UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO - UNESP
FACULDADE DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CURSO DE GEOGRAFIA

RENAN AMABILE BOSCARIOL

OS AGENTES ESTATAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CIDADES DO INTERIOR PAULISTA: MARÍLIA, PRESIDENTE PRUDENTE, ARAÇATUBA E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

Presidente Prudente (SP)
2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO – UNESP
FACULDADE DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CURSO DE GEOGRAFIA

RENAN AMABILE BOSCARIOL

OS AGENTES ESTATAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CIDADES DO INTERIOR PAULISTA: MARÍLIA, PRESIDENTE PRUDENTE, ARAÇATUBA E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em geografia, da Faculdade de Ciência e Tecnologia de Presidente Prudente – UNESP, sob a orientação do Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira, como parte das exigências para a obtenção do título de mestre em Geografia.

Presidente Prudente (SP)
2011

Ficha Catalográfica

Boscariol, Renan Amabile.
B751d Os agentes estatais na produção do espaço urbano em cidades do interior paulista : Marília, Presidente, Araçatuba e São José do Rio Preto / Renan Amabile Boscariol. - Presidente Prudente : [s.n], 2011
294 f.

Orientador: Marcio Rogério Silveira
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Política Habitacional. 2. Urbanização do Oeste Paulista. 3. Produção do espaço urbano. I. Silveira, Marcio Rogério. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título

CDD 910

Ficha catalográfica elaborada pela Seção Técnica de Aquisição e Tratamento da Informação – Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação - UNESP, Câmpus de Presidente Prudente.

Agradecimentos

Quero agradecer primeiramente a Capes, pelos dois anos de bolsa que recebi e sem os quais não seria possível realizar metade desta dissertação. Também agradeço ao meu orientador, Prof. Márcio Rogério, por ter me acompanhado desde a graduação, ajudando na minha formação como pesquisador. Ao Prof. Everaldo, quero agradecer pelas nossas conversas elucidativas, que sempre me davam alguma luz em momentos difíceis e pela sua participação tanto no exame de qualificação como na defesa. Às professoras Maria Encarnação Sposito e Lisandra Pereira Lamoso, agradeço os enriquecedores comentários durante a qualificação e defesa deste trabalho, respectivamente. Aos meus amigos, colegas de faculdade e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Infraestruturas (GEDRI), quero agradecer o companheirismo e as discussões teóricas sobre o trabalho, principalmente ao Rodrigo, Wagner, Nelson, Selma e Emmanuel. Para estes últimos e seus rebentos, família Amaral Santos, agradeço com carinho todos os maravilhosos e divertidos momentos que compartilhamos.

Agradeço também a minha família, principalmente meus pais, José Pedro e Roseana, que sempre me deram muito apoio, carinho, segurança e conforto nas horas mais difíceis.

Quero agradecer também de todo o coração à Claudia, amor da minha vida e minha companheira durante esta árdua jornada, que sempre me deu razões para continuar e nunca desistir. A ela devo também desculpas pelas situações difíceis que passamos, a grande maioria por minha culpa. Obrigado por tudo, meu anjo.

Outras pessoas que colaboraram para a realização deste trabalho devem ser lembradas. Agradeço aos entrevistados pelas informações prestadas, que muito enriqueceram o texto deste trabalho: Sr. Laércio Batista de Alcântara, Secretário de Planejamento e Habitação do município de Presidente Prudente, Sr. Belvino Bento de Souza Filho, Líder do núcleo de atendimento habitacional da CDHU, Sr. Olímpio Severino da Silva, Gerente Regional da CDHU em São José do Rio Preto, Sr. Rinaldo Takahashi, Chefe de Serviço de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e

Habitação de Araçatuba, Sr. Maurício Carmo da Silva Filho, Líder do núcleo de atendimento habitacional da CDHU em Marília, Sr. Isaias Marroni, arquiteto urbanista e coordenador de projetos de moradias e desfavelamento da Prefeitura de Marília, Sr. Cid Blanco Jr., Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Habitação, Sra. Júnia Santa Rosa, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, Sra. Roseane Lemgruber Vilela, Assessora de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação de Marília.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo avaliar o papel dos agentes estatais executores da política habitacional no desenvolvimento urbano do interior paulista, focando no estudo comparativo de quatro cidades: Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto. Por meio do levantamento da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), da Caixa Econômica Federal (CEF), e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), focando principalmente na produção de habitações, buscamos entender seus papéis e os interesses consubstanciados por trás de suas ações. Para a identificação destes interesses, realizamos ampla análise sobre o contexto histórico em que estas políticas e seus agentes foram forjados, o que nos levou ao debate sobre as principais dinâmicas de nossa formação socioespacial, por meio da teoria da dualidade básica da economia brasileira, de Ignácio Rangel. O resultado final é um esforço teórico na tentativa de entender as relações de poder e de hegemonia que se estabelecem no processo de produção do espaço, das quais a política habitacional é apenas uma delas.

Palavras-chaves: política nacional de habitação, produção do espaço, habitação, desenvolvimento urbano, Ignácio Rangel

ABSTRACT

This study aims to evaluate the role of state agents responsible for execute the housing policy in the urban development in São Paulo State, focusing on the comparative study of four cities: Araçatuba, Marília, Presidente Prudente and São José do Rio Preto. Trough the evaluation of the performance of Banco Nacional de Habitação (BNH), the Caixa Economica Federal (CEF) and the Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo (CDHU), focusing mainly on the production of housing, we seek to understand their roles and interests embodied behind their actions. To identify these concerns, we conducted extensive analysis on the historical context in which these policies and their agents were forged, which led us to the debate on key dynamics of our sociospatial formation, through the theory of the basic duality of the Brazilian economy, the Ignacio Rangel. The end result is a theoretical effort in trying to understand power and hegemony relationships that are established in the production of space, of which housing policy is only one of them.

Keywords: national housing policy, production space, housing, urban development, Ignacio Rangel

LISTA DE MAPAS, GRAFICOS E FIGURAS

Mapa 1: Unidades habitacionais produzidas pelas COHABS nos municípios do estado de São Paulo, por períodos, entre os anos de 1964 e 2002 160

Mapa 2: Comparação da produção habitacional das COHABS no estado de São Paulo, por município, entre os anos de 1964 e 1986 161

Mapa 3: Unidades habitacionais produzidas pela CDHU nos municípios do estado de São Paulo, por períodos, entre os anos de 1967 e 2009 176

Mapa 4: Total de unidades produzidas pela CDHU em relação ao total de domicílios urbanos existentes nos municípios paulistas 184

Mapa 5: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos próprios (SBPE), entre 2002 e 2007 194

Mapa 6: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do FGTS, entre 2002 e 2007 197

Mapa 7: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do OGU, entre 2002 e 2007 199

Mapa 8: Localização dos municípios que compõem a área de estudo no estado de São Paulo 211

ANEXO 285

Mapa I: Trajetória espaço-temporal dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF, com recursos do PSH, em São Paulo, entre 2002 e 2007 286

Mapa II: Trajetória espaço-temporal dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF, com recursos do FAT, em São Paulo, entre 2002 e 2007 287

Mapa III: Trajetória espaço-temporal dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF, com recursos do FDS, em São Paulo, entre 2002 e 2007 288

Mapa IV: Trajetória espaço-temporal dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF, com recursos do PAR, em São Paulo, entre 2002 e 2007 289

Mapa V: Trajetória espaço-temporal dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF, com recursos do OGU-BID, em São Paulo, entre 2002 e 2007 290

Mapa VI: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade de São José do Rio Preto 291

Mapa VII: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade 292

de Marília

Mapa VIII: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade de Presidente Prudente 293

Mapa IX: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade de Araçatuba 294

GRAFICOS

Gráfico 1: Evolução no número de Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão no Brasil, entre 1923 e 1949 87

Gráfico 2: Evolução no número de associados ativos e no volume de recursos arrecadados ao Fundo de Garantia, relativos aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão, entre 1923 e 1949 88

Gráfico 3: Produção habitacional do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil, total e por fonte dos recursos, entre os anos de 1970 e 1985 113

Gráfico 4: Trajetória histórica do número de domicílios existentes no Brasil, por condições de uso, entre os anos de 1940 e 2008 114

Gráfico 5: Produção habitacional pelo SFH, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1986 até 1995 125

Gráfico 6: Proporção de unidades produzidas no Brasil, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1996 e 2002 129

Gráfico 7: Proporção de recursos utilizados para financiamento de habitações no Brasil, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1996 e 2002 130

Gráfico 8: Quantidade de habitações produzidas por meio do SFH e SFI no Brasil, entre 1996 e 2002 132

Gráfico 9: Número total de financiamentos da Caixa Econômica Federal, por fonte de recursos, entre os anos de 2002 e 2007 137

Gráfico 10: Volume total de recursos destinados ao financiamento habitacional pela Caixa Econômica Federal, entre os anos de 2002 e 2007 138

Gráfico 11: Trajetória histórica da produção habitacional realizada pelas Cohabs no estado de São Paulo, entre os anos de 1965 e 2009 162

Gráfico 12: Unidades habitacionais produzidas por ano pelas Cohabs no estado de São Paulo, em cada período histórico definido 168

Gráfico 13: Trajetória histórica da produção habitacional realizada pela CECAP-CDHU no estado de São Paulo, entre os anos de 1967 e 2009 174

Gráfico 14: Unidades habitacionais produzidas por ano pela CECAP-CDHU no estado de São Paulo, em cada período histórico definido 179

Grafico 15: Trajetória do volume total de financiamentos para habitação liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal, no Estado de São Paulo, entre os anos de 2002 e 2009 187

Gráfico 16: Série de gráficos demonstrando a proporção das fontes de financiamento no total de recursos investidos em financiamento habitacional pela Caixa Econômica Federal, para os anos de 2002 e 2007 190

Gráfico 17: Média estadual das despesas municipais em habitação e desenvolvimento urbano, entre os anos de 1980 e 2001 238

Gráfico 18: Produção de unidades habitacionais pela CDHU nas cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, por períodos, entre os anos de 1967 e 2009, além de construções futuras 244

FIGURAS

Figura 1: Esquema demonstrando a articulação da sociedade, a partir da formação de um pacto de poder nacional, para o estabelecimento de um padrão de acumulação 60

Figura 2: Esquema demonstrando os diversos interesses para a fixação de um padrão de acumulação, centrado na questão da produção do espaço construído por meio da habitação 63

Figura 3: Organograma da Política Nacional de Habitação no governo Lula 140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de unidades habitacionais produzidas pelo Estado e sua comparação com o estoque de domicílios existentes, entre os anos de 1970 e 1990 230

Tabela 2: Informações sobre a Política Nacional de Habitação nos municípios de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto entre os anos de 2003 e 2009: total de recursos destinados por meio da Caixa Econômica Federal ao financiamento habitacional (em milhões de reais), com o número de famílias beneficiadas e total de empregos gerados 246

Tabela 3; Relação entre a produção habitacional resultante dos financiamentos da Caixa Econômica Federal e o incremento do estoque habitacional estimado para as cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, entre o ano de 2003 e 2009 250

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**

CAPÍTULO 1 DESENVOLVIMENTO E HABITAÇÃO: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL 24

1.1. A teoria da dualidade básica e os dois circuitos da economia urbana **25**

1.2. Modernizações e desenvolvimento: relações entre a teoria da dualidade básica da economia brasileira e a teoria dos dois circuitos da economia urbana **29**

1.3. O processo de Substituição de Importações e a dialética interna das forças sociais: a dinâmica de criação e desenvolvimento das desigualdades sociais **35**

1.3.1. Peculiaridades do processo de substituição de importações no Brasil e a questão habitacional 38

1.3.2. Os "serviços domésticos": efeitos da transferência da economia natural para as cidades 44

1.3.3. Os dois circuitos da economia urbana e suas relações com o complexo rural e os serviços domésticos urbanos 50

1.4. Abordagem espacial da questão **54**

1.4.1. Pactos de poder e escalas de hegemonia 57

1.4.2. Pactos de poder, padrões de acumulação e (re)produção do espaço urbano 59

1.4.3. Interesses de classes, intervenção do Estado e a produção do solo urbano: instrumento de manutenção de hegemonia de classe 63

1.5. Considerações finais ao capítulo 1 **65**

CAPÍTULO 2 HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: EVOLUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL E SUAS INSTITUIÇÕES 71

2.1. Autoconstrução e economia natural: as necessidades sociais e as formas de se produzir e consumir habitação no Brasil pós-colonial **73**

2.2. Forma de produção rentista: a habitação como circuito secundário de valorização dos capitais comerciais **75**

2.3. Industrialização e desenvolvimento econômico no Brasil: pacto de poder entre o latifúndio e a burguesia industrial e a fixação de novo padrão de acumulação **79**

2.3.1. Do rentismo à produção capitalista da casa (e da cidade): lei do 80

inquilinato, ideologia da casa própria e o aparecimento das primeiras políticas habitacionais diretas

2.3.2. A produção capitalista da casa (e da cidade) no período militar: difusão da casa própria, lei do incorporador e política habitacional como parte da busca pelo desenvolvimento econômico 94

2.4. Crise do Estado e a difusão da lógica privada de produção: a habitação como produto imobiliário e a estagnação do financiamento público habitacional 115

2.4.1. Redemocratização e política habitacional: fragmentação, crise institucional e ausência de uma política nacional de habitação 118

2.4.2. Governo Fernando Henrique Cardoso: de novas alternativas à paralisia financeira e institucional e à exacerbação da lógica privada na política habitacional 125

2.5. Algumas considerações sobre a Política Nacional de Habitação no governo Lula 132

2.6. Considerações finais ao capítulo 2 144

CAPÍTULO 3 POLÍTICA HABITACIONAL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS AGENTES ESTATAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO 149

3.1. Agentes estatais e investimentos públicos em habitação no Estado de São Paulo 150

3.2. O BNH e os investimentos em habitação no interior paulista: a atuação das Cohabs pré e pós ditadura militar 151

3.3 Da CECAP à CDHU: criação e desenvolvimento da Política Estadual de Habitação paulista 170

3.4. Os investimentos da Caixa Econômica Federal no estado de São Paulo 185

3.5. Considerações finais ao capítulo 3 200

CAPÍTULO 4 POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE ARAÇATUBA, MARÍLIA, PRESIDENTE PRUDENTE E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO 204

4.1. Cidades e produção do espaço urbano na gênese e primeiros anos de desenvolvimento do oeste paulista. 212

4.2. Expansão urbana, atuação das COHABs e produção privada do espaço a partir da década de 1960 226

4.3. Política habitacional na redemocratização: três fases na formulação da política habitacional 236

4.4. Considerações Finais ao capítulo 4 250

CONSIDERAÇÕES FINAIS **259**

Referência Bibliográfica e bibliografia consultada **272**

ANEXO **285**

INTRODUÇÃO

A idéia de executar um trabalho que verificasse a importância dos investimentos estatais em habitação no processo de desenvolvimento das cidades de porte médio do interior paulista surgiu ainda na graduação. Durante nossa pesquisa de Iniciação Científica (realizada entre os anos de 2006 e 2008) a respeito da cidade de Ourinhos/SP, descobrimos que grande parte da expansão de sua área urbana deveu-se à atuação direta ou indireta do Estado na produção de casas e conjuntos habitacionais. Mais de 40% de suas moradias foram financiadas e construídas pelo governo por meio de três órgãos públicos, quais sejam a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Estas ações tiveram início na década de 1950, marco do processo de urbanização e expansão da mancha urbana da cidade. Isto, portanto, fez do Estado ator fundamental na produção de residências e conjuntos habitacionais – e, por conseqüência, do espaço urbano – deste município, sendo responsável por grande parte da viabilização de seu processo de urbanização.

Ao avaliarmos preliminarmente os dados para este mesmo tipo de produção nas cidades de porte médio do interior paulista, encontramos indícios de que esta ação pudesse ter ocorrido nas principais cidades do interior. Este fato configuraria os agentes estatais como os principais responsáveis pela produção de moradias urbanas, sendo estes os pilares fundamentais no processo de urbanização de todo o interior do estado, onde pouco mais de 40% da população de São Paulo reside – mais de 16 milhões de habitantes (SEADE, 2008).

Por esta razão, decidimos elaborar um projeto para responder a esta pergunta fundamental. **Qual a importância da produção de moradias e conjuntos habitacionais pelos órgãos estatais no processo de urbanização do interior paulista, mais precisamente no período de 1950 até os dias de hoje?**

Baseamos o trabalho na análise da atuação do BNH, da CDHU e da CEF nesse processo por meio do levantamento de dados para todo o estado de São Paulo, mas centrando a análise no estudo comparativo de quatro cidades de porte intermediário do interior paulista: Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto. Escolhemos estas quatro cidades porque, além de nos propiciar

uma boa amostragem do estado de São Paulo, pela área que permitem recobrir, possibilitam analisar as ações dos agentes estatais no espaço paulista de forma desconcentrada. Além disso, estas cidades são oriundas do mesmo processo histórico - a expansão da economia cafeeira e do ferroviarismo no interior paulista - o que facilita uma análise histórica comparada e a identificação de suas especificidades, dentre outras características.

Teorias utilizadas e principais conceitos

De nossa monografia, também tiramos a idéia de trabalhar com o conceito de "produção do espaço urbano", originalmente formulado por Lefebvre, e com os autores Milton Santos, por meio da categoria de formação socioespacial e a teoria dos dois circuitos da economia urbana, e Ignácio Rangel, por meio da teoria da dualidade básica da economia brasileira. De toda a rica complexidade inerente ao conceito de produção do espaço urbano, focamos na questão dos seus agentes produtores, tão bem definidos por Corrêa (2005, p. 20), para quem o espaço urbano é produzido por agentes sociais que possuem papéis de produtores e consumidores do espaço. Esses agentes seriam:

- os proprietários dos meios de produção, grandes proprietários industriais e comerciais que "...são, em razão da dimensão de suas atividades, grandes consumidores de espaço";
- os proprietários fundiários, proprietários de terras que "estão particularmente interessados na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, têm interesse na expansão do espaço da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural" e, portanto, ajudam a produzir o espaço urbano;
- os promotores imobiliários, que seriam um conjunto de agentes que realizam parcial ou totalmente, as operações de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física do imóvel e a sua comercialização;
- **o Estado, que possui desde a função de grande consumidor de espaço, regulador e também como produtor deste espaço;**

- os grupos sociais excluídos, que por não possuírem renda suficiente para o aluguel de uma habitação decente, ou para a sua aquisição, são forçados a viver em lugares com pouco ou nenhum serviço básico ofertado e vivem em constante reivindicação frente ao Estado para a construção de conjuntos habitacionais.

Desta forma, o Estado ocupa papel fundamental, pois exerce, além das funções de consumidor e produtor de espaço, o papel de regulador desta própria produção. Devido a este importante papel exercido pelo Estado no processo de produção do espaço, realizamos um levantamento histórico acerca da evolução da política habitacional brasileira, com o objetivo de verificar quais foram os fatores e influências que condicionaram esta evolução e a que interesses esta atendeu. Assim, para a análise do impacto destas transformações e suas relações com o desenvolvimento e a urbanização do interior paulista, buscamos referenciais teóricos que permitissem trabalhar com um debate que envolvesse a discussão da trajetória histórica de nossa formação socioespacial, mas que nos permitisse relacioná-la com as realidades observadas em nível estadual e local. Sendo assim, com base em Milton Santos e Ignácio Rangel, buscamos realizar uma análise sobre as formas assumidas pela habitação ao longo do desenvolvimento histórico da formação socioespacial brasileira.

Escolhemos a teoria da Dualidade Básica de Ignácio Rangel (1957) porque, em nosso entendimento, este autor foi o que mais se aproximou da tarefa de teorizar a dinâmica de desenvolvimento de nossa formação social. Esta teoria permite abordar a trajetória histórica nacional de forma dinâmica e dialética, na medida em que: a) estabelece que a nossa formação social é compreendida por mudanças entre pactos de poder formados por duas classes econômicas dominantes; b) considera que as mudanças nestes pactos de poder são induzidas por transformações cíclicas (Kondratieff) no centro do capitalismo mundial (países desenvolvidos); c) diz que a cada mudança no pacto de poder a economia brasileira realiza um esforço de modernização, tanto nas suas relações internas de produção como nas relações externas com o mercado mundial.

Por sua vez, utilizamos a teoria dos dois circuitos da economia urbana devido ao seu poder explicativo sobre o próprio processo de urbanização nacional,

fundado pós II Guerra Mundial, fruto da incorporação seletiva de modernizações advindas do exterior resultante da estrutura desigual de nossa sociedade, que definiu a existência de dois circuitos econômicos operando em nossas cidades. O circuito superior seria dotado das mais modernas técnicas e práticas de produção e consumo, dispondo de grande volume de crédito bancário institucional, apoio estatal, sendo capaz de articular a economia em nível macro, atuando em diferentes escalas de modo verticalizado (cidade, região, mercado internacional). Enquanto isso, o circuito inferior mesclaria práticas arcaicas de produção e comercialização com técnicas modernas, utilizando pouco capital, crédito pessoal caro, nenhum apoio estatal e atuaria principalmente em nível micro (escala intra-urbana), sem inter-relações regionais e nenhuma ou pouca articulação entre escalas. Este circuito seria resultado do esforço, ao mesmo tempo, dos grupos sociais de menor renda para a viabilização de sua reprodução em uma sociedade capitalista desigual e do próprio sistema capitalista nacional, no intuito de incorporar esta massa pauperizada ao processo de acumulação capitalista.

Todavia, ao buscarmos relacionar estas teorias para a construção de uma base teórica que permitisse a fundamentação da análise do papel dos agentes estatais selecionados no processo de urbanização do estado de São Paulo e das cidades selecionadas, acabamos absorvidos pelas potencialidades desta mesma relação, invertendo a lógica original do trabalho. Desta forma, ao invés de utilizar as reflexões teóricas para dar suporte à análise empírica da atuação dos agentes estatais no processo de urbanização paulista, passamos a levantar informações que atestassem as hipóteses que resultaram desta referida reflexão teórica.

A hipótese mais importante diz respeito à existência de padrões de acumulação na sociedade brasileira que seriam resultantes do estabelecimento dos pactos de poder nacional definidos por Rangel (1957). Tais padrões de acumulação decorreriam do esforço realizado pelas elites hegemônicas no sentido de impor suas relações fundamentais de classe ao restante da sociedade, controlando as principais dinâmicas sociais no intuito de criar condições de longo prazo para sua reprodução. Sendo o espaço geográfico produto, meio e condicionante das relações sociais (CARLOS, 1996), o controle sobre o seu processo de produção torna-se crucial para o estabelecimento dos referidos padrões de acumulação. Como o espaço urbano, a partir do processo de industrialização na década de 1930, torna-se o principal *lócus*

de produção e reprodução da riqueza e da sociedade, a política habitacional assume importância fundamental para as elites dominantes do pacto de poder, já que atua sobre a maior parte do espaço urbano: o espaço habitado (MARICATO, 1982).

Assim, com o objetivo de comprovar estas hipóteses, realizamos um extenso esforço de levantamento de dados e informações históricas com o intuito de embasar empiricamente estas reflexões. Este esforço resultou na obtenção de um grande conjunto de informações estatísticas e dados relativos aos resultados alcançados pelas políticas habitacionais formuladas nos diversos períodos históricos, tanto para a escala nacional quanto para os municípios analisados. Além disso, o levantamento histórico a respeito da trajetória do desenvolvimento urbano das cidades aqui selecionadas, bem como do contexto nacional, forneceram grandes contribuições para o entendimento das questões levantadas.

Todavia, também enfrentamos grandes dificuldades na realização deste trabalho. Um dos obstáculos foi o levantamento de informações, tanto estatísticas quanto históricas, referentes à atuação destes agentes, principalmente no que se refere ao caso específico dos municípios estudados. Ao passo que os municípios de Presidente Prudente e São José do Rio Preto possuem diversos estudos realizados, Marília e principalmente Araçatuba ainda revelam certa carência em relação a estudos científicos sobre determinados aspectos de sua história.

Por fim, como última dificuldade a ser colocada está a limitação temporal do poder explicativo das teorias aqui utilizadas, quais sejam, a teoria dos Dois Circuitos da Economia Urbana e a teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado. Por serem historicamente datadas, limitadas às décadas de 1970-1980, a análise do período mais recente da história nacional careceu de uma maior discussão teórica, circunscrevendo-se, algumas vezes, ao levantamento de suas principais características. Particularmente ao período compreendido pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, a recente história da Política Nacional de Habitação neste período trouxe grandes dificuldades para sua análise.

Procedimentos metodológicos

Para a realização da pesquisa, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos:

- Revisão bibliográfica acerca da temática da produção do espaço pelo Estado capitalista e, por conseguinte, os impactos dessa atuação no espaço urbano, especialmente através da produção de moradias e seus desdobramentos;
- Levantamento de dados (secundários) sobre a produção de moradias e habitações pelos agentes estatais escolhidos em todo o interior paulista e nas cidades elencadas. Estes foram coletados em diversos órgãos estatais, autarquias e agentes financiadores de moradias, como CEF, CDHU, Prefeituras Municipais, Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, Ministério das Cidades, entre outros;
- Entrevistas com membros das instituições produtoras do espaço nas prefeituras, no Ministério das Cidades, na Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, na CEF, na CDHU e outros que possuam conhecimento relevante para a pesquisa;
- Produção de cartogramas, tabelas e gráficos que expressam a evolução e ação estatal na produção de moradias no espaço das cidades escolhidas;
- Organização e sistematização das leituras e informações coletadas e posteriores afirmações, conclusões e resultados ao longo da dissertação de mestrado;

A respeito do levantamento de dados secundários, foi empreendido grande esforço no levantamento e sistematização de dados em três escalas diferentes. Na escala nacional, a utilização dos dados secundários visou fornecer suporte à discussão sobre o desenvolvimento das políticas nacionais de habitação e suas relações com a evolução da própria formação socioespacial nacional. Assim, foram selecionados dados apresentados em livros e teses sobre o assunto e de instituições como IBGE, CEF e Ministério das Cidades, com vistas a criar um panorama sobre a produção e a aplicação de recursos, em política habitacional, desde a década de 1940, quando foi criada a Fundação Casa Popular, até os dias de hoje, em que a execução da política federal de habitação cabe à CEF.

Para a escala estadual, o levantamento de dados secundários foi realizado com o objetivo de fornecer informações para a avaliação das formas específicas de atuação, no estado de São Paulo, de cada agente estatal selecionado. Desta forma, entre a década de 1960 e os dias atuais, foram

levantados e sistematizados dados a respeito da produção habitacional tanto do BNH, quanto da CDHU e da Caixa Econômica Federal, respeitada a temporalidade de cada instituição. Para o BNH, lançamos mão das informações apresentadas pelas principais Companhias Habitacionais (COHABs) que operaram no estado de São Paulo, entre os anos de 1964 até os dias de hoje. As razões para a escolha destas companhias para a realização da análise da atuação deste agente estão detalhadas no capítulo 3. Já para o estudo da CDHU e da política habitacional paulista, consideramos tanto o período de autonomização desta entidade em relação aos recursos da União (a partir de 1986-1989), quanto os anos relativos à CECAP-CDH, quando esta era apenas mais um órgão do SFH durante os governos militares. Isto foi feito com o objetivo de identificar as mudanças e constâncias que esta instituição apresentou após sua transformação em órgão executor da política estadual de habitação. Estes dados foram coletados no próprio site da instituição e em alguns trabalhos acadêmicos. Em relação à Caixa Econômica Federal, o levantamento dos dados a respeito de sua atuação no estado de São Paulo, no mesmo nível de detalhe obtido para as demais instituições, só foi possível entre os anos de 2003 e 2009, fruto de um esforço de sistematização destas informações por parte do governo federal neste período. Todavia, isto não impossibilitou a obtenção de informações para os anos anteriores, embora com dados mais gerais, remontando ao ano de 1986, data em que esta instituição assumiu as funções do extinto BNH.

Para o levantamento de dados secundários na escala local, ou seja, na realidade específica dos quatro municípios selecionados para o estudo de campo, utilizamos, além das mesmas fontes descritas para a escala estadual, dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, entre os anos de 2003 e 2009, pelas prefeituras dos municípios de Araçatuba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto e documentos oficiais obtidos nos sites das Câmaras Municipais dos respectivos municípios.

Além do levantamento de dados secundários, realizamos nove entrevistas, com duração média de 30 a 60 minutos, com membros de diversas instituições e órgãos públicos relacionados com a temática de habitação. Foram três entrevistas com membros da CDHU, quatro entrevistas com membros de prefeituras

municipais e duas com membros da Secretaria Nacional de Habitação, no Ministério das Cidades. A seguir, enumeramos as entrevistas em ordem cronológica.

- Entrevista concedida por Laércio Batista de Alcântara, Secretário de Planejamento e Habitação do município de Presidente Prudente, realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, no dia 3 de março de 2010.
- Entrevista concedida por Belvino Bento de Souza Filho, líder do núcleo de atendimento habitacional da CDHU, realizada no Núcleo de Atendimento Habitacional da CDHU em Presidente Prudente, no dia 11 de março de 2010.
- Entrevista concedida por Olímpio Severino da Silva, Gerente Regional da CDHU em São José do Rio Preto, no núcleo de atendimento habitacional da CDHU, em Araçatuba, no dia 16 de março de 2010.
- Entrevista concedida por Rinaldo Takahashi, Chefe de Serviço de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Araçatuba, realizada na Prefeitura Municipal de Araçatuba, no dia 16 de marco de 2010.
- Entrevista concedida por Maurício Carmo da Silva Filho, líder do Núcleo de Atendimento Habitacional da CDHU em Marília, no dia 6 de abril de 2010.
- Entrevista concedida por Isaias Marroni, arquiteto urbanista e coordenador de projetos de moradias e desfavelamento da Prefeitura de Marília, no dia 6 de abril de 2010.
- Entrevista concedida por Cid Blanco Jr., Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Habitação, realizada no Ministério das Cidades, em Brasília, dia 8 de maio de 2010.
- Entrevista concedida por Júnia Santa Rosa, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, realizada no Ministério das Cidades, em Brasília, no dia 6 de agosto de 2010.
- Entrevista concedida por Roseane Lemgruber Vilela, Assessora de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação de Marília, realizada na Secretaria de Habitação do município de Marília, em 26 de agosto de 2010.

Por meio dos materiais coletados em trabalhos de campo e da sistematização dos dados levantados, foram elaborados 17 cartogramas, 18 gráficos, três tabelas e três figuras esquemáticas, presentes ao longo do texto desta dissertação. A respeito dos mapas VI, VII, VIII e IX, constantes em anexo ao final

deste trabalho, devemos fazer um alerta. Estes mapas mostram a localização apenas dos conjuntos habitacionais, loteamentos e condomínios fechados encontrados por meio do levantamento bibliográfico e pesquisa de campo. Assim, de forma alguma, estes representam a totalidade dos objetos existentes no espaço urbano destas cidades, mas apenas compõem uma amostra dos que conseguimos encontrar até a finalização desta dissertação.

Estrutura da dissertação e sua divisão por capítulos

A dissertação apresenta-se estruturada em quatro capítulos, além das considerações finais do trabalho. No capítulo 1, nos preocupamos em desenvolver as discussões teóricas que embasam este trabalho. Sendo assim, baseados em Ignácio Rangel (1957) e Milton Santos (1979), partimos de uma abordagem do desenvolvimento brasileiro para entendermos como as variações nas formas com que a sociedade lida com a questão da habitação, relacionam-se com os períodos de mudança histórica em nossa formação socioespacial. Trazemos esta discussão especificamente para o processo de industrialização, mais precisamente para o momento de passagem de uma economia baseada na monocultura exportadora (café) para outra baseada na indústria. Enfocamos o processo de desagregação do complexo rural e o que Rangel (2005) tratou como o seu "reaparecimento" no seio das famílias urbanas, ou seja, os "serviços domésticos", para mostrar como este se relaciona com o aparecimento dos dois circuitos econômicos, de Milton Santos (2002). Na verdade, conforme hipótese formulada por nós durante o desenvolvimento da discussão teórica, a forma e a intensidade com que os dois circuitos da economia urbana aparecem na sociedade brasileira a partir do pós-guerra estão relacionadas com o processo de acumulação resultante da conformação do terceiro pacto de poder nacional (RANGEL, 1957).

No capítulo 2, o objetivo foi fornecer uma base histórica e contextual para ajudar a entender a trajetória evolutiva da política habitacional, de modo a tornar possível o aprofundamento desta discussão nos capítulos seguintes. Desta forma, abordamos as transformações históricas e espaciais resultantes das mudanças nas formas de se produzir e comercializar habitação no Brasil, utilizando como fio condutor para o desenvolvimento deste capítulo, o processo de evolução da política

habitacional nacional, considerando desde as primeiras medidas higienistas, iniciadas entre 1870 e 1880, até os dias atuais, com a criação do Ministério das Cidades e o fortalecimento do papel da Caixa Econômica Federal como executora da Política Nacional de Habitação. Para a melhor clareza na abordagem do tema, recorremos a uma série de gráficos, com o intuito de demonstrar os aspectos quantitativos das políticas habitacionais formuladas em cada período histórico específico.

O capítulo 3 foi produzido com o objetivo de analisar a distribuição espacial dos investimentos em habitação realizados nos municípios do estado de São Paulo pela Caixa Econômica Federal, pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), para o qual utilizamos dados relativos à produção habitacional das Companhias Habitacionais (COHABs), agentes responsáveis pela execução da política habitacional para os segmentos de menor renda durante o período militar. Seu objetivo também foi demonstrar empiricamente as transformações e os impactos sofridos na escala do estado, resultantes da trajetória nacional, discutida no capítulo 2. Além disso, por meio de estimativas sobre a produção física em termos de unidades habitacionais, buscamos analisar os resultados alcançados do ponto de vista do total de habitações produzidas por estes agentes em relação ao estoque habitacional total do estado de São Paulo no período recente.

No capítulo 4, nosso objetivo foi o de buscar indícios de como as mudanças e transformações nacionais nos pactos de poder e no padrão de acumulação aparecem na escala do espaço urbano, analisando o impacto e as reações deste espaço em relação aos diferentes modos históricos de tratamento da questão habitacional assumidos pelo Estado brasileiro. Comparamos as cidades também com o contexto estadual dos investimentos em habitação e de estruturação dos agentes estatais, já apresentado previamente no capítulo 3. Assim, com base na idéia de determinantes (nacional/estadual) e condicionantes (estadual/local), partimos para uma análise comparada de quatro municípios do interior paulista: Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto.

Outro ponto a ser tratado aqui diz respeito à abrangência temporal do trabalho. O recorte temporal inicialmente estabelecido no projeto tomava como ponto de partida a década de 1950, pois esta foi considerada um marco para o

desenvolvimento urbano do interior paulista, momento em que a maior parte dos principais municípios desta região do estado de São Paulo alcançou um grau de urbanização superior a 50% (maioria da população morando em áreas urbanas). No entanto, ao realizarmos as leituras para a construção de um contexto histórico em nível nacional e estadual, achamos interessante expandir o recorte temporal para o século XX, pois acreditamos que as transformações ocorridas no espaço urbano dos municípios do interior paulista estão relacionadas com um processo de desenvolvimento maior do capitalismo nacional e assim podem ser analisadas. Isto se deve ao fato de que, conforme a teoria da Dualidade Básica da Economia Brasileira (RANGEL, 1957), o capitalismo industrial assumiu posição hegemônica no Brasil por volta da década de 1930, quando se estabelece a terceira dualidade e se mantêm hegemônico até 1980. Como, ao longo do desenvolvimento do trabalho, consideramos que as mudanças observadas a partir das décadas de 1950-60 no cenário nacional não apresentam uma ruptura histórica entre um Brasil arcaico e outro moderno, chegamos à conclusão que para entender a essência do desenvolvimento urbano dos municípios do interior paulista a partir da segunda metade do século XX, era necessário que analisássemos o momento anterior à sua manifestação fenomênica, para encontrar as raízes dos fenômenos observados.

O debate sobre a questão habitacional no Brasil remonta às décadas de 1930 e 1940, com o início das discussões acerca da intervenção direta do Estado no setor habitacional e a criação da primeira instituição pública voltada para o provimento de casas para parcela da população (Fundação Casa Popular) e se desenvolve a partir de 1964, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH)[1].

