *Déficit habitacional no Brasil – Síntese*. P. 1.

Somente na década de 1990, quando a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão do governo de Minas Gerais, assumiu a avaliação do quadro habitacional a partir de dados dos Censos Demográficos e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, a questão começou a ser estimada de forma sistemática. O relatório da Fundação referente ao ano 2000 assinalava, aliás: “Com ela [sua metodologia] superaram-se os números míticos de déficits globais de 10 milhões, 12 milhões ou 15 milhões de unidades do início da década passada, que, colocados desta forma genérica sugeriam implicitamente para a opinião pública a necessidade de um número absurdo de novas construções”.³⁶⁷ O documento de 1991 já advertia sobre “a difusão de números míticos de 10 a 12 milhões repetidos por autoridades governamentais, estudiosos e empresários ligados ao setor imobiliário”.³⁶⁸ A essência do método da FJP foi a diferenciação do quadro do *déficit habitacional* do quadro da *inadequação dos domicílios*, o primeiro relacionado à necessidade quantitativa de novas moradias (ampliação do estoque), o segundo à qualificação das moradias existentes. Independentemente da controvérsia de fundo relativa ao conceito de déficit e de conclusões geralmente otimistas da FJP sobre a evolução da situação do alojamento no país e os resultados das ações governamentais, a divulgação regular das alterações metodológicas procedidas dá aos seus estudos credibilidade antes inexistente nas estatísticas habitacionais e possibilita ainda que as informações sejam trabalhadas sob outras perspectivas conceituais.³⁶⁹

A degradação do quadro da habitação no Brasil, especialmente entre as camadas sociais populares, é incontestável. Na análise dos dados do Censo de 1991 pela Fundação João Pinheiro, o aumento do déficit nos onze anos desde 1980 teria sido de mais de 12%, índice próximo ao do crescimento da população do país. O déficit referente a 1991, englobando as deficiências do estoque existente — moradias sem condições de habitabilidade, domicílios rústicos e improvisados, o incremento quantitativo necessário decorrente da coabitação familiar —, totalizava 4.988.371 unidades, sendo 3.357.583 urbanas e 1.630.788 rurais. Nas áreas metropolitanas concentravam-se 1.243.315 unidades (25% do

³⁶⁷ FJP - CEI. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. P. 180.

³⁶⁸ FJP- CEPS. *Déficit habitacional no Brasil – Síntese*. P.1.

³⁶⁹ Ver FJP- CEI. *Déficit habitacional no Brasil 2005*.

déficit total), das quais 30% localizados na região metropolitana de São Paulo.³⁷⁰ Em 2000, o *déficit habitacional quantitativo* já alcançava 6.656.526 unidades — 83,2% situados na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos mensais e 92,6% na faixa de até 5 salários mínimos mensais —, correspondentes a domicílios improvisados, rústicos, com ônus excessivo de aluguel e ocupados por mais de uma família, estes últimos em número aproximadamente 20% maior que o de 1991. As *moradias inadequadas* correspondiam aos domicílios depreciados (836.669 unidades), sem unidade sanitária interna (1.446.701 unidades), com inadequação fundiária urbana (1.508.744 unidades), adensamento excessivo (2.024.939 unidades) e carência de infra-estrutura básica (10.261.076 unidades) — números que não podem ser somados, visto que uma mesma habitação pode conter mais de um tipo de inadequação. A evolução do déficit entre 1991 e 2000 foi de 1.165.148 unidades, considerado o ajuste de uniformização de critérios entre as duas medições, com a inclusão do *ônus excessivo de aluguel* (mais de 30% da renda para famílias com até três salários mínimos de remuneração) e a exclusão dos *imóveis residenciais depreciados*, que levou o quantitativo de 1991 a 5.374.380 unidades habitacionais e o de 2000 a 6.539.528. Essa variação representou um acréscimo total de 21,7%, ou uma taxa de crescimento de 2,2% ao ano, em nove anos de governos neoliberais. O déficit habitacional urbano cresceu em cerca de 1,5 milhão de moradias, refletindo a elevação do grau de urbanização do país.³⁷¹

O Censo de 2000 revelou também a existência de mais de 6 milhões de domicílios vagos em todo o país, cerca de 90% do déficit habitacional, isto é, dos 6,7 milhões de novas moradias requeridas para atender as necessidades dos brasileiros mais carentes. Os 4,6 milhões de domicílios vagos localizados nas cidades brasileiras representavam 88% do déficit habitacional urbano. A esses somavam-se ainda 2 milhões de imóveis classificados como “domicílios temporários” (hotéis, pensões, alojamentos, casas de praia, de chácaras e de férias). A existência de tantos domicílios vagos não é uma situação anômala, como se pode ler da afirmação de David Harvey de que o capitalismo dá ao possuidor do solo o poder de retirá-lo do mercado até que as condições

³⁷⁰ Ver FJP – CEPS. *Déficit habitacional no Brasil – Síntese*. P. 43 e 44.

³⁷¹ Ver FJP – CEI. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. P. 167 e 175.

econômicas permitam utilizá-lo na geração de um excedente.³⁷² A contradição remete diretamente a Engels e à sua convicção de que a sociedade burguesa, há 140 anos, já contava construções suficientes para remediar toda a penúria de moradia.

Sem deixar de relativizar esses números — sua localização, seu estado, a reprodução da demanda social e outras variáveis — é fácil concluir da informação sobre os domicílios vagos que a sociedade brasileira tem plena capacidade material de atender às necessidades de habitação de sua população, ou está bastante próxima de tê-la. A relação entre déficit e domicílios vagos é uma verdadeira denúncia de que o obstáculo ao alojamento da população não está — ou não está tanto — na falta de moradias, e sim na sua distribuição, na concentração da propriedade, da riqueza e da renda, que a política habitacional vem ajudando a reproduzir ao longo de décadas.

³⁷² HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. P. 158.

Conclusão

Conclusão

A história das políticas de habitação dos governos brasileiros entre 1964 e 2002 atravessa fases que poderão receber inúmeras denominações, a depender do “corte” conceitual empregado: BNH e pós-BNH, intervencionismo e liberalismo, ditadura e democracia, cada uma separada de seu par em algum momento de meados dos anos 1980. O BNH foi liquidado no final de 1986; a prática intervencionista se encerrou formalmente na extinção do Banco, ainda que o liberalismo somente tenha se consolidado como linha de ação governamental dez anos depois. A ditadura militar transitou para a democracia burguesa em 1985, a liberdade política foi ampliada, voltaram as eleições diretas. Todavia, a marca das políticas habitacionais naquele período foi a linha da difusão da casa própria por meio do crédito de longo prazo, sustentado por recursos captados dos próprios trabalhadores e das camadas populares via Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e cadernetas de poupança, inicialmente sob comando do Banco Nacional da Habitação, posteriormente da Caixa Econômica Federal.

A hipótese proposta está confirmada. As políticas habitacionais implementadas do governo de Castello Branco ao de Fernando Henrique Cardoso não só foram incapazes de eliminar a penúria de habitação na sociedade brasileira, como na verdade concorreram, em articulação com o conjunto das ações governamentais, para sua reprodução ampliada. São pontos de confirmação, resumidamente: 1º) Os números do déficit habitacional (ou das necessidades habitacionais) e outros indicadores do quadro da habitação no Brasil mostram claramente que o problema da penúria (ou da carência e escassez) se reproduziu com intensidade e velocidade crescentes em todo o período abordado; 2º) As políticas habitacionais reproduziram, em sua atuação, as desigualdades próprias da estrutura da sociedade brasileira — concentraram recursos e produção nos estratos sociais mais elevados e segregaram gradual e sistematicamente os segmentos de mais baixa renda, a ponto de excluí-los de forma quase total dos

financiamentos do FGTS (para o qual, em princípio, contribuem), sem que os programas ditos “focalizados” dessem conta das suas necessidades de moradia. Em todo o período prevaleceram os critérios financeiros (a “lógica bancária”); 3º) A interdependência entre as políticas habitacionais e as políticas salariais e trabalhistas — cuja expressão maior é o FGTS — torna as primeiras colaboradoras do arrocho movido pela classe dominante contra os trabalhadores, agentes indiretos da decadência das condições econômicas dos trabalhadores e das camadas populares, da degradação das suas condições de vida e de habitação.