A partir da redemocratização e do período de influência do pensamento neoliberal sobre a esfera política e social, possibilitado pela falência do modelo de Estado interventor, o debate a respeito da Política Nacional de Habitação (PNH) e das necessidades de moradia de grande parte da população brasileira declinou. Houve um verdadeiro desmonte das estruturas criadas durante o período militar,

[1] No entanto, como aponta o estudo "Habitação Popular: um inventário da ação governamental." (GAP-FINEP, 1985), as preocupações sobre a moradia de nossa população começam a surgir já no final do século XIX, motivada pelo agravamento das condições gerais das habitações dos imigrantes e da população pobre que afluía à cidade, dispensada devido ao enxugamento dos quadros da fazenda, que, segundo Rangel (2005) alcançava naquele momento um maior desenvolvimento e especialização produtiva, para atender o aumento da demanda do mercado internacional.

representado pela extinção física do Banco Nacional de Habitacional, mas que vai mais além, com a desvirtuação de todos os projetos de financiamento e produção de habitações populares. Assim, entre os anos de 1986 e 2002, podemos dizer que a grande maioria das ações teve um viés marcadamente mercadista, ou seja, segundo a lógica do mercado.

Em momento recente, mais precisamente a partir de 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em meio a diversos temores e ameaças de um governo "excessivamente à esquerda", foram promovidas diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico e institucional, resgatando em determinados setores a capacidade de planejamento de médio e longo prazo, relacionada também à criação e consolidação de políticas de inclusão e assistência social. Neste novo contexto, a Política Nacional de Habitação ganhou novos contornos, principalmente a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2004, braço do governo responsável exclusivamente para o tratamento das questões urbanas, com o objetivo de articular as questões que permeiam a cidade, como o desenvolvimento urbano, habitação, transportes públicos, etc.

Durante o período de sua consolidação, entre 2004 e 2005, a Política Nacional de Habitação e o Ministério das Cidades foram duramente atacados e criticados por oposicionistas e pelo ceticismo de jornalistas e determinados grupos de intelectuais, que consideravam a criação de mais ministérios apenas como uma forma do governo de acomodar os diversos interesses de seus aliados na estrutura do poder. No entanto, a partir de 2006, com a recuperação de parte da capacidade de investimento do Estado, por meio de medidas de ajuste fiscal, houve uma brutal elevação dos investimentos do governo federal no setor habitacional, que no ano de 2009 chegou a representar 70% de todo o crédito disponível para financiamento no Sistema Financeiro Nacional (CAIXA, 2010). Além disso, diferentemente do que aconteceu nos períodos anteriores, houve um grande esforço de reestruturação da PNH, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM). Por fim, devemos destacar o grande esforço promovido pelo Ministério das Cidades com o intuito de articular as três esferas de governo (municipal, estadual e federal), criando programas para o desenvolvimento de estruturas e burocracias específicas em cada município para lidarem com o problema habitacional (Conselho Municipal e Estadual

de Habitação, Fundo Municipal e Estadual de Habitação, Política Municipal e Estadual de Habitação).

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO E HABITAÇÃO: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL

A discussão que ora apresentamos visa ressaltar a posição teórica que servirá de base para a análise da questão habitacional ao longo deste trabalho. Para a melhor compreensão da discussão aqui realizada, o presente capítulo foi dividido em quatro partes.

Em primeiro lugar, partimos de uma abordagem do desenvolvimento brasileiro para entendermos o modo como as variações nas formas com que a sociedade lida com a questão da habitação se relacionam com os períodos de mudança histórica em nossa formação socioespacial. Com base em Ignácio Rangel e Milton Santos, buscamos realizar um esforço teórico que nos amparasse na discussão acerca das formas assumidas pela habitação ao longo do desenvolvimento da formação socioespacial brasileira, discussão realizada mais profundamente no capítulo 2.

Na segunda parte, trazemos esta discussão especificamente para o processo de industrialização, mais precisamente para o momento de passagem de uma economia baseada na monocultura exportadora (café), para outra baseada na indústria. Enfocamos o processo de desagregação do complexo rural e o que Rangel (2005) tratou como o seu "reaparecimento" no seio das famílias urbanas, ou seja, os "serviços domésticos", para mostrar como este se relaciona com o aparecimento dos dois circuitos econômicos, de Milton Santos (2002).

Na terceira parte, discutimos as razões pelas quais as elites que compõem o pacto de poder necessitam influenciar o processo de produção do espaço, por meio da conformação de um padrão de acumulação, esboçando sua dinâmica básica.

A utilização em conjunto da teoria da Dualidade Básica da Economia Brasileira (RANGEL, 2005) e a teoria dos Dois Circuitos da Economia Urbana (SANTOS, 2002), a nosso ver, permite relacionar as mudanças que envolvem a

habitação com a dinâmica de desenvolvimento nacional, auxiliando na formulação de nossa interpretação da problemática habitacional.

Como exemplo, não podemos entender o fato de que até meados da década de 1950, o processo de urbanização no interior paulista, diferentemente do que ocorreu na Capital do estado, era vinculado muito mais ao campo do que à indústria (SPOSITO, 1984), sem termos em mente o pacto de poder que se formou durante o processo de industrialização nacional (RANGEL, 2005). E que este mesmo pacto se relaciona com o surgimento de duas grandes áreas metropolitanas, onde a produção das novas áreas urbanas se fazia através da superação progressiva da lógica rentista pela lógica capitalista de produção do espaço, ao mesmo tempo em que nas cidades interioranas era a transposição das experiências de especulação imobiliária das zonas de expansão agrícola para os surgentes municípios do sertão paulista, uma das principais responsáveis pelas características gerais da expansão de seus núcleos urbanos. E, por fim, que estes processos levaram à criação de uma área concentrada onde as relações capitalistas de produção despontavam como as formas sociais hegemônicas, e uma vasta região composta por centenas de pequenas cidades, com alguns núcleos regionais onde uma elite latifundiária dominava conjuntamente com um capitalismo comercial.

Por fim, realizamos as considerações finais sobre tudo o que foi discutido neste capítulo.

1.1. A teoria da dualidade básica e os dois circuitos da economia urbana

A teoria da Dualidade Básica (RANGEL, 2005) permite abordar a trajetória histórica nacional de forma dialética, na medida em que: a) estabelece que nossa formação social é compreendida por mudanças entre pactos de poder formados ao redor de duas classes econômicas dominantes; b) considera que as mudanças nestes pactos de poder são induzidas por transformações cíclicas no centro do capitalismo mundial (países desenvolvidos); c) diz que, a cada mudança no pacto de poder, a economia brasileira realiza um esforço de modernização, tanto em suas relações internas de produção, como nas relações com o mercado mundial.

Já segundo a teoria dos dois circuitos da economia urbana (SANTOS, 2002), o desenvolvimento característico dos países do “terceiro mundo” (incompleto e parcial) resulta na formação de dois circuitos econômicos, como resposta à

existência de níveis de consumo distintos em nossa sociedade (um inferior e outro superior), fruto da enorme disparidade de renda.

O circuito superior seria dotado das mais modernas técnicas e práticas de produção e consumo, dispondo de grande volume de crédito bancário institucional, apoio estatal, sendo capaz de articular a economia em nível macro e atuando em diferentes escalas de modo verticalizado (cidade, região, mercado internacional).

Enquanto isso, o circuito inferior mesclaria práticas arcaicas de produção e comercialização com técnicas modernas, utilizando pouco capital, crédito pessoal a juros altos, nenhum apoio estatal e atuaria principalmente em nível micro (escala urbana), sem inter-relações regionais e nenhuma ou pouca articulação entre escalas.

Existem dois pontos de intersecção destas teorias. O primeiro deles está justamente na idéia de modernizações. Tanto Rangel (2005) como Santos (2002) consideram que as modernizações, nos países periféricos, são colocadas de fora para dentro; todavia, uma vez internalizadas, interagem com a realidade existente e produzem novas formas. Santos (2002) as define como a difusão de inovações em um sistema, irradiando-se de um pólo, ou país dominante, localizado no centro do sistema capitalista mundial, em direção aos países periféricos ou subdesenvolvidos. Esta visão valoriza as atuações dos diferentes agentes econômicos na distribuição das atividades e da riqueza pelo espaço, analisando as relações entre circuito superior e inferior na formação de padrões espaciais baseados nas forças de concentração e dispersão inerentes ao sistema capitalista.

Rangel (1957), por sua vez, trata a idéia de modernizações em um sentido mais estrito, voltado para o estudo da dinâmica e do processo de desenvolvimento brasileiro. Ele considera que o Brasil passa por ciclos de modernização, vinculados à dinâmica da economia mundial, sendo que em diferentes momentos de sua história o país foi “instado” a se modernizar para assumir um novo papel demandado pela economia internacional. Esta modernização ocorre através de mudanças ou em nossas relações de produção, ou em nossas relações com o mercado exterior, obrigando o país a reestruturar-se em suas relações sociais e econômicas, (re)combinando formas socioeconômicas antigas e modernas em um modo de produção particular e original, denominado pelo autor de dualidade.

Da mesma forma que Rangel (1954), Santos (2002) defende a idéia de que o Brasil sempre orbitou em torno do centro do sistema capitalista mundial e sofre os efeitos da expansão e retração destas economias. Para Rangel (1954), a economia nacional se complexifica e progressivamente adquire dinâmicas próprias a cada processo de modernização, caminhando para um momento em que atingiria o mesmo grau de modernização dos países industrializados. Sua abordagem valoriza a atuação do Estado como agente regulador e formulador das políticas macroeconômicas e setoriais, colocando-o como o responsável por guiar e induzir o desenvolvimento socioeconômico nacional, sem esquecer-se de que este é hegemonizado pelas elites econômicas nacionais através dos pactos de poder.

O segundo ponto de contato entre estas duas teorias se faz no interior do processo de industrialização nacional, mais especificamente no processo de abertura do complexo rural (ou unidade semi-natural) em direção à economia de mercado (RANGEL, 1954). O complexo rural tem essa denominação porque, dentre outras características, é composto por um conjunto de atividades que formam uma unidade econômica capaz de produzir internamente quase todos os bens de que necessita, excluindo-se alguns itens que devem ser adquiridos externamente, mediante a comercialização de parte de sua produção no mercado externo (troca por riqueza monetária).

O processo de industrialização brasileiro em seus primeiros momentos, segundo Rangel (1954), pode ser descrito basicamente como a expulsão progressiva de atividades econômicas específicas (produção de vestimentas, calçados, processamento de alimentos, etc.) do interior do complexo rural em direção ao mercado. Durante este processo, há a transferência progressiva de recursos (mão-de-obra, principalmente) e de atividades econômicas do complexo para a economia de mercado. Em troca, há um duplo ganho de produtividade no sistema, pois a atividade incorporada pela economia é mais eficiente, produzindo quantidade maior da mesma mercadoria, enquanto no complexo rural o excesso de capacidade deixado pela eliminação de uma atividade poderá ser revertido para a ampliação do excedente agrícola. O incentivo para que isto ocorra é o ganho geral de riqueza obtido pela sociedade como um todo.

Rangel (1954), ao avançar a discussão para momentos mais atuais, traça um paralelo interessante entre o complexo rural e as novas formas de relações

sociais urbanas produzidas pelo trabalhador, em seu impulso de atender suas necessidades, denominadas de “serviços domésticos”. Para o autor, estes serviços teriam o mesmo resultado das atividades do complexo rural, ou seja, produziriam bens e serviços que os trabalhadores não seriam capazes de conseguir através do mercado. Desta forma, poupariam recursos (mão-de-obra) que poderiam ser utilizados na economia, tendo o efeito de diminuir a renda socialmente gerada, já que deixariam de empregar tais recursos em atividades mais produtivas. A diferença básica é que na cidade esta produção aparece como residual (poupança de recursos), enquanto que no complexo rural ela seria dominante, ou principal.

Todavia, há outro fenômeno que advém, ao mesmo tempo, das necessidades de “poupança” pelos trabalhadores e do crescimento das novas necessidades de consumo criadas pelo progresso tecnológico (SANTOS, 2002). Tal fenômeno é o aparecimento de um circuito inferior na economia para o atendimento das necessidades específicas que, devido ao estágio recente de desenvolvimento tecnológico, não podem mais ser atendidas pelo desenvolvimento de atividades produtivas no interior da família. Ao passo que é possível no interior da família remendar uma roupa ou promover reparos em móveis danificados, a unidade familiar não é capaz de produzir toda a vestimenta necessária e é tecnicamente incapaz de confeccionar móveis e outros equipamentos complexos, mas absolutamente necessários para a moderna reprodução social.

Assim, para uma demanda reprimida e incapaz de se realizar por meio do mercado formal, criou-se uma subforma econômica que, por meio de diversos expedientes, conseguiria atender as demandas destas famílias de baixa renda. Este circuito inferior ocorreria não apenas conjuntamente com o circuito formal (ou superior), mas teria relações profundas com ele, em que haveria trocas de recursos, favoráveis sempre à parte superior da economia (SANTOS, 2002), ou seja, um fluxo econômico entre os extratos de baixo e alto rendimento, que implicaria em transferência contínua de renda em favor destes últimos.

A articulação destes autores permite vislumbrar a habitação, enquanto elemento para o entendimento do desenvolvimento social brasileiro, em suas mais variadas formas – forma-capital, forma-valor de troca, forma-valor de uso – e nas suas relações tanto com o capital (aluguel, venda, reserva de valor, etc.) quanto com

o trabalho (reprodução da força de trabalho, poupança, expansão da capacidade de consumo, alternativas para o problema da habitação, etc.).

Aprofundaremos agora os aspectos específicos das relações estabelecidas entre estas duas teorias.

1.2. Modernizações e desenvolvimento: relações entre a teoria da dualidade básica da economia brasileira e a teoria dos dois circuitos da economia urbana

Em um esforço para realizar uma análise baseada na teoria crítica sobre a economia brasileira, Ignácio Rangel desenvolveu a teoria da "Dualidade Básica da Economia Brasileira", em 1957. Esta teoria explica o desenvolvimento brasileiro em termos de luta de classes, ao mesmo tempo em que supera a análise econômica keynesiana, "colocando em pé de igualdade conceitual a economia nacional e o resto do mundo" (GUIMARÃES, 1994, p. 65). Isto quer dizer que permite, através de uma análise a partir do desenvolvimento das relações dialéticas de poder entre as classes sociais dominantes, e das relações externas com a economia mundial, realizar singular interpretação da história do desenvolvimento nacional.

Para aprofundarmos o entendimento do que vem a ser a teoria da Dualidade Básica, devemos esclarecer dois conceitos importantes, quais sejam o de pólos e o de lados da economia nacional.

Cada Dualidade Básica da economia brasileira é composta por dois pólos, um externo e outro interno. Pólos podem ser entendidos, segundo Guimarães (1994, p. 64), "como diferenças econômicas regionais e/ou estruturais dentro de uma economia nacional". Na teoria rangeliana, cada pólo é representativo de uma das duas classes dominantes, situação característica do caso brasileiro – apenas duas classes hegemonizam o pacto histórico de poder de nossa realidade nacional. Como exemplo, na primeira dualidade (1822-1888) há no pólo interno os senhores de escravos, enquanto no lado externo domina a burguesia comercial.

Cada pólo é composto, por sua vez, de dois lados, um interno e outro externo. Os lados de cada pólo exprimem as relações de produção das classes hegemônicas. Estas relações são correspondentes a um dos modos de produção dominantes na história humana, quais sejam, comunismo primitivo, escravismo, feudalismo, capitalismo e socialismo. Os lados internos referem-se à dinâmica própria de tais classes, enquanto os lados externos indicam as relações entre as

classes sociais dominantes no interior do país (lado externo do pólo interno/lado interno do pólo externo) e do conjunto com a economia mundial (lado interno do pólo externo/lado externo do pólo externo).

O movimento dialético da Dualidade Básica é dado pela teoria dos ciclos de Kondratieff, os quais demonstram a existência de um movimento de conjunto do capitalismo mundial. Por meio de uma análise estatística de diversos dados econômicos das principais nações capitalistas de sua época, Nicolai Kondratieff , em 1925, identificou empiricamente “uma economia mundial” (GUIMARÃES, 1994, p. 69), movendo-se de forma cíclica, com períodos de ascensão e de decadência com duração de aproximadamente 25 anos cada. A cada fim de um ciclo e início de outro, o capitalismo mundial passa por grandes mudanças estruturais e tecnológicas. Os períodos de crise demonstram o momento em que a economia mundial se reestrutura, preparando mudanças em seu paradigma tecnológico e/ou organizacional, a fim de promover um novo período de crescimento, momento em que estas novidades são absorvidas e repassadas para o conjunto de toda a economia. Os períodos de ascensão e decadência também podem ser relacionados com grandes mudanças na conjuntura histórica mundial, com declínio ou expansão de hegemonias políticas e/ou econômicas e outros fatores históricos de grande repercussão.

Rangel, aproveitando-se destas qualidades do ciclo de Kondratieff, utilizou-o para analisar o movimento histórico da economia brasileira, pois esta, além de ter seu ritmo interno, sempre em sua história gravitou em torno de um centro global do capitalismo. Assim, considerou que a cada variação cíclica da economia mundial, o Brasil era instado a responder a altura da mudança, reestruturando-se em suas relações internas e externas ao longo do tempo. Frente a isso, elaborou cinco “leis” que exprimem as **tendências** históricas de nossa formação social:

> 1ª lei: quando as forças produtivas da sociedade crescem, entrando em conflito com a estrutura de relações de produção da Dualidade vigente, esta se transforma pela mudança de apenas um dos pólos, guardando o outro a sua estrutura; 2ª lei: alternadamente, mudam o pólo interno e o externo; 3ª lei: o pólo muda pelo processo de passar para o lado interno o modo de produção já presente no seu lado externo; 4ª lei: em conseqüência, o lado externo do pólo mutante muda-se também, passando a adotar as instituições características de um modo de produção mais avançado; 5ª lei: as mudanças da Dualidade Brasileira, como formação periférica que é, são provocadas não apenas pelo desenvolvimento nacional das forças

> produtivas, mas também por mudanças no comércio internacional (GUIMARÃES, 1994, p. 71)

Em decorrência às necessárias mudanças estruturais da economia brasileira, o equilíbrio entre as classes sociais é abalado pela inevitável reestruturação das relações de produção, abrindo espaço para uma alteração no pacto de poder, seja pela transformação de uma das duas classes sociais dominantes, seja pela substituição de uma destas. Quando ocorrem estas mudanças, conforme as leis/tendências da Dualidade Brasileira, dois fenômenos acontecem: as forças produtivas do país se ampliam pela introdução de relações de produção mais modernas; cada uma das classes detém o poder político (hegemônico) e econômico. As classes sobreviventes do processo de reestruturação da economia nacional detêm sempre o poder político, enquanto a nova classe possuirá sempre o poder econômico. Esta é a relação que caminha para o inescapável pacto de poder.

Seria, portanto, justamente nas transições destas fases que as modernizações surgidas no centro do sistema seriam introduzidas e disseminadas no interior de nossa sociedade (fases A) e, depois de estabelecidas, formariam ambientes em que sua generalização nas estruturas sociais seria tal que criaria barreiras para a difusão de outras modernizações (fases B), tornando necessária a destruição, recriação ou transformação das antigas estruturas sociais, produzindo um novo ambiente propício para a sua (re)produção. Isto porque cada onda de modernização carrega seu conteúdo social próprio, permitindo aos grupos favorecidos por este novo estado de coisas abstraírem o máximo proveito desta situação.

Quando já estabelecidos, estes grupos tendem a combater novas tendências que resultariam em alterações e perdas em seu *status quo*, geralmente opondo-se a um novo grupo, que surge como representante destas mudanças, renovando os movimentos de vanguarda e conservadorismo no interior da sociedade. Em suma, seriam criados assim, momentos de aceitação e de resistência em relação ao processo de difusão de inovações. Desta forma, as crises cíclicas do capitalismo internacional – o motor que favorece as mudanças de classe nos estudos de Rangel (2005) – também contribuem para a formação dos períodos de modernizações nacionais.

Um exemplo deste movimento foi a intensificação do processo de destruição da forma de produção rentista de habitações, vinculada a capitais originários da economia cafeeira, e da instauração da forma de produção e comercialização capitalista da casa, a partir da década de 1940, com o início dos investimentos estatais e privados (fundos de pensão) neste setor, contrariando a lógica liberal que vigeu durante o período da primeira república (1888-1930) (BONDUKI, 1998). Estas transformações estavam no seio do processo de destruição das regras da economia mercantil e da instauração de modos e relações de produção e comercialização capitalistas, que predominou durante toda a segunda parte da primeira metade do século XX, e correspondeu a um movimento de expansão das relações capitalistas industriais no mundo.

Outro exemplo em que podemos entender mais claramente as relações entre o movimento do sistema econômico mundial e os seus impactos na formação socioespacial brasileira é o do desenvolvimento do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil. O desenvolvimento, a partir de 1964, de uma estrutura para financiamento maciço de produção habitacional, encontra-se em um contexto de generalização, no sistema capitalista, de inovações e modernizações produzidas no interior das sociedades capitalistas avançadas pós II Guerra Mundial. Segundo Melo (1990, p. 37), “a produção capitalista de habitação em larga escala é um fenômeno específico que está associado a uma determinada forma histórica da produção e consumo do excedente”, surgindo primeiramente nos países centrais, como os Estados Unidos e Inglaterra (década de 1930), e vinculada ao desenvolvimento e expansão de um regime de acumulação intensiva. Insere-se em um conjunto de inovações que implicam em reestruturação ampla nas formas de produção e consumo, como a criação de políticas sociais de “*wellfare state*” e produção e consumo de massa, e sua difusão nos países periféricos implicou em um aprofundamento das relações capitalistas no interior destas sociedades. Desta forma, seus desdobramentos para os demais países do sistema capitalista mundial, inclusive o Brasil, podem ser encarados como resultado e resultante do processo de expansão do sistema capitalista como um todo, pela generalização progressiva de formas avançadas e modernas no resto do sistema econômico mundial.

Estes movimentos de generalização de inovações são cíclicos e correspondem a uma sucessão histórica de grandes transformações sociais,

políticas e econômicas em escala global. A sucessão de modernizações, para Santos (2002), define os períodos da história econômica em nível mundial. Como os países periféricos e os países centrais estão interligados mundialmente através do mercado internacional, “a história dos espaços periféricos – os espaços do Terceiro Mundo – confunde-se com a dos países pólos” (SANTOS, 2002, p. 32). Esta noção de movimento dada pela idéia de “sucessões” de um conjunto de modernizações é fundamental, segundo o próprio autor, para a “compreensão dos impactos das forças modernizantes e de suas repercussões sociais, econômicas, políticas e espaciais”.

Santos (2002) declara que as transformações destes “espaços derivados” ou periféricos dependem de dois fatores, quais sejam, o momento em que ocorre a intervenção das primeiras forças externas sobre um determinado país e os impactos sucessivos de novas ondas de modernizações. Segundo o autor, o momento em que esta difusão de modernizações torna-se verdadeiramente um processo mundial pode ser encontrado na revolução comercial encabeçada pelos países ibéricos. Em suas palavras, “é a partir do século XV que o mundo “não-civilizado” conhece a influência do mundo “moderno”, através da revolução comercial comandada por Espanha e Portugal. Antes, nenhum pólo de civilização relativamente mais avançada (tais como o mundo árabe ou a China) tinha sido capaz de se impor à totalidade do planeta” (SANTOS, 2002, p. 33).

Cada mudança no centro do sistema mundial, que resultasse em alterações no que Santos (2002) denomina de subsistemas políticos, econômicos, sociais, culturais e morais, seriam projetadas de formas diferenciadas sobre os “espaços dependentes”. Isto ocorre porque o impacto das modernizações é seletivo, atingindo os países subdesenvolvidos em uma grande variedade de formas. Com base nesta idéia, existiriam três modernizações (comercial, industrial e tecnológica).

A modernização que ora vivenciamos é a tecnológica, comandada pela grande indústria, “representada essencialmente pelas firmas multinacionais e seus suportes, tais como as formas modernas de difusão de informações” (SANTOS, 2002, p. 35). Este período se diferenciaria dos demais pela sua enorme capacidade de revolucionarização, baseada na difusão generalizada nos países periféricos da informação (propaganda) e do consumo.

A seletividade do impacto das modernizações está relacionada com dois fatores principais. O primeiro deles é a posição em que o país se encontra na divisão internacional do trabalho, ou seja, na quantidade e nos tipos de relações comerciais que estabelece com as outras nações do mundo. Isto interfere na qualidade e na intensidade com que a "onda de modernizações" o atingirá. O segundo, conforme já apontado anteriormente, é o "arranjo estrutural da sociedade" (luta de classes), que define as formas e a velocidade de absorção destas modernizações no interior de uma determinada formação socioespacial, bem como as barreiras e os incentivos à generalização de certos elementos destas ondas. Nas sociedades capitalistas, estas diferenças na velocidade de absorção das modernizações se relacionam com a capacidade de consumo de cada grupo social, ou seja, com a distribuição de riqueza dentro do sistema (dois circuitos da economia urbana). Já as barreiras e incentivos são desenvolvidas de acordo com os interesses e os conflitos proporcionados pelas relações entre as classes hegemônicas e a estrutura social, que por meio do pacto de poder influenciam as relações entre o país e a economia mundial.

Santos (2002) ressalta que a própria existência dos dois circuitos da economia urbana é fruto da modernização tecnológica, fenômeno recente posterior à Segunda Guerra Mundial. No entanto, seus elementos foram forjados ao longo das sucessivas reações dos espaços periféricos às ondas de modernizações, sendo que em cada uma das diferentes formações nacionais eles se manifestariam de modo diferente. Isto porque além das diferenças que cada espaço apresenta entre si, variadas também são as possíveis combinações que neles podem ocorrer.

Podemos tomar como exemplo dos resultados da seletividade das ondas de modernizações o fato de que até a Primeira Guerra Mundial, tanto no Brasil como na Inglaterra, o índice de pessoas que viviam em casas alugadas era superior a 80% (MERRET, 1965; BONDUKI, 1998). Salvaguardadas as devidas proporções, seria possível fazer também comparações qualitativas entre as duas realidades à mesma época, como os tipos de habitação para as populações mais pobres e a grande presença do setor privado neste campo nos dois países. No entanto, a existência de outros fatores das mais variadas ordens (cultural, econômico, político, social), levou a situações extremamente diferentes no decurso histórico. Enquanto na Inglaterra prosperaram as soluções mercadológicas para a questão habitacional, pautadas em uma melhor distribuição de renda, no tamanho e organização do setor privado

nacional, em um setor financeiro desenvolvido e na grande disponibilidade de capitais, no Brasil o Estado exerceu um papel fundamental na viabilização do acesso à casa própria de grande parte da classe média e dos grupos sociais de baixa renda. Segundo Botelho (2005), foram produzidas em torno de 4,4 milhões de moradias nos 22 anos de existência do BNH, mas apenas um terço destas foram para as camadas menos favorecidas da população.

A utilização das teorias de Rangel e Santos auxiliam a análise que aqui se pretende, na medida em que a idéia de luta de classes é reforçada pelo "pacto de poder entre elites", permitindo vislumbrar os movimentos da sociedade em relação às modernizações impostas do exterior, observando como determinadas conjunturas sociais favoreceram e/ou dificultaram a difusão de determinadas inovações ao longo da história. Por sua vez, a teoria dos dois circuitos reforça a análise do ponto de vista do consumo e das estratégias dos diferentes grupos sociais e atividades econômicas, bem como suas relações internas e externas. Outro ponto a se ressaltar é que esta teoria possibilita uma análise espacialmente referenciada, pois se estabelece sobre uma hierarquia urbana (cidade pequena, intermediária, grande, metrópole incompleta e metrópole completa), não esquecendo as relações cidade-campo, permitindo tratar tanto as relações horizontais (inter-regionais, interurbanas) como as relações verticais que acontecem no espaço (local, regional, nacional, global).

1.3. O processo de Substituição de Importações e a dialética interna das forças sociais: a dinâmica de criação e desenvolvimento das desigualdades sociais

Encerradas as considerações sobre as relações entre as dinâmicas macroeconômicas e o desenvolvimento da formação social brasileira, discutiremos a dinâmica interna do desenvolvimento capitalista nacional. Iniciaremos com a idéia, defendida por Rangel (2005), do processo de substituição de importações como motor do capitalismo brasileiro. O que é este processo e de que forma ele se relaciona com a teoria da dualidade?

Segundo este autor, substituição de importações pode ser descrito como o *modus operandi* do processo de industrialização nacional, isto é, a forma como tal processo se deu. Tenta explicar como se desenvolveu o capitalismo industrial no

Brasil e, portanto, insere-se como um dos processos que compõem a evolução histórica nacional nos quadros da Dualidade Básica da Economia Brasileira.

A industrialização, nos moldes descritos por Rangel (1954), remete ao processo de abertura do complexo rural, ou seja, ocorre concomitante à desagregação do latifúndio exportador. O processo de substituição de importações teria duas causas imediatas:

> a) causa exógena ou primeira: diminuição da capacidade do nosso país importar, a partir da queda na necessidade dos países centrais de importar os nossos produtos;
>
> b) causa endógena ou derivada: aumento da propensão do nosso país a importar, que decorre dos investimentos nos projetos de substituição.

Como no Brasil a capacidade de importar sempre esteve historicamente ligada à possibilidade de obtenção de divisas por meio da exportação de produtos primários, as retrações no comércio mundial que resultam na queda da demanda externa por nossos produtos afetavam a capacidade nacional de importar (trocar divisas por produtos importados), originando no mercado interno uma demanda reprimida pela insuficiência de produtos (diminuição da capacidade de importar por escassez de divisas obtidas pela exportação). O mesmo efeito é obtido quando há diminuição na oferta destes produtos demandados por nossa economia no mercado internacional, o que igualmente cria demanda insatisfeita.

O processo de substituição de importações ocorre quando o mercado interno, reagindo a esta súbita escassez, se reorganiza para produzir parte destes produtos internamente. Todavia, ao mesmo tempo em que conseguimos eliminar produtos da nossa pauta de importação, aumentamos contraditoriamente as nossas necessidades de importações, já que incluímos agora novos produtos que são demandados pelos segmentos econômicos criados durante a substituição (geralmente produtos intermediários, ou bens de capital). Estes produtos levam a uma pressão na balança comercial maior do que o alívio gerado pela eliminação das necessidades de importação dos produtos substituídos, pois em geral custam mais caro, reforçando a necessidade de continuação do próprio processo de substituição de importações (RANGEL, 1954).

Ao desenvolver um novo setor, uma nova atividade econômica, o país aprofunda a divisão social do trabalho no interior de sua formação socioespacial, o que significa dizer que se desenvolve economicamente, não somente porque cria mais emprego e renda, mas porque amplia a capacidade produtiva interna, ou seja, a criação de riqueza. E para ampliar esta capacidade, ele necessita reorganizar internamente seus fatores de produção, que podem ser resumidos basicamente, segundo Rangel (2005), ao trabalho, considerado recurso econômico elementar.

Quando se dão as condições necessárias para ocorrência do processo de industrialização no Brasil, a maioria dos recursos econômicos disponíveis (força de trabalho) está localizada no campo, no interior do complexo rural. Ao desenvolver um novo setor econômico, há a necessidade de transferir parte desta mão-de-obra do complexo para a economia de mercado. Este processo ocorreu em todos os países que se industrializaram, seja na primeira revolução industrial (Inglaterra), seja posteriormente (Alemanha, Rússia, Japão, Estados Unidos, etc.). Isto porque a intensificação da divisão social do trabalho em direção ao desenvolvimento de atividades de manufatura aparece como redistribuição da força de trabalho entre o setor agrícola, manufatureiro e de serviços, que em última instância reflete as relações cidade-campo (divisão geral do trabalho em uma formação socioespacial). Assim, em relação aos resultados, não importa a origem da causa (se diminuição da oferta de produtos importados ou procura por produtos de exportação), mas sim a força que é impelida ao sistema em direção à substituição.

> Seja por uma causa ou por outra, a substituição implica industrialização, ou seja, intensificação da divisão social do trabalho, redistribuição da população entre os setores agricultura, manufatura e serviços, e profundas mudanças tecnológicas em toda a produção (RANGEL, 2005, p. 87).

Estas mudanças nas relações cidade-campo (divisão geral do trabalho em uma dada formação socioespacial), além de proporcionarem ganho efetivo na produtividade geral pela redistribuição do fator trabalho entre agricultura (campo) e economia de mercado (cidade), impactam nas formas de (re)produção da sociedade, que progressivamente passam a ser feitas via mercado. Como a habitação é uma das condições *sine qua non* para a reprodução tanto individual como ampla da força de trabalho, a alteração desta divisão do trabalho estabelecida entre estes dois espaços impacta nas formas de produção da moradia. A criação de

uma massa de trabalhadores “livres” (assalariados) nas cidades exige para fins de sobrevivência que a produção e a “circulação[2]” de habitações seja feita de forma “livre” (mercadoria). No entanto, a necessidade de se estabelecer o controle sobre o fator trabalho, obriga aos grupos sociais hegemônicos o controle deste processo produtivo (propriedade da terra e dos processos produtivos) e circulatório (crédito, formas de subsídio, salário mínimo, etc.). Assim, é possível às classes dirigentes “comandarem” a redistribuição do fator trabalho pelo sistema.

1.3.1. Peculiaridades do processo de substituição de importações no Brasil e a questão habitacional

O processo de substituição de importações é comum a todas as economias que se desenvolveram tardiamente. Para avançar na discussão aqui pretendida, é necessário entendermos suas especificidades nos quadros da formação social brasileira, ou seja, analisar quando, como e em quais condições surgem novas formas e relações econômicas no país, de que modo elas alteram as relações entre os grupos sociais existentes, geram novos atores e são revestidas por discursos políticos hegemônicos.

Quando o Brasil se tornou um país independente, herdou de sua fase colonial não somente a estrutura social, mas também a produtiva. Organizava-se basicamente em dois pólos: um interno, onde predominava a existência de unidades econômicas fechadas e praticamente autônomas (o complexo rural), capazes de produzir internamente quase tudo o que precisavam, demandando apenas alguns poucos produtos no mercado externo, os quais não eram capazes de produzir (produtos mais elaborados e artigos de luxo); um aparelho comercial que era responsável por mediar as relações comerciais entre estas unidades econômicas e o mercado mundial, exportando parte da produção agrícola excedente e importando produtos manufaturados. Segundo Rangel (2005), a estruturação econômica em torno de atividades agrícolas e mineradoras de exportação era fato comum para as economias latino-americanas em geral, sendo derivada do processo de expansão do capitalismo comercial europeu.

---

[2] A palavra circulação neste contexto refere-se à disponibilidade de um produto para ser transacionado no mercado, ou seja, da circulação da posse do produto habitação no mercado capitalista.

As pessoas não utilizavam todo o tempo de trabalho nesta produção de bens exportáveis, além dos recursos naturais e de capital. Parte desses recursos sempre foi empregada na produção de bens de consumo e na criação de **acervo de capital necessário à produção para exportação**[3] (RANGEL, 2005). Desta forma, pelo baixo desenvolvimento da especialização produtiva e da divisão social do trabalho, a produtividade geral do sistema se encontrava em níveis muito baixos, já que, por causa da realização de diversas tarefas pelo mesmo grupo de trabalhadores, o aprimoramento dos processos envolvidos na produção interna dos diversos bens ficava comprometido. Para o sistema mundial, no entanto, esta situação não gerava maiores problemas, pois a retração no comércio internacional, ocasionada pela desagregação do antigo pacto colonial, não demandava maiores aumentos na produtividade destas unidades. Na verdade, segundo Rangel (2005), surtia efeito contrário, já que a escassez de mercadorias no cenário internacional favorecia as soluções internas para o atendimento das necessidades do complexo rural.