Apesar de todo o discurso “social” que a cerca, a política habitacional foi pautada pelos interesses políticos, econômicos e ideológicos do capital, sendo a proclamada “solução do problema da habitação” e o “fim do déficit habitacional”, objetivos rigorosamente secundários. As políticas habitacionais, às quais a burguesia atribui grande diversidade de papéis, foram, portanto, examinadas sob dois ângulos diferentes, uma vez que as condições de habitação dos trabalhadores e das massas populares constituem aspectos das suas condições materiais de vida. Um deles diz respeito ao provimento de moradias propriamente dito, seu “desempenho” ou “eficácia” como política setorial. O outro é o de seu papel político e econômico diante das relações entre capital e trabalho, no caso concreto da sociedade brasileira atual, de seu papel no movimento de intensificação da exploração do trabalho empreendido via compressão salarial e exclusão de direitos e conquistas trabalhistas e sociais. De qualquer modo, a intervenção governamental na questão da habitação se dá pelo conjunto de ações que interferem nas condições materiais de vida da população trabalhadora.

No primeiro ângulo, o da política setorial, o modelo de crédito para aquisição da casa própria apoiado em recursos do Fundo de Garantia e das cadernetas de poupança revelou-se, ao longo das quatro décadas, excludente e concentrador. Se a captação foi ampla, especialmente em relação ao compulsório FGTS (no princípio, o fundo financiador da habitação popular para a população de renda até três salários mínimos), a distribuição dos recursos sempre foi escassa e seletiva. Os investimentos concentraram-se historicamente no financiamento às camadas sociais de renda mais alta, sob o argumento do retorno dos investimentos. Isso fica patente no balanço final da atividade do BNH, revelando que somente a terça parte dos empréstimos concedidos foi destinada à habitação

popular, isto é, à população de renda até três salários mínimos — aproximadamente 1,5 milhão de habitações populares dentro do total de 4,5 milhões. Mas no governo de Cardoso, a distribuição foi ainda mais desproporcional: somente 25% da produção foram voltados para as camadas populares, um percentual ainda menor retratava a repartição dos recursos.; o público de renda até três salários mínimos foi excluído dos programas de crédito e jogado na esfera dos programas assistencialistas ditos “focalizados”. Os recursos do FGTS passaram a financiar a moradia de camadas de condição econômica muito superior. A linha de Cardoso foi dar encaminhamento a uma política habitacional “de mercado” — isto é, de apoio aos capitais privados com recursos públicos —, baseada no programa Carta de Crédito, de perfil extremamente liberal. Encargos da política habitacional foram transferidos a estados, municípios, cooperativas e organizações de candidatos à moradia, o executivo federal distanciou-se do acompanhamento da produção, as empresas privadas adquiriram maior influência e poder de intervenção.

Um comentário feito por Sérgio de Azevedo sobre os resultados do BNH, já citado neste trabalho, aplica-se na verdade a todo o período abordado: a política habitacional teve um caráter “redistributivo às avessas”, pois o sistema financeiro é formado de recursos sub-remunerados, oriundos de pequenos poupadores e dos assalariados, mas seus programas concentram-se nos segmentos da população com maior capacidade de pagamento. Trata-se de uma consequência e, ao mesmo tempo, de um elemento importante de reforço da concentração da renda e da propriedade no país, no qual a parcela mais rica, de 1% da população, detêm a mesma quantidade de recursos que os 50% mais pobres.³⁷³ Não há dúvida de que o grosso da população mais atingida pela carência e escassez de moradia está alijada da política habitacional.

Uma das ironias recorrentes da política habitacional brasileira é a contradição entre o discurso da prioridade à moradia popular e a incapacidade dos programas governamentais de atender de maneira eficaz exatamente os setores mais carentes. Do ponto de vista imediato, este problema está vinculado à prevalência da linha baseada no crédito para aquisição da casa própria, refere-se à dificuldade de acesso aos financiamentos, à dificuldade de pagar as prestações. A

³⁷³ *Veja, edição 1.735, de 23/01/2002. Matéria de Ricardo Mendonça, O paradoxo da miséria.*

contradição torna-se mais aguda quando se evidencia que a política habitacional concorre para a degradação das condições de vida dos trabalhadores por seu vínculo estrutural com as políticas governamentais de contenção salarial, de ataques às conquistas trabalhistas e aos direitos sociais. Assim, o segundo ângulo de análise proposto para a política habitacional é exatamente o que parte da constatação de que ela desempenhou um papel essencial para a implementação de medidas de superexploração do trabalho, vinculadas à realização da estratégia de acumulação acelerada e predatória do capital monopolista no Brasil.

A habitação popular é responsável, desde a origem, pela sustentação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que sempre concentrou na área da moradia as aplicações necessárias à sua reprodução (cerca de 75% das contratações feitas em 2002, ou 3,1 bilhões de reais, para o investimento total de 4,3 bilhões de reais). Depois de servir à quebra do regime da estabilidade, em 1966, o FGTS atua há mais de 40 anos como um “flexibilizador” do emprego, um “facilitador” das demissões e da rotatividade, tendo constituído fator fundamental tanto para o arrocho militarizado da ditadura quanto para o desemprego recorde dos anos 1990 no Brasil. O FGTS funciona como um elemento permanente de pressão sobre os salários em geral e sobre as condições de trabalho, pois na verdade é um inibidor de reivindicações individuais ou coletivas, de movimentos e greves. Opera como um verdadeiro “exército de reserva virtual”.

Em segundo lugar, as políticas habitacionais tiveram, sobretudo nos primeiros tempos da ditadura, um papel de “anestésico” ou de “compensação” (imáginária) ante o arrocho salarial e a exclusão de direitos trabalhistas impostos pela força. O salário não era reajustado conforme a inflação, muito menos aumentado, seu poder aquisitivo caía rapidamente, a demissão estava mais fácil e barata para os empregadores, não havia liberdade sequer para reclamar. Mas, em troca, estava colocada a perspectiva da casa própria financiada em 20, 25, 30 anos, pelo menos em tese, uma possibilidade de melhoria das condições de vida e de algum ganho patrimonial. Este papel continuou a ser desempenhado pela política habitacional no pós-BNH, período dos governos neoliberais, quando a compressão salarial deixou de ser aplicada por decretos, pela força do Estado, para tornar-se concretizar-se na “livre negociação” com os empresários. Isso,

apesar do descrédito que se abateu sobre a maioria dos programas de moradia popular do governo federal na década de 1990.

As políticas habitacionais da era intervencionista foram aparentemente mais organizadas e efetivas, as da era liberal mais frouxas e fluidas. Mas ambas atuaram sobre as mesmas bases do crédito de longo prazo para a casa própria, alimentado por recursos captados dos trabalhadores, desempenharam o mesmo papel dentro da estratégia de poder e de acumulação do capital. Com procedimentos um pouco diferentes de uma fase para outra, caracterizaram-se ambas por reunir imensa quantidade de recursos para transferi-los ao capital privado (construtoras, bancos e outros agentes financeiros, prestadores de serviços e outros).

Os investimentos com recursos fiscais a fundo perdido e a instituição de subsídios para o atendimento das camadas sociais mais atingidas pela carência e pelo déficit de habitações estão entre as propostas, ou cobranças, mais insistentemente repetidas por parte dos críticos da política habitacional brasileira. Faz sentido, considerada a dificuldade de ingresso dos segmentos sociais pauperizados nos programas de crédito. Entretanto, há experiências como a do Habitar Brasil, programa concebido no espírito da “focalização” de Fernando Henrique Cardoso, que é dirigido a obras de urbanização em áreas degradadas habitadas por populações de baixa renda. Implementado de forma pontual e dispersa, serve mais à valorização de terras e à indução à mudança da população para outros lugares que à melhoria das condições de moradia.