Esta situação muda quando a nova ordem mundial começa a se solidificar e a hegemonia do capitalismo Inglês entra em sua fase final. O aparecimento na Europa de novas potências industriais pressiona rumo ao aprofundamento da divisão internacional do trabalho, por meio do aumento da demanda externa, tanto por matéria-prima quanto por mercados consumidores de produtos manufaturados. O Brasil, como país exportador de produtos primários, foi instado a aumentar sua produção para o atendimento do mercado internacional, o que exigia reorganização de fatores no complexo rural. Este deveria ser atingido pelo comprometimento maior de seus recursos na produção agrícola. Como o principal fator de produção se resumia ao trabalho, a solução implicava na diminuição do dispêndio de mão-de-obra em atividades produtoras de bens de consumo interno e na transferência do excedente para as atividades agrícolas. Para o abastecimento destas necessidades, restava substituir este atendimento de duas formas: aquisição destes mesmos produtos no mercado externo; organização desta mesma atividade fora do complexo rural, ou seja, transpô-la à esfera da economia mercantil.

[3] Imobilização de recursos na construção de equipamentos e infraestruturas que auxiliem na produção para exportação (galpões, equipamentos agrícolas, etc.).

Por outro lado, a expansão do capitalismo comercial/industrial inglês no mundo força a destruição, em nível mundial, das relações não-capitalistas de comercialização e produção, desmantelando o tráfico de escravos e atingindo diretamente o modo de produção brasileiro, baseado na escravatura. A alternativa dos fazendeiros escravocratas será a progressiva incorporação da mão-de-obra imigrante e a adoção de novas formas de relacionamento com o trabalho[4]. A terra assume o lugar da propriedade de escravos como o fator de produção fundamental e o seu controle por parte das elites dominantes exige a difusão desta nova forma social e a legitimação jurídica que garanta este fato, ou seja, a instituição da propriedade privada da terra e sua transformação em mercadoria (lei nº 601, de 18 de setembro de 1850).

A demanda gerada pelas produções abandonadas (bens de consumo) durante a expansão das atividades agrícolas para exportação passa a ser atendida pela organização de parte da mão-de-obra imigrante não absorvida pelo complexo, a qual residirá nas cidades. Estas pessoas passam a produzir de forma semi-artesanal, em pequenas fabriquetas e indústrias, visando ao atendimento não só da demanda externalizada do complexo rural, mas das novas necessidades de consumo surgidas pela expansão das cidades, que engloba também parte da população escrava liberta. Há igualmente o investimento de fazendeiros em unidades industriais, mas principalmente para a produção de bens direta ou indiretamente vinculados às necessidades econômicas do complexo (fábricas de sacarias e outros bens intermediários e de consumo)[5].

Do ponto de vista nacional, a expansão da produção agrícola para a exportação obriga a construção de novas infraestruturas de transporte e distribuição e a reorganização do Estado e da sociedade. A especialização produtiva no interior do complexo rural abre espaço para o desenvolvimento do incipiente mercado interno nacional, devido à expansão do consumo e da produção mercantil (RANGEL, 2005). Isto reflete nas relações campo-cidade, em que as áreas urbanas (espaços privilegiados para a economia de mercado) ganham maior destaque e participação

[4] Assalariamento e formas derivadas do colonato.
[5] Para mais informações ver MAMIGONIAN, Armen. O processo de industrialização em São Paulo. In: **Boletim Paulista de geografia**, n. 59, mar. 1976.

na economia, incorporando outras funções além de administrar a exportação da produção agrícola (produção econômica e reprodução social).

Já a reprodução da força de trabalho, que ocorre cada vez mais nas áreas urbanas e, portanto, via mercado, exige o desenvolvimento de "condições gerais de reprodução" do capitalismo (LOJKINE, 1997); o impulso crescente da produção capitalista para o aumento na produtividade do trabalho (questão tipicamente capitalista) obriga ao aparecimento de formas mais complexas que atendam esta necessidade. Assim, juntamente com a criação e expansão do ensino, dos serviços coletivos urbanos (saneamento, iluminação, transporte coletivo, educação, saúde), eram demandadas novas formas de produção de habitações, capazes de atender minimamente um número crescente de moradores urbanos.

No Brasil, a forma encontrada para o suprimento das demandas urbanas por iluminação, transporte e saneamento foi entregar sua produção a empresas estrangeiras, valendo-se do "instituto da concessão dos serviços públicos a empresas estrangeiras privadas" (RANGEL, 2005), salvo quando estas não interessavam às empresas ou quando a atuação do Estado era indispensável.

Em relação à questão habitacional, devido ao caráter liberal do governo brasileiro no período de República Velha, buscou-se solucionar estas questões via mercado, pela produção de casas para aluguel (BONDUKI, 1998). Ao Estado, coube apenas regulamentar e fiscalizar o processo produtivo de habitações, ao mesmo tempo em que estimulava a construção de casas por agentes privados, através de incentivos fiscais e subsídios ao processo produtivo, além de se valer de medidas sanitaristas e da destruição ocasional de bairros de baixa renda em áreas próximas aos lugares de moradia da elite econômica (GAP-FINEP, 1985).

A produção de casas para aluguel era um setor altamente rentável, pois, apesar das medidas governamentais, não possuía limites à super-exploração dos locatários. Isto porque não havia fiscalização suficiente para fazer cumprir a lei e a legislação a favor dos inquilinos era muito fraca (BONDUKI, 1998). Assim, fenômenos como os cortiços eram resultado da própria dinâmica de acumulação destes capitais, resultando em ambientes altamente insalubres para os trabalhadores urbanos, onde várias famílias habitavam a mesma casa, dividindo poucas e mal equipadas instalações sanitárias.

A **produção rentista** era hegemônica por ser interessante à dinâmica de acumulação das classes dominantes no pacto de poder, pois o setor de produção de casas para aluguel se constituía como um subsistema econômico seguro, representando o papel de um mercado de capitais, mas também sendo instrumento de preservação de riqueza quando dos momentos de crise econômica. Desta forma, a rápida expansão da demanda por habitações, motivada pela aceleração no crescimento da população urbana brasileira, tornara o investimento de recursos na produção de moradias muito vantajoso para os capitais comerciais e bancários atrelados à produção cafeeira, servindo como *lócus* de reinvestimento e valorização do excedente acumulado por estes grupos. Além disso, pequenos e médios proprietários, de diversas origens (imigrantes que vieram para cá com recursos ou que acumularam certo capital através da pequena produção mercantil: pequenos comerciantes, artesãos, pensionistas, etc.), também reinvestiam seus recursos acumulados nesta produção (BONDUKI, 1998).

Neste cenário é que se pautaria a acumulação primitiva no Brasil, que serviria para criar os fundamentos do processo de industrialização por substituição de importações. A partir de 1910 (MAMIGONIAN, 1976), os imigrantes europeus foram progressivamente adquirindo aquelas primeiras indústrias criadas pelos fazendeiros latifundiários, formando o núcleo da classe dos industriais nacionais.

Com a crise da bolsa de valores de 1929, a riqueza dos cafeicultores que lá estava investida foi pulverizada, atingindo duramente este grupo em seu lado financeiro , mas também no lado produtivo, com a diminuição de consumo de café brasileiro e pelo aumento da competição com outros países produtores (TAVARES, 1977). O enfraquecimento desta classe dominante abriu espaço para que a burguesia industrial pudesse ascender ao poder nacional, por meio da entrada no pacto de poder como um dos sócios hegemônicos, assumindo os latifundiários o outro pólo (RANGEL, 2005).

A burguesia industrial não detinha força suficiente para assumir sozinha o poder nacional, mas foi capaz de impor transformações progressivas nas esferas sociais, políticas e econômicas, que impuseram a lógica do mercado capitalista sobre a anterior. As maiores transformações foram, internamente, a instauração das leis trabalhistas, que deram as bases para a criação de um mercado nacional de mão-de-obra (OLIVEIRA, F., 2003), e externamente, a tomada do controle do

câmbio, que pôde ser utilizado da forma que melhor convinha à indústria, ou seja, importação de produtos intermediários e a criação de barreiras para a entrada de produtos industriais que competiam com sua produção (neste momento, bens não duráveis).

O avanço do processo de industrialização e do mercado favoreceu a expansão das cidades e, por conseguinte, a pressão para a abertura do complexo rural e a transferência de população deste para a cidade e para as atividades de mercado (indústria e serviços). Isto provocou o crescimento das áreas urbanas e a necessidade de expansão dos serviços públicos coletivos, através do fortalecimento da presença do Estado na economia, e a destruição da lógica rentista de (re)produção do espaço urbano, atrelada aos capitais comerciais vinculados à economia cafeeira.

Ao mesmo tempo em que buscavam a destruição das relações hegemônicas dominantes vinculadas ao pacto de poder anterior, os grupos industriais também visavam obter apoio e legitimidade política dos trabalhadores operários, por meio da criação de benefícios específicos que o distinguiriam dos demais grupos sociais. Um destes benefícios foi o surgimento e a disseminação da ideologia da casa própria[6], com o incentivo ao desenvolvimento e expansão dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)[7] e de Caixas Econômicas, a partir de 1930, e a criação da Fundação Casa (1946), órgão estatal para construção de casas populares. Os IAPs eram instituições previdenciárias, vinculadas a categorias profissionais específicas, que por meio dos recursos acumulados com as contribuições de seus associados, financiavam unidades habitacionais principalmente para seus membros (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Apesar da busca por apoio político de setores da classe trabalhadora, devido a esta limitação dos IAPs em financiar habitações para seus associados, mas também pela diminuição da produção rentista de habitações, desestimulada pela

[6] A expressão “ideologia da casa própria”, neste texto, refere-se especificamente ao período Vargas, em que por meio do discurso público e acadêmico e da propaganda política, criou-se no imaginário popular uma visão idealizada da casa-própria, cuja propriedade tornaria o orçamento da massa trabalhadora livre deste pesado encargo mensal, possibilitando maior capacidade de consumo e estabilidade financeira, pois ajudaria as famílias dos trabalhadores a formar um patrimônio pessoal. A respeito da ideologia da casa própria, consultar: BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.

[7] O primeiro IAP foi criado em 24 de janeiro de 1923 e era voltado para os empregados das empresas ferroviárias (BRASIL, 2011).

criação da lei do inquilinato, a maior parte dos grupos urbanos foi prejudicada neste momento histórico de transição entre pactos de poder. No entanto, esta parcela da população ainda precisava morar e se ela não era capaz de conseguir uma casa pelas vias normais (mercado formal e Estado), seria necessário criar formas alternativas para tal. Estas alternativas não poderiam ser criadas do nada, mas baseadas no conhecimento histórico acumulado pela sociedade brasileira, respeitando os limites e possibilidades do sistema econômico vigente. É sobre este tema que trataremos a seguir.

1.3.2. Os “serviços domésticos”: efeitos da transferência da economia natural para as cidades

Embutido no amplo processo de industrialização e de abertura do complexo rural está outro processo, igualmente importante para entendermos por que diversas formas arcaicas de relações socioeconômicas ainda sobrevivem fortemente no nosso dia a dia (como a autoconstrução de moradias e o rentismo, por exemplo). A transferência de população do campo para a cidade, segundo Rangel (2005), recria de forma distorcida as condições da economia natural (produção interna de bens para consumo) na cidade, na forma de “serviços domésticos”.

> Os serviços domésticos são, na verdade, uma forma decadente da economia natural, tal como ela se apresenta no complexo rural, como se esse complexo se houvesse reconstituído nas condições urbanas. Em outros termos, temos novamente a economia natural, sob uma nova roupagem, competindo com a economia de mercado pelo uso dos fatores. A essa nova forma de economia natural podemos aplicar, com certas limitações, as mesmas categorias desenvolvidas para o complexo rural (RANGEL, 2005, p. 83).

Os “serviços domésticos”, tal como coloca Rangel (2005), aparecem, em primeiro lugar, como resultado da transferência incompleta de mão-de-obra do complexo rural para os setores de manufatura e serviços, resultando em uma capacidade de trabalho ociosa no interior das famílias urbanas. Em segundo lugar, surgem como uma tentativa destas mesmas famílias de poupar seus recursos (renda) pela substituição de parte dos produtos e serviços adquiridos no mercado (empregada doméstica, realização de refeições em estabelecimentos comerciais, pequenos reparos e remendos em mobília e no imóvel feito por profissionais, etc.). No entanto, ao contrário do que acontece no complexo rural, em que esta produção,

ou produto interno (P.I.), aparece como forma principal de obtenção das necessidades do complexo, o P.I. ressurge na família como forma de poupança interna do ponto de vista do sistema, ou seja, recurso não aplicado no mercado e, portanto, diminuição da renda nacional. Isto sé dá desta maneira, pois, a família, do ponto de vista do sistema capitalista estaria sacrificando mão-de-obra que, no mercado, poderia trocar por um rendimento (salário), que seria maior do que os recursos gastos na obtenção deste produto externamente (P.E.), o que aumentaria seus rendimentos e consumo e, por conseguinte, devido ao efeito multiplicador, os de todo o sistema.

> Se o fornecimento de bens de consumo é inadequado, se a estrutura da oferta desses bens diverge da estrutura da demanda da família, ou se os preços são muito altos em relação ao nível de salários, a família reage por meio de uma redistribuição de seus recursos de produção, em um esforço por recompensar, pela expansão do seu P.I., as insuficiências do P.E. (RANGEL, 2005, p. 85)

Resta falar que o produto interno se expandiria ou retrairia conforme as necessidades da família, ou seja, de acordo com a capacidade de obter renda no mercado (renda-salário). Sobre isso, Oliveira F. (2003) demonstra que, historicamente, a massa trabalhadora tem sido explorada pelo capitalismo nacional, pois, mesmo nos poucos momentos em que a expansão de sua renda resultou no crescimento de sua capacidade de consumo, os processos inflacionários e a precariedade do trabalhador brasileiro acabaram, ao longo do tempo, anulando estes ganhos. Temos, por exemplo, o fato de que em 1944, o salário mínimo real, considerado como de base 100, era pouco inferior ao de 1968, que totalizava 103,6, praticamente anulando os ganhos dos salários no período (OLIVEIRA, F., 2003). Além disso, o autor ressalta que, se considerarmos os reajustes no salário mínimo em relação ao aumento da produtividade no setor industrial, ocorreu um grande distanciamento entre os rendimentos do trabalhador e os lucros dos empresários industriais durante o período destacado.

Observando a tendência apresentada por Rangel (2005) sobre a função dos serviços domésticos no interior da família, a trajetória histórica acima apresentada aponta em direção a um esforço progressivo por parte destes “organismos sociais” de substituir produto externo por produto interno, como forma de suprir a parte não essencial de suas necessidades de consumo, de modo a

destinar a renda economizada ao consumo de bens essenciais (em última análise, a alimentação).

Isso, no entanto, é inviável a partir de certo ponto. Quanto mais se desenvolve a divisão social do trabalho, mais os novos vínculos e relações estabelecidas obrigam as famílias a assumirem determinados custos que acabam sendo incorporados de forma permanente em suas cestas de consumo. Como exemplo, temos os deslocamentos no sentido casa ←→ trabalho que, se considerarmos à luz da lógica capitalista de distribuição dos usos do solo urbano, tende a "periferizar" continuamente os trabalhadores mais pobres. Juntam-se a isso a conta de água, de luz, os impostos e demais encargos sociais e custos derivados da vida urbana. Esta situação forçaria progressivamente a substituição de gastos realizados no mercado, por atividades de serviços domésticos.

Há, assim, um limite para a expansão dos "serviços domésticos", pois, por mais que a família se esforce para (re)produzir em seu interior os produtos e os serviços que já não pode mais consumir através do mercado, sozinha é incapaz de se articular de modo minimamente satisfatório para substituir além de alguns produtos básicos. Desta forma, esta situação não pode ser levada *ad aeternum* sem comprometer o estilo de vida urbano destas famílias, gerando descontentamento geral e instabilidade, acarretando em crise do sistema capitalista como um todo. E mesmo que fosse possível, já que estaríamos substituindo produto interno por produto externo, isto é, eliminando o consumo via gasto monetário, não interessaria à acumulação capitalista que esta situação se propagasse além de certo ponto, pois resultaria no empobrecimento de todo o sistema capitalista nacional e um entrave à necessidade contínua de expansão da acumulação. É necessário, portanto, produzir uma forma de atender estas necessidades para aliviar as pressões sociais, que podem levar à falência do sistema sem, contudo, acarretar em um amplo processo de redistribuição de renda que sacrifique a posição das elites dominantes.

A resposta que a economia capitalista dá a este problema é a criação de dois circuitos econômicos coexistindo simultaneamente e de forma integrada.

> A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo

> diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços (SANTOS, 2002, p. 37).

A situação precária de grande parte das famílias no Brasil (e em outros países do mundo), força esta massa de pessoas a se reorganizarem para atender os seus desejos e necessidades, negligenciados pelo mercado capitalista formal. Santos (2005) diz que esta situação se agrava a partir do término da Segunda Guerra Mundial, quando a expansão do capitalismo se faz pela difusão da informação (propaganda) e do consumo, criando sempre novas e constantes necessidades, reforçando a ideologia do consumo no interior das sociedades dos países subdesenvolvidos. Este novo "circuito econômico" surge atrelado ao mercado formal (circuito superior) e se desenvolve ou se retrai inversamente aos movimentos deste último.

Assim, para fazer frente às novas (e antigas) necessidades, a articulação desta população em busca de substituição dos produtos e serviços fornecidos pelo mercado formal, extravasa o interior da família e atinge a massa de trabalhadores em expansão nas periferias urbanas. O resultado é a criação de um novo mercado, funcionando de forma integrada ao mercado capitalista formal, oferecendo produtos similares e de qualidade diversa a uma população cuja renda *per capta* é baixa e individualmente pouco significativa, mas que juntos formam um volume de renda absoluto e demasiado importante para ser ignorado pela economia. Assim como nos serviços domésticos e no complexo rural, suas atividades operam em baixa produtividade, possuem pouca especialização produtiva, e parte de suas relações econômicas são estabelecidas à margem do mercado capitalista. No entanto, é mercado, e por conta disto, viabiliza a existência de relações capitalistas em um "ambiente inóspito" para o que se convencionou chamar de "moderno mercado capitalista".

Em relação à produção de habitações, o arranjo de forças e interesses que vigeu no país entre as décadas de 1880 e 1930 e as transformações sociais no período 1930-1950, decorrentes da ascensão da burguesia industrial ao poder, fundamentou os principais traços que marcaram a questão da moradia no Brasil, influenciando as linhas gerais das políticas habitacionais adotadas durante boa parte do século XX (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

No primeiro momento (1880-1930), a economia de mercado que se expandia nos centros urbanos, raiz do mercado interno nacional, era secundária em relação à economia para exportação e a composição de forças que compunha o pacto de poder era voltada a atender os interesses da segunda forma (agroexportação), em detrimento da primeira (mercado interno). Assim, as condições de reprodução da crescente massa urbana não eram de importância imediata para o *status quo* na época. A enorme demanda de habitações, gerada pelo grande afluxo de imigrantes e trabalhadores expulsos pelo processo de especialização das fazendas de café, era, em sua quase totalidade, atendida pelo setor privado. Tal produção sofria pouca fiscalização do poder público, que atuava apenas quando as condições precárias de habitabilidade afetavam os bairros de elite. Isto resultava em uma grande quantidade de produtos residenciais, tão variados quanto eram os rendimentos dos trabalhadores. Desta forma, o mercado rentista de habitações alcançava tanto os grupos sociais de menor rendimento quanto os grupos sociais de renda média e alta (pelo menos os que não possuíam casa própria). Não era possível definir circuitos da economia urbana por causa disto, ou seja, a grande maioria da produção habitacional era produzida sobre a mesma lógica rentista.

A partir de 1930, com a ascensão do capital industrial ao pacto de poder e as medidas políticas e econômicas para a solidificação de sua posição hegemônica, inicia-se uma diferenciação entre a provisão de habitações "populares" e a de mercado. O combate à produção rentista desestimula a produção de habitações no Brasil, especialmente para as populações de mais baixa renda (BONDUKI, 1994), reduzindo drasticamente a quantidade de moradias ofertadas. A expansão da infraestrutura e de outros equipamentos demandados pelo crescimento do setor industrial leva à competição por materiais de construção entre os setores pesado e leve da construção civil, forçando o Estado a intervir em benefício do primeiro[8]. As sucessivas leis do inquilinato serviram para gerar excedente de matéria-prima para estas obras, ao mesmo tempo em que "estrangulava" a produção rentista (BONDUKI, 1998). Para prover moradia a importantes setores da classe trabalhadora, os IAPs e, posteriormente a Fundação Casa Popular (1946),

[8] A escassez de materiais de construção no período em questão é revelada já na criação da Fundação Casa Popular, em 1946 (FCP). Um dos objetivos iniciais do órgão foi justamente estimular a produção de materiais de construção, por meio da aquisição e formação de estoques para a produção dos conjuntos habitacionais financiados pela FCP (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

estimulavam a construção de um determinado número de habitações. O equivalente a 2,23 % do total de moradias urbanas existentes em 1960, segundo dados do IBGE (2009) e de Azevedo e Andrade (1982).

Em relação ao restante da população urbana, as limitações à produção rentista e as ações seletivas por parte do Estado tiveram grande impacto sobre o morar. A precarização do trabalhador, por meio das relações de exploração sobre o trabalho que se estabeleceram na economia, impeliu rumo à transferência e adaptação de práticas de produção da economia natural (complexo rural) para as cidades (autoconstrução) e ao desenvolvimento das relações de "solidariedade" no processo produtivo das habitações para as populações de baixa renda (mutirão). A sobrevivência na atualidade de práticas econômicas antigas (rentismo), da reprodução distorcida de formas de relações de mercado (sublocação de cômodos), e da utilização de padrões construtivos já ultrapassados (cortiços), ou precários (barraco, favela), também são reflexos desta precarização.

> ...longe de se ligar a uma cultura de subsistência (quando é o caso mesmo na zona rural) na cidade, essa massa é maciçamente assalariada e perfeitamente integrada numa economia urbana industrial capitalista. Se ela mantém algumas práticas de subsistência, construindo as casas, abrindo poços para se abastecer de água, abrindo fossas para o esgoto, é porque não lhe resta outra alternativa, já que ela não tem condições de comprar esses produtos ou pagar por esses serviços […]. É importante ressaltar apenas que a habitação é depois da alimentação o componente que mais pesa no orçamento proletário (MARICATO, 1982, p. 74-75).

De acordo com Maricato (1982), ao privilegiar historicamente a produção de habitações para as camadas sociais de poder aquisitivo mais alto, o Estado brasileiro obrigou a população trabalhadora a organizar seus próprios recursos para suprir sua necessidade de moradia. Como a ausência de renda é justamente a razão pela qual os trabalhadores não conseguem ter acesso à habitação, esta só pode ser obtida pelo dispêndio do único recurso que estas pessoas possuem, isto é, sua força de trabalho.

O que aparentemente pode ser percebido como uma alternativa ao mercado encontrada pelos trabalhadores para ter acesso à casa própria, na verdade se revela como uma forma de exploração capitalista, já que o trabalhador deve produzir sua moradia em horários de não-trabalho, direcionando parcela de seu "tempo livre" para suprir uma necessidade que poderia ser atendida pelo mercado

(substituição de produção externa por produção interna). Esta prática foi muito importante para a acumulação industrial no Brasil, principalmente na primeira metade do século XX, quando, além de diminuir a pressão sobre o aumento dos salários, auxiliava no processo de destruição das relações de reprodução da riqueza do capital comercial (produção rentista). Isto porque, sendo a habitação um bem extremamente caro, sua obtenção exercia - e ainda exerce - grande peso sobre a renda do trabalhador, pressionando não só para o aumento de salário, mas também desviando renda que poderia ser utilizada na aquisição de artigos industriais.

> Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado na produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois seu resultado, a casa, reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas da "economia natural" dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (MARICATO, 1982, p. 76).

Isso não esgota esta discussão, pois o circuito inferior possui relações mais profundas e complexas, que tanto o aproximam do antigo (complexo rural), quanto do moderno (mercado capitalista). Não nos restam dúvidas, porém, de que sua formação está intimamente ligada ao processo de destruição e recriação da economia natural nos ambientes urbanos, refletindo de forma modificada parte de suas características básicas.

1.3.3. Os dois circuitos da economia urbana e suas relações com o complexo rural e os serviços domésticos urbanos

Discutiremos mais profundamente as características dos dois circuitos da economia urbana, e suas relações com o que Rangel (2005) definiu como complexo rural e serviços domésticos. Existem características que tanto aproximam como afastam estes elementos.

A primeira destas características é a elasticidade do mercado de trabalho que existe em ambos os setores. Rangel (2005) diz que uma das características da atividade agrícola (que envolve o complexo rural) é a capacidade de absorver mão-de-obra quando, nos momentos de crise, há retração no volume de empregos

oferecido pelo setor manufatureiro e o de serviços, sendo um importante ponto de equilíbrio, mesmo em países desenvolvidos. Isto porque a presença do produto interno na agricultura, mesmo nos dias de hoje, seria ainda relevante. Sobre esta última frase, devemos esclarecer que no Brasil atual a agroindustrialização alterou sobremaneira as relações de trabalho no campo e impactou na referida capacidade "elástica" do mercado de trabalho no campo. Assim, não acreditamos que esta característica possa ser defendida para os dias de hoje e deve ser considerada no momento histórico em que foi apresentada pelo autor (décadas de 1960-1970).

Do mesmo modo atua o circuito inferior da economia. Santos (2005) destaca que a capacidade das atividades do circuito inferior de ocupar mão-de-obra é virtualmente ilimitada, sendo sempre possível segmentar continuamente as tarefas, de modo a incorporar mão-de-obra excedente. Serve, igualmente, como um mecanismo de absorção de força de trabalho sobrante da economia formal e, por esta razão, se expande e retrai conforme há crise ou crescimento do circuito superior. Esta absorção se faz sem, contudo, expandir necessariamente o volume de riqueza produzida. Isto porque o objetivo do circuito inferior é o consumo, ou seja, realiza-se do ponto de vista principalmente do consumo das classes baixas e, por se valer de um mercado cuja tendência histórica é de manutenção ou queda *per capta* dos rendimentos (o que não exclui expansão do volume total de renda), os seus preços devem ser sempre acessíveis.

Outra semelhança entre o circuito inferior e o complexo rural e a economia de serviços domésticos é a capacidade de articular formas arcaicas e modernas para conseguir atender aos seus objetivos. Um exemplo disto é a alta presença, constatada por Santos (2002), do trabalho familiar nos pequenos estabelecimentos de comércio e serviço do circuito inferior. Ao mesmo tempo em que este circuito gera um volume absoluto de funções, capaz de absorver grande parte da população urbana brasileira, o número de empregos por estabelecimento é pequeno, sendo comum o emprego de familiares, a fim de reduzir os dispêndios com força de trabalho. Expediente similar é realizado no interior da família, através da distribuição de atividades entre seus membros, visando realizar atividades domésticas que substituiriam serviços/produtos disponíveis no mercado (alimentação, reparos em roupas, etc.). Como visto anteriormente, esta relação estabelecida diretamente entre produção e consumo, sem intermédio da troca

monetária, produz um volume menor de riqueza, pelo simples fato de que a produtividade obtida é baixa e que parte da renda gerada não circula no sistema.

Um exemplo próximo da realidade e relacionado com o nosso objeto de pesquisa é a autoconstrução. Maricato (1982) desmitifica a questão da "solidariedade" entre os grupos de baixa renda no processo de autoconstrução de habitações, demonstrando que os laços que impelem este tipo de associação ou são derivados do parentesco e de fortes relações de amizade (família, amigos muito próximos), ou da perspectiva de obtenção de algum benefício futuro. Esta última implica ou na expectativa de receber posteriormente o mesmo auxílio prestado, ou de participar das comemorações patrocinadas pelo auxiliado (geralmente com comida e bebida), e remete às primeiras formas de produção de moradia no Brasil (GAP-FINEP, 1982). De qualquer maneira, quando uma família ou grupo social se utiliza desta forma de produzir a moradia, o sistema capitalista como um todo "empobrece" de duas maneiras distintas: a família deixa de remunerar monetariamente a mão-de-obra empregada, não gerando renda que poderia ser utilizada na economia de mercado[9]; ao se utilizar de mão-de-obra não-qualificada, constrói sua casa em regime de baixa produtividade do trabalho, o que equivale dizer que os recursos empregados na produção do bem imóvel são despendidos de maneira ineficiente, o que também implica diminuição da riqueza socialmente gerada.

Bonduki e Rolnik (1982), estudando o processo de periferização das populações de baixa renda na metrópole paulista, fizeram observações interessantes sobre a autoconstrução e outras relações sociais adotadas para atender a demanda desta população por moradia. Relatam, por exemplo, o caso da sublocação parcial ou completa da casa em construção, ou já construída, como forma de obtenção de renda extra por parte da família proprietária. Esta forma de relação social, apesar de aparentemente sugerir a existência de diferenciação social e de acumulação rentista no interior das famílias proprietárias, não é capaz de produzir substanciais efeitos positivos para as mesmas, segundo os autores. Em primeiro lugar, porque os recursos obtidos pelo arrendamento são consumidos

[9] É o efeito multiplicador, como afirmava Rangel. Para este autor, é neste contexto que o aumento do crédito, da renda, da capacidade de consumo e investimento da economia podem elevar o produto interno nacional e proporcionar o desenvolvimento econômico o que, no caso do Brasil, teria potencial quase ilimitado.

novamente no processo contínuo de construção da moradia, nos casos em que esta ainda não está finalizada. E mesmo quando já está pronta, a sublocação obriga o reinvestimento na expansão do imóvel, a fim de poder acomodar minimamente as necessidades de todos os seus ocupantes.

Em segundo lugar, o fenômeno da super-ocupação dos imóveis (encortiçamento) aparece como resultante destas práticas, impactando diretamente na qualidade de vida dos seus moradores, não podendo, assim, ser considerado como melhora efetiva do padrão de vida destas populações (BONDUKI & ROLNIK, 1982). Para completar, mesmo quando a família vende sua casa por um preço aparentemente atraente, dificilmente adquire uma nova propriedade em local com melhor ou igual acesso a infraestruturas e serviços coletivos, preferindo comprar um terreno em áreas recém-abertas, onde o solo é mais barato, alimentando assim a especulação imobiliária e favorecendo indiretamente a concentração de renda.

Como última característica, tanto o circuito inferior quanto os serviços domésticos são uma forma de transferência de renda entre os grupos sociais de baixa e alta renda, em benefício sempre deste último. Esta transferência de renda ocorre de duas formas, uma direta e outra indireta. A forma direta acontece quando os expedientes utilizados pelas famílias para saciar as suas necessidades exercem uma diminuição na pressão do nível de consumo sobre o salário, permitindo ao empregador manter ou inclusive reduzir, em termos absolutos, o poder de compra transferido ao trabalhador. A forma indireta ocorre quando esta transferência é feita pelas relações estabelecidas com o mercado, em que há fluxos monetários entre os grupos de baixa e o de alta renda.

Na primeira forma, podemos considerar novamente a autoconstrução (mas também a sublocação, a invasão de terrenos e imóveis, etc.) como modo de o trabalhador atender as suas necessidades, diminuindo a pressão sobre a sua renda, e conseqüentemente, sobre o aumento do salário. Estes expedientes que o trabalhador utiliza nada mais são, do ponto de vista do empregador, do que substituições que impactam positivamente no custo de reprodução da força de trabalho, isto é, diminuem as pressões para a elevação dos pagamentos ao fator trabalho. Não importa que do ponto de vista do sistema como um todo haja diminuição do volume total de renda disponível, desde que estas substituições não

atinjam os mercados dos setores mais dinâmicos (e, por isso mesmo, hegemônicos) da economia.

A forma indireta, por sua vez, ocorre quando o dispêndio de recursos monetários em produtos e bens de substituição se transferem das atividades do circuito inferior e do trabalho familiar para o mercado formal, ou circuito superior da economia. Isto acontece principalmente pelas relações de intermediação que se estabelecem entre o sistema financeiro no mercado formal e as atividades de comércio e de financiamento do circuito inferior (agiotagem, etc.). Isto porque, como o circuito inferior é altamente dependente de liquidez (dinheiro a vista), a necessidade de fluxo constante de dinheiro obriga aos seus consumidores utilizarem-se do crédito não-institucional, que se reabastece por meio de "canais" de comunicação com o sistema bancário nacional. Santos (2005) cita o caso dos transportadores/comerciantes atacadistas, que fornecem produtos tanto para o circuito superior quanto para o inferior, utilizando-se de seu crédito com o sistema bancário para obter recursos a taxas de juros oficiais e repassar este capital para o circuito inferior de forma fracionada e a custos muito mais altos. Isto ocorre também quando os comerciantes e outros proprietários de atividades do circuito inferior depositam seus recursos em bancos e instituições financeiras. No entanto, Silveira (2007) alerta que a personagem do agiota, comum na década de 1970, dá espaço hoje em dia à difusão do crédito institucionalizado pela abertura de linhas de financiamento específicas aos públicos de baixa renda, em uma operação que assume a forma de uma "agiotagem legalizada" e incorporada às práticas do capital financeiro.

1.4. Abordagem espacial da questão

Já debatemos alguns aspectos das possíveis relações entre a teoria dos Dois Circuitos da Economia Urbana e a teoria da Dualidade Básica da Economia Brasileira, além de relacioná-las à problemática urbana e habitacional. Resta-nos então discutir como estas relações ocorrem no espaço, ou seja, como estas teorias se articulam espacialmente. Este item tem o objetivo de exprimir algumas idéias e hipóteses que decorreram do desenvolvimento de nossa posição teórica. Para tanto, debateremos os seguintes pontos:

- como os pactos de poder estão presentes no território nacional, se articulam, e como possuem expressões territoriais específicas;
- de que forma os circuitos da economia urbana se articulam na rede urbana;
- quais os interesses envolvidos no uso do solo urbano;

Para nós, o aprofundamento destas discussões passa previamente por um debate sobre de qual maneira dá-se a articulação entre os dois circuitos da economia urbana e quais as suas relações com a questão da hegemonia de classes. Formulando esta pergunta de modo mais preciso: como as articulações entre o circuito superior e o inferior está relacionada com a disputa e articulação de (sub)hegemonias na formação socioespacial e de que forma estas relações se expressam espacialmente por meio da rede urbana e do espaço urbano.

Em primeiro lugar, examinemos um pouco mais a relação entre circuito superior e inferior. Silveira (2007) aprofunda a discussão sobre as relações entre o circuito superior e o circuito inferior. Para tal, utiliza os termos “vasos comunicantes” e “acontecer solidário”. O “acontecer solidário” é a interdependência dos eventos, que advém da tendência à unicidade das técnicas, da informação e do dinheiro. O circuito superior e o inferior constituiriam um circuito de vasos comunicantes, onde ambos seriam resultado da difusão de uma moderna divisão social do trabalho. No momento atual, ressalta a autora, o nível de interdependência entre estes circuitos econômicos se exacerba por meio do entrelaçamento e invasão mútua, em que as linhas que os dividem tornam-se cada vez mais difusas, embora mantenham suas características principais. Segundo a autora, na fronteira entre o circuito inferior e o circuito superior existe um circuito superior “marginal”, que possui características tanto do circuito inferior como do superior. Este é composto por atividades – e grupos sociais a elas ligados – que se inserem na estrutura hegemônica em uma forma subordinada, integrando o circuito superior apenas para viabilizar e/ou auxiliar os seus elementos mais “puros”, executando funções secundárias desinteressantes para o circuito superior.

> Todavia, a própria feitura amiúde não interessa aos atores mais poderosos e, desse modo, os fazeres subordinados são deixados a um conjunto de pequenas e médias empresas. Tal porção marginal do circuito superior está profundamente ligada à difusão das variáveis modernas, em função dos materiais e demandas que

> marcam o ritmo do seu trabalho, porém sua condição de efemeridade e vulnerabilidade assemelha-se mais ao circuito inferior. É por isso, talvez, que esses atores não constituem um circuito propriamente intermediário, mas sim moderno, pois o preço de não acompanhar o passo é a inevitável saída do circuito superior ou, pelo menos, o abandono do seu status de emergente (SILVEIRA, 2007, p. 8).