Dentre as idéias hoje incomuns para a habitação popular, talvez a da “habitação como serviço público”, defendida por arquitetos progressistas no período de Vargas, tenha sido a mais avançada no *tratamento* da questão da moradia dos trabalhadores e das camadas populares. Baseada na moradia estatal de aluguel, constitui uma espécie de tentativa de adaptação de uma solução socialista a uma sociedade capitalista, que “contornaria” parcialmente o caráter de mercadoria da habitação. Por outro lado, mantém a população trabalhadora submetida ao controle e aos desígnios do Estado burguês, sujeita ao arbítrio dos governantes e ao clientelismo, em condição comparável à do morador de uma gigantesca vila operária. Após os IAPs, cujos imóveis tiveram sua venda determinada pela Lei 4.380, no lançamento do PNH de 1964, a experiência de

habitação estatal de Brasília também foi encerrada completamente, trinta anos depois da inauguração da cidade como capital do país, com a venda dos apartamentos e casas funcionais a seus ocupantes. Terminou em fomento da casa própria.

Vinculada à estratégia de poder e de acumulação do capital monopolista (grande burguesia), a política habitacional concorre direta e indiretamente, para a reprodução da superexploração do trabalho, para a degradação das condições de vida dos trabalhadores e das camadas populares, para a deterioração de suas condições de moradia e de seu hábitat. É difícil medir os prejuízos que as políticas habitacionais, de Castello Branco a Fernando Henrique, causaram à população trabalhadora em relação às suas condições gerais de habitação. Mas todos os indicadores — como déficit, necessidades habitacionais, favelamento etc. — mostram resultados profundamente negativos, sempre associados à queda do poder aquisitivo dos assalariados, à concentração em poder da classe dominante da renda e da riqueza produzidas, e à espoliação produzida no próprio provimento da habitação pelo Estado. Na verdade, isto significa tão somente a confirmação da incapacidade do modo de produção capitalista de eliminar os males sociais que ele próprio engendra, entre os quais o da carência e da escassez de habitação dos trabalhadores.

Referências bibliográficas

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo, in SADER, Emir e GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARANTES, Otília B. F. Uma estratégia fatal — A cultura nas novas gestões urbanas, in ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. São Paulo: Dissertação de Mestrado (FAU-USP), 2004.
- AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90, in RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- _____ A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências, in FERNANDES, Ana e SOUZA, Angela Gordilho (org.). *Habitação no Brasil: reflexões, avaliações e propostas*. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004.
- _____ Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências, in CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luiz Aureliano, *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*, Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *PLANHAP – objetivos e normas de execução*. Rio de Janeiro: BNH, 1973.
- BASBAUM, Leoncio. *História sincera da República, em quatro volumes*. São Paulo: Fulgor, 1967/1968.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.
- BAUMANN, Renato. O sistema monetário internacional, in GONÇALVES, Reinaldo, BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e PRADO, Luiz Carlos Delorme. *A nova economia internacional – uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- BENEVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BERNARDES, Lysia, Política urbana: uma análise da experiência brasileira, in *Análise e Conjuntura nº 1, Janeiro/Abril 1986*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986.

- BETTELHEIM, Charles. *A luta de classes na União Soviética: primeiro período (1917-1923)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *Questions sur la Chine après la mort de Mao Tsé-toung*. Paris (França): François Maspero, 1978.
- BLAY, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar*. São Paulo: Nobel, 1985.
- _____. Habitação: a política e o habitante, in BLAY, Eva A (org.). *A luta pelo espaço*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1979.
- BOITO JR. Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.
- BOLAFFI, Gabriel, Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema, in MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*, São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- BOLAFFI, Gabriel e CHERKEZIAN, Henry. BNH, bode expiatório, in *Novos Estudos CEBRAP n° 13*. São Paulo: CEBRAP, 1985.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, in *arq.urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo n° 1*. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, 2008. www.usjt.br/arq.urb/ (acessado em 20/08/2009)
- _____. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BONDUKI, Nabil e ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo — Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho, in MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1982.
- BRAUMAN, Annick. *Le Familistère de Guise – monographie d’un habitat sociétaire*. Paris (França): Centre National d’Art e de Culture Georges Pompidou – Centre de Création Industrielle, 1976.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Vice-Presidência de Desenvolvimento e Governo em 31/03/2004*. Brasília: CEF, 2004.
- CAMPOS, Lauro. *A crise completa: a economia política do não*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- CAMPOS, Neio, A segregação planejada, in PAVIANI, Aldo, org. *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: UnB, 1991.
- _____. Brasília – A “capital” do capital incorporador, in RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- CARIELLO Filho, Orlando, *Reforma urbana ou revolução social? Uma discussão sobre os limites e o papel das propostas de reforma da cidade brasileira*. Brasília: Dissertação de Mestrado (FAU-UnB), 1999.
- CARMO, Edgar Candido do. *A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)— diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. Campinas: Tese de Doutorado (IE-UNICAMP), 2006.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

- _____ Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas, in
POULANTZAS, Nicos (dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal,
1977.
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano, in BONDUKI, Nabil,
org. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e
gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- CHALHOUB, Sidney, *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São
Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- CHERKEZIAN, Henry e BOLAFFI, Gabriel, Os caminhos do mal-estar social:
habitação e urbanismo no Brasil, in *Novos Estudos CEBRAP n° 50*. São
Paulo: CEBRAP, 1998
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades*. São Paulo: Perspectiva,
1992.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB) — 20ª
Assembléia Geral. *Solo urbano e ação pastoral*. São Paulo: Edições
Paulinas, 1982.
- COSTA, Edmilson. *A política salarial no Brasil (1964-1985): 21 anos de
arrocho salarial e acumulação predatória*. São Paulo: Boitempo, 1997.
- COSTA, Lúcio. Relatório do Plano Piloto de Brasília, in COSTA, Lúcio.
Brasília, cidade que inventei. Brasília: GDF, 1991.
- DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-
Econômicos. *1º de Maio – Dia do Trabalho: a questão do salário mínimo
— Boletim Especial*. São Paulo: DIEESE, 2004.
- _____ *5 anos de Plano Real*. São Paulo: DIEESE, 1999
(www.dieese.org.br/esp/real5ano).
- _____ *8 anos de Plano Real*. São Paulo: DIEESE, 2002
(www.dieese.org.br/esp/real8ano).
- _____ *A perda do valor do Fundo de Garantia por Tempo de
Serviço*. São Paulo: DIEESE, 2000.
- _____ *Anuário dos Trabalhadores: 2000-2001*. São Paulo: DIEESE,
2001.
- _____ *FGTS: Seguro e fomento socioeconômico (Nota Técnica n° 49)*.
São Paulo: DIEESE, 2007.
- _____ *Município de São Paulo: Salário Mínimo Real*. São Paulo:
DIEESE, 2010 (www.dieese.org.br).
- _____ *Salário mínimo e distribuição de renda — Nota Técnica n° 6*.
São Paulo: outubro de 2005.
- ENGELS, Friedrich, A origem da família, da propriedade privada e do Estado, in
in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich, *Obras Escolhidas, Vol. 3*. Rio de
Janeiro: Editorial Vitória, 1963.
- _____ Contribuição ao Problema da Habitação, in MARX, Karl e
ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol. 2*. Rio de Janeiro: Editorial
Vitória, 1961.
- _____ *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Lisboa:
Presença, 1975.
- _____ *Anti-Dühring, o la revolución de la ciencia de Eugenio
Dühring (Introducción ao estudio del socialismo)*. Madri (Espanha):
Editorial Ciencia Nueva, 1968.

- _____ Do prefácio à edição alemã de 1890 do Manifesto do Partido Comunista, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol. 1*. São Paulo: Alfa-Omega, sem data.
- _____ Do socialismo utópico ao socialismo científico, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol. 2*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961.
- _____ Introdução a MARX, Karl, As lutas de classes na França de 1848 a 1850, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol.1*. São Paulo: Alfa-Omega, sem data.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Tese de Doutorado (Instituto de Economia – UNICAMP), 2005.
- _____ População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002), in *Revista Multiciência n° 6*. Campinas: UNICAMP, 2006.
- FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.
- FERREIRA, Marcílio Mendes e GOROVITZ, Matheus. *A invenção da superquadra*. Brasília: IPHAN, 2009.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.11a)*. Curitiba: Positivo Informática, 2004.
- FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985.
- FOURIER, Charles. *Le nouveau monde industriel et sociétaire*. Dijon (França): Les presses du réel, 2001.
- _____ *Theorie de l'Unité Universelle (Vol. I e II)*. Dijon (França): Les Presses du Réel, 2001.
- FREITAG, Barbara. Entre socialismo utópico e socialismo real, in *Correio Braziliense, edição de 13 de outubro de 2002*. Brasília.
- _____ *Teorias da cidade*. Campinas: Papirus, 2006.
- FUNDAÇÃO IBGE – Instituto Brasileiro de Estatística – Serviço Nacional de Recenseamento. *Censo Demográfico de 1960 – Favelas do Estado da Guanabara – VII Recenseamento Geral do Brasil/Série Especial/Volume IV*. Rio de Janeiro: IBGE, 1968 (versão digitalizada em www.ibge.gov.br, acesso em 14/04/2008).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2005, in *Informativo CEI, abril de 2007*. Belo Horizonte: FJP-CEI, 2007.
- _____ *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP-CEI, 2001.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – Centro de Estudos Políticos e Sociais. *Déficit habitacional no Brasil – Síntese*. Belo Horizonte: FJP-CEPS; PNUD-SEPURB-MPO, 1995.
- GOMES, Marcos, PEREIRA, Raimundo e BUARQUE, Sérgio. *O imperialismo no Brasil – história de um desenvolvimento capitalista dependente*. Vitória/São Paulo: Edições do Leitor/Edição, 1978.