Assim, o circuito superior marginal se relaciona de forma complementar e solidária e, por vezes, hierarquizada com o circuito inferior da economia. Estas relações de solidariedade e comando se articulam no território nacional e produzem espacialidades bem definidas, que espelham estas relações[10]. O circuito inferior, por outro lado, devido à sua posição hierárquica na economia, como subproduto dos processos de modernização que criam os setores de vanguarda do circuito superior, possui uma forte ligação espacial com a pobreza e os seus espaços se confundem. Devido ao seu nível de desenvolvimento tecnológico e organizacional, a sua atuação espacial é limitada e condicionada à massa de consumidores das áreas onde surge.

É exatamente neste interstício entre o circuito superior e inferior, chamado de circuito marginal, que queremos concentrar esta discussão sobre as articulações entre as elites hegemônicas que se fixam no "topo" do sistema político-social brasileiro e os demais grupos sociais que chamamos de (sub)hegemônicos. Atribuímos-lhes esta denominação porque, além de estes grupos exercerem certo domínio sobre parcelas do território nacional, mantido sob a hegemonia das elites nacionais, esta relação (sub)hegemônica lhe é atribuída, ou conquistada, de acordo com o papel que cada grupo exerce na dinâmica do pacto de poder vigente. Defendemos a idéia de que este papel é definido justamente quando da imposição dos interesses das elites dominantes ao restante da sociedade, que ao ascenderem

[10] O circuito superior, por exemplo, "é sinônimo de uma divisão territorial do trabalho hegemônica, que se caracteriza não apenas pela posse mas sobretudo pelo comando das variáveis determinantes […]. Face visível da divisão territorial do trabalho desses atores, sua topologia é feita de pontos na cidade e no território nacional. Tais localizações são necessárias ao exercício de suas ações extrovertidas, e criam dinâmicas de escala global no território nacional e na cidade. A modernização do meio construído urbano ilustra esse processo (SILVEIRA, 2007, p. 8). Por sua vez, O circuito superior marginal é funcional à divisão territorial do trabalho hegemônica, ou deixou de sê-lo propriamente no instante anterior, permanecendo apenas no exercício das funções diretas embora menos significativas ao trabalho moderno. Eis que reconhecemos um circuito superior marginal ou herdado. Evidentemente, o circuito superior marginal pode consolidar-se, passando a integrar o circuito superior puro mas, como freqüentemente não consegue tal façanha, está fadado a tornar-se uma rugosidade, um circuito superior marginal residual (SILVEIRA, 2007, p. 8-9, grifo nosso).

a esta posição dominante, levam consigo suas relações sociais de classe e as impõe à estrutura social herdada do pacto de poder anterior. O grau de hegemonização de um determinado grupo social está relacionado com a "relação social" da qual ele é representante e da inserção desta relação no conjunto da dinâmica social. Assim, a burguesia industrial que era economicamente dominante na década de 1930, perde influência nas décadas seguintes com o desenvolvimento de novos setores industriais mais dinâmicos e, atualmente, vê-se submetida à lógica dos grandes grupos financeiros nacionais e internacionais, dada a importância que as relações financeiras alcançaram hodiernamente.

Estas discussões serão mais bem desenvolvidas nas próximas linhas.

1.4.1. Pactos de poder e escalas de hegemonia

Rangel (2005) já dizia que os pólos econômicos (simbolizando cada parte no pacto de poder) poderiam ser vistos como diferenças econômicas regionais e/ou estruturais dentro de uma economia nacional. No processo de produção do espaço pelos diversos grupos sociais, aqueles hegemônicos sobre uma determinada sociedade conseguem impor a (re)produção das formas socioespaciais às quais a sua "essência de classe" está vinculada, "reimprimindo" o seu *status* hegemônico na estrutura social. No entanto, esta hegemonia poderia ocorrer em diversos níveis, e mesmo em formas sobrepostas, dependendo do poder e da escala social dos grupos dominantes. Do ponto de vista nacional, os pactos de poder são construídos pela associação de grupos cuja lógica de reprodução está circunscrita a um determinado território, restrita em certa parcela do espaço nacional. A região seria um espaço relativamente homogêneo e homogeneizado, onde determinadas práticas poderiam ocorrer pela existência de ambiente ótimo para sua reprodução. As decadências e ascensões de determinados grupos sociais ao pacto de poder estariam relacionadas à expansão e declínio de certas áreas do espaço nacional.

Podemos pensar a idéia de sobreposição de hegemonias considerando o seguinte exemplo. Um determinado grupo social pode hegemonizar as decisões políticas e econômicas na escala local, enquanto que regionalmente pode estar vinculado a uma estrutura hegemônica de uma oligarquia regional. Isto aconteceu, por exemplo, entre as elites políticas e econômicas no interior do estado de São Paulo, durante o período da República Velha, quando os fazendeiros e políticos

municipais e estaduais distribuíam seus interesses, organizando-se conforme o poder político-econômico que possuíam.

Outro exemplo pode ser verificado no momento em que os industriais despontam no cenário nacional e assumem seu lugar no pacto de poder. Associados aos latifundiários oligarcas, os primeiros forçam mudanças nas normas jurídico-administrativas e nas determinações econômicas e impõem à estrutura social as relações de produção próprias de sua classe, alterando a relação hegemônica ao substituir o capital comercial no pacto de poder nacional. Espacialmente, esta imposição se deu pela produção de áreas onde o excedente de capital pode ser acumulado e um mercado industrial capitalista possa encontrar sua expressão máxima. No caso particular da 3ª dualidade, estabelecida a partir de 1930, estas áreas eram constituídas por duas metrópoles (São Paulo e Rio de Janeiro). Enquanto isso, a oligarquia latifundiária ainda ocupava a maior parte do território nacional, impingindo sua lógica de dominação social nas pequenas e médias cidades do interior do país, apesar das transformações na escala nacional. Isto explica o porquê, na década de 1930 nas cidades do interior do Brasil a produção do espaço urbano e das habitações ainda era comandada pelos fazendeiros e proprietários de terras, enquanto nas grandes cidades e regiões metropolitanas a lógica de reprodução espacial já adotava novos e modernos padrões construtivos (indústria da construção civil).

A partir da década de 1950, quando o capital industrial possuiu força suficiente para pressionar a modernização e a industrialização da agricultura, a expansão territorial do capitalismo rumo às áreas rurais e pequenas cidades levou à uma nova reestruturação das relações de dominação destes territórios, redefinindo as hierarquias entre os municípios e propiciando o aparecimento de cidades de porte médio, expressão da aglomeração de capitais regionais, principalmente por meio de relações comerciais e de serviços, responsáveis por intermediar os fluxos de produtos e capitais entre os pequenos núcleos urbanos de sua região e as grandes áreas metropolitanas. O maior dinamismo econômico destas cidades e do processo de expansão do espaço levou à modernização destas relações de produção, propiciando o aparecimento de novos agentes sociais (construtoras e incorporadoras locais), fragmentando e diminuindo o controle por parte dos latifundiários do processo de incorporação de terras rurais para as áreas urbanas. Posteriormente, a

instituição da lei do incorporador impôs o padrão de reprodução espacial capitalista às cidades do interior, obrigando à adaptação e/ou subordinação dos antigos produtores do espaço a este novo estado de coisas.

Nestes espaços regionais, os grupos sociais dominantes reproduziriam sua própria estrutura política e econômica que se estabeleceria hegemonicamente. Uma espécie de sub-hegemonia, amparada no "guarda-chuva" maior do pacto de poder. Do ponto de vista interno, ela é hegemonia. Do ponto de vista da formação socioespacial como um todo, esta hegemonia desaparece. Esta pequena hegemonia só pode existir pela subordinação dos instrumentos políticos e econômicos dos entes federativos menores – estados e municípios. As oligarquias regionais se valem da descentralização propiciada pela forma federativa de organização do Estado (política fiscal e tributária, principalmente, pois estes agentes não possuem grande influência sobre a política monetária)[11]. No entanto, só podem compor uma hegemonia na medida em que são capazes de influenciar todos ou alguns dos fatores básicos de produção (capital, trabalho e terra).

Esmiuçaremos no próximo item, as principais dinâmicas que decorrem da formação e consolidação de um pacto de poder e seus rebatimentos no processo de (re)produção do espaço.

1.4.2. Pactos de poder, padrões de acumulação e (re)produção do espaço urbano

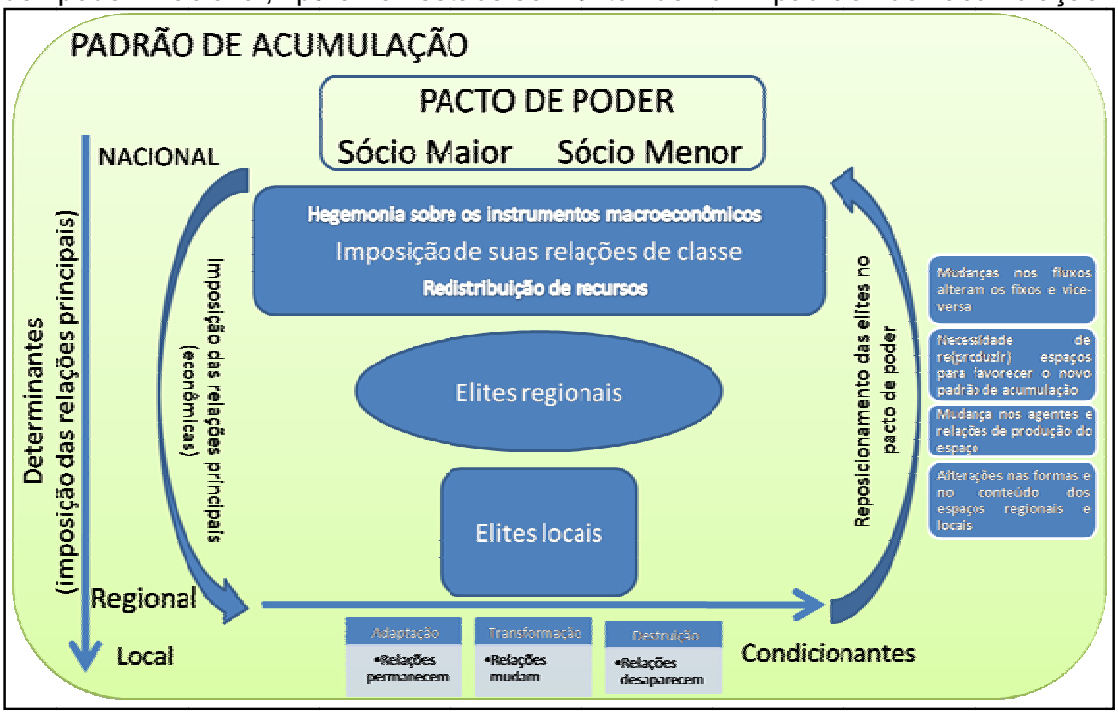
A relação entre as mudanças no pacto de poder (passagem de um padrão de acumulação a outro), e o processo de (re)produção do espaço urbano é algo que precisa ser abordado com maior consideração, sob pena de comprometer a discussão que queremos desenvolver. Para isso, explicaremos o que entendemos da dinâmica geral que envolve a formação de um padrão de acumulação, para depois abordarmos como a questão da (re)produção do espaço urbano é colocada.

Durante a sucessão de um pacto de poder, para o estabelecimento de um padrão de acumulação ao nível nacional é necessária a imposição de relações específicas (determinantes) ao resto da estrutura socioespacial, o que implica no reposicionamento dos diferentes grupos e espaços geográficos em um novo arranjo

[11] Esta questão levantada remete à discussão sobre o pacto federativo e a redistribuição de recursos econômicos no território nacional, que, apesar de sua importância, não será debatida aqui, devido à enorme complexidade do tema.

estrutural, obrigando à adaptação, transformação ou destruição[12] dos que não conseguirem ajustar seu conteúdo (relações sociais) ao novo estado de coisas, isto acontecendo de acordo com as condicionantes estabelecidas em cada nível ou "pedaço" do espaço geográfico do país. Por outro lado, este reposicionamento gera novas possibilidades, já que a recombinação de variáveis nestes espaços locais/regionais produz novas relações e conteúdos que podem, por sua dinamicidade, superar e desestabilizar o arranjo estrutural estabelecido, elevando a influência de seus grupos representantes sobre o sistema e provocando novamente alterações que podem desestabilizar um pacto de poder e o padrão de acumulação corrente. A partir daí, um novo esforço de coalização de forças centrado neste(s) grupo(s) social(is) dinâmico(s), tenderá a substituir o pacto de poder anterior, impondo suas relações de classe ao resto do sistema e reproduzindo o esforço para a formação de um padrão de acumulação que lhe favoreça. Esta é a dinâmica básica de um padrão de acumulação (quadro 1).

Figura 1: Esquema da articulação da sociedade, a partir da formação de um pacto de poder nacional, para o estabelecimento de um padrão de acumulação.



[12] O conceito de destruição aqui colocado engloba não somente a idéia de desaparecimento, obliteração, mas aparece como sinônimo de ruína ou mesmo estagnação, já que o baixo dinamismo em relação a outros grupos sociais implica perda de poder político e econômico.

Durante o reposicionamento das elites menores no pacto de poder, com o objetivo de consolidar o padrão de acumulação ao beneficiar atividades e relações específicas dos grupos sociais incluídos, há a necessidade de redistribuição da riqueza socialmente gerada que por sua vez leva à produção e/ou requalificação de objetos no espaço geográfico, para adaptá-lo aos novos conteúdos das ações dos grupos dominantes. É por esta razão que estes espaços são reproduzidos e adaptados com novas técnicas e objetos que favoreçam o padrão de acumulação. Para que tal situação ocorra, é igualmente necessário transformar as próprias relações de produção destes espaços, ou seja, alterar as antigas formas de produção do meio material, o que implica em desenvolver novas atividades e/ou incentivar formas de produção já existentes, agindo sobre os agentes responsáveis por esta produção e chamando-os a assumir uma posição frente ao novo padrão de acumulação. Como resultado final deste processo, ocorre a reprodução de novos espaços de acumulação derivados das alterações nas formas e nos conteúdos do espaço regional e local.

O espaço urbano, com o desenvolvimento do mercado interno nacional, passa a concentrar as funções de administração da riqueza nacional e a de reprodução restrita e ampliada da sociedade. É por esta razão que o controle sobre as relações de produção deste espaço são tão importantes. Lefebvre (2001) aponta que é na cidade que a estrutura social está presente e é aí que ela se torna "sensível", aparecendo como um pedaço do conjunto social, tendo um código próprio de funcionamento que é centrado em suas instituições particulares (prefeituras, autarquias e empresas municipais, entidades públicas e privadas).

> A cidade se transforma não apenas em razão de "processos globais" relativamente contínuos (tais como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas conseqüências nas trocas, ou o desenvolvimento da racionalidade) como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações "cidade-campo", nas relações de classe e propriedade (LEFEBVRE, 2001, p. 17).

Para Smith (1988), o espaço da cidade é o local privilegiado para a reprodução do capital, pois é aqui que se reproduz a força de trabalho e se realiza o consumo. Já para Ribeiro (1997), o espaço urbano, em relação ao capital, aparece como uma "aglomeração de uso complexo", no sentido de que ela acumula uma

infinidade de valores de uso e que só podem ser utilizados quando concentrados em um mesmo local.

É devido à sua grande importância, portanto, que o processo de produção do espaço urbano deve ser “comandado” pelas elites dominantes. Assim, para cada padrão de acumulação estabelecido, há necessariamente uma determinada forma de produção do espaço, o que corresponde a dizer que certo grupo social influencia o processo de (re)produção do espaço urbano. Isto fica patente a partir da década de 1960, quando há o esgotamento qualitativo do processo de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro. Não havendo mais como continuar a acumulação capitalista pela criação de novos setores industriais, devido ao esgotamento das potencialidades dos espaços metropolitanos, a solução foi partir para uma expansão quantitativa, em que se buscou conquistar, do capital comercial e da antiga classe dos latifundiários, novas áreas para a indústria nacional. Esta expansão deu-se pela imposição de novas formas de produzir o espaço das cidades, o que ocorreu por dois meios, um jurídico-normativo e outro econômico.

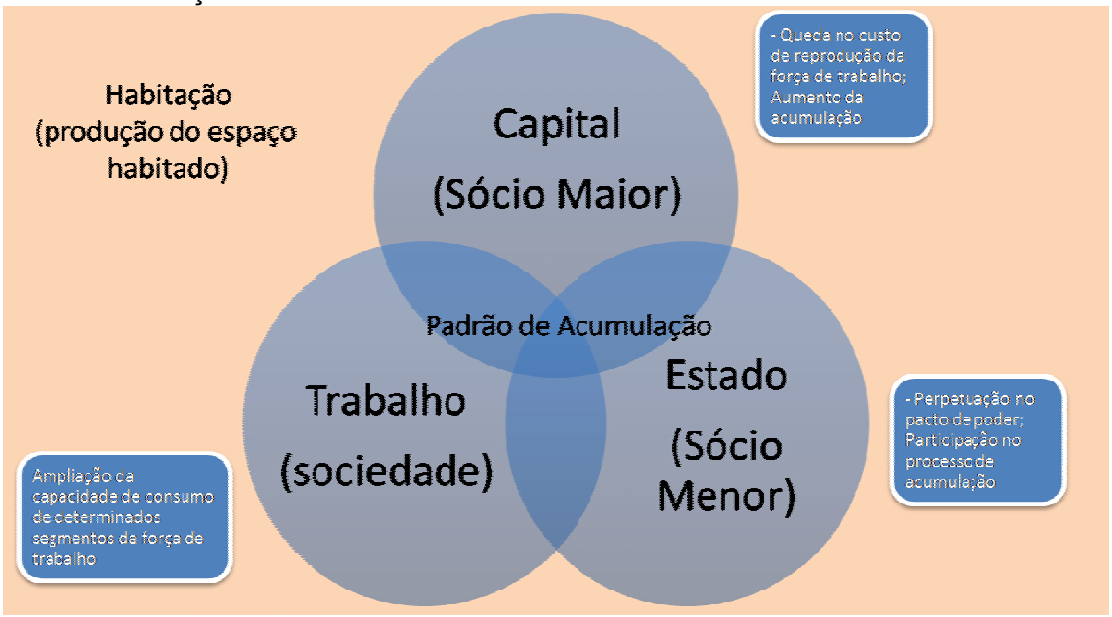
Com a criação da lei do incorporador, em 1964, o governo federal institui juridicamente o capital incorporador; agente que detém o monopólio do processo de incorporação de terra rural à terra urbana, retirando o comando de uma etapa fundamental do processo de produção do espaço urbano das mãos dos proprietários fundiários. Isto obrigou os proprietários fundiários ou a se submeterem a este nova realidade, ou a eles mesmos se adaptarem e se transformarem nos agentes incorporadores.

À medida júridica-normativa, seguiu-se a construção de um conjunto de instrumentos econômicos capazes de tornarem viável a acumulação capitalista no processo de produção do espaço, ou seja, dinamizar o capital incorporador e a construção civil. A produção de uma política de financiamento habitacional veio atender a esta necessidade, pois, como veremos no capítulo 3, grande parte dos investimentos em produção habitacional e desenvolvimento urbano foi destinada às pequenas e médias cidades do interior.

A opção da política habitacional como uma das formas de controle sobre o processo de produção de espaço urbano se deve pelo fato de que a habitação e o espaço habitado são elementos fundamentais do espaço urbano. Além disso, como

demonstrado no quadro 2, a questão habitacional permeia uma série de interesses de importantes frações da sociedade.

Figura 2: Esquema demonstrando os diversos interesses para a fixação de um padrão de acumulação, centrado na questão da produção do espaço construído por meio da habitação.



Elaboração: BOSCARIOL, Renan A.

1.4.3. Interesses de classes, intervenção do Estado e a produção do solo urbano: instrumento de manutenção de hegemonia de classe

A especulação com terras no Brasil foi um processo econômico que evoluiu progressivamente a partir do ano de 1850, quando foi instaurada a “Lei de Terras”, que definia a terra como propriedade privada. Monbeig (1984), ao realizar seus estudos sobre o avanço da cafeicultura no interior paulista, apontava já em 1910 a prática da especulação com terras rurais, motivada pela intensa procura de áreas para o cultivo desta rubiácea. Não demorou muito para que esta forma de “exploração da terra” fosse aprendida, generalizada e transladada para as áreas periféricas das “recém-construídas” cidades do interior paulista, como nos casos de Prudente (SPOSITO, 1994) e Ourinhos (BOSCARIOL, 2008). A prática da especulação imobiliária com base na produção rentista de habitações, realizada pelos capitais ligados à cafeicultura, já ocorria intensamente na cidade de São Paulo desde a década de 1880, e após a crise do café sofreu forte intensificação, como estratégia de preservação do valor desta riqueza (BONDUKI, 1998). Enquanto na

capital do Estado desenvolveu-se esta forma rentista de produção, nas cidades do interior, o proprietário fundiário possuía um papel muito forte no processo de produção do espaço nas maiores cidades, comandando o parcelamento e ocupação destas terras.

A partir de 1964, com a criação da Lei do Incorporador, o Estado obriga à especialização da produção do espaço urbano, destinando a um ator específico o papel de comandar este processo. Nas cidades médias, parte da burguesia comercial e/ou dos proprietários fundiários se transforma neste novo agente, dividindo e fragmentando o monopólio dos donos de terras sobre a produção da cidade, pressionando e agilizando os demais no sentido de expandir a produção imobiliária e gerenciando o estoque de terrenos urbanos no município.

Segundo Smolka (1982), ao observar a história do setor imobiliário, chama atenção o pouco interesse do Estado para este setor até a segunda metade da década de 1960. Aponta para uma possível explicação deste fato que o setor imobiliário, durante este período, desempenharia outras funções do que produzir habitações baratas para auxiliar na reprodução da força de trabalho, como por exemplo a de servir de refúgio para excedentes de esferas de produção sujeitas a grande instabilidade. Os investimentos na produção de habitação tomam um tempo considerável para a sua maturação e a alta instabilidade inflacionária coibiria grandes investimentos em longo prazo, como no caso da aquisição de uma casa.

O fato é que o Estado brasileiro, a partir da segunda metade da década de 1960, se comprometeu com o desenvolvimento do capitalismo nacional e tomou medidas para estabilizar a economia, criando condições para os investimentos em longo prazo – instituto da correção monetária e difusão do crédito institucional público (AZEVEDO, 1974). A generalização do crédito habitacional, principalmente para as camadas de médio e alto padrão (Botelho, 2007), estimularam o desenvolvimento do setor imobiliário não só em áreas metropolitanas, mas também em outras cidades do território nacional. Com o desenvolvimento econômico das áreas do interior paulista, resultantes da industrialização da agricultura e da desconcentração dos investimentos em equipamentos coletivos e infraestrutura urbana, impulsionada pelo Estado a partir da década de 1960, e do aprofundamento do papel de pólos regionais de algumas cidades médias, foi se criando um mercado consumidor diversificado, composto por uma elite econômica regional, uma ampla

faixa de pessoas de segmento de renda médio (micro e pequenos empresários, funcionários públicos, etc.), e de um grupo de baixa renda (trabalhadores rurais, desempregados, etc.).

Nestas cidades, forma-se uma aliança entre o capital incorporador, os proprietários fundiários, donos da terra, e as elites políticas locais para a maximização dos ganhos com a transformação da terra rural em urbana. O fato de que na conjuntura brasileira existem recursos escassos para a produção de equipamentos coletivos e serviços urbanos, e que isto acarreta em alto gradiente de valor da terra no espaço urbano (SMOLKA, 1982; QUEIROZ RIBEIRO, 1997), acentua os lucros de quem lida com este tipo de mercado. Ressalte-se ainda o fato de que o controle da oferta de terras e a formação de vazios urbanos propicia certo poder sobre o sentido da valorização. Estas são as principais justificativas para a aliança entre estes três agentes produtores do espaço.

Todavia, a expansão dos mercados consumidores, a necessidade de se controlar a especulação imobiliária e a concentração do poder aquisitivo em apenas uma pequena parte da população força à adaptação das empresas incorporadoras imobiliárias. Ribeiro (1973) destaca que, devido às peculiaridades do solo urbano, a produção de empreendimentos imobiliários para os grupos de renda mais elevada é sempre mais lucrativa. Isto porque no preço da terra estaria embutida uma renda de monopólio, a ser paga como o custo do usufruto das características especiais que o terreno possui (acessibilidade a determinados serviços e ou valores sociais). Como a renda diferencial é tão mais elevada quanto a disposição do consumidor de adquiri-la, a produção de habitações para este público seria a mais rentável, levando à concentração de investimentos das empresas mais dinâmicas nesta faixa de renda.

1.5. Considerações finais ao capítulo 1.

O primeiro capítulo serve de base teórica para o desenvolvimento posterior do trabalho, mas não se esgota apenas nesta função. Serve de balão de ensaio para o desenvolvimento das próprias idéias do autor. Neste capítulo, buscamos as bases teóricas para viabilizar uma abordagem mais ampla da questão habitacional, não nos contendo somente na escala nacional ou na local e sim as relacionando, com o objetivo de entender como estas dinâmicas nacionais e locais

estão conectadas e se exprimem em uma escala intermediária (regional). Além disto, por meio desta base buscamos entender o próprio desenvolvimento histórico da questão habitacional brasileira e das estratégias firmadas para o seu tratamento (políticas habitacionais) de acordo com os interesses hegemônicos que dominaram o Estado nacional em cada momento de sua formação socioespacial.

Estas bases foram buscadas nas teorias de Ignácio Rangel (Dualidade Básica da Economia Brasileira) e de Milton Santos (Dois circuitos da economia urbana), por entendermos que ambas possuem conexões que permitem trabalhar este tema de forma ampla e complexa, incorporando diversas variáveis elucidativas (sociais, políticas, econômicas), mas privilegiando as de cunho econômico. Como demonstramos neste capítulo, estas duas teorias apresentam possibilidades de conexões: conceito de modernizações e a noção de sucessão de pactos de poder; dissolução do complexo rural por meio da industrialização e seu reaparecimento no meio urbano na forma de “serviço doméstico”, que compreendemos como a base da formação do circuito inferior.

Para o entendimento da questão habitacional na forma proposta neste trabalho, devemos observar primeiramente os momentos históricos em que ocorreram as diferentes fases da problemática habitacional e desnudar suas principais determinantes, ou seja, o que define as relações envolvidas com a questão habitacional em sentido mais amplo. As determinantes mais gerais, relativas ao nível nacional, estão relacionadas com:

- a estrutura hegemônica dos pactos de poder, ou seja, quais classes sociais exercem o domínio sobre os pólos da economia nacional e que tipo de lógica econômica compõe sua essência de classe (comercial, feudal, industrial, financeira);
- os modos de utilização dos instrumentos macroeconômicos e de que forma eles atingem o sistema econômico nacional como um todo, redistribuindo a mais-valia socialmente produzida;
- o modo como os grupos sociais dominantes distribuem os fatores de produção entre os membros do sistema (capital e trabalho);

Para tanto, foi abordado, embora de forma ainda bastante superficial, o modo como a utilização histórica dos instrumentos de política macroeconômica

afetam a distribuição de mais-valia socialmente produzida entre os diversos grupos existentes na sociedade, favorecendo ou desfavorecendo certo tipo de produção habitacional (como o caso da destruição da produção rentista de habitações e o subsídio à construção de vilas operárias e habitações para trabalhadores assalariados). Estas atitudes, ao favorecerem determinadas lógicas de valorização (especulação imobiliária, rentismo, promoção imobiliária, financeirização da habitação e do solo urbano) privilegiam grupos a elas vinculados (proprietários fundiários, burguesia comercial, grupos industriais, capitais financeiros), o que quer dizer que seu uso pelas classes dominantes é crucial para a manutenção da estrutura hegemônica dos diversos pactos de poder. Por fim, lógicas específicas de valorização do espaço tendem a favorecer a distribuição dos fatores de produção (capital e trabalho), entre as atividades gerais do sistema capitalista (agrícolas e urbano-industriais).

Ao mesmo tempo em que ocorrem estas articulações no nível nacional, nas escalas locais e regionais as oligarquias dos espaços incluídos neste processo de (re)produção da hegemonia buscam formas de se submeter à lógica hegemônica sem perder sua essência de classe. Os grupos que não conseguem se incluir, por sua "natureza" entrar em contradição com a lógica econômica dominante, devem desaparecer ou se adaptar a este novo estado de coisas, reinventando-se e assumindo nova lógica. Isto é verdade em relação aos grupos envolvidos no processo de produção dos espaços nas cidades brasileiras. Por serem o *lócus* privilegiado para a (re)produção da sociedade, como coloca Smith (1984), a conformação da lógica de produção dos espaços urbanos, principalmente os habitados, se torna crucial para que as relações dominantes se estabeleçam no sistema. Assim, cada pacto de poder impõe o "respeito" a suas lógicas hegemônicas aos agentes responsáveis pelo processo de produção do espaço urbano, permitindo certa liberdade de atuação em seus espaços hegemônicos locais e regionais, desde que não contradigam as lógicas dominantes.

As conexões desenvolvidas por meio do uso conjunto das teorias dos Dois Circuitos da Economia Urbana (SANTOS, 1979) e da Dualidade Básica da Economia Brasileira (1957) podem ser vistas em dois exemplos. O primeiro exemplo diz respeito à questão da autoconstrução e a sua relação com o desenvolvimento econômico nacional. Fica claro que, de acordo com as teorias aqui utilizadas, esta

modalidade de produção habitacional, longe de prover uma alternativa para o indivíduo e a sociedade resolver o problema da escassez de moradias, apenas reflete o processo de recriação contínua das desigualdades sociais (não estou considerando a autoconstrução na escala do indivíduo, mas o impacto de seu amplo uso, como é feito na sociedade brasileira). Em linhas gerais, a autoconstrução, processo realizado por um indivíduo ou grupos de indivíduos no espaço urbano, não só cria a ilusão de que é possível obter a casa própria por meio da destinação do que seria o tempo de descanso e de recuperação do trabalhador ao processo produtivo da moradia, como, segundo Rangel (2005), promove o empobrecimento da renda em nível nacional, na medida em que tira recursos que poderiam ser mais bem aproveitado no mercado.

Esta ilusão da obtenção da casa própria pelo processo de autoconstrução se desfaz quando consideramos: o longo tempo de produção da casa pelo próprio trabalhador, que poderia ser destinado ao desenvolvimento de suas próprias aptidões, tanto físicas (esporte e lazer) quanto mentais (cursos de qualificação técnica ou de nível superior), implicando não somente na possibilidade deste obter mais rendimentos, mas de ampliar sua capacidade produtiva e propiciar ganhos maiores ao sistema como um todo; a dinâmica do mercado imobiliário, que pode pressionar direta ou indiretamente o trabalhador a se desfazer de sua moradia ou lote, obrigando-o a recomeçar novamente o processo produtivo em outro terreno em área periférica, contribuindo inclusive para o próprio processo de especulação imobiliária; o pouco conhecimento das técnicas de produção e a baixa eficiência no processo produtivo, que aumentariam o tempo de produção, o desperdício de materiais de construção e a possibilidade de baixa qualidade da obra; eliminação de postos de trabalho na atividade da construção civil e conseqüente diminuição da renda nacional e anulação do efeito multiplicador da renda.

A resposta para este problema, considerando as limitações impostas pelo capitalismo, passaria pela generalização do crédito e o seu barateamento para as populações de renda mais baixa. Outras condições macroeconômicas básicas seriam necessárias, como a estabilidade econômica (principalmente do processo inflacionário), e, no caso brasileiro, a continuação e o aprofundamento do processo de distribuição de renda. Os investimentos em infraestrutura urbana e serviços e equipamentos coletivos, visando a sua generalização no espaço urbano, seriam uma

forma de tentar controlar, ou pelo menos minimizar, os ganhos especulativos com o terreno urbano, na medida em que diminuiriam as rendas diferenciais geradas pela escassez dos meios de consumo coletivo em vastas áreas de nossas cidades. Outras medidas, como a cobrança de contribuição específica sobre o aumento do preço de habitações derivado da realização de melhorias pelo poder público, a efetiva participação popular nos planos diretores e na fiscalização dos órgãos públicos, no intuito de minimizar a influência dos agentes econômicos privados com interesses imobiliários, também seriam interessantes.

Outra conclusão desenvolvida pela discussão apresentada neste capítulo foi a de que o desenvolvimento histórico da habitação no Brasil, incompleto como o do próprio país, resultou na convivência de um mercado habitacional moderno, baseado no lançamento de novos produtos habitacionais para um segmento da população capaz de manter dois ou mais moradias (casa de praia, chácara, apartamento, moradias em condomínios fechados), e de vasto número de pessoas que, para conseguirem viver, mesmo que temporariamente, vale-se de expedientes como invasão de terrenos particulares, de prédios abandonados, várzeas de rios, produzindo moradias de qualidade insuficiente para atender os padrões normais de conforto moderno (e de segurança, tanto física quanto financeira).

Este padrão reflete e ao mesmo tempo ajuda a perpetuar a situação de desigualdade social no Brasil. A disseminação do instituto da casa própria em determinado momento da história brasileira ajudou a ampliar o mercado consumidor nacional e a propiciar condições para o surgimento de uma força de trabalho mais bem preparada e capacitada. Contribuiu desta forma, para a expansão do capitalismo nacional (mas também para a reprodução da estrutura social), sobre a orientação do Estado.

Nossa última conclusão a respeito da discussão promovida neste capítulo é de que a desigualdade social no Brasil não se configura, na realidade, como um “problema enfrentado pela nossa sociedade”, mas sim como **elemento basilar** da nossa formação social. Não é o resultado do atraso de setores de nossa sociedade, mas a característica intrínseca da forma de desenvolvimento que é praticada. Esta forma se repete na conformação da realidade urbana no Brasil e nas suas formas manifestas no espaço das cidades.

Assim, formas urbanas tão diversas como favelas e condomínios fechados, “camelódromos” e distritos comerciais, possuem a mesma raiz, são frutos desta desigualdade intrínseca à formação social nacional. Portanto, para avançarmos mais na discussão, seria necessário entendermos como os diversos interesses e articulações de classes influenciaram a atuação do Estado no campo da habitação.

A análise histórica e espacial da atuação das instituições criadas para solucionar o problema habitacional brasileiro será o próximo passo deste trabalho.

CAPÍTULO 2

HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: EVOLUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL E DE SUAS INSTITUIÇÕES

A preocupação central deste capítulo é fornecer uma base histórica e contextual para entendermos a trajetória evolutiva da política habitacional, de modo a permitir o aprofundamento desta discussão nos capítulos seguintes. Abordaremos as transformações históricas e espaciais resultantes das mudanças nas formas de se produzir e comercializar habitação no Brasil. Para isso, nos embasaremos nas discussões feitas previamente no capítulo 1, ou seja, consideraremos a trajetória dos pactos de poder e seus esforços para desenvolvimento e consolidação de suas estruturas hegemônicas, as alterações nas relações entre capital e trabalho e as articulações entre Estado, capital e trabalho para tentar solucionar as necessidades habitacionais em cada momento da formação socioespacial nacional.

Utilizaremos como fio condutor para o desenvolvimento deste capítulo, o processo de evolução das instituições voltadas para o tratamento da questão habitacional, considerando desde as primeiras medidas higienistas, iniciadas entre 1870 e 1880, até os dias atuais, com a criação do Ministério das Cidades e o fortalecimento do financiamento habitacional executado pela Caixa Econômica Federal. Para não ficarmos na mera repetição de fatos históricos, buscamos coletar o máximo de dados possíveis sobre a questão habitacional, tais como, o número de domicílios existentes em cada década, a relação entre domicílios segundo sua localização (rurais e urbanos) e segundo sua condição de uso (próprios, alugados e em outras condições). Além disso, coletamos os dados referentes à produção habitacional em cada período histórico e para cada instituição aqui apresentada, com o objetivo de poder contrastar o resultado das políticas habitacionais com as necessidades reais que se apresentavam em cada época. Por fim, buscamos o maior número possível de informações sobre a espacialidade destas ações, a fim de entender não somente o alcance e o impacto destas atuações no território nacional e estadual, mas de compreender como as políticas habitacionais funcionavam como mecanismos de expansão de determinadas lógicas econômicas sobre outras

(expansão do capitalismo por meio da urbanização, sobre as áreas rurais ainda hegemonizadas pelos grandes latifundiários).