- GONÇALVES, José Pereira. *Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda – a experiência brasileira recente*. Santiago (Chile): ONU/CEPAL, 1997.
- GONZALES, Suely Franco Netto, A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade, in FARRET, Ricardo Libanez, org. *O espaço da cidade — contribuição à análise urbana*, São Paulo: Projeto, 1985.
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social — uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. São Paulo: Annablume, 1995.
- _____. *Cidadevida: curso de desenho ambiental urbano*. São Paulo: Nobel, 2008.
- GRUPO DE TRABALHO DA REFORMULAÇÃO DO SFH (GTR/SFH). *Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação*. São Paulo: Projeto, 1986.
- HARVEY, David, *A justiça social e a cidade*, São Paulo: Hucitec, 1980
- _____. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2009.
- _____. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.
- HOWARD, Ebenezer. *Cidades Jardins de Amanhã*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- _____. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- IBGE – Serviço Nacional de Recenseamento. *VII Recenseamento Geral do Brasil. Censo Demográfico. Resultados Preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 1965.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Justiça tributária: iniquidades e desafios*. Brasília: IPEA, 2008.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. P.55.
- _____. *Escritos urbanos*. São Paulo. Editora 34, 2000.
- LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- _____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 1999.
- _____. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- LENIN, V. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982.
- LÉNINE, V. I. As três fontes e as três partes constitutivas do marxismo, in LÉNINE, V. I.. *Obras Escolhidas em três tomos, Tomo I*. Lisboa (Portugal): Edições Avante!/Moscou (URSS): Edições Progresso, 1977.
- _____. *Marxismo e revisionismo*, in LÉNINE, V. I.. *Obras Escolhidas em três tomos, Tomo I*. Lisboa (Portugal): Edições Avante!/Moscou (URSS): Edições Progresso, 1977.

- _____ O Estado e a revolução, in LÉNINE, V. I. *Obras Escolhidas em três tomos*. Lisboa (Portugal): Edições Avante!/Moscou (URSS): Edições Progresso, 1981.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível, in MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1982.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã (em dois volumes)*. Portugal: Presença; Brasil: Martins Fontes, 1980.
- _____ Manifesto do Partido Comunista, in MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas, Vol.I*. São Paulo: Alfa-Omega, sem data.
- MARX, Karl. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa (Portugal): Estampa/São Paulo: Mandacaru, 1989.
- _____ *Miséria da Filosofia*. Rio de Janeiro: Leitura, 1965.
- _____ *O Capital — crítica da economia política, Livro 1, Vol. 1 e 2*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- MELO, Marcus André B. C. de. A cidade dos mocambos. Estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1962), in *Cadernos do CEAS n° 92*. Salvador: CEAS, 1984.
- _____ Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada, in *Espaço & Debates — Revista de Estudos Regionais e Urbanos n° 31*. São Paulo: NERU, 1990.
- _____ Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído, in VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond (coord.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1990.
- _____ Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. In: *Espaço e Debates n° 24*. São Paulo: NERU, 1988.
- MICHEL, Louise. *A Comuna*. Lisboa (Portugal): Presença, 1971.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Política Nacional de Habitação*. Brasília. 2004.
- MOREIRA ALVES, Márcio. H. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.
- MORUS, Thomas. *A Utopia*. Brasília: Editora UnB, 1992.
- NEPOMUCENO, Eric. *O massacre: Eldorado dos Carajás: uma história de impunidade*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.
- ORTIZ, Maria Cristina Marques, HUE, Renata Stadter de Almeida. *Minaçu e Recife: histórias de habitações e seus habitantes*. São Paulo: Projeto, 1987.
- OWEN, Robert. *A new view of society and other writings*. Londres (Inglaterra): Penguin, 1991.
- PEREIRA, Dilma S. e FRANCISCONI, Jorge Guilherme, *Agenda da União para o desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA/SEPLAN/PR — World Bank, 1994 (mimeo).
- PERUZZO, Dilvo. *Habitação: controle e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.

- PIQUET, Rosélia, *Cidade-empresa: presença na paisagem urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO (PMSS). *Linhas gerais para a proposta de ordenamento institucional para o setor saneamento no Brasil*. Brasília: Ministério do Bem-Estar Social-Secretaria de Saneamento (MBES-SNS) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1994.
- PROUDHON, Pierre-Joseph. *A propriedade é um roubo e outros escritos anarquistas*. Porto Alegre: L&PM, 1997.
- _____. *Sistema das contradições econômicas ou Filosofia da Miséria, Tomo I*. São Paulo: Ícone, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados — as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses, *O que é questão da moradia*. São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense, 1985
- ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas, in RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves, org. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- ROUGERIE, Jacques. *Paris livre 1871*. Porto (Portugal): Portucalense, 1971.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999.
- SANTOS, Milton, *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- _____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- _____. *Espaço e sociedade (ensaios)*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1979.
- SCHMIDT, Benício V. e FARRET, Ricardo L. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- SCHVASBERG, Benny, Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador? A apropriação da "fonte de Manon" em Brasília, in PAVIANI, Aldo, org. *Brasília: moradia e exclusão*. Brasília: Editora UnB, 1996.
- SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SEDUPR). *Política de Habitação: Ações do Governo Federal*. Brasília: SEDUPR, 1999.
- SEGAWA, Hugo. *Arquiteturas no Brasil (1900-1990)*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SEPURB-MPO). *Política de Habitação: Ações do Governo Federal: jan/95 a jun/98*. Brasília: SEPURB-MPO, 1998.
- SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SEPURB-MPO). *Política nacional de habitação*. Brasília: SEPURB-MPO, 1996.
- SERRAN, João Ricardo, *O IAB e a política habitacional — 1954-1975*, São Paulo: Schema, 1976.

- SILVA, Ana Amélia da. *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo: Pólis, 1991.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.
- SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/José Olympio, 1975.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SOUZA, Edgar Bastos de, Desenvolvimento urbano na década de 90, in CARAMANO, Ana Amélia e outros, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, Vol. III*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.
- SOUZA, Nelson Araújo de, *O colapso do neoliberalismo*, São Paulo: Global, 1995.
- SWEEZY, Paul e BETTELHEIM, Charles. *Sociedades de transição, luta de classes e ideologia proletária*. Porto (Portugal): Portucalense, 1971
- TOPALOV, Christian. Fazer a História da Pesquisa Urbana: a experiência francesa desde 1965, in *Espaço & Debates n° 23*, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - NERU, 1988.
- TRINDADE, Mário. *Habitação e desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1971.
- UTZIG, José Eduardo e GUIMARAENS, Rafael, Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre, in BONDUKI, Nabil, org. *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano, in ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.
- VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano que se calcula*. Campinas (SP): Autores Associados, 2003

Periódicos

- Folha de S.Paulo*, edição de 21/06/1996. São Paulo. Matéria de Maurício Stycer, Ação contra sem-teto cria "Olimpíada dos excluídos".
- Le Monde*, edição de 05/12/2005 (www.lemonde.fr). Paris (França). Matéria de Grégoire Allix, L'utopie manquée des cités-dortoirs.
- Veja*, edição 1.735, de 23/01/2002. São Paulo. Matéria de Ricardo Mendonça, O paradoxo da miséria.