Partindo de uma abordagem histórica da formação socioespacial brasileira, podemos delinear quatro períodos bem definidos, nos quais a questão habitacional assume no Brasil contornos muito claros. Tais períodos foram definidos tendo como base a periodização feita por Rangel (1957), em sua teoria da Dualidade Básica da Economia Brasileira. Assim, entre 1820-1870, temos o que se configurou como um período de inexistência de qualquer política habitacional, posto que não havia qualquer forma de estímulo para tal. Já entre 1870 e 1930, devido ao primeiro processo de urbanização nacional, impulsionado pela expansão da economia cafeeira no sudeste do país, o crescimento das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro levou à formulação de políticas habitacionais com o objetivo de conter a expansão de epidemias e doenças resultantes das péssimas condições de moradia e saneamento. Tal política habitacional, denominada por muitos autores de sanitarista, não combatia a problemática habitacional, mas apenas mitigava alguns de seus efeitos, pois o confronto direto com as causas desta problemática não fazia parte dos interesses da elite de comerciantes e cafeicultores que comandavam o desenvolvimento nacional. Foi somente a partir da década de 1930 que o combate à problemática habitacional assume contornos mais diretos, embora o seu desenho institucional tenha sido voltado para o atendimento dos interesses da emergente burguesia industrial, que ascende permanentemente ao pacto de poder após a revolução promovida por Getúlio Vargas.

O intento deste capítulo, no entanto, não é apenas demonstrar a montagem histórica da política habitacional, mas revelar seus impactos e conseqüências no desenvolvimento da formação social brasileira, principalmente nas relações com os grupos de capitais nacionais. Desta forma, ao longo da rota acima traçada, buscaremos sempre descobrir quais foram os resultados efetivos da construção da política nacional de habitação, quem foram os seus beneficiados e de que forma as diferentes concepções da política habitacional impactaram na distribuição da renda entre os diversos setores da sociedade civil.

2.1. Autoconstrução e economia natural: as necessidades sociais e as formas de se produzir e consumir habitação no Brasil pós-colonial

No primeiro período histórico delimitado, o desenvolvimento da divisão geral do trabalho em nossa sociedade, percebido pelas relações cidade-campo, colocavam este último como o local onde se realizava a produção da riqueza nacional e a reprodução das condições de vida da sociedade, enquanto que a cidade aparecia como o *lócus* onde esta riqueza era administrada e comercializada. O estilo de vida era predominantemente rural e as fazendas não só eram o local de geração da riqueza agrícola como também dos equipamentos e utensílios necessários, tanto para a realização do trabalho, como da vida doméstica (produção para autoconsumo). Nas cidades, apenas uma pequena parcela da população, composta por funcionários públicos, prestadores de serviço especializados e a burguesia comercial realizavam as tarefas necessárias para a exportação dos produtos agrícolas e a importação dos poucos produtos necessários.

Esta estrutura estava de acordo com os interesses do capitalismo mundial na época, representado pela Inglaterra. A I Revolução Industrial criou novas necessidades que só poderiam ser atendidas com a dissolução da antiga ordem colonial e o estabelecimento de um novo sistema mundial, baseado no livre comércio de matérias-primas e bens industriais. Esta fase do capitalismo, conhecida como capitalismo monopolista simples, provocou um novo reordenamento das relações entre os países do mundo, dividindo-os entre fornecedores de matérias-primas (ex-colônias) e consumidores de produtos industrializados (países europeus e elites de países periféricos).

No Brasil, com a maioria da população vivendo nas propriedades rurais, composta de escravos e agregados da fazenda senhorial, o número de habitações era majoritariamente rural. Até o segundo quartel do século XX, o território nacional era composto por grandes áreas agrícolas isoladas uma das outras e as condições naturais (disponibilidade de materiais, clima, etc.) eram determinantes para a produção das moradias no campo. Tinha-se assim, pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas nacionais e da divisão social do trabalho, que a produção de habitações pela população livre era feita de forma individual, em um esquema de autoconstrução, utilizando outro recurso que não a própria força e os materiais abundantes na natureza (GAP-FINEP, 1983). Mesmo nas cidades, as habitações

eram de todos os pontos de vista, bem rudimentares, excetuando-se as da elite comerciante e dos altos funcionários públicos, mais bem elaboradas e produzidas com matérias-primas importadas e por mão-de-obra especializada (artesãos, escultores, engenheiros europeus, etc.).

Os escravos eram colocados nas senzalas, habitações coletivas, com pouca ou nenhuma condição de higiene (GAP-FINEP, 1983). As preocupações com "moradia" pelo Império eram voltadas mais para o problema da fuga das senzalas do que em relação à qualidade e disponibilidade da habitação.

Este quadro começa a se alterar a partir da década de 1850, quando as mudanças que preparavam a transição para o segundo pacto de poder começaram a operar com maior força no interior de nossa sociedade. A expansão das relações comerciais no mundo, com a entrada de novos países industriais na disputa pelos mercados consumidores periféricos, leva ao chamado neocolonialismo. A demanda por mais matérias-primas e mercado consumidor impele o desenvolvimento das forças produtivas nacionais e a substituição progressiva do trabalhador escravo pelo imigrante favorece a utilização de novas técnicas e formas de produção, que elevam a produtividade do trabalho agrícola, ao mesmo tempo em que barateiam o custo de produção, como as inovações nos meios de transporte (ferroviário e marítimo), surgidas no começo do século XIX.

A mudança no interior da fazenda, que ao invés da produção autosuficiente passa a adotar a especialização produtiva – café, principalmente –, transfere a antiga produção de equipamentos e utensílios (roupas, botas, calçados, panelas, etc.) para unidades autônomas, pequenas oficinas e fabriquetas de fundo de quintal, que passam a ser tocadas por imigrantes que já conheciam o ofício em seus países de origem. Estas oficinas e fabriquetas encontram na cidade o local ideal para sua reprodução (MAMIGONIAN, 1976).

O maior desenvolvimento da divisão social do trabalho no campo desaloja parte da população agregada, que vai se direcionar para as cidades. Junto com estes vão a nova classe dos fazendeiros/comerciantes, os "barões do café". A abolição da escravatura é o último fato que corrobora para o crescimento das cidades neste período, atraindo boa parte da população liberta.

As pressões internacionais para a eliminação do modo de produção escravista forçam à transformação da antiga classe dos senhores de escravo em

latifundiários “feudais”, como forma de sobreviverem enquanto classes hegemônicas no pacto de poder. Com as mudanças nas relações internas de produção de uma das classes sociais hegemônicas, altera-se a lógica do pacto de poder e, por conseguinte, mudam as estruturas sociais, pois o desenvolvimento produtivo leva necessariamente à (re)divisão social do trabalho, em um movimento progressivo que cria espaço para o aparecimento de outros atores através da incorporação de novas funções. O poder político passa para a burguesia comercial e o econômico se concentra nas mãos da nova classe dos latifundiários cafeicultores.

Na primeira metade da segunda dualidade, um novo momento de declínio no crescimento da economia mundial leva novamente à necessidade de substituição de importações, desta vez pelo desenvolvimento de uma produção mercantil urbana, realizada por colonos e imigrantes, que vieram substituir a mão-de-obra escrava na produção agrícola. Por meio da pequena produção mercantil, a necessidade de produtos importados básicos vai progressivamente sendo atendida (RANGEL, 2005).

2.2. Forma de produção rentista: a habitação como circuito secundário de valorização dos capitais comerciais

A passagem para o segundo pacto de poder, portanto, reflete também uma mudança na divisão cidade-campo, com a primeira agora incorporando também as funções de produção, administração e comercialização dos produtos, em oposição ao campo, que se torna unicamente lugar de produção. O modo de vida ainda é predominantemente rural, com a grande maioria da população habitando o campo e vivendo da produção agrícola. No entanto, a cidade agora aparece como alternativa efetiva de vida, por meio da pequena produção mercantil e do aparecimento de indústrias artesanais.

O aumento da importância das cidades e seu progressivo crescimento populacional, e a substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalhador imigrante na fazenda, levaram a uma mudança em relação aos padrões de habitação nestes dois ambientes. Enquanto no campo se faziam melhorias nas casas para a atração destes novos trabalhadores livres, crescia nas cidades a produção irregular de moradias, com a criação de cortiços, “mocambos” e “bocas-de-porco”, todos ambientes altamente insalubres (GAP-FINEP, 1983).

O desenvolvimento das forças produtivas e da divisão social do trabalho em nível nacional resultou na ampliação das áreas urbanas, notadamente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, acarretando na necessidade de novas formas de produção e comercialização de residências. Nestas cidades, a casa se transforma em fonte de renda e em investimento, com a instituição do aluguel como forma predominante de comercialização (rentismo). Os capitais aplicados em habitação eram originários de pequenos, médios e grandes investidores que estavam ligados a setores dependentes da economia cafeeira (intermediadores financeiros, comerciantes export/import, banqueiros, etc.), e sua produção era feita exclusivamente pela iniciativa privada (BONDUKI, 1998). A produção rentista, funciona, assim, como ativo financeiro, de modo similar ao mercado de ações, sendo investimento seguro e rentável para estes grupos. Isto é comprovado se observamos como o aumento de preço dos aluguéis sobe consideravelmente até o começo da década de 1930 (BONDUKI, 1998), quando o Estado identifica a lógica de produção rentista da moradia como um dos motivos para o agravamento da crise habitacional, buscando exercer o controle sobre esta prática, conforme explicaremos mais a frente.

Na dinâmica dos ciclos econômicos, as fases “b”, ou recessivas, tendem à depreciação das taxas de juros, ou lucro, dos investimentos produtivos pela diminuição da capacidade econômica, ou esgotamento do modelo de desenvolvimento (RANGEL, 2005). Neste momento de queda das taxas de lucro dos investimentos produtivos, caracterizado por crise ou instabilidade econômica, os investidores tenderiam a buscar segurança em “ativos financeiros”, com o objetivo de utilizá-los como reserva de valor, que, segundo Sayad (1977), seriam caracterizadas por quase perfeita inelasticidade da oferta. Este autor estudou o papel da terra como reserva de valor na economia nacional. Segundo ele, dadas as características econômicas (estoque não reprodutível de terra) e culturais (tradição ruralista da sociedade brasileira), a terra seria a reserva de valor por excelência em nosso país. “Assim, a terra funciona como uma reserva de valor que amortece as possíveis quedas de rentabilidade de capital produtivo, decorrentes de uma diminuição do ritmo de crescimento da economia” (SAYAD, 1977).

Quando a economia cafeeira começou a sofrer sucessivas crises de superprodução, impactando na taxa de retorno do que era o setor mais produtivo à

época, os investidores privados buscaram dois caminhos para preservar as suas taxas de retorno. O primeiro era o investimento em propriedades nas áreas de expansão da economia cafeeira que, devido à demanda elevada, tornavam-se investimentos vantajosos para especuladores e negociantes de terras. Este movimento foi muito importante para o próprio processo de colonização do Oeste Paulista, como discutiremos no capítulo 4. O segundo caminho, e que foi tomado principalmente pelos capitais ociosos da estrutura de financiamento da produção cafeeira (capitais comerciais, banqueiros), localizados nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, foi o investimento na produção de habitações de aluguel. Devido à crescente demanda por novas habitações, resultante do afluxo de negros recém-libertos e de imigrantes internacionais que repudiavam as condições de vida nas fazendas de café, os investimentos neste tipo de mercadoria tornavam-se muito vantajosos. Assim, a expansão constante da demanda e a limitada disponibilidade de novas habitações fazia da "produção rentista" uma ótima forma de investimento para os capitais ociosos da elite (BONDUKI, 1998).

Por conta disto, em relação à política habitacional, antes de 1930, as medidas estatais caminharam no sentido contrário, estimulando a produção rentista como forma de mitigar o crescimento do déficit habitacional. Estas ações estavam vinculadas aos interesses das elites urbanas, que temiam os periódicos surtos epidêmicos nos precários bairros habitados por pobres trabalhadores imigrantes, fruto da falta de higiene e da alta densidade populacional destes lugares, ambos resultantes da busca desmesurada por maiores lucros. A segregação socioespacial ainda era processo limitado no espaço urbano e as áreas de moradia e convívio nas cidades não eram tão fragmentadas quanto nos dias de hoje (BONDUKI, 1998; CALDEIRA, 1993).

Este impulso inicial no processo de urbanização leva à intervenção, cada vez mais freqüente, dos governos na produção de habitações, que se apresenta pela primeira vez em nossa história como uma questão social, ainda que em escala reduzida. Baseado em preceitos liberais, fruto da difusão cultural e influência econômica da Inglaterra, as medidas eram voltadas para o estímulo à oferta de casas de aluguel (BONDUKI, 1998). Assim, as políticas estatais, neste período, incentivavam as empresas de construção, principalmente estrangeiras, a produzir habitações para os operários e as classes de baixa renda, ao mesmo tempo em que

eram emitidos decretos estabelecendo normas, critérios e exigências para a produção de tais habitações, principalmente quanto ao saneamento e higiene, os quais eram ignorados pela produção rentista por resultarem no encarecimento do produto (GAP-FINEP, 1984).

Entretanto, apesar deste primeiro interesse do Estado em relação ao recente problema da habitação, seus esforços foram totalmente ineficazes. A produção de moradias irregulares se expandia conforme acelerava o crescimento da industrialização e da urbanização, demandando outras formas de lidar com esta questão. O liberalismo econômico e a ausência de contestação em relação ao direito de propriedade privada levaram à produção de diversos tipos de habitações, tanto quanto eram variados o poder aquisitivo dos interessados. Quanto menor a renda, pior era a qualidade da habitação oferecida pelo mercado, que tirava margens garantidas de lucro sobre a máxima exploração dos terrenos urbanos e a diminuição do padrão construtivo. O uso das mesmas tubulações de água e esgoto para a produção de mais de um imóvel e a utilização de latrinas e áreas de banho coletivas são alguns exemplos dos métodos de diminuição de custos que eram utilizados pelos produtores rentistas (BONDUKI, 1998).

Na passagem para o século XX, a economia mundial entra em um novo momento positivo. Desta forma, uma nova solicitação para a abertura da economia nacional é feita. Todavia, com a I Guerra Mundial (1910-1918) envolvendo o centro do sistema capitalista, o Brasil vê a sua capacidade para importar restringida. Isto impele o país a um novo e necessário movimento de substituição de importações. Esta situação cria um quadro propício para o primeiro surto industrial brasileiro, “levando as atividades artesanais voltadas para o mercado interno a alturas desconhecidas antes” (RANGEL, 2005, p.713), induzindo ao aparecimento das primeiras indústrias nacionais – alimentícias e têxteis (indústrias leves) – nas áreas mais desenvolvidas do país (Sudeste).

O declínio do comércio mundial tem significado diferente para o capitalismo mercantil e a burguesia cafeeira. A diminuição do comércio mundial, principalmente o de café, leva ao enfraquecimento desta classe dirigente, e a quebra da bolsa de Nova York, em 1929, pulveriza seus recursos financeiros, afetando-a de modo irreversível, resultando na desagregação do pacto de poder que gerou a segunda dualidade. Com a diminuição dos lucros obtidos na bolsa de valores, ocorre

também a exacerbação da atividade rentista como forma de compensar as perdas destes capitais no mercado financeiro internacional, intensificando o movimento iniciado na década de 1890, agravando o problema habitacional.

2.3. Industrialização e desenvolvimento econômico no Brasil: pacto de poder entre o latifúndio e a burguesia industrial e a fixação de novo padrão de acumulação.

As transformações ocorridas a partir da década de 1930, referentes à questão da habitação no Brasil, eram amplas e envolviam as esferas da sociedade, do trabalho e da economia, inspirando-se em uma linha claramente keynesiana (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Seus objetivos, declarados ou indeclarados, diretos ou indiretos, abarcaram uma série de práticas que estavam vinculadas ao esforço de reestruturação das relações sociais e econômicas brasileiras para a constituição do terceiro pacto de poder, formado entre os latifundiários e os industriais (RANGEL, 2005).

O pacto de poder entre os latifundiários e industriais pode ser divido em duas fases distintas, que correspondem às fases “a” e “b” do quarto ciclo de Kondratieff. A primeira fase é caracterizada pela necessidade de desestruturação do antigo pacto de poder e da consolidação de condições fundamentais para a reprodução das relações sociais que definem e permitem a acumulação da burguesia industrial e do grande latifúndio. É uma fase em que as condições de reprodução da nova burguesia industrial encontram conjuntura ótima para acontecerem, sendo caracterizada pelo que se convencionou como industrialização por substituição de importações (RANGEL, 2005; TAVARES, 1977).

A segunda fase do pacto de poder entre industriais e latifundiários é iniciada pelo esgotamento do modelo de substituição de importações e acontece em momento de declínio da economia mundial, marcado pelo choque do petróleo (1973) e a diminuição da liquidez financeira internacional (TAVARES, 1977), resultando em um esforço conservador para a manutenção das condições fundamentais formadas na primeira fase (preservação do pacto de poder). A existência de liquidez internacional na década de 1960 foi importante para o desenvolvimento desta segunda fase porque, dado o esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações, o esforço para a preservação da acumulação no pacto

de poder baseou-se principalmente na captação de poupança externa por meio do endividamento do Estado brasileiro e subsequente reinvestimento via grandes programas de obras e de financiamento público, além do esforço para a criação de um Sistema Financeiro Nacional, cujo objetivo era o de criar condições para que o próprio setor privado pudesse gerar recursos para se financiar (transferências de excedentes de áreas de capacidade ociosa para as de capacidade antiociosa). Quando esta liquidez cessou, a partir da década de 1970, a manutenção deste processo de endividamento levou progressivamente ao desgaste do pacto de poder.

As políticas habitacionais nos dois períodos foram afetadas pelas distintas condições históricas em cada momento, sendo suas características (suas instituições, formas de atuação e objetivos) condicionadas pela conjuntura histórica em cada uma destas fases, conforme discutiremos a seguir. A lógica geral que regeu seu funcionamento foi a mesma nos dois casos, pois ancorada no padrão de acumulação constituído por meio do pacto de poder fixado entre os industriais e os latifundiários. Este padrão de acumulação estava sustentado em dois pilares fundamentais: o binômio “super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda” e o duplo processo de “destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional”. Detalharemos esta discussão nas próximas páginas.

2.3.1. Do rentismo à produção capitalista da casa (e da cidade): lei do inquilinato, ideologia da casa própria e o aparecimento das primeiras políticas habitacionais diretas.

A partir da década de 1930, tem-se início o terceiro pacto de poder nacional, marcado politicamente pela revolução de 1930. A desestabilização da economia agroexportadora baseada no café e a pulverização dos capitais da burguesia comercial abrem espaço para a ascensão de grupos industriais ao pacto de poder, que hegemonizam o poder econômico. Os latifundiários, transformados em suas relações internas pelo abandono da escravatura e a adoção de relações de produção “derivadas do feudalismo”, passam a hegemonizar o poder político com o declínio dos cafeicultores. Os industriais, apesar de despontarem como representantes do setor mais dinâmico da economia, não possuíam força e “maturidade” para impor sua hegemonia política sobre os demais setores da sociedade. Desta forma, os grupos ligados à agricultura de exportação e à

propriedade fundiária permaneceram hegemonizando o poder político nacional (RANGEL, 2005).

O Brasil, na primeira metade deste período, em momento de desaceleração da economia mundial (1921-1948), sofre novo declínio na capacidade de importar e exportar, impulsionando a economia para o esforço de substituição de importações e levando ao desenvolvimento de novos setores industriais, notadamente o de bens de consumo duráveis (RANGEL, 2005; TAVARES, 1977). Como explicado no capítulo 1, neste período entra em voga o processo de substituição de importações e o "mecanismo" de transferência de renda dos setores ociosos da economia nacional – neste momento, segundo Rangel (2005), o setor agroexportador e o de serviços de utilidade pública – para os antiociosos – bens de consumo duráveis e de capital. O processo de industrialização recebia auxílio por parte do Estado nacional, mas ainda neste momento se movimentava de forma espontânea e independente. As cidades, tornadas agora locais de produção, desenvolvem-se com um verdadeiro processo de urbanização, impondo às "relações feudais" (ao sócio maior da dualidade), uma progressiva desestruturação, necessária para a expansão industrial brasileira.

O pacto entre a classe dos industriais e dos latifundiários, essencialmente antagônicos em suas relações de produção fundamentais, só foi possível enquanto a industrialização não culminasse na desintegração das relações "feudais" de produção. Desta forma, havia uma clara oposição campo-feudal *versus* cidade-industrial (RANGEL, 2005). O principal conflito decorria da necessidade de redistribuição dos recursos existentes no sistema, já que o desenvolvimento da indústria nacional se fazia sobre "bases pobres". Segundo Francisco de Oliveira (2003), para que a lógica industrial-capitalista fosse instalada no Brasil, seria necessário primeiramente destruir as relações socioeconômicas existentes. Este processo de destruição se apoiou em três pontos distintos[13], dos quais

[13] Os outros dois pontos estão descritos a seguir. Como um dos pontos, era necessário criar um mercado em que a força de trabalho pudesse ser livremente negociada, para o qual serviram a criação do salário mínimo (que estabeleceu um valor de referência para todas as negociações salariais) e da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943 (OLIVEIRA, F., 2003). Além de fundamentar as bases da formação de um mercado de trabalho, a CLT e o salário mínimo também serviram como forma de angariar apoio político entre os operários e a pequena classe média, proporcionando apoio social e estabilidade para as reformas econômicas e políticas pró-capitalistas (OLIVEIRA, F., 2003). Outro ponto foi a criação de um ministério que representava os interesses da indústria, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em novembro de 1930, simbolizou a inclusão permanente das questões dos industriais na pauta de discussões políticas, consolidando a

destacaremos os **mecanismos de transferência de renda dos trabalhadores e do complexo rural para o setor industrial**.

A pouca disponibilidade de recursos para o desenvolvimento industrial brasileiro forçou a redistribuição de capitais entre os grupos sociais, por meio de diversos mecanismos de transferência de renda dos trabalhadores e da economia agroexportadora (complexo rural) para os industriais (OLIVEIRA, F., 2003). Para não fugir ao escopo deste trabalho, faremos uma breve apresentação de alguns destes mecanismos.

Uma das formas de transferência de renda da economia agroexportadora já foi abordada no capítulo 1 e diz respeito à progressiva transferência de trabalho do complexo rural para o mercado capitalista. O avanço da urbanização e da industrialização, na medida em que demandava mão-de-obra para formar o novo proletariado urbano, era atendido pela liberação progressiva de parte da população rural, mantendo sobre certo controle o êxodo rural e o inchaço das cidades, sem implicar em perda de capacidade produtiva no campo (devido à reorganização interna da força de trabalho restante)[14] (RANGEL, 2005).

O controle da balança comercial por parte dos industriais permitiu o uso de outro mecanismo de transferência de renda, proporcionando o financiamento das necessidades do setor industrial por meio da exportação dos produtos agrícolas, gerando relativo "equilíbrio" na balança de pagamentos. Como colocado no capítulo anterior, o processo de substituição de importações, da mesma forma que elimina a necessidade de aquisição no mercado internacional dos produtos substituídos, leva a um paradoxal aumento das importações, pois os novos setores desenvolvidos demandam bens específicos que só podem ser comprados no exterior (maquinários e insumos não produzidos nacionalmente) (RANGEL, 2005; TAVARES, 1977).

Outro modo de transferência de renda do setor agrícola para o industrial está centrado no barateamento dos produtos agrícolas para o consumo dos trabalhadores urbanos, o que proporcionou diminuição nas pressões pela elevação do salário, já que impactava negativamente na elevação do custo de vida da

presença deste setor da sociedade no Estado nacional e na discussão das principais questões econômicas do país.

[14] Em contrapartida, era pago pela economia um "prêmio" ao complexo rural, na forma de aumento no preço e no consumo dos produtos agrícolas, elevando o rendimento do latifúndio. No entanto, este prêmio era aparente e disfarçava outra forma de transferência de renda, que se dava por via inflacionária, já que historicamente o preço dos produtos agrícolas cresceu menos que o dos produtos industriais, o que configuraria redistribuição de renda em benefício dos industriais (RANGEL, 2005).

população. Isto possibilitava também que maiores parcelas dos rendimentos dos trabalhadores fossem destinados ao consumo de produtos industriais, mesmo em momentos de expansão dos preços deste último (OLIVEIRA F, 2003).

Em relação aos trabalhadores urbanos, embora tenham sido beneficiados com a criação do salário mínimo e da CLT, "contribuíram" igualmente para o esforço de industrialização nacional por meio dos mecanismos de transferência de renda. Um destes mecanismos é puramente econômico e dá-se via mercado, remetendo ao aumento de exploração do trabalho pelo descompasso entre a expansão do salário e do lucro na indústria. Francisco de Oliveira (2003) ilustra bem este modo de transferência de renda quando relaciona as elevações no valor do salário mínimo à taxa de produtividade média do setor industrial, demonstrando que, entre os anos de 1940 e 1970, estes apresentaram uma trajetória de distanciamento, com o valor do salário mínimo acumulando perdas significativas no período, enquanto a produtividade das indústrias multiplicou-se por várias vezes. Outro mecanismo é o inflacionário, que provocou a progressiva deterioração do poder de compra do trabalhador e o encarecimento dos produtos industrializados, forçando a elevação dos gastos dos trabalhadores com os produtos industriais.

A última forma de transferência de renda, conforme consideramos, envolve diretamente a problemática da habitação e engloba tanto os trabalhadores quanto setores da economia vinculados ao antigo pacto de poder. Isto ocorre por meio de dois modos específicos: a destruição da hegemonia das relações de produção rentistas, por meio de controles diretos sobre a rentabilidade do aluguel urbano; a constituição de políticas habitacionais para a reprodução dos operários e demais empregos formais, em detrimento dos demais moradores urbanos.

Lei do inquilinato e o processo de destruição da produção rentista

A destruição do rentismo, ou forma rentista de produção, realizada com grande "patrocínio estatal", auxiliou na superação do pacto de poder anterior (Burguesia Comercial – Latifúndio Feudal) por meio da fragilização de práticas relacionadas à antiga burguesia comercial e a transferência de recursos (mercado consumidor) desta atividade para setores da construção civil pesada, demandada pelos setores industriais. Este processo se expressava nas formas da **Lei do**

Inquilinato, criada em 1942 e constantemente reformulada durante todo o período em questão, com a justificativa de impedir o aumento abusivo de aluguéis no intuito de proteger a classe trabalhadora (BONDUKI, 1998). Conforme já dito anteriormente, a produção rentista, que existiu durante quase todo o período correspondente à segunda dualidade, entra agora em contradição com as novas necessidades da estrutura econômica vigente. Para a expansão do capitalismo industrial no Brasil, seria necessária a superação desta forma antiga de produção da moradia e o desenvolvimento de um novo modo de atender à demanda crescente de habitações, capaz de disponibilizar mais rapidamente este produto para uma demanda que se expandia progressivamente.

Segundo dados do IBGE (2010), do total de domicílios existentes no Brasil em 1940, pouco mais de 43% eram próprios e o restante era dividido entre alugado, cedido ou em outras condições e não declarado. A proporção entre os domicílios próprios e os alugados era de 2 para 1. Não há dados que distingam as condições de ocupação entre áreas urbanas e rurais. No entanto, não achamos equivocado considerar que nas áreas urbanas, a proporção de domicílios próprios deveria ser bem menor, considerando a velocidade e os meios de produção das habitações no período. Já para o ano de 1960, os dados do IBGE (2010) a respeito das condições de ocupação dos domicílios brasileiros demonstram progressiva trajetória de mudança. Para este ano, a relação entre os domicílios próprios e o alugados se encontrava em 3 para 1[15].

Outro impacto da lei do inquilinato foi tornar o setor habitacional, que até então se apresentava como um sorvedouro de capitais produtivos no sistema econômico nacional, em um pólo de ociosidade de recursos econômicos. A alta rentabilidade da produção rentista de habitação, motivada pela crescente demanda por habitações de aluguel, tornavam-na um grande concorrente dos investimentos produtivos e um obstáculo para o desenvolvimento industrial (BONDUKI, 1998). Por outro lado, o setor habitacional (construção civil leve) estabelecia uma disputa por insumos e matérias-primas com a construção civil pesada (infraestrutura e plantas

[15] O congelamento dos aluguéis em 1942 e suas sucessivas renovações, que faziam as novas construções caírem nas mesmas condições das demais, num período de inflação crescente, criaram uma situação desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando, ao contrário, a venda das casas então alugadas, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Assim, o investimento em casas de aluguel, até então atraente, deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria (BONDUKI, 1994, p. 121).

industriais), o que acarretou na elevação dos custos dos materiais de construção. Com a instituição da lei do inquilinato e a destruição da produção rentista, tanto a questão dos materiais de construção como o risco de os investimentos produtivos serem "tragados" para a especulação com habitações foram relativamente neutralizados (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

A diminuição do impacto do custo da moradia sobre o valor da mão-de-obra urbana industrial também possuiu grande relevância nas medidas para a formulação de uma política de habitação social entre os anos de 1930-1964[16]. Conjuntamente com o processo de periferização, as reformas urbanas e um novo modo de produção imobiliário transformavam as áreas centrais e adjacentes, adequando-as para as mudanças das necessidades econômicas. Os incorporadores, surgidos para tomarem o lugar da burguesia comercial e dos latifundiários no processo de produção do espaço urbano, beneficiavam-se das novas políticas para habitação, configurando assim uma transferência de recursos dos trabalhadores (IAPs) para a construção civil, do mesmo modo que o financiamento aos seus associados diminuía a pressão do custo da moradia sobre o salário das categorias associadas.

O entendimento do problema da habitação como pouca oferta de moradias baratas mascara a transferência de renda dos trabalhadores para os grupos de elite econômica por meio do mecanismo inflacionário. Bonduki (1998), ao analisar o aumento no custo dos principais itens de consumo entre os anos de 1939 e 1943 demonstra que, na verdade, enquanto o preço dos aluguéis subia em torno de 4%, o custo médio dos principais itens de consumo se elevava em 46%. Se considerarmos os itens "alimentação" (46%) e vestuário (77%) veremos que segundo os argumentos utilizados pelo governo na época, esta intervenção teria mais impacto se fosse estendida para outros setores da economia (BONDUKI, 1998).

Ao considerar a questão da escassez de moradias como decorrente do custo do imóvel e não como fruto da incapacidade de pagamento devido aos baixos

[16] "O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam a reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, savalguardando o pacto de classes. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários" (BONDUKI, 1994, p. 721, grifo nosso).

salários da população, os governos e a sociedade civil da época deslocavam o foco desta questão dos baixos salários (industriais) para a oferta de habitações, justificando um duplo movimento de barateamento de salários e expansão das áreas periféricas das grandes cidades[17]. Para efeito de comparação, entre 1939 e 1942, para grande parte das categorias profissionais existentes, a variação média dos salários neste período foi de -3,23%. Poucas foram as categorias que receberam ajustes acima da inflação e mesmo estas tiveram os salários reajustados abaixo do ideal para o atendimento pleno de suas necessidades (BONDUKI, 1998).

Entendemos que, para o pacto de poder vigente, os efeitos colaterais da lei do inquilinato[18] poderiam ser assimilados pela sociedade brasileira à época, desde que não atingissem significativamente o operariado e a classe média, o que afetaria a (re)produção capitalista da força de trabalho nas grandes cidades, prejudicando o desenvolvimento do capitalismo nacional. Podemos ver a influência deste fator na formulação das políticas habitacionais no período, sendo a estrutura dos IAPs um reflexo desta questão, já que sua atuação se dividia por categorias profissionais, o que enfatiza a colocação acima, pois o trabalhador tinha direito a participar ou não desta política de acordo com sua categoria funcional. Para as demais populações urbanas, restaram a periferização e precarização das condições de moradia.

Política habitacional no populismo: dos Institutos de Aposentadoria e Pensão à Fundação da Casa Popular.

Em relação à política habitacional na primeira metade da terceira dualidade da economia brasileira (1930-60), temos o seguinte cenário. A partir de

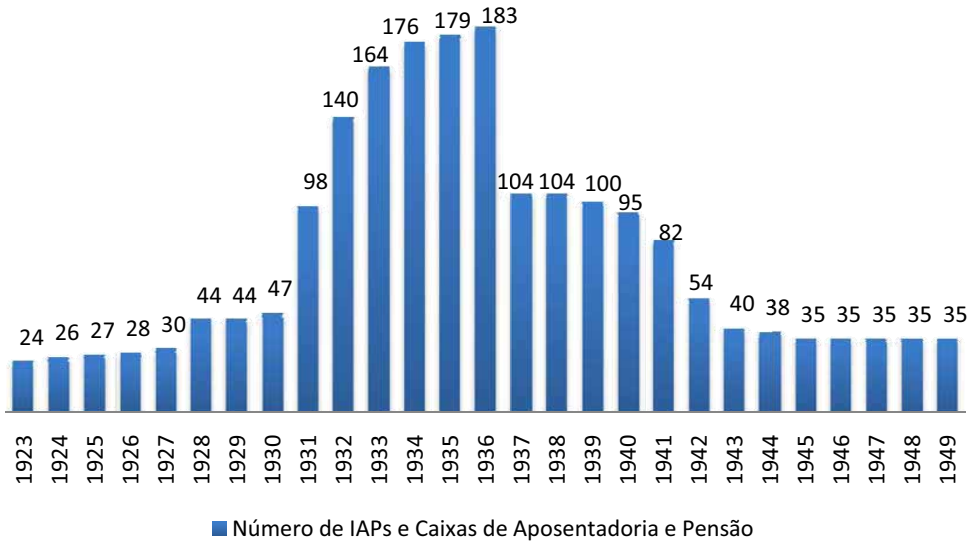
[17] Os debates que nortearam a formulação das políticas de habitação social no período, em sua imensa maioria, consideravam o problema da escassez de moradias para os grupos de baixa renda do ponto de vista do custo e não da capacidade de consumo (BONDUKI, 1998). Desta forma, os esforços do governo e das pessoas e grupos envolvidos com a questão habitacional voltaram-se para o barateamento das habitações. Este barateamento foi buscado por meio de quatro modos diferentes: diminuição do custo de produção da habitação, pela redução no padrão construtivo da residência e uso de materiais de construção mais baratos; construção em terrenos periféricos, reduzindo o custo do solo urbano na produção da habitação; redução dos investimentos em equipamentos coletivos, pela adoção de técnicas mais baratas na dotação de serviços e equipamentos básicos (fossas sépticas, iluminação a óleo ou querosene, ausência de asfaltamento) (BONDUKI, 1998) e na disseminação do uso do automóvel e do transporte coletivo para viabilizar a ocupação de áreas cada vez mais distantes do centro[17] (CALDEIRA, 1999).

[18] Os efeitos mais perversos são a redução no ritmo de produção de novas habitações e o aumento dos aluguéis por meio de práticas ilegais, realizadas pelos donos dos imóveis (BONDUKI, 1998).

1920, com o claro esgotamento do modelo anterior de incentivo à produção habitacional (concessão de favores a agentes privados para que realizassem a construção de casas de aluguel), tem-se início uma nova política oficial para a questão da moradia, com a autorização “ao Poder Executivo para ‘construção de casas a serem alugadas a operários e proletários’” (GAP-FINEP, 1983, p. 41). Com a revolução de 1930 e a ascensão ao poder do governo Vargas, que representava os interesses da nova aliança burguesia industrial – latifundiário-feudal, a política oficial do governo federal para a habitação sofreu grande ampliação.

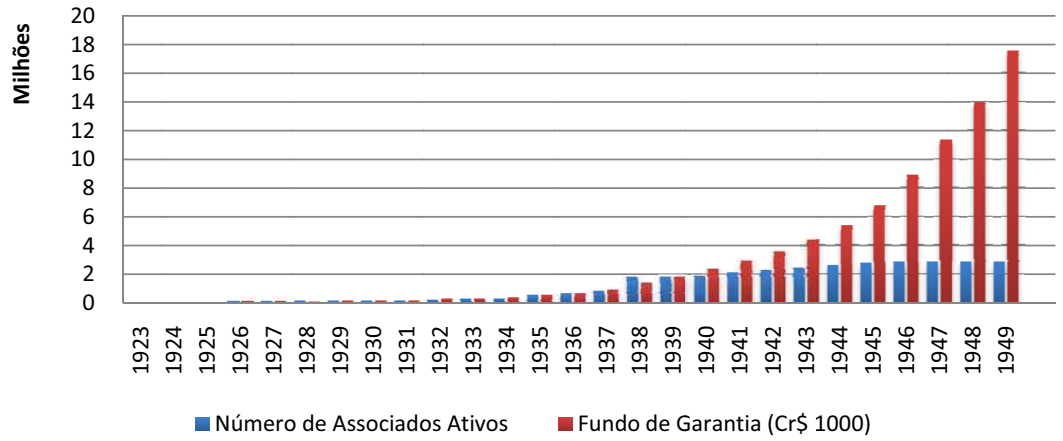
No final da década de 1930, havia forte pressão governamental para que as Caixas Econômicas e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), constituídas no período anterior, construíssem e financiassem habitações para seus associados (BONDUKI, 1998), contribuindo para a expansão deste tipo de instituição. Através dos gráficos 1 e 2, podemos ver claramente os dados relativos a este tipo de instituição.

Gráfico 1: Evolução no número de Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão no Brasil, entre 1923 e 1949.



Fonte: IBGE, 2009.

Gráfico 2: Evolução no número de associados ativos e no volume de recursos arrecadados ao Fundo de Garantia, relativos aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão, entre 1923 e 1949.



Fonte: IBGE, 2009.

Segundo as informações dispostas nos gráficos 1 e 2, em 1923, havia 24 Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), com aproximadamente 23 mil associados ativos, gestando recursos da ordem de Cr$ 11,9 milhões, sendo que em 1949 este número aumentara para 35 IAPs, com 2,9 milhões de associados, totalizando depósitos da ordem de Cr$ 17,5 bilhões. Através do gráfico 1, podemos ver que até 1936 havia uma grande expansão na quantidade de IAPs (crescimento de 416%) e, deste ano até 1949, um movimento contrário de retração no total de institutos (diminuição de mais de 80%). Estes dados apontam para, em primeiro lugar, uma rápida expansão no número de IAPs relacionada possivelmente com o desenvolvimento e organização de trabalhadores formalizados na economia nacional. Em segundo lugar, a partir de 1936, a diminuição do número de IAPs, seguido da elevação no número de associados e na captação de recursos para os fundos de garantia, indica processo de concentração dos recursos e do número de associados em pequeno número de instituições[19]. Alguns deles se tornaram muito poderosos, como os IAP dos Industriários (IAPI), dos Bancários (IAPB), dos Comerciários (IAPC) dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

[19] Um exemplo desta concentração pode ser vista na formação do IAP dos empregados em transportes e cargas. Em 1934, o decreto nº 24.724 criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em trapiches e armazéns. Já em 1938, no entanto, o decreto-lei nº 651, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos empregados em transportes e cargas, mediante a transformação da CAP dos trabalhadores em trapiches e armazéns (BRASIL, 2011).

(IAPFESP). Estes concentraram 87% de toda a produção habitacional dos IAPs entre 1937 e 1964, e 76% de toda a produção federal.

Apesar desta quantidade de recursos captados, apenas uma determinada parcela era destinada ao financiamento habitacional, sendo que somente os associados dos IAPs poderiam se valer destes recursos para a compra de casa própria ou moradia de aluguel, deixando boa parte da população urbana, que se encontrava em situação informal, desamparada (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Bonduki (1998) informa que havia um claro posicionamento do governo em relação a esta situação. Os discursos oficiais justificavam estas diferenças de investimentos, valendo-se de preconceitos e estereótipos contra os grupos mais pobres da população. Para o Estado, o apoio da nova classe dos operários e a classe média urbana era suficiente para sustentar a estabilidade política e econômica, necessárias para o desenvolvimento do novo modelo econômico.

Com o intuito de atender com mais veemência as necessidades por habitações de interesse social, o governo federal criou, em 1946, a Fundação Casa Popular (FCP), responsável por prover moradias para a população de baixa renda. A FCP representou uma tentativa de unificação da política habitacional em âmbito federal, com a instituição de metas e planos para a construção de casas, estímulo à indústria da construção civil, produção de infraestruturas e equipamentos coletivos nos bairros por ela produzidos[20]. Todavia, apesar dos esforços, a FCP não alcançou os resultados esperados e a sua produção pode ser considerada irrisória. Durante o seu período de existência (1945-1964), a FCP foi responsável pela construção de 18.132 unidades habitacionais, concentradas nas grandes cidades dos estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e em Brasília (70,15%). Não obstante esta pequena produção, a FCP teve grande importância na difusão da idéia da casa própria e no entendimento de que a responsabilidade em prover moradia digna para a população era do Estado e não da iniciativa privada (BONDUKI, 1998).

Entre 1937 e 1964, os IAPs e a FCP teriam produzido aproximadamente 142 mil habitações para uma população urbana de 16,2 milhões de habitantes. Bonduki (1998) argumenta que, se forem consideradas apenas a população residente das cidades com mais de 50 mil habitantes, onde o déficit habitacional se

[20] A FCP foi Instituída pelo decreto-lei nº 9.218, em 1º de maio de 1946 (AZEVEDO & ANDRADE, 1982)

concentraria, este número se situaria em 8,7 milhões de pessoas. Considerando como seis o número médio de pessoas por família em 1950, o autor chega à estimativa de que aproximadamente 10% desta população tenha sido atendida. No entanto, ao dividirmos a produção total do período pelo número de unidades habitacionais urbanas existentes nos anos de 1950 e 1960, vimos que a quantidade de habitações produzidas representou, respectivamente, apenas 3,8% e 2,23% do volume total de residências urbanas existentes.

Características e desenvolvimento histórico da Fundação Casa Popular: a influência de suas experiências na constituição do Banco Nacional de Habitação.

A trajetória da Fundação da Casa Popular (FCP), marcada pelas iniciativas em prol de criar uma instituição estatal responsável por produzir habitações para a população de mais baixa renda, tem sua mais importante contribuição no fato de que grande parte de suas experiências ter sido utilizada para a constituição do Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão que a sucedeu no período seguinte (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Além do mais, por existir no limiar histórico entre duas formas de organização da sociedade (substituição da burguesia comercial pelo capital industrial no pacto de poder), a FCP sofreu duras críticas e foi constantemente ameaçada por interesses contrários, enfrentando resistências de segmentos não-capitalistas (rentistas) e capitalistas (indústria da construção civil), de grupos políticos (governadores de estados não-alinhados com o governo federal) e da sociedade civil.

Analisando a trajetória histórica da FCP, segundo Azevedo e Andrade (1982), podemos delinear três períodos distintos no que tange à sua atuação, fontes de financiamento e desenvolvimento de experiências para a produção de moradias populares:

a) Fase de criação e de busca por formatação institucional, adequação dos objetivos e procura por auto-suficiência no financiamento (1946-1951).
b) Fase de expansão e maior dinamismo na produção habitacional, do abandono do projeto de auto-suficiência e o atrelamento aos recursos governamentais (1952-1960)

c) Fase da busca de alternativas e tentativas de sobrevivência e reestruturação da instituição (1961-1964).

A FCP, fundada em 1º de maio de 1946, foi criada originalmente para atender uma enorme quantidade de objetivos, buscando uma atuação verdadeiramente abrangente e que extravasava a simples produção habitacional, envolvendo o desenvolvimento de obras urbanísticas, construção de infraestruturas urbanas, financiamento à indústria da construção civil, assistência social e outras atribuições que se expandiam muito além do que já se havia pensado até então em termos de política habitacional[21].

Após três meses de sua criação, por meio de novo decreto[22], buscou-se adaptar os objetivos da FCP tornando todas as "funções complementares" não-obrigatórias, devendo ser executadas apenas em casos onde existisse comprovada necessidade (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Estas mudanças nos objetivos estavam relacionadas não somente com as dificuldades técnicas e a falta de experiência, mas principalmente com as necessidades orçamentárias da instituição. Criada inicialmente com a destinação inicial de dois bilhões de cruzeiros reais do orçamento federal, dentre outras fontes de renda, a instituição previa um "empréstimo compulsório de pessoas físicas que adquirissem terreno de valor superior a 200 mil cruzeiros ou que construíssem edificações de área acima de 200 $m^{2"}$ [23]. Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 22),

---

[21] Dentre seus objetos iniciais estavam "financiar, obras urbanísticas de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras (…)". Era ainda de sua competência "financiar a indústria de materiais de construção, quando, por deficiência do produto de mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito (…)"; "proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção (…)"; "financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores sem objetivo de lucro" (…); e, finalmente, "estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão-de-obra das principais regiões do país (…)". Outra novidade do decreto foi a introdução da habitação rural "nos aspectos de construção, reparação e melhoramento", como nova meta institucional (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 20-21).

[22] Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946.

[23] **Art.** 9º O capital da Fundação, será, inicialmente, de Cr$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzeiros) a ser constituída da seguinte forma: a) pela doação referida no artigo anterior; b) pelos valores representados por terrenos adquiridos por doação ou compra a longo prazo, da União dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios ou de particulares; c) pelas contribuições, a título de empréstimo das instituições de presidência social, de acôrdo com as instruções que o Ministro do Trabalho, indústria e Comércio expedir; d) pelas contribuições, a título de empréstimo

> "A intenção era nitidamente redistributiva: adquirentes de imóvel mais bem aquinhoados estariam subsidiando os menos favorecidos, mediante o financiamento da Fundação da Casa Popular".

O dispositivo em questão não foi implementado, sendo substituído pelo decreto-lei nº 9.777, que instituía contribuição obrigatória de 1% do valor de imóvel adquirido, não importando sua forma jurídica da aquisição, e que deveria ser cobrado conjuntamente ao imposto de transmissão que fosse igual ou superior a 100 mil cruzeiros, mantendo a filosofia redistributivista (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). No entanto, esta mudança não garantiu os resultados previstos, por dois motivos. O primeiro deles se refere a pratica comum de sonegação do imposto pelos proprietários dos imóveis atingidos. O segundo, e o mais importante motivo, estava relacionado com questões políticas, pois a arrecadação e o repasse dos recursos dependiam dos governos estaduais, que por divergências políticas deixavam de repassar os valores devidos à FCP. As rivalidades com os governos chegavam a tal ponto que estes se recusavam a negociar com a fundação, preferindo desenvolver suas próprias formas para tratar do problema habitacional em seus estados. Um dos exemplos disto é a criação da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), em 1949, no estado de São Paulo. Segundo Denizo (2010, p. 102-3),

> Com a criação da CECAP, o governo paulista trás para a sua esfera de responsabilidade a construção de casas populares e, assim, firma a sua oposição à intenção do Governo Federal em estabelecer o recolhimento, pelos Estados, de contribuição obrigatória de 1% sobre as transações imobiliárias, a partir de um determinado valor. […] A posição do Governo do Estado, contrária a essa contribuição, satisfazia os interesses dos grupos ligados ao setor da construção civil, que temiam o fortalecimento da FCP como um provável entrave às suas ações na construção de empreendimentos privados.

A respeito da questão, é interessante lembrarmos que este é o momento de transição e da imposição da hegemonia dos industriais no pacto de poder. Segundo Azevedo e Andrade (1982), em um contexto de relativa autonomia por parte dos Estados, e sem nenhum mecanismo de pressão com a qual podia contar a FCP, o cumprimento dos repasses dependia, em grande parte, das relações existentes entre os governadores e o presidente. O poder político, em grande parte

---

compulsório, das pessoas físicas ou jurídicas, na forma prevista neste artigo; e) pelos demais legados ou doações de receber (BRASIL, 2009).

das cidades e em alguns estados brasileiros, ainda era exercido por representantes vinculados ao complexo rural e à produção cafeeira.

O segundo período inicia-se com as mudanças nas fontes de recursos da instituição. Como reação às dificuldades enfrentadas nos primeiros anos de atuação da FCP, por meio da lei nº 1.473, de 24 de novembro de 1951, foi revogado o imposto sobre a aquisição de imóveis e instituiu-se, pelo período de dez anos, dotações orçamentárias decrescentes. Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 22), "Eliminada a alternativa de auto-suficiência, não restava à Fundação senão disputar com dezenas de outros parceiros os nem sempre seguros e cobiçados recursos orçamentários".

Apesar destas dificuldades, durante o governo Kubitschek, a FCP viu o repasse de recursos aumentarem significativamente, com o objetivo de produzir conjuntos habitacionais e financiar a produção de moradias na cidade de Brasília. Optou-se por dinamizar a FCP sem alterar-lhe as estruturas organizacionais e os métodos de ação. Em seu governo, não foram buscadas formas de superar as debilidades da instituição, mesmo assim, foi a época de maior prestígio da FCP (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Ainda em 1952, a redução dos objetivos da FCP viria a auxiliar na manutenção da instituição. Houve diminuição de custos devido a mudanças em sua forma de atuação, pois as "atividades complementares" deveriam ser executadas apenas quando estas fossem indispensáveis e privilegiando os municípios de orçamento reduzido. No entanto, na prática esta medida significou a eliminação dos investimentos da FCP em infraestruturas urbanas (água, esgoto, energia elétrica) e assistência social, pois obrigava aos municípios contemplados, o oferecimento de garantias na forma de taxas e contribuições (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

O terceiro período, que é marcado pela crise e extinção da FCP, teve início após o término do governo DE Juscelino Kubitschek. Na década de 1960, a queda nos recursos destinados à FCP e o clima de instabilidade social crescente contribuíram para o resgate de idéias relacionadas à criação de um banco hipotecário, capaz de gerar recursos suficientes para revitalizar a política habitacional no país. Estas idéias misturavam experiências internacionais (utilização de letras hipotecárias) com a experiência e o reconhecimento das precariedades brasileiras, como a insuficiência do mercado financeiro nacional e da necessidade

de intervenção do poder público para sustentá-lo. No entanto, a crise econômica e o aumento da instabilidade social enterraram de vez estas pretensões. A FCP foi extinta em 1964 e, em seus últimos anos, não foi capaz de produzir um único conjunto habitacional (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

2.3.2. A produção capitalista da casa (e da cidade) no período militar: difusão da casa própria, lei do incorporador e política habitacional como parte da busca pelo desenvolvimento econômico.

Antes de iniciarmos esta discussão, queremos fazer alguns apontamentos. Pela ótica da dualidade básica da economia brasileira, podemos afirmar que os dois circuitos da economia urbana, na forma como surgem no Brasil, podem ser identificados como sendo uma das manifestações do padrão de acumulação fixado entre os latifundiários e os industriais. Com isso, não queremos dizer que os dois circuitos da economia urbana são formados devido ao pacto de poder. Segundo Santos (2002), os dois circuitos da economia urbana estão presentes em todos os países do mundo, mesmo nos desenvolvidos, variando conforme o nível de desigualdade em cada sociedade. É neste ponto que queremos nos ater para esta questão. Para nós, os dois circuitos da economia urbana surgem, na forma e intensidade que o caracterizaram no Brasil, devido à lógica do padrão de acumulação fixado entre os industriais e os latifundiários durante o estabelecimento deste pacto de poder, calcado no binômio “super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda” e o duplo processo de “destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional”.

O período militar, que compreende o segundo momento do pacto de poder entre os latifundiários e a burguesia industrial, foi marcado por grandes transformações institucionais e econômicas, mas nenhuma essencialmente contraditória às principais dinâmicas de acumulação do período anterior. Apesar de ter surgido como uma resposta às instabilidades sociais e à estagnação econômica que resultaram do esgotamento do modelo de substituição de importações e da legitimidade dos governos populistas foi, conforme hipótese formulada por nós, uma tentativa de manutenção e aprofundamento da lógica de (re)produção da estrutura hegemônica do referido pacto de poder. A perda de legitimidade política do antigo *status quo* comprometia a capacidade de intervenção e comando das elites

dominantes, além de abrir espaço para o crescimento de grupos e idéias políticas não vinculadas à hegemonia instalada, como depreendemos de Bresser-Pereira (2003). O golpe militar, com o pretexto de proteger o país da influência externa do comunismo, caiu como uma luva para as elites dominantes, pois, como coloca Azevedo e Andrade (1982), somente por meio de um governo autoritário o país poderia ter realizado tantas mudanças em tão pouco tempo. Em resumo, negou-se o passado, apresentando-o sob nova roupagem, o que ocasionou uma modernização conservadora da economia nacional (TAVARES, 1977).

Como reação à estagnação econômica da década de 1960, reformas foram introduzidas a fim de preservar o padrão de acumulação constituído nas primeiras décadas do pacto de poder entre latifundiários e industriais, que tinha em sua essência o binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda" e o duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional". Tais mudanças implicaram: a) no desenvolvimento de um mercado de capitais e em medidas para dar maior estabilidade econômica ao sistema, iniciados na reforma efetuada pelo PAEG nos anos de 1964-1967, com o fito de permitir investimentos de médio e longo prazo e de estimular investimentos privados no setor produtivo, b) na forte atuação do Estado-nacional, que por meio da expansão da dívida externa captou grandes volumes de poupança externa para o investimento em empresas estatais e financiamento da economia nacional e c) na aceleração do desmonte do complexo rural e expansão das relações capitalistas no país, através da industrialização da agricultura (do complexo rural para o complexo agroindustrial) e da urbanização (RANGEL, 2005).

Por intermédio destas reformas, o padrão de acumulação forjado na primeira fase da terceira dualidade manteve-se intacto, já que sua essência foi mantida. Na verdade, houve uma derivação do modelo de crescimento econômico, que até 1950 operou por meio do desenvolvimento de novos ramos industriais (substituição escalonada de importações), aproveitando a elevada capacidade de consumo dos grupos de maior renda e do grande contingente de trabalhadores mal remunerados concentrados nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de janeiro. Com o esgotamento da capacidade de criação de novos ramos industriais e a impossibilidade de contradizer a essência do próprio padrão de acumulação sobre o qual se assentavam as elites dominantes, a única saída foi a expansão espacial do

modelo, ou seja, a reprodução de novos espaços de consumo e acumulação sobre as antigas áreas hegemonizadas pelos fazendeiros/latifundiários, provocando a reformulação dos termos do pacto de poder e a dissolução da influência destes no poder local[24]. Assim, de uma expansão qualitativa (desenvolvimento de novos ramos industriais), fez-se uma expansão quantitativa, por meio da reprodução em outras partes do território nacional das mesmas condições encontradas nas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, com o resultante aprofundamento da desigualdade social e do processo de urbanização.

Desta forma, a partir da segunda metade da década de 1960, a expansão da acumulação capitalista no Brasil apresentou como processos fundamentais a industrialização da agricultura e a intensificação e generalização da urbanização pelo interior do território nacional. Segundo defendemos, esta expansão deu-se respeitando as "condições gerais de reprodução" do pacto de poder herdadas do período anterior, baseadas no binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda" e o duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional". Como salienta Francisco de Oliveira (2003), a super-exploração do trabalho, que marcou o período inicial da industrialização, longe de declinar com a expansão da riqueza socialmente gerada, continuou a ser utilizada neste período como forma de extração de sobrelucros pelos setores mais dinâmicos da economia. Na verdade, segundo o autor, a idéia apresentada pelo Ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto (1967-1974), utilizada como "matéria-prima" para a criação do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), era a de que o salário dos trabalhadores deveria permanecer baixo para que a indústria brasileira continuasse competitiva frente às empresas internacionais. A correção monetária serviu muito bem a este propósito, como explicaremos mais

[24] Um dos fatores fundamentais para isso foram as rígidas regras impostas a respeito da aplicação dos recursos federais. Carvalho (1985), ao estudar a implementação do programa CURA na cidade de São Paulo, que, segundo ela, iniciou-se com a pretensão de promover melhorias das condições urbanas das comunidades e acabou sendo direcionado para o atendimento de interesses específicos, diz que apesar da rigidez imposta pelas regras do BNH para a liberação e continuidade dos financiamentos, havia leniência quando os desvios dos objetivos não significavam perda de retornos financeiros.

"Em linhas gerais, a atuação do BNH estará sendo reconhecida pela adoção de medidas, cada vez mais aperfeiçoadas, que objetivam garantir o retorno do capital investido e que impõem a marca da instituição às políticas propostas e realizadas. Dentro deste contexto será criado o Programa CURA. Com a sua instituição, novamente, procurar-se-á a reprodução de práticas já consagradas, estendendo-se a ele os mesmos mecanismos operacionais e financeiros ensaiados e consolidados a partir da política habitacional" (CARVALHO, 1985, p. 19).

adiante ao abordarmos as relações entre as reformas econômicas e a constituição do Sistema Financeiro de Habitação.

Para viabilizar a continuação do desenvolvimento baseado na reprodução de uma estrutura social de renda altamente concentrada, o Estado brasileiro foi obrigado a criar condições para que esta forma de desenvolvimento pudesse acontecer de modo a garantir condições mínimas para a reprodução dos grupos sociais de renda média e baixa. Neste sentido, a produção de habitações populares encerrava diversas vantagens para tomar o lugar central nesta questão, pois, segundo Bollafi (1982)[25], ao mesmo tempo em que angariava apoio popular das camadas médias, diminuía a pressão dos custos de reprodução da força de trabalho sobre o salário e, por último, agradava o setor empresarial da construção civil.

Apesar de a expectativa inicial da política habitacional formulada no período militar ter sido a de "estimular a produção mediante um amplo plano governamental de construção de casas populares, que ao mesmo tempo incentivaria indústrias básicas, fornecedores da construção civil, e daria saída ao problema social representado pela aguda carência de habitações nas cidades…" (BAER apud BOLLAFI, 1982, p. 45), os fatos demonstraram que, após os anos iniciais, abandonaram-se as preocupações com a habitação social, levando Bollafi (1982, p. 46) a considerar que esta preocupação "não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural". Segundo Azevedo (1977, p. 6), "o "flerte" entre a elite econômica dirigente e os extratos urbanos de mais alta renda influenciou a política habitacional no período militar, fornecendo suas principais características":

> 1) Exclusão da maioria da população do esquema de poder, inclusive como grupo de pressão; 2) Acentuado grau de normativismo e autoritarismo; o que, a nível administrativo, torna relativamente demorada a correção de uma política que porventura seja inadequada para qualquer dos seus setores de atuação econômica; 3) As macro-diretrizes políticas são normalmente coerentes e sem as ambiguidades que caracterizam os Governos de compromisso de classes; e 4) Intento de imprimir à máquina burocrática estatal uma racionalidade econômico-administrativa de tipo empresarial.

[25] Uma extensa e profunda pesquisa realizada… no Brasil, em 1960, sob o patrocínio do Institute for Internacional Social Research, sobre as aspirações pessoais e as atitudes políticas da população brasileira, revelou que a casa própria era a principal aspiração das populações urbanas brasileiras. O mesmo estudo mostrou também que havia uma elevada correlação estatística entre a propriedade da habitação e atitudes políticas conservadoras. (BOLLAFI, 1982, p. 43, grifo nosso)

Discutiremos as principais características da Política Nacional de Habitação no governo militar, abordando: a) a relação entre as reformas financeiras e as políticas de estabilização econômicas adotadas no período com a conformação do Sistema Financeiro de Habitação; b) a estrutura do SFH e do BNH, com seus agentes e programas de financiamento para habitação e desenvolvimento urbano; c) os resultados alcançados e seus desdobramentos no espaço urbano das cidades brasileiras.

Reformas financeiras, acumulação capitalista e suas relações com a Política Nacional de Habitação no regime militar.

A questão principal que se apresentava para o bloco hegemônico, mais precisamente para a burguesia industrial, depois de eliminada a questão da legitimidade política, era a de como viabilizar os recursos para a modernização conservadora da economia, a fim de tornar possíveis os investimentos de médio e longo prazo. Esta questão foi solucionada por duas vias, uma interna e outra externa. A via externa foi a de buscar estes recursos no mercado internacional, por meio do endividamento público (principalmente) e privado, através da captação de crédito internacional e liberação, em determinados setores produtivos, para o investimento de empresas estrangeiras, para a qual o aumento da exportação de *commodities* auxiliou imensamente, ao proporcionar certo equilíbrio para a balança de pagamentos. A via interna consistiu na implementação de mudanças estruturais da economia nacional, de modo a garantir, por um lado, uma fonte de poupança interna (recursos ociosos) que serviria para financiar os projetos, públicos e privados, necessários ao desenvolvimento nacional, e de outro, mecanismos que garantissem a perenidade deste movimento. É exatamente nesta via que iremos concentrar nosso interesse, devido ao seu papel na geração e redistribuição dos recursos até então existentes no sistema econômico nacional.

A síntese das mudanças estruturais da economia que viabilizaram esta nova etapa da acumulação capitalista no país, consubstanciadas no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) implementado em 1966, estão assim elencadas (RESENDE, 1982).

- Criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), dando condições para formação de uma massa de recursos de origem privada, capaz de ser utilizada para o financiamento da economia;
- Criação do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), constituído por meio da captação compulsória de recursos dos trabalhadores formais;
- Instituição da correção monetária, que criou estabilidade artificial para investimentos de médio e longo prazo na economia, permitindo mitigar os efeitos corrosivos da inflação nos investimentos públicos e privados. Era ignorado nos reajustes salariais, o que provocou um efeito perverso e cumulativo na renda do trabalhador;
- Reformulação do mercado de capitais: definição de regras e agentes específicos para operarem na bolsa de valores, tornando-a importante fonte de captação de recursos e mecanismo de preservação da riqueza por parte das empresas e das camadas de mais alta renda da população com acesso ao mercado financeiro.
- Reforma tributária: centralizou os recursos tributários no governo federal, em detrimento dos estados e municípios, criando dependência econômica e unilateral entre os entes federativos, pois municipalidades e os governos estaduais ficavam presos aos repasses da União para realizar qualquer política pública[26].

Devido ao momento histórico em que o Brasil fora apanhado por estas transformações, com um capitalismo em amadurecimento e um processo de transferência de recursos do complexo rural para a economia de mercado ainda em pleno curso (êxodo rural e expansão urbana), a conformação de um sistema de financiamento à produção de habitação em larga escala no país só poderia ser feita por meio de forte intervenção pública. Desta forma, segundo Melo (1988a), a

[26] A arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto de renda (IR) e o imposto sobre terras rurais (ITR), ficavam para a União, enquanto aos estados ficavam os recursos provenientes do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e os municípios com o imposto sobre serviços (ISS) e o imposto sobre propriedade territorial urbana (IPTU). Foram criados também o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que recebiam repasses federais, correspondendo a importantes fontes de recursos para estes entes federativos.

viabilização de um Sistema Financeiro de Habitação de primeiro tipo (regulamentação de um mercado privado de habitações) ficava comprometida pela pouca disponibilidade de capitais privados na economia.

De 1964 até 1966, nos primeiros anos de funcionamento do BNH, não haviam sido percebidas mudanças no volume de produção de moradias populares (AZEVEDO, 1975). Duas mudanças em relação ao financiamento desta atividade foram necessárias: a viabilização de captação de poupança de pequenos e médios depositantes (SBPE), regularizando o sistema financeiro e permitindo a expansão do crédito ao consumidor para compra de bens duráveis; a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), formando uma enorme quantidade de recursos na forma de uma poupança compulsória, administrada pelo BNH. Assim, os recursos do SBPE e do FGTS constituíram a base financeira para a formulação do Sistema Financeiro de Habitação (AZEVEDO, 1975; AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

No caso do FGTS, embora a constituição de um gigantesco fundo voltado para a previdência dos trabalhadores tenha sido feita pelo recolhimento obrigatório de 8% da folha salarial do empregador, o que poderia ser superficialmente interpretado como uma forma de distribuição de renda a favor dos próprios trabalhadores formalizados, na verdade funcionou do modo oposto, pois, além de livrar os empregadores dos encargos resultantes dos “pagamentos das indenizações compulsórias” (BOLLAFI, 1982), durante o maior período de vigência do BNH estes recursos foram voltados para o financiamento de habitações e em obras públicas direcionadas aos segmentos de maior renda da população (a princípio, mais rentáveis do ponto de vista econômico), conforme veremos ao longo do trabalho. É por esta razão que consideramos esta como uma das formas de transferência de recursos dos trabalhadores para a burguesia industrial durante o regime militar.

Além da criação de uma fonte de recursos para investimentos produtivos de médio e longo prazo, era necessário ainda solucionar a questão da deterioração do capital aplicado em investimentos produtivos provocada pela inflação. A criação do instituto da correção monetária favorecia os investimentos na construção civil, tanto habitacional como a pesada, pois tornava possível o planejamento econômico de investimentos de média e longa duração, prevenindo a desvalorização progressiva do preço da habitação ao longo do tempo, o que praticamente impedia a compra da casa própria a prazo e foi uma das principais dificuldades encontradas

pela FCP no período anterior, provocando a descapitalização contínua da instituição (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

No entanto, a correção monetária aplicada apenas às operações do setor privado e público, criava uma distorção no sistema econômico, na medida em que corroia os salários dos trabalhadores[27]. Assim, no caso da habitação, as inversões feitas pelo poder público e pelo capital privado mantinham-se salvas da desvalorização, ao garantir ao BNH e seus agentes o direito à correção monetária tanto nos contratos de aluguel quanto nos de aquisição dos imóveis, além de reajuste proporcional ao valor do salário mínimo (BULGARELLI, 1966). Já o trabalhador, que não possuía acesso a nenhum mecanismo econômico para proteção de seus rendimentos (poupança, mercado de capitais e mercado de terra urbana), viu o poder de compra de seu salário ser progressivamente diminuído ao longo do tempo, como demonstra Francisco de Oliveira (2003). Este foi outro dos mecanismos de transferência de renda dos grupos sociais de renda média e baixa para os segmentos de maior renda, que operou, junto com a política de contenção dos ajustes salariais, para o aprofundamento da desigualdade no período.

Outra grande mudança feita foi a criação de um mercado de capitais, com o objetivo original de captar poupanças no setor privado para sua utilização em investimentos produtivos. Em relação à habitação, foram criadas as letras imobiliárias e letras hipotecárias que, basicamente, são títulos de dívida privada usados para captar recursos no mercado de capitais, oferecendo determinada taxa de juros mensais como contrapartida. No entanto, devido principalmente à concorrência com outros títulos, especialmente os títulos da dívida pública, emitidos pelo governo federal, esta forma de captação não logrou muito êxito. Para o financiamento privado, a maior fonte de recursos foi, sem dúvida, o SBPE, que embora tenha começado com o equivalente a 0,1% do PIB em 1970, expandiu-se para mais de 6% em 1974 (IBMEC, 1974) e, em 1975, superava pela primeira vez o volume de financiamentos realizados com recursos do FGTS (AZEVEDO, 1975).

Os recursos do SBPE eram voltados para o financiamento dos grupos de média e alta renda e tinham como agentes operadores do SFH as Sociedades de

[27] Para mais informações sobre os impactos da utilização da correção monetária nos contratos de financiamento do BNH, ver: AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder:** da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Crédito Imobiliário (SCI), as Associações de Poupança e Empréstimo e as Caixas Econômicas Estaduais e Federal (sendo esta última a maior operadora com recursos do SBPE). Devido ao fato de se concentrar somente nas camadas de segmento mais alto, não tiveram uma função redistributiva. A partir de 1983, quando eclodiu a crise econômica do regime militar, seus investimentos acompanharam a trajetória dos financiamentos com o FGTS.

Por fim, a reforma tributária, que concentrou os recursos na União, em detrimento das outras esferas federativas, foi importante mecanismo para a operação da Política Nacional de Habitação no regime militar, pois permitia o controle do planejamento urbano e das políticas urbana e habitacional tanto ao nível municipal, como estadual. Carvalho (1985, p. 20), ao estudar a implementação do Programa CURA em São Paulo, durante os anos de 1973 e 1979, faz a seguinte consideração acerca desta dependência.

> No âmbito local, foram sendo reduzidas as áreas de atuação autônomas, transferindo-se para o nível central a competência e a capacidade de intervenção. Em termos reais, configurou-se uma situação de comprometimento financeiro das administrações locais em relação aos recursos federais.

Para a esfera local, segundo Carvalho (1985), no caso do programa CURA, ficava a apresentação de propostas de áreas e projetos de intervenção, manufaturados sob rígidas regras impostas pelo BNH, que por fim escolhia as áreas onde seriam realizadas tais intervenções e os tipos de projetos. Estas intervenções aconteceram também em relação aos conjuntos habitacionais, conforme apuramos no decorrer da pesquisa (capítulos 3 e 4).

Assim, queremos apontar que a limitação da margem de manobra dos municípios e estados foi uma efetiva ferramenta de hegemonização sobre o processo de produção do espaço urbano, que resultou na sua conformação à lógica privada capitalista, pois, segundo Bollafi (1982, p. 53), “desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada”. Assim, com base neste mecanismo de limitação financeira das esferas estaduais e locais, a estrutura de financiamento do SFH resultou em uma verdadeira privatização do processo de produção do espaço urbano, como coloca Bollafi (1982, p. 54)

> Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia – e esta é uma diretriz que veio de cima, inerente à própria "filosofia" do plano, como acabamos de lembrar – o BNH tem gerado, *malgré soi*, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. Como as nossas pesquisas confirmaram, e como os jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços freqüentemente superiores ao valor do mercado.

Assim, os impactos negativos no espaço urbano das grandes e médias cidades brasileiras, no período em questão, - criação de conjuntos habitacionais em áreas periféricas e afastadas, mal dotados de infraestrutura e serviços urbanos, construídos com materiais e padrões construtivos de baixo padrão, etc. – não só foram resultado da grave concentração de renda do país, que limitava a atuação do BNH, ou de erros ou objetivos mal formulados da própria Política Nacional de Habitação no governo militar, mas faziam parte da lógica das "condições gerais" que permitiam a reprodução do padrão de acumulação fixado a partir de 1930 (concentração de renda/exploração da massa de mão-de-obra).

O Banco Nacional de Habitação e a produção de habitações de interesse social: as COHABs como órgãos de execução da política nacional de habitação.

Azevedo e Andrade (1982), analisando a atuação do BNH pelo estudo do comportamento das COHABs, revelam três momentos específicos na política habitacional no período militar. O primeiro momento trata dos primeiros anos de atuação das Companhias e vai de 1967 até 1969. Nestes anos, o BNH buscou efetivamente cumprir a sua vocação social, segundo os autores, destinando a maior parte dos financiamentos às populações de mais baixa renda.

Constatando a grande oferta de recursos para a produção de habitações populares, vários prefeitos e governadores viram-se interessados em constituir em seus estados e municípios "suas" próprias COHABs, e onde já existiam tais companhias ou entidades, estas se adaptaram às exigências do SFH para terem acesso aos recursos. Como exemplo, podemos considerar a organização destas instituições no estado de São Paulo. Fundada em 1947, a Caixa Estadual de Casas Populares (CECAP), órgão vinculado à administração estadual, adequou-se às

especificações do SFH e passou a contar, a partir de 1966, com acesso aos fundos do sistema, expandindo consideravelmente a sua produção (DENIZO, 2010). Ainda no estado de São Paulo, podemos falar da COHAB-SP (1965), COHAB-Campinas (1966), COHAB-Bauru (1968) e COHAB-Bandeirantes (1968), estudadas mais profundamente no capítulo 3.

Entrementes, o BNH descobriu as dificuldades de se atuar no financiamento habitacional para as populações de baixa renda em um cenário de progressiva corrosão dos rendimentos salariais. O Estado, percebendo que o BNH corria os mesmos riscos da FCP, devido ao progressivo aumento da inadimplência de seus mutuários, transformou-o em banco de segunda linha, passando às COHABs o papel de intermediadora entre os mutuários populares e a instituição, o que na prática transferiu todos os ônus em relação à inadimplência deste grupo às companhias e obrigou-as a remunerar seus financiamentos. Esta situação abriu caminho para a próxima etapa do BNH (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

O segundo momento é reflexo do acirramento da lógica empresarial do BNH, devido aos problemas enfrentados, no momento passado, no financiamento às populações de menor renda (1970-1974). O BNH, em 1970, transferiu toda a sua carteira de dívidas de mutuários aos SCIs e demais entidades privadas, com a justificativa de que o mercado, mais ágil e flexível que o governo, conseguiria reverter os prejuízos com a inadimplência sem a necessidade de ter de remontar os imóveis. Este raciocínio mostrou-se equivocado e tais entidades recomendaram a execução de mais de 180 mil ordens de reintegração de posse, a fim de recuperar o valor do investimento com a venda destes imóveis, sendo recusada devido ao enorme custo político (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Em relação às COHABs, estas tiveram de optar entre assumir os prejuízos destes tipos de financiamento ou encarecer os custos de suas unidades habitacionais e buscar as populações de maior rendimento, optando, por questão de sobrevivência, a segunda opção. Isto gerou, por um lado, diminuição no número de unidades habitacionais produzidas, mas, em contrapartida, permitiu a manutenção de rendimentos mínimos em relação ao financiamento habitacional. Por outro lado, o aumento dos recursos federais ao financiamento de obras de saneamento (Programa FINASA) e desenvolvimento urbano (Projeto CURA), resultou em ganho de arrecadação para estas empresas, que intermediavam o repasse de recursos às

prefeituras e estados. Em relação à difusão de tais recursos, assim como Melo (1990) defende a idéia de que estes investimentos levaram à expansão e concentração de no setor da indústria civil em nível nacional, acreditamos que tais investimentos, que resultaram na modernização e desenvolvimento dos espaços urbanos de determinadas cidades no interior das regiões mais dinâmicas do território nacional, permitiram também a acumulação de recursos nas mãos de proprietários fundiários urbanos e empresários incorporadores locais, auxiliando na difusão do mercado capitalista da terra pelo interior do território nacional. Esta questão será mais bem tratada no capítulo 4 deste trabalho.

O terceiro momento é marcado pelo reavivamento das COHABs, devido à ampliação da faixa de renda em que as companhias poderiam atuar (de um a cinco salários mínimos), concentrando sua atuação justamente nas camadas de maior rendimento. A possibilidade de auferir maiores lucros com a comercialização de unidades habitacionais para extratos de renda mais alta da população, levou a uma intensificação da produção destas companhias.

Incluiremos um quarto período, que vai de 1980 até 1986, que trata sobre os últimos anos do BNH. Apesar do fim da instituição, este período parece ter resultado em uma maior produção de unidades habitacionais pelas COHABs, expressa não só no aumento do número de conjuntos habitacionais, como no tamanho dos projetos, que chegavam a ter milhares de casas (TOMY, 2000). Apesar do aparente paradoxo, esta situação pode ser explicada simplesmente pelo fato de que, nos últimos anos da ditadura militar, para tentar permanecer no poder o máximo possível, os governos militares forçaram a atuação desta instituição nos segmentos de baixa renda, financiando conjuntos habitacionais em diversas cidades no interior do país. Isto forçou o Banco a assumir um passivo em dívidas que jamais seria recuperado, levando ao comprometimento da instituição e à sua extinção em 1986. Por outro lado, resultou em uma significativa expansão da produção de conjuntos habitacionais por parte destas companhias.

Acumulação capitalista, luta de classes e o Sistema Financeiro de Habitação: a quem interessa a Política Nacional de Habitação do regime militar?!

Como apontamos, o SFH, criado com a justificativa de viabilizar a construção em massa de casas para os trabalhadores brasileiros, na verdade se preocupou muito mais em viabilizar a acumulação capitalista na produção de habitações do que propriamente atender as necessidades das camadas populares ou de cooptar o apoio da população ao novo regime. Vários autores consultados demonstram como a ênfase na questão social se torna secundária após os primeiros anos de existência da política habitacional, que se desdobram em ações voltadas para a acumulação capitalista, relacionando-se inclusive com a especulação imobiliária (Projeto CURA, por exemplo) e o financiamento à indústria da construção civil (FIMACO). Neste sentido, segundo Melo (1988a),

> Se o Estado ou as políticas públicas assumem uma "natureza", esta é uma construção dos interesses de classe na busca pelo exercício da hegemonia – construção que sofre a mediação dos interesses burocráticos instalados na arena institucional ou da política.

Assim, para entendermos melhor os vários desenhos das políticas habitacionais do BNH ao longo do tempo, faremos uma breve análise sobre as influências sofridas por esta instituição durante sua existência. Até a instauração do BNH, o setor da construção civil leve, voltado para a produção de imóveis residenciais, encontrava-se "marginalizado", em detrimento do setor da construção civil pesada (infraestruturas de transporte e energia), privilegiado durante a execução do plano de metas (MELO, 1988a). Na verdade, o desenvolvimento do setor da construção civil leve ocorreu concomitante à destruição das relações rentistas de produção, conforme já destacamos. Não se tratou, portanto, simplesmente de disputa entre setores industriais, mas de um processo de destruição de formas antigas de produção em determinados setores da sociedade brasileira e a instauração de práticas e modos capitalistas, ou seja, da expansão de relações capitalistas sobre determinados campos da sociedade. Segundo Azevedo e Andrade (1982), as tentativas dos governos anteriores de tentar expandir o financiamento da produção habitacional de casas populares pelo aumento da atuação da FCP e dos IAPs esbarravam nos interesses do *lobby* das indústrias de construção civil, preocupadas em destinar os escassos materiais de construção para sua própria produção[28].

[28] A preocupação com o volume de produção dos materiais de construção continuou em 1964, com a ascensão da ditadura militar, sendo expressa claramente nos estudos realizados para o primeiro

Por meio do levantamento bibliográfico, definimos três períodos específicos no que tange à coalizão das forças hegemônicas sobre o BNH, relacionadas com os tipos de projetos implementados em cada fase da instituição. O primeiro período remete aos anos iniciais, caracterizados pela dificuldade de operacionalizar as ações do Banco. Segundo Melo (1988a), os dois primeiros anos do BNH foram ocupados por uma coalizão conservadora que envolvia o Sindicato da Indústria da Construção Civil da Guanabara (SICCE-GB), a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa, Setores da UDN carioca (políticos conservadores vinculados à indústria da construção civil).

Entre 1967 e 1975-79, temos um segundo período do Banco, marcado pela maior inflexão dos programas habitacionais em direção à lógica privada, com o abandono explícito das tentativas de financiamento de habitação aos segmentos de menor renda e à criação de projetos voltados ao empresariado da construção civil.

> A ruptura dessa coalizão assinalou uma redefinição estrutural na política de habitação e inaugura um segundo período, onde a indústria da construção se torna hegemônica e comanda a formação de políticas. É nesse segundo momento (1966-1973) que três novos atores são incorporados à arena decisória: o empresariado financeiro do setor de crédito imobiliário, que se forma e se diferencia enquanto fração de classe a partir da consolidação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1967, o empresariado da indústria de materiais de construção e os bancos comerciais (MELO, 1988a, p. 75)

Carvalho (1991, p. 50), aponta que entre a data de criação do BNH até meados da década de 1970,

> consolidou-se um padrão de intervenção caracterizado pelo forte predomínio da burocracia estatal (1) articulada a determinados segmentos privados (setores da indústria, da construção civil e instituições financeiras), conformando o *lócus* privilegiado das decisões públicas em matéria habitacional.

Assim, apesar de dividir a coalizão com o setor financeiro, a partir do final da década de 1960, os interesses da indústria da construção civil hegemonizaram o SFH, resultando em diversos projetos voltados para seus interesses. O Projeto de Financiamento de Materiais de Construção (FIMACO), criado em 1967, continha

---

Plano Nacional de Desenvolvimento (BRASIL, 1966). Nos dois volumes do "Diagnóstico Preliminar do setor de habitação", foram abordados tanto os problemas habitacionais no campo[28] quanto nas cidades, o mercado de aluguéis e as necessidades de renovação anual do estoque habitacional. As estimativas presentes no estudo indicavam que o Brasil necessitava de uma produção anual de 430 mil novas moradias, excluindo a reposição do estoque habitacional (270 mil uhs), para poder atender às necessidades crescentes da população (BRASIL, 1966).

cinco subprogramas que abrangiam desde o financiamento do consumo, até o da produção e capitalização das empresas construtora[29]. Segundo AZEVEDO e Andrade (1982, p. 81), "Concebido para eliminar entraves da política, representados pelo déficit de materiais de construção, o FIMACO termina por se converter, na prática, em benesse de construção civil". Maricato (1987) manifesta a mesma opinião, apontando o privilegiamento da indústria da construção civil (empresas de edificação e obras urbanas ou de construção pesada), relacionando o volume de recursos e projetos desenvolvidos nesta área, com a influência política e econômica destes grupos sobre a formulação das políticas do SFH. Outro projeto que privilegiou a indústria da construção civil, como já foi abordado anteriormente, foi o Projeto Cura.

A produção habitacional, por sua vez, dividida em quatro subprogramas[30], voltou-se para os segmentos de média e alta renda, inclusive nas operações realizadas pelas próprias COHABs, como mostraremos mais adiante. Estas habitações eram mais rentáveis economicamente, apresentando menor risco e consumo de maiores quantidades de materiais de construção por unidade. Segundo Melo (1990), esta situação é um exemplo do reflexo da hegemonia do setor da construção civil sobre o Estado.

A partir da metade da década de 1970, e nitidamente na década seguinte, segundo Carvalho (1991), este padrão de intervenção começou a manifestar sinais de esgotamento, por meio de dificuldades de superação dos obstáculos

---

[29] Subprograma de Refinanciamento ou Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção, (RECON), "tem como finalidade principal acelerar as obras destinadas à habitação em geral, utilizando, se possível, pré-investimentos a fim de promover rápido aumento da oferta, conduzindo a uma redução dos preços de venda e de aluguel de residências" (IBMEC, 1974, p. 28);
Subprograma de financiamento ou refinanciamento do investimento no ativo fixo das empresas produtoras e distribuidoras de materiais de construção (REINVEST), "visam especialmente à ampliação, racionalização e modernização das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais de construção, possibilitando uma maior oferta dos produtos a preços mais reduzidos" (IDEM, p. 29);
Subprograma de refinanciamento ou financiamento do capital de giro das empresas produtoras de materiais de construção (REGIR), cuja finalidade principal "é fornecer o capital necessário ao aumento de produção das empresas produtoras de materiais de construção" (Idem, p. 30);
Subprograma de Financiamento ou Refinanciamento de Projetos e Assistência Técnica para Empresas Produtoras de Materiais de Construção (REPAT) e UNDERWRITING, que "objetiva garantir recursos necessários ao aumento de capital das empresas produtoras de materiais de construção (Idem, p. 30).

[30] "Programa de Financiamento ao mercado rural", "Programa de Financiamento Popular ao Mercado Urbano", que visa atender às famílias de renda igual ou superior a um salário mínimo regional por mês; "Programa de Financiamento Econômico ao Mercado Urbano", voltado para as famílias com renda mensal mínima a partir de 6,UPC; Programa de Financiamento Médio ao Mercado Urbano, para famílias com renda mensal mínimia a partir de 19,2 UPC (IBMEC, 1974).

operacionais da própria política habitacional, associados ao comportamento da economia nacional e à crise fiscal do Estado. Este esgotamento refletiu o colapso da aliança definida no período anterior que, como coloca Melo (1988b), ocorrera durante todo o período do governo Geisel (1974-79). Assim,

> Em conseqüência dessas pressões, no período 1975-84, o BNH instituiu os programas Profilurb, Ficam, Promorar e João de Barro que se destinavam ao atendimento das necessidades habitacionais das famílias com renda de até três salários mínimos. Na linha de programas não-convencionais, buscavam soluções ao problema da moradia que, via de regra, absorvia as práticas comunitárias de produção coletiva da unidade habitacional. Os resultados alcançados, apesar de quantitativamente modestos, reduziram, naquele período, a concentração dos financiamentos concedidos aos demais estratos de renda (CARVALHO, 1991, p. 52).

No período em questão, observamos um aumento expressivo tanto na quantidade de unidades habitacionais produzidas quanto no tamanho dos conjuntos habitacionais, que freqüentemente ultrapassavam mil unidades habitacionais em um único projeto (ver capítulos 3 e 4). Além disto, em reversão à política habitacional praticada até então, que praticamente abandonou a atuação nos estratos de mais baixa renda, os projetos buscaram novamente dar uma resposta à questão da habitação popular, por meio de programas "não-convencionais". O Profilurb, criado em 1975, segundo Melo (1988b), buscava ampliar o atendimento dado pelo antigo PLANHAP[31], incorporando os segmentos de um até três salários mínimos.

> "A significação do PROFILURB é de natureza tripla. De uma parte assinala uma inflexão na política das COHABs, que passa pela primeira vez a contemplar a produção de lotes urbanizados – o que também implicava uma autocrítica da prática de construção de grandes conjuntos de tipo convencional. De outra parte, o PROFILURB representou um passo na incorporação de uma clientela que havia sido marginalizada pela política oficial no período 1967-1974. Finalmente, o PROFILURB confere centralidade nova à questão da terra urbana no quadro da questão habitacional. O programa, no entanto, visto em seu conjunto, apresenta uma eficiência e uma efetividade extremamente baixas (MELO, 1988, p.38-39).

[31] O PLANHAP (Plano de Habitação Popular) foi criado em 1973 e previa a eliminação, em 10 anos, do déficit habitacional para as faixas de menor poder aquisitivo, por meio da produção de aproximadamente 2 milhões de residências nas áreas metropolitanas do país e previa o financiamento, além da habitação, "de toda a infraestrutura urbana e do equipamento comunitário necessário ao conforto e à segurança dos moradores" (IBMEC,1974,p. 27).

Outros programas do período foram o “Programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social” (FICAM), que, articulado com o Profilurb, buscou consolidar a autoconstrução como alternativa efetiva aos programas convencionais e representava, na realidade, a extensão à população de menor renda do financiamento individual de materiais de construção, realizado pelo RECON. Outro programa criado foi o Programa de erradicação de sub-habitações (PROMORAR). “Dos programas reformistas, o PROMORAR representou a versão mais acabada da nova política habitacional que acompanhou o processo de abertura da política do regime militar. (MELO, 1988, p. 39). Seu objetivo oficial era erradicar sub-habitações por meio de intervenções visando a melhoria de núcleos habitacionais em favelas, sem implicar, portanto, na remoção dos moradores. O programa faz a produção de habitações populares atingir recorde histórico em quantidade, alcançando, segundo Melo (1988b), por meio das COHABs, 600 mil unidades, entre 1979-1982, concentrando esta produção na região Nordeste.

Outro programa que enfocou a autoconstrução foi o Projeto João de Barro (Programa Nacional de Autoconstrução, criado em 1984), que, segundo Melo (1988b), representou a consolidação de um programa de autoconstrução em larga escala e se distinguiu dos demais por se dedicar a núcleos urbanos de pequeno e médio porte, apresentando um desempenho bastante tímido (MELO, 1988b.

Este último período do BNH é importante, pois as diversas práticas que se consubstanciaram nos últimos anos de existência desta instituição serviram de base para a elaboração dos programas habitacionais no período subseqüente, conforme veremos no item 2.4, deste capítulo.

Impactos e resultados da Política Nacional de Habitação no Governo Militar.

Apesar de graves falhas em sua política, foi inegável a importância do BNH para a produção de moradias no país. Um número expressivo de habitações foi construído durante sua existência, embora muito aquém do suficiente para sanar o déficit habitacional.

> Em 22 anos de existência, o BNH financiou cerca de 25% do estoque habitacional do país [...] Apesar do número expressivo de habitações construídas, este foi insuficiente para atender o déficit habitacional no

> país, que é estimado em cerca de 7,7 milhões de moradias em 2005, segundo a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, apesar de este não ser um número consensual entre especialistas (BOTELHO, 2005, p. 118).

Estima-se que, durante a sua existência, o Banco Nacional de Habitação tenha financiado cerca de 4,4 milhões de moradias. Não obstante este expressivo número é necessário ressaltar aqui que a maior parte deste financiamento foi destinada aos grupos de renda média e alta. Das unidades produzidas e financiadas até o mês de dezembro de 1980, apenas um terço se dirigiu para as camadas menos favorecidas da população (BOTELHO, 2005). Segundo Bonduki (2009), durante este período foram financiadas 2,4 milhões de moradias com recursos provindos do FGTS, destinadas ao mercado popular, e 1,9 milhões para a classe média, por meio do SBPE.

A partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, no entanto, o BNH começa a enfrentar sérios problemas financeiros, causados principalmente pelo aumento no índice de inadimplência de seus mutuários. É o reflexo da crise em que entra o modelo de Estado interventor. Segundo Rangel (198~), esta crise ocorre pelo esgotamento da capacidade do Estado de promover o crescimento econômico pelo direcionamento, através de empresas públicas, de recursos ociosos para áreas anti-ociosas.

Como resultado destas políticas, quando da extinção do BNH, o número de habitações informais havia sofrido uma enorme expansão (mais de dois terços das moradias produzidas no período 1964-1988). Bonduki (2004) diz que não se pode culpar de todo o BNH, pois em pouco tempo conseguiu viabilizar pelo mercado formal, um volume de habitações impensável quando da sua criação. Além disso, foi crucial para o desenvolvimento econômico, ao financiar e praticamente patrocinar a maior parte do desenvolvimento da construção civil pesada e leve no Brasil. Entrementes, o mesmo autor enumera uma série de críticas à produção do BNH. (contrastar com as informações postas por BOLLAFI – produção do BNH em relação ao total de habitações produzidas)

A principal crítica de Bonduki (2009) considera que o principal erro do SFH foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria (sistema formal de construção civil), sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar a produção da moradia ou urbanização por recursos alternativos, que incorporassem o

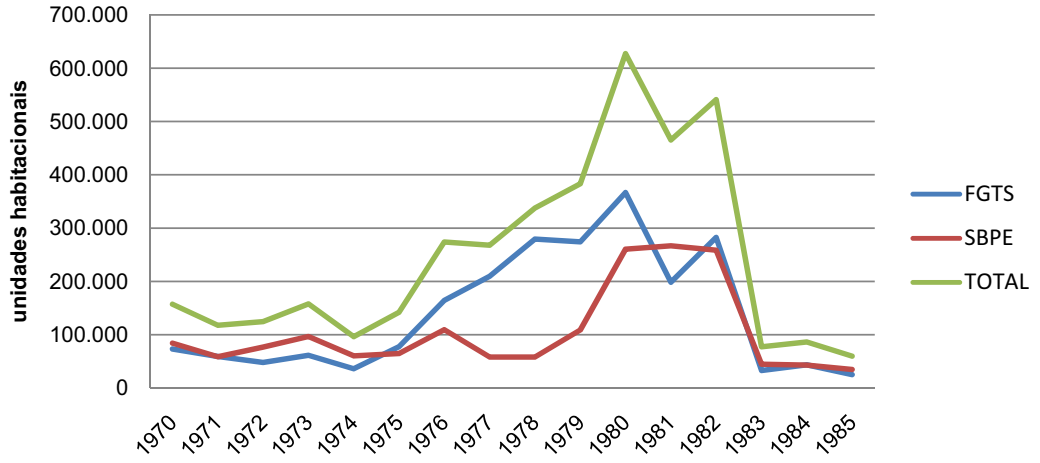
esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. Além disso, a gestão do BNH era muito rígida e centralizada, deixando pouco espaço para manobras. Possuía uma administração autoritária e a participação popular era inexistente, tanto na concepção dos planos como dos projetos. Não existia controle social na gestão dos recursos. A adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia dificultou a resolução do problema habitacional, inexistindo qualquer estratégia para a incorporação de processos alternativos de produção de moradias. Em sua última crítica, o autor tenta explicar o motivo para os recursos terem se concentrado nos grupos de renda média e alta da sociedade.

> Ademais, adotando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda, do atendimento da política habitacional (BONDUKI, 2004, p. 74).

Apesar destes contratempos, com uma política habitacional baseada em um sistema centralizado e verticalizado e em uma nova fonte de recursos, que se ampliava em razão direta ao crescimento e expansão da economia nacional, ocorreu um verdadeiro crescimento sem paralelo histórico no número de habitações construídas. Entre os anos de 1964 e 1985 foram produzidas 4,34 milhões de unidades habitacionais pelo SFH, sendo que 58% com recursos oriundos do FGTS e 42% de recursos provenientes do SBPE (CARMO, 2006).

Os números acima apresentados indicam certa proporção entre os investimentos, revelando que tanto a tentativa de direcionar recursos privados ao financiamento de habitações, quanto a de criar uma poupança compulsória com origem dos recursos dos trabalhadores para o financiamento habitacional foram bem sucedidas, apesar da produção habitacional não ter sido suficiente para eliminar o déficit habitacional no período. No entanto, um olhar sobre a trajetória histórica da produção habitacional no período, discriminando a origem dos recursos utilizados, demonstra uma intensa variação na utilização destas fontes (Gráfico 3).

Gráfico 3: Produção habitacional do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil, total e por fonte dos recursos, entre os anos de 1970 e 1985.



Fonte: CARMO, 2006.

Estas transformações foram essenciais para viabilizar a produção de moradias em larga escala, alicerçada na atuação do Estado, pois permitiram fluxo constante de recursos capaz de manter um elevado e contínuo volume de construção de moradias, bem como financiar as transformações necessárias nos equipamentos e meios de consumo coletivos. A construção de uma "estabilidade" macroeconômica permitia assim uma reprodução ampliada na força de trabalho industrial, necessária para o aprofundamento do processo de reprodução do capitalismo no Brasil e da manutenção do pacto de poder, pela generalização das relações capitalistas na formação socioespacial nacional.

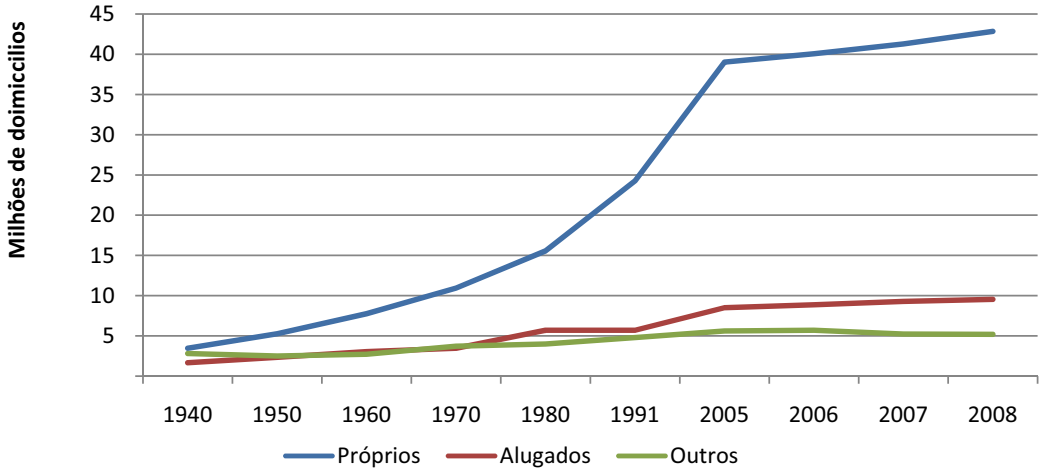
> A produção *quer pública, quer privada* do espaço residencial em larga escala pressupõe a constituição concomitante de uma estrutura de financiamento. Na ausência desta última a produção de habitação toma o formato de produção rentista (onde inexiste o consumo pleno de mercadoria), e da produção contratista de habitação sob encomenda. (…) Os mercados rentistas, por sua vez, estão sujeitos – como a experiência histórica revela – a flutuações cíclicas de grande magnitude, de curto e médio prazo que estão associadas à redução na rentabilidade dos investimentos em si (caso de níveis declinantes de aluguéis) ou *vis-à-vis* outros ativos… (MELO, 1990, p. 37-38)

Os necessários investimentos financeiros em habitação social e infraestruturas urbanas ficaram a cargo do Estado, por serem de longo prazo e ainda

não atraentes para a iniciativa privada, pois o instituto da correção monetária apenas começava a caminhar.

A centralização dos recursos na União foi crucial para a centralização política da questão habitacional pelo governo federal, submetendo as iniciativas estaduais e municipais perpetradas durante os governos populistas. Para receber os recursos disponibilizados pelo governo federal por meio do SFH, tais instituições deveriam se adequar às rígidas normas estabelecidas pelo seu agente operador, o BNH, homogeneizando a produção habitacional destes agentes.

Gráfico 4: Trajetória histórica do número de domicílios existentes no Brasil, por condições de uso, entre os anos de 1940 e 2008.



Fonte: IBGE, 2009.

Bollafi (1982), por outro lado, possui uma visão mais pessimista da atuação do BNH/SFH. Segundo ele, a razão para a insatisfatória resposta que a estrutura controlada pelo BNH tem dado ao problema habitacional no Brasil se deve ao fato que este, como outras ações do governo militar (políticas de descentralização econômica e de desenvolvimento do Nordeste), têm sido falsamente formulados. A atuação do BNH, ao contrário de refletir uma diminuição das necessidades habitacionais do país, provocou seu agravamento,

A construção de “um novo subsistema especializado de crédito” (MELO, 1988a, p. 79) teve, primeiramente, de superar algumas dificuldades. A primeira delas foi a resistência apresentada pelas sociedades de crédito, investimento e financiamento (ADECIF), pois o surgimento de um novo papel financeiro no mercado

(letras imobiliárias) emitidas por estes novos agentes, concorreriam com as letras de câmbio, emitidas por tais instituições.

> A resolução do conflito foi consubstanciada na Lei de Estímulo à Indústria da Construção Civil que autorizou as financeiras a emitir letras imobiliárias (artigo 20) e na legislação subseqüente que estendeu a correção monetária e outros papéis financeiros e limitou o número de SCIs… (Idem, p. 79).

2.4. Crise do Estado e a difusão da lógica privada de produção: a habitação como produto imobiliário e a estagnação do financiamento público habitacional

A crise da década de 1980, segundo o pensamento de Rangel, abriria espaço para a instalação do que seria a 4ª Dualidade ou pacto de poder dual. Segundo Bresser-Pereira (1994), tal dualidade deveria se constituir pela passagem dos industriais para o pólo interno via generalização de suas relações de produção no interior da sociedade brasileira e pela ascensão do capital financeiro nacional como o sócio dinâmico (menor) do pacto de poder. Não queremos aqui entrar no debate polêmico sobre a existência de uma quarta dualidade, mesmo porque somente esta discussão demandaria um esforço que foge dos objetivos de nosso trabalho. Traçaremos, portanto, apenas algumas observações sobre a trajetória brasileira nas últimas décadas.

O que percebemos é que desde a redemocratização até o momento, parece não ter ocorrido uma reconfiguração de forças no cenário nacional capaz de estabelecer condições para um novo crescimento de longo prazo, ou seja, não conseguimos vislumbrar sinais da conformação de outro pacto de poder que sucederia o antigo pacto da terceira dualidade. Uma das indicações para isso foi a instabilidade que encontramos em relação à construção de um política habitacional. Conforme premissa assumida no final do capítulo 1, a conformação de um novo pacto de poder e a resultante instauração de um padrão de acumulação necessitaria em este influenciar o próprio processo de produção do espaço, notadamente o urbano, já que as áreas urbanas, a partir da fase A da terceira dualidade, tornaram-se o principal *lócus* de produção e concentração da riqueza social e de (re)produção da sociedade. Na história brasileira, a política habitacional executada pelo governo teve sempre um papel importante para a efetivação desta influência. No período em questão, o que foi possível constatar é, na verdade, pela maior parte deste período,

a intensificação de determinadas lógicas de produção do espaço que já vinham do período anterior, o que é outro importante indicativo de que o esgotado padrão de acumulação da terceira dualidade não foi superado.

A expansão do déficit habitacional no período (ver capítulo 3), sinal de que os espaços de reprodução da pobreza estavam em pleno crescimento, e a intensificação da lógica de produção privada do espaço, centrada no oferecimento de produtos cada vez mais "exclusivos" ao mesmo segmento populacional[32], a nosso ver, demonstram a não superação de um dos pilares do padrão de acumulação anterior, qual seja, o binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda". Em contrapartida, seu combinante, o duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional" encontra-se ao que parece esgotado, já que, como identificou Rangel (2005), o setor agroindustrial é um dos que apresentam capacidade ociosa no pós redemocratização.

Ao analisarmos as políticas habitacionais em cada governo, no entanto, observamos certa lógica entre os diversos planos habitacionais traçados pelos quatro governos que o compõem, o Governo Sarney (1985-1989), Governo Collor (1990-1992), Governo Itamar (1992-1994) e o Governo FHC (1995-2002). Estas lógicas, como as entendemos, representam um esforço de superação das contradições herdadas do período anterior que, embora não tenha logrado êxito, propiciou grande volume de experiências que foram utilizadas no governo Luis Inácio Lula da Silva, o último de nossa análise. Assim, tais períodos apresentam algumas características gerais. Em primeiro lugar, devemos dizer que em todo este período, a política habitacional assumiu um papel secundário, sendo suplantada pelas questões econômicas de estabilidade monetária, baixo crescimento econômico e desemprego, da expansão do déficit público e do embate sobre o papel do Estado na economia, se desenvolvimentista ou neoliberal, com grande predominância desta última ideologia.

Em segundo lugar, o papel das reformas de tipo "descentralizadoras", que, segundo Arretche (1996), imperaram nos primeiros anos da redemocratização, principalmente em relação à saúde pública, mas que acabaram marcando influência

[32] Ver no capítulo 4, no item 4.3, a proliferação de condomínios fechados nas cidades estudadas, principalmente a partir da década de 1990.

inclusive no setor habitacional. Este esforço de descentralização, conforme constatado no capítulo 3 e 4, esteve bastante presente tanto na esfera estadual quanto na municipal. Arretche (1996) afirma que tal descentralização não está vinculada necessariamente aos ideais de democratização e eficiência, pois que não são automaticamente alcançados pela redistribuição de atividades para as esferas federativas menores. Ao contrário, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil…

> são resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes. Ora, mantidas as regras democráticas e as características institucionais do sistema político brasileiro - presidencialismo com expressivo poder dos governadores e do Congresso -, portanto, mantida a balança de poder do novo equilíbrio federativo, é pouco provável a recentralização nos moldes vigentes até o início da década de 80; ao contrário, tende a se aprofundar a direção descentralizadora da reforma do Estado, ainda que, dada a ausência de um novo arranjo pactuado, não seja inteiramente improvável a re-centralização (ARRETCHE, 1996, p. 46).

Assim, com base nesta citação, queremos lançar a hipótese de que, com o fim do pacto de poder entre os industriais e os latifundiários e a dissolução do tipo de Estado resultante desta associação, que se caracterizava pela centralização das políticas públicas e de planejamento (ARRETCHE, 1996), e a incapacidade de um novo pacto de poder se formar e impor as regras gerais de acumulação para toda a estrutura econômica nacional durante os governos de redemocratização, os capitais regionais e locais (sub hegemônicos) trataram de consolidar suas influências nas respectivas esferas políticas, ou em setores específicos da estrutura política e institucional nacional (saúde, educação, comunicação, investimentos em infraestrutura, política monetária, etc.). Como veremos no capítulo 3, o capital paulista da construção civil teve grande influência na montagem da política estadual de habitação, cujo órgão executor, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo (CDHU), manteve muitas características similares ao antigo BNH. Por sua vez, no capítulo 4, notamos que nas cidades estudadas a atuação do poder público municipal em projetos de habitações de interesse social foi muito relacionada a determinadas administrações políticas, com considerável grau de personalismo e visando à manutenção de determinado grupo no poder.

Para tornar possível a análise deste período, dividimo-lo em duas fases específicas, em que algumas características principais sobressaíram das demais. A primeira fase delineia-se entre o governo Sarney e os dois anos do governo Collor e são marcados basicamente por uma confusão institucional e completa incapacidade de superar o padrão de intervenção anterior, formado nos últimos anos do regime militar. Neste período foram aprofundadas e desenvolvidas experiências de descentralização da política habitacional, principalmente em relação aos municípios, por meio de programas alternativos como o Programa Nacional de Mutirões Habitacional, que, segundo Azevedo (2007), possuía diversas semelhanças com os programas desenvolvidos nos últimos anos do período militar. A conformação de programas convencionais, nos mesmos moldes dos programas do BNH, foi bastante influenciada pela indústria da construção civil, que ainda dispunha de grande influência.

A segunda fase inicia-se no governo Itamar Franco, estendendo-se pelos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso e é caracterizada por um esforço inicial de reconstrução da política nacional de habitação, calcado principalmente na busca de novas fontes de financiamento e consolidação de novos modelos de programas, sob influência do capital financeiro, que imprime certa lógica mercadista na execução de tais programas. Este período foi marcado pela diminuição da atuação estatal principalmente a partir de 1996 e pela influência do capital financeiro, consubstanciado em duas medidas: a criação de programas centrados no crédito individual ao consumidor, dando liberdade a este de escolher a forma de aquisição de sua casa própria, diminuindo a influência do setor da construção civil; a criação do Sistema Financeiro Imobiliário e a difusão do sistema de financiamento habitacional americano e chileno, calcados no crédito imobiliário privado, nos certificados de recebíveis imobiliários e nos títulos hipotecários.

2.4.1. Redemocratização e política habitacional: fragmentação, crise institucional e ausência de uma política nacional de habitação

De acordo com Carvalho (1991), a crise do SFH no governo Sarney deu-se tanto no plano institucional quanto no plano financeiro. A respeito do plano institucional da crise, ela se reflete na criação e dissolução de diversas instituições,

provocando o constante remanejamento das atribuições relativas à política habitação entre setores do governo federal[33].

No plano financeiro, devido à persistência dos efeitos da crise que se iniciou nos últimos anos do regime militar, houve o enfraquecimento das fontes de receita do SFH, produzindo desequilíbrios financeiros internos ao próprio sistema, com a redução dos recursos provindos do FGTS – diminuição da arrecadação pela estagnação na geração de empregos e aumento dos saques devido à elevação da massa total de desempregados, além da elevação na inadimplência dos mutuários (de 26,3% em 1980, para 50,9% em 1984 –, e do SBPE – resistência das instituições de crédito de realizar novos financiamentos imobiliários, além da redução do número total de depósitos (MELO, 1988).

Em 1988, após um breve período de recuperação no financiamento habitacional, iniciado em 1986, houve novamente um período de abrupto declínio, pois, "com o objetivo de reduzir o déficit público, o Banco Central fixou os limites de crédito das instituições promotoras de programas habitacionais aos valores de 31/12/87." (CARVALHO, 1991, p.52). Esta medida impactou nos investimentos públicos em habitação, praticamente impossibilitando a promoção de novos empreendimentos pelas COHABs. Outro duro golpe na produção de empreendimentos por estas instituições, e que pertence tanto ao plano institucional como o financeiro, foi a extinção do BNH e a divisão de parte de suas atribuições a diversos órgãos públicos, ficando a Caixa Econômica Federal como o agente financeiro e responsável pela execução da Política Nacional de Habitação[34].

---

[33]No governo Sarney, em 1985, extingue-se o Ministério do Interior e cria-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), passando o controle do BNH para este órgão. No ano de 1987, o MDU transforma-se em Ministério de Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), ao qual a CEF passa a estar vinculada. Em 1988, o MHU transforma-se em Ministério do Bem-estar Social (MBES). Em 1989 há a extinção do MBES, o recém-criado Ministério do Interior incorpora as responsabilidades sobre a política habitacional, mas seu órgão executor, a CEF, passa a ser subordinada ao Ministério da Fazenda. Em 1990, no governo Collor, é criado o Ministério da Ação Social (MAS) e a Secretaria Nacional de Habitação, que fica responsável por formular a política habitacional do governo, a ser executada pela CEF. Em 1993, o MAS é transformado em Ministério do Bem-estar Social e incorpora a Secretaria Nacional de Habitação (CARMO, 2000).

[34] O Conselho Monetário Nacional (CMN) assumiu a regulamentação do crédito habitacional. Devido à sua natureza, o CMN tornou esta atividade um instrumento de política monetária, exercendo forte controle e estabelecendo uma rigidez ao crédito, dificultando assim a produção habitacional. Além disso, o rombo deixado no SFH pela diminuição das parcelas de pagamento aos mutuários nos últimos anos do BNH provocou grandes prejuízos principalmente ao FGTS, reduzindo o volume de recursos utilizáveis (CARMO,2006).

Segundo Carvalho (1991, p. 52-53), a absorção do BNH pela CEF, um "banco de captação de recursos financeiros e não de fomento de programas sociais… significou a opção do governo federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional", o que acarretou na "subjugação da política e de seus recursos a uma instituição financeira onde o tratamento do problema da habitação social não é considerado prioritário".

A mesma opinião apresenta Azevedo (2007, p. 16), para quem "a incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional passasse a depender de uma instituição em que esses temas… fossem objetivos setoriais". Além disso, devido à sua natureza, "a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado etc.", o que tornou difícil a dinamização de programas alternativos para os setores de menor renda, dada a elevada necessidade de subsídio e outros procedimentos, como pesquisa e o desenvolvimento institucional das instituições participantes.

Como contrapartida a esta rigidez, houve o aumento da utilização de recursos orçamentários e a ênfase em programas não-convencionais, que "absorvia as práticas comunitárias de produção coletiva de unidade habitacional" (CARVALHO, 1991, p. 52), demonstrando uma clara continuidade aos programas habitacionais criados nos últimos anos do governo militar. A utilização de recursos orçamentários permitiu alcançar resultados que, embora qualitativamente modestos, ajudaram a reduzir a concentração dos financiamentos nos estratos de renda mais alta. Um bom exemplo disto foi o "Programa Nacional de Mutirões Comunitários", voltado às famílias com renda inferior à 3 salários mínimos, com o objetivo de construir 550 mil unidades habitacionais, das quais apenas um terço foram efetivamente produzidas (AZEVEDO, 2007).

Em relação ao governo Collor, que finaliza esta primeira fase, caracterizada pela completa instabilidade financeira e institucional da política habitacional, Azevedo (2007) informa que este pouco inovou nos seus dois anos e meio de mandato, o que se deveu possivelmente à ênfase no combate à inflação, sendo que todos os grandes programas sociais foram colocados em segundo plano. Ainda segundo o autor, no governo Collor houve a "banalização da política de

habitação", com a dissociação entre programas de saneamento e desenvolvimento urbano, transformando-os em políticas distributivas. Neste governo, houve a criação, em 1990, do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), de caráter emergencial, e voltado para a população com rendimento de até cinco salários mínimos, com recursos do FGTS. Tal programa foi emperrado pela própria gestão do governo Collor sobre os recursos do fundo, que, devido à práticas "clientelistas", baseada em critérios "pouco técnicos" e caracterizando uma "utilização predatória dos recursos" (CARMO, 2006, p. 57), acabou provocando enormes prejuízos ao fundo. Por conta disto, o CCFGTS proibiu a utilização de recursos do FGTS em 1991, medida que vigorou até o ano de 1995.

Além disso, como aponta Carmo (2006), as medidas de arrocho salarial, implementação de uma política monetária restritiva e o confisco da poupança, comprometeram os recursos do SBPE e a sua utilização para o financiamento habitacional. O resultado foi a estagnação da política habitacional no governo Collor e o comprometimento desta nos anos seguintes.

Das conseqüências apresentadas durante o período de 1986-1995, podemos destacar três como as mais importantes. A primeira delas é a expansão do déficit habitacional e da produção informal de moradias, principalmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas, mas relevante também nas cidades de porte intermediário. O segundo é um movimento de descentralização da política habitacional, tendo como base a reação dos estados e municípios no sentido de suprir o espaço deixado pela diminuição das políticas federais de produção de moradias para as classes populares. A terceira conseqüência é uma rearticulação dos investimentos privados no mercado formal, visando atender e estimular a demanda dos grupos de alta renda, por meio da criação de novos produtos habitacionais.

Sobre o primeiro ponto, entre o ano de 1981 e de 1996, o estudo realizado por Gonçalves (1998), mostra que o déficit absoluto entre 1981 e 1996 cresceu cerca de 62 mil moradias por ano. Esta expansão deu-se principalmente nas regiões metropolitanas e grandes cidades do Brasil, mas cresceu também nas cidades de porte médio. Gonçalves (1998) diz que explicação deste fenômeno pode estar vinculada à diminuição dos incentivos em produção habitacional pelo sistema como um todo (déficit absoluto), pois, se considerarmos a produção anual de

habitações no período militar com o momento da redemocratização, veremos que enquanto a produção de habitações do primeiro se situava em 200 mil moradias/ano, a do segundo se situava em 160 mil moradias/ano. Segundo Carneiro e Valpassos (2003), em 2000, havia em média 0,9 moradias para cada família brasileira (considerando a média de 3,3 pessoas por família), o que demonstra a existência de um acentuado déficit absoluto de moradias.

Em relação ao argumento de Gonçalves (1998), apontamos que a quantidade de habitações produzidas, embora possa ser relacionada de certa forma ao incremento do déficit habitacional absoluto no período, de maneira alguma deve ser considerada como a razão principal para o aumento do problema habitacional no período. Conforme constatamos no subitem 2.3.2, e baseados no texto de Bollafi (1982), o expressivo aumento de habitações no período militar não foi nem suficiente para acarretar a diminuição do déficit habitacional (ao contrário, este sofreu brutal expansão no período), nem sua lógica foi produzida para tal. Ao contrário, foi a própria lógica da política econômica do governo militar, expressa na política nacional de habitação, que resultou na expansão do referido déficit habitacional, na medida em que envolvia a reprodução da desigualdade social.

Em relação ao segundo ponto, podemos dizer que ele é resultante de uma reação ao cenário de esvaziamento da política nacional de habitação entre o período final do BNH e o período da redemocratização, que provocou uma reação generalizada da sociedade e das esferas públicas estaduais e locais.

> É importante assinalar ainda que, ao longo do período de crise do BNH e, conseqüentemente, das COHABs, ocorreram várias iniciativas locais que levaram ao processo de autonomização da política habitacional. A experiência mais conhecida foi a do Estado de São Paulo, que vige até nossos dias, baseada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Fora esta exceção, "estas políticas tinham como característica comum o fato de estarem associadas a gestões governamentais, sem nenhuma garantia de continuidade no tempo". (ARRETCHE apud CARMO, 2006, p. 106)

Uma das medidas tomadas pela esfera pública foi a busca de outras fontes de recursos para as intervenções governamentais, além de maior parceria com a sociedade civil organizada. Segundo Bonduki (2009), os recursos orçamentários foram uma das principais fontes para estas iniciativas. Outra medida foi a reestruturação das COHABs, em um esforço dos estados e municípios para a readaptação de sua produção. No estado de São Paulo, podemos citar o caso da

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano que, a partir de 1989, recebeu grande incremento pela destinação de recursos oriundos do ICMS (1% do total arrecadado pelo governo), se tornando a maior Companhia Habitacional do Brasil e alcançando um volume expressivo na produção de habitações populares (CDHU, 2009).

Entretanto, segundo Bonduki, apesar das tentativas de estados e municípios de ocupar o espaço deixado pela PNH, este preenchimento ocorre de forma precária e desarticulada, ocorrendo mesmo a sobreposição e perda de ineficiência na destinação dos recursos, devido à falta de articulação entre as esferas públicas.

Apesar da situação de crise que o governo Itamar Franco encontrou na política habitacional, ele desenvolveu dois programas habitacionais para os grupos de renda mais baixa, o Morar Município e o Habitar-Brasil[35], sendo este último seu principal programa. Em relação às habitações de mercado, buscou desenvolver condições para estimular o SBPE a financiar habitações para a classe média (AZEVEDO, 2007).

A terceira e última conseqüência é a rearticulação do setor privado no mercado habitacional, no sentido de buscar mercados de renda média e alta, abandonando a produção de unidades para os segmentos de renda média-baixa, que passa a ser atendida parcialmente pela produção de unidades habitacionais subsidiadas pelo governo. Isto acontece principalmente na esfera federal, devido às limitações estabelecidas pelo CMN, mas também pela lógica bancária da Caixa Econômica Federal que, influenciada pelas experiências negativas do BNH, buscou

[35] O programa Morar Município é voltado para o financiamento de habitações em municípios de até 50 mil habitantes, ficando os demais com os recursos do Habitar-Brasil. Entre as características desses programas, destacam-se: participação e contrapartida dos governos estaduais e municipais; público-alvo formado por famílias de baixa renda e as que vivem em áreas de risco; obrigatoriedade de criar um conselho estadual ou municipal e respectivo fundo (de Bem-Estar Social); a responsabilidade por parte dos estados e municípios com os custos de urbanização dos terrenos, legalização, pavimentação de ruas e eletrificação; disponibilização de assistência técnica por meio de equipe interdisciplinar; projeto técnico elaborado em parceria com as organizações comunitárias locais; regime de trabalho baseado na ajuda mútua ou auto-ajuda (produção de moradias) e administração direta ou contrato de empreitada a firmas particulares nos casos de infraestrutura e equipamentos comunitários. Embora buscassem inovar em vários aspectos, inclusive quanto à descentralização da política setorial, tais programas geraram diversos constrangimentos. Pecavam principalmente pela padronização excessiva e desconsideravam a enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo indistintamente a criação de conselhos e fundos, com o risco de mera formalização desses mecanismos e, sobretudo, sem que houvesse êxito a constituição do fundo a nível federal (LIMA, 2005).

nestes primeiros anos centrar seu financiamento nos segmentos de renda mais alta em cada programa por ela gerenciado (SOUSA, 2006).

Este movimento leva ao deslocamento do atendimento habitacional das instituições voltadas para a produção de habitações populares, que passam a atender os segmentos de renda mais alta das camadas populares. Um dos resultados disto foi o surgimento e a disseminação de um padrão de produção espacial altamente especulativo, competindo pelos mercados urbanos de mais alta renda, pois, devido à necessidade de remunerar os capitais privados investidos em um cenário de instabilidade econômica e queda do poder aquisitivo, volta-se para a produção de moradias de alto padrão, onde a demanda apresenta alto grau de solvabilidade (CARNEIRO & VALPASSOS, 2003).

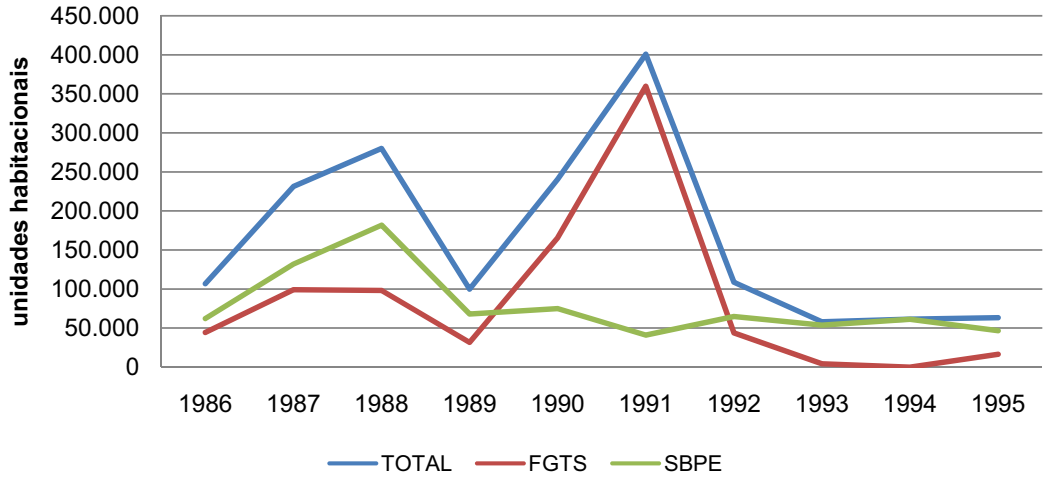
Este "circuito superior" da habitação passa a utilizar progressivamente da propaganda e de estratégias de valorização do espaço que, segundo Santos (2002), é uma de suas principais características. Além disso, podemos ver que, a partir da década de 1980-1990, a disseminação deste novo padrão de incorporação alcança as cidades de porte intermediário no Brasil, como no caso de Presidente Prudente (SPOSITO, 1982), onde as intenções de construção de condomínios fechados e de edifícios de apartamento já eram expressas desde a década de 1980.

Comparando a produção total de habitações via SFH no período analisado (1986-1995), com o incremento no estoque total de domicílios entre os anos de 1991 e 1996, vimos que para cada habitação produzida pelo mercado formal no Brasil, três foram produzidas pela população por expedientes alternativos (autoconstrução, super-ocupação de imóveis, etc.). Desconsiderando o fato de que estamos comparando períodos de tempo desproporcionais, e que esta relação pode chegar até a uma unidade produzida pelo mercado para cinco produzidas de forma alternativa, o grau de informalidade do mercado habitacional neste período ultrapassa facilmente os 75% (circuito inferior).

> Os segmentos de baixa renda foram excluídos dos financiamentos. E mais. A produção da oferta habitacional, com empenho de recurso federal, deveria ser delegada à iniciativa privada. A alternativa definida então pelo governo federal para a produção e circulação da oferta de habitação popular veio através da Circular Normativa 058, da CEF, que criou o programa PROHAP / Setor Privado (Serprohap / Setor Privado. As empresas construtoras receberiam os recursos diretamente da CEF; os custos de infraestrutura dos empreendimentos seriam incorporados e transferidos aos mutuários. Assim, o conjunto de medidas comprometia toda a política de

> subsídios e bonificações formulada pelo governo estadual. Configurava-se, portanto, um cenário extremamente desfavorável à execução de ações no campo habitacional de interesse social (OLIVEIRA, F., 2003, p. 60).

Gráfico 5: Produção habitacional pelo SFH, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1986 até 1995.



Fonte: Carmo, 2006.

2.4.2. Governo Fernando Henrique Cardoso: de novas alternativas à paralisia financeira e institucional e à exacerbação da lógica privada na política habitacional.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve uma tentativa de reestruturar a Política Nacional de Habitação (PNH), por meio de uma série de medidas diferentes do que havia sido proposto anteriormente (CARMO, 2006; BONDUKI, 2009):

- retomada dos financiamentos de habitação e saneamento com base no FGTS;
- redefinição, ao menos retórica, dos princípios norteadores da PNH, quais sejam o de flexibilidade administrativa e orçamentária, descentralização de recursos e gestão, diversidade de projetos e ações e reconhecimento da “cidade real” (BONDUKI, 2009);
- rejeição dos programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão;

- busca de fontes alternativas para o financiamento de programas habitacionais;
- utilização de experiências municipais e estaduais como referência.

A PNH, em 1996, passou para a recém-criada Secretaria de Política Urbana, tornando-se a gestora do setor habitacional. Norteado pelos novos princípios políticos, o governo criou uma série de programas voltados ao beneficiário final (influência da ênfase no indivíduo que norteia as políticas na época). O programa mais importante do governo Cardoso foi o "**Carta de Crédito**", nas modalidades Individual e Associativa, que acabou absorvendo a maior parte dos recursos estatais (FGTS)[36].

A partir de 1995, o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) aprovou resolução permitindo o desdobramento do programa em duas modalidades: associativa e individual. No caso da **modalidade associativa**, esta foi expandida para atender tanto as associações de natureza pública (COHABs e órgãos assemelhados) quanto privada (cooperativas, condomínios, associações de classe, sindicatos) e podia ser utilizado tanto para construção de unidades habitacionais (limitada a cem unidades) como a de urbanização de lotes. Exigia-se que os grupos beneficiários fossem associados ao FGTS e que as áreas a serem urbanizadas tivessem acesso às infraestruturas básicas.

Em relação à **modalidade individual** do programa carta de crédito, segundo vários autores (CARMO, 2006; BONDUKI, 2010; SOUSA, 2007), pode ser considerada inovadora, por financiar diretamente o comprador e não o empreendimento em si, o que significou uma derrota das empresas incorporadoras e de demais instituições em favor dos consumidores, subtraindo parte do poder de controle destes grupos empresariais sobre o processo de comercialização (CARNEIRO & VALPASSOS, 2003). Segundo Sousa (2006, p. 34-35),

> A grande "revolução" da Carta de Crédito foi a de disponibilizar os recursos nas mãos daquele que vai comprar e não nas mãos de quem vai vender. Ou seja, a Carta de Crédito passou a dar um poder de compra para o comprador da casa própria.

[36] Segundo CARMO (2006), o programa "Carta de Crédito" já existia desde o governo Collor, para o atendimento das COHABs municipais e estaduais, em um modelo muito semelhante ao que vigeu durante a existência do BNH.

Todavia, apesar de fortalecer o consumidor em relação à indústria da incorporação imobiliária, como apontam os supracitados autores, o programa carta de crédito, que inicialmente financiaria os segmentos com renda de até R$1.200,00, a taxas de juros subsidiada para as frações de menor renda, foi voltado para o limite superior deste grupo, alcançando também as faixas de renda média da população (BONDUKI, 2010; CARMO, 2006).

De fato, de todos os programas habitacionais existentes nos governos FHC[37], o único que realmente obteve um resultado expressivo foi o "Carta de Crédito" em suas duas modalidades, recebendo 85% de todos os recursos destinados à habitação pela União, financiando principalmente a aquisição de imóveis usados e a compra de materiais de construção. A modalidade Associativa tornou-se uma válvula de escape para o setor privado, possibilitando a captação de recursos do FGTS para a construção de moradias prontas. O programa "Pró-moradia" foi paralisado em 1998, devido à proibição de repasses para o financiamento do setor público, e o "Apoio à Produção" teve pouco interesse do setor privado, apresentando um "resultado pífio" (BONDUKI, 2009).

Outros programas importantes foram o **Programa de Arrendamento Residencial (PAR)** e o **Programa Habitar-Brasil/BID**. O PAR foi criado no ano de 1999 para o atendimento da população que recebia até seis salários mínimos. Introduziu outra novidade, que é a possibilidade de arrendamento com opção de compra, por meio de um sistema de *leasing*, em que após prazo de 15 anos o mutuário poderia optar pela compra, devolução ou continuidade do arrendamento (CARMO, 2006). Assim como o "Carta de Crédito", o PAR foi criado para financiar tanto o setor público quanto o privado. No primeiro caso, os estados e municípios apresentavam contrapartidas[38] para garantir o acesso aos recursos, medida que foi dificultada a partir da lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

---

[37] Outros programas habitacionais existentes no governo FHC eram: o **Programa Apoio à Produção** e o **Programa de Demanda Caracterizada (PRODECAR)**, desenvolvidos para a iniciativa privada com resultados inexpressivos, o **Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social (PHS)**, com o objetivo de subsidiar a juros zero a aquisição de casas populares, o **Programa Morar Melhor**, dentre outros. Para mais informações acerca destes e de outros programas habitacionais existentes entre 1995 e 2006, ver o trabalho de Carmo (2006), "**A política habitacional no Brasil pós plano real (1995-2002)** – diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal", disponível na biblioteca digital da Unicamp (http://cutter.unicamp.br/).

[38] Indicação de áreas para a implantação de projetos, de famílias a serem beneficiadas, medidas de renúncia fiscal, fornecimento de infraestrutura básica e outras medidas para dar velocidade aos processos e viabilizar os empreendimentos (CARMO, 2006).

O programa se limitava inicialmente às áreas metropolitanas, mas de modo a expandir os resultados de sua produção, desdobrou-se para mais de 100 outros municípios. Assim como o "Carta de Crédito", os financiamentos do PAR concentraram-se nos segmentos de maior renda da faixa estabelecida.

O programa Habitar-Brasil/BID representou outra inovação em relação aos programas criados até então, por incluir parceria constante com um órgão internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No primeiro momento do programa, manteve as características herdadas do governo Itamar, quando era apenas **Programa Habitar** (financiado com recursos do OGU). No segundo, após a adequação do programa às especificações do BID, foram criados dois subprogramas, o de Desenvolvimento Institucional (DI) e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). O primeiro era voltado para a capacitação técnica de recursos humanos, com o objetivo de atuar no aprimoramento de instrumentos urbanísticos e institucionais vinculados à regularização dos assentamentos urbanos subnormais. O segundo continuava com a linha definida na primeira fase do projeto, buscando promover o desenvolvimento de projetos de urbanização de assentamentos humanos precários ou subnormais (favelas).

Em relação à busca de fontes de financiamento alternativas, as principais foram os recursos oriundos do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado em 1997, como resultado de proposta apresentada pela ABECIP (1997) e a utilização, pela primeira vez, de recursos do FAT (FAT-Habitação), a partir de 2001[39].

O SFI constituiu outra inovação do governo FHC e foi desenvolvido com o propósito de aliviar o SFH, ao atender a demanda habitacional dos grupos de renda média e alta, ou mais precisamente, daqueles que poderiam prescindir do SFH por serem capazes de arcar com as taxas de financiamento apresentadas pelo mercado. (CARMO, 2006). Os instrumentos escolhidos para viabilizar este mecanismos de financiamento foram os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) – títulos lastreados em carteiras de crédito imobiliários – e as letras hipotecárias e debêntures, a serem negociadas no mercado secundário pelas Corretoras de Securitização Imobiliária (SCIs), captando recursos de instituições no Sistema Financeiro Nacional (SFN), com interesse particular em recursos de grandes

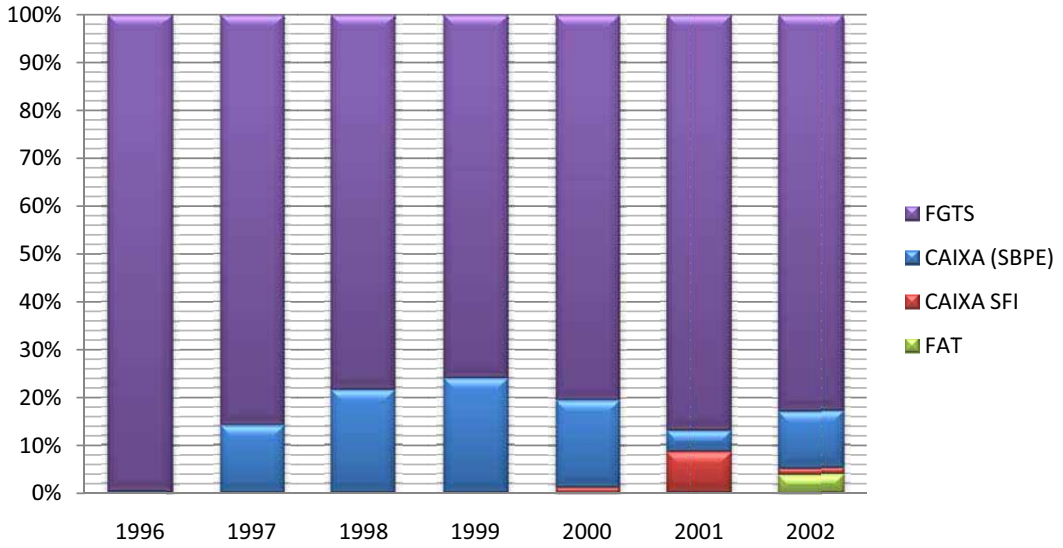
[39] Resolução n.º 273/2001, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Institui o **Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil** (FAT-Habitação).

investidores, como grandes bancos e Fundos de Pensão (VALPASSOS & CARNEIRO, 2003).

Defendido pela ABECIP, entre as principais vantagens do SFI em relação ao SFH estaria a maior liberdade para a negociação de diversos tipos de financiamento e a maior flexibilidade e velocidade do mercado. Entretanto, devido à instabilidade econômica e a política elevada de juros, o SFI acabou esvaziado ao final de 2002, tendo produzido apenas 1,7% do total de unidades habitacionais construídas no período (CARMO, 2006).

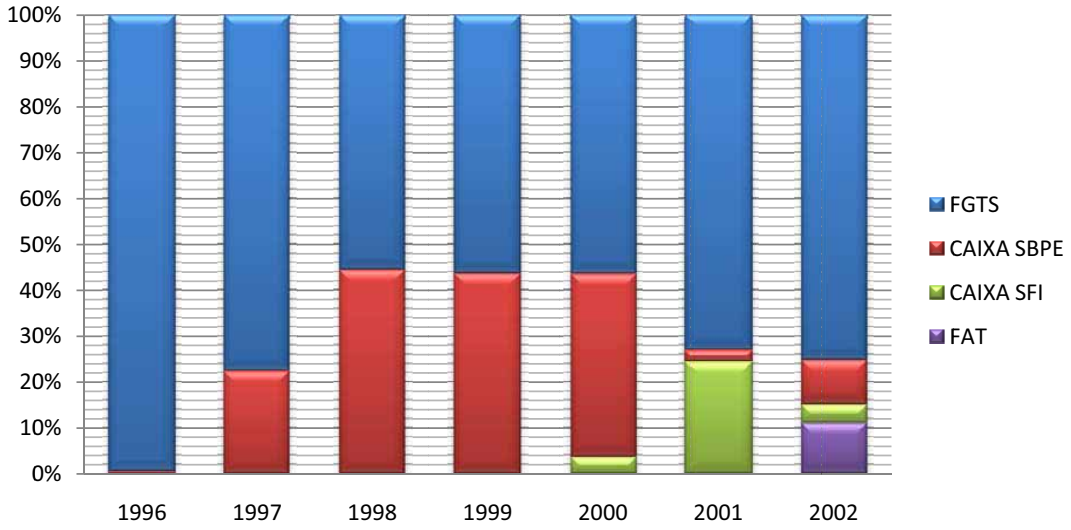
Apesar da tentativa de obter novas fontes alternativas para o financiamento à produção de habitações, os recursos oriundos do FGTS e do SBPE ainda foram as principais fontes de recursos durante o governo FHC, como podemos ver através dos gráficos 6 e 7.

Gráfico 6: Proporção de unidades produzidas no Brasil, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1996 e 2002.



Fonte: CARMO, 2006.

Gráfico 7: Proporção de recursos utilizados para financiamento de habitações no Brasil, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1996 e 2002.



Fonte: CARMO, 2006.

A comparação entre a diminuição na participação relativa da produção de habitações, por fundo de financiamento, em relação à origem dos recursos investidos para esta produção, mostra que o FGTS foi o fundo que mais foi capaz de financiar habitações a preços acessíveis, enquanto que os recursos captados pela Caixa no SBPE, e os recursos originados no SFI voltaram-se para o financiamento de maior valor unitário. Desta forma, a tentativa de reformulação do Sistema Financeiro de Habitação no governo Cardoso foi incapaz de alavancar uma nova política, além de resultar em uma série de efeitos perversos (BONDUKI, 2009).

Um dos impactos negativos da PNH no governo Cardoso foi a destinação de recursos para a aquisição de imóveis usados (43% do total investido). Esta medida possuiu pouco impacto econômico, não resultando em incremento na geração de emprego e no crescimento da atividade econômica no setor da construção civil. Isto se deve ao fato de que o financiamento para a compra de materiais de construção, em um ambiente de empobrecimento e estagnação econômica, tendeu a estimular a produção informal de moradia, agravando os problemas urbanos. O baixo financiamento e pouca assessoria técnica no processo produtivo não permitiram que as famílias beneficiadas pelo financiamento à

aquisição de materiais de construção se beneficiassem de condições adequadas de habitabilidade (BONDUKI, 2009).

A Caixa Econômica Federal, banco de primeira linha, influenciou estas modalidades de acesso ao crédito, pela sua lógica bancária, buscando minimizar os riscos financeiros das operações de empréstimo.

> Premida pela preocupação de evitar rombos nos fundos destinados à habitação, sobretudo o FGTS, a caixa passou a privilegiar a concessão de crédito em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado (BONDUKI, 2010, p. 80)

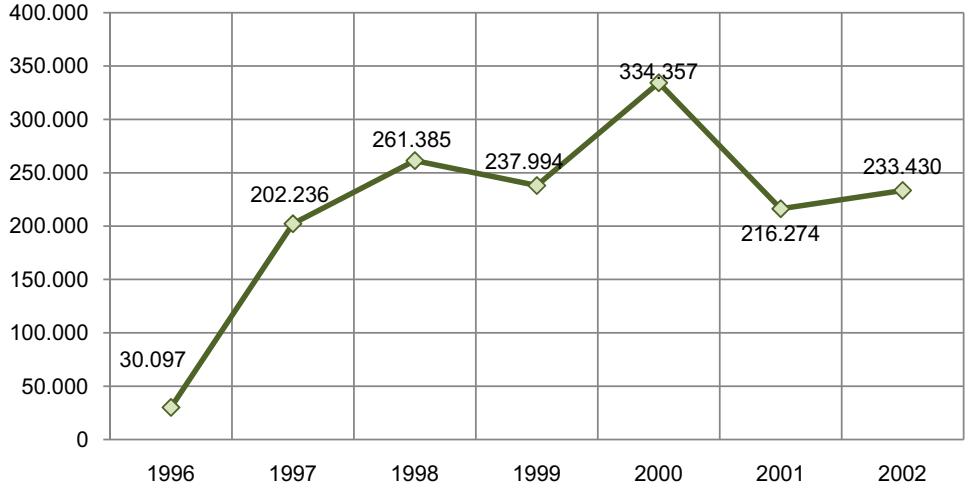
Pela mesma razão da de natureza financeira, a implementação desses programas não significou intervir positivamente no combate ao déficit habitacional, principalmente a parte composta pela população de baixa renda. Houve, neste período, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média e alta. Segundo Bonduki (2009), de 1995 até o ano de 2003, 78,84% dos recursos para o financiamento habitacional foram destinados à população com renda superior a cinco salários mínimos. Ao contrário, para a população com renda abaixo de três salários mínimos, o maior componente do déficit habitacional, foi destinado apenas 8,47% do total de financiamentos para habitação.

Além disso, questões de ordem macroeconômica impactaram sobremaneira o financiamento ao setor público. O ajuste fiscal foi o principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias, principalmente pelos estados e municípios, forçando-os a destinar maior volume de recursos para o pagamento de dívidas e outros encargos.

No entanto, apesar das graves falhas tanto de sua política econômica, quanto de sua política habitacional, durante os oito anos do governo FHC foram produzidas aproximadamente 1,5 milhões de habitações, como podemos ver através do gráfico 8. Entretanto, assim como no período anterior, esta produção foi incapaz de atender à necessidade habitacional da população brasileira durante seu governo. Assim, considerando-se a expansão do estoque habitacional no período, para cada unidade habitacional produzida pelo mercado formal (circuito superior) entre 1996 e

2002, outras 3,6 habitações eram construídas por meios “alternativos”, ou seja, a autoconstrução (circuito inferior)[40].

Gráfico 8: Quantidade de habitações produzidas por meio do SFH e SFI no Brasil, entre 1996 e 2002.



Fonte: CARMO, 2006.

2.5. Algumas considerações sobre a Política Nacional de Habitação no governo Lula.

Apesar de o governo Lula ser ainda recente na história do país, o que dificulta uma análise abrangente como a realizada para os períodos anteriores, é fato que ele inaugura um momento diferente na história social e econômica nacional, com o resgate da atuação estatal em diversos setores da economia, a definição de uma política externa independente e alinhada com os interesses nacionais, a recuperação de parte do aparato institucional de planejamento e gestão e a massificação de políticas sociais claramente redistributivas. Além disso, o crescimento econômico obtido em seu governo resultou em ganhos reais tanto para o setor financeiro, quanto para o setor industrial, comercial e agrícola do capitalismo nacional, o que também o difere em relação a outros períodos da história do Brasil, em que necessariamente foram criados mecanismos de transferência de renda entre

[40] Este número foi calculado com base nos dados obtidos dos relatórios da Fundação João Pinheiro (1996 e 2002) e de informações sobre o número de habitações construídas via SFH e SFI para o mesmo período, utilizado como fonte os dados dos Relatórios mensais do Banco Central sobre o SFH (citados na referência bibliográfica), os dados sobre o SBPE e SFI presentes no site da ABECIP e de informações apresentadas na tese de Carmo (2006).

setores da sociedade para promover períodos de desenvolvimento. Todavia, com o fito de não incorrer em falsas e/ou entusiasmadas conclusões, devido principalmente aos efeitos ainda fortemente presentes de uma das mais apaixonadas eleições brasileiras, abordaremos sucintamente o que consideramos como os dois principais fatores internos que tiveram influência fundamental na política habitacional e seus resultados neste período: a expansão e redistribuição da renda nacional e a disseminação do crédito ao consumidor.

Segundo o relatório "A nova classe média: o lado brilhante dos pobres", organizado pela Fundação Getúlio Vargas (2010) e elaborado com os dados da PNAD de 2009, o país apresentou, no período 2003-2009, um crescimento da renda média da população acima da inflação (crescimento real da renda), algo que apenas ocorreu anteriormente no governo de Juscelino Kubistchek, na década de 1950 (OLIVEIRA F., 2003). No entanto, é pela primeira vez na história deste país, para usar uma expressão muito cara ao ex-presidente Luis Inácio Lula, que o Brasil registrou uma expansão de renda acima do crescimento do PNB per capta e centrada na base da "pirâmide social", o que implicou em forte movimento de redistribuição de renda, que já resultou na redução da pobreza em aproximadamente 35 milhões de pessoas (FGV, 2010). Assim, novamente como uma condição ímpar na história nacional, a maior parte da população brasileira (50,55%) encontra-se agora, no início de 2011, no que é convencionado no referido estudo como a nova classe média (entre R$ 1.064,00 e R$4.561,00), superando as classes A e B em capacidade de consumo. Além disso, segundo o supracitado relatório, o Brasil está próximo de reduzir seu Índice de Gini [41]para valor abaixo do registrado na década de 1960, início da série histórica (FGV, 2010).

Por sua vez, a expansão do crédito e dos serviços bancários às populações de baixa renda teve papel crucial na redução das desigualdades sociais e regionais, favorecendo principalmente a região Nordeste (INHUDES, GILBERTO & QUARESMA, 2010), majoritariamente por intermédio dos bancos públicos, que cobram tarifas inferiores aos bancos privados. É neste ponto que entra mais fortemente a questão habitacional, pois, seguindo tendência já lançada no governo FHC, nos últimos anos a expansão do crédito habitacional focou o financiamento

[41] O índice de GINI serve para medir o grau de desigualdade existente em uma sociedade segundo a renda domiciliar per captar. Varia de 0 até 1, sendo que uma determinada sociedade é menos desigual quanto mais próximo de zero o seu índice de Gini for (PNUD, 2011).

individual como forma de acesso à casa própria pela população, ao mesmo tempo em que ampliou as ações voltadas à regularização fundiária e urbanização de favelas (BRASIL, 2010a).

De acordo com nossa perspectiva, a política de redistribuição de renda e de expansão do salário acima da inflação (ganhos reais), e a generalização do crédito no Brasil foram cruciais para a viabilidade da atual política habitacional, na medida em que evitam a insolvência dos consumidores resultante da deterioração da capacidade de consumo ao longo do tempo, provocada pela inflação, e facilitam a aquisição dos imóveis ao permitirem o parcelamento em longo prazo do valor da habitação. Isto, a nosso ver, deve-se ainda a uma percepção de que o problema habitacional não é apenas resultado da inexistência de moradias suficientemente baratas, mas também da vulnerabilidade dos rendimentos da maioria da população, o que nos remete novamente à diferença entre déficit e necessidade, de Bollafi (1982). Sem estes dois fatores, não haveria política de subsídios ou inovação que fosse capaz de solucionar o problema habitacional, pois não havendo transferência sustentável de renda em longo prazo, com o tempo a deterioração dos rendimentos dos trabalhadores anularia as vantagens resultantes destas medidas.

É baseado nestes dois pontos que apresentaremos agora a nossa visão sobre quais foram os principais avanços na Política Nacional de Habitação no Governo Lula. Devido ao escopo do trabalho, limitamos a discussão dos avanços à questão das fontes de financiamento, à reformulação na estrutura do sistema de financiamento da PNH, na descentralização administrativa e financeira desta referida estrutura e no desenvolvimento de capacidades institucionais e administrativas nos governos municipais e estaduais e na formulação de um planejamento de longo prazo, com a fixação de metas.

Política Nacional de Habitação no governo Lula: trajetória história e inovações.

Após anos de desorganização institucional e de ocupar um papel secundário no rol das políticas públicas, a política habitacional, a partir de 2004, assume novamente um lugar central em relação às políticas governamentais. Segundo Bonduki (2009), apesar das experiências realizadas durante o governo FHC, somente no governo Lula é que podemos considerar como “a verdadeira volta

da Política Nacional de Habitação (PNH)" – como uma política de Estado –, completando o processo iniciado pela criação do Estatuto das Cidades, em 2001, e que culminou na criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003.

O Ministério das cidades tornou-se o responsável por tratar:

> da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Através da Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos, o Ministério trabalha de forma articulada e solidária com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade (BRASIL, 2009a).

A criação do Ministério já era prevista no Estatuto das cidades, que, segundo Bonduki (2009), foi uma vitória dos movimentos sociais, após 13 anos de debates no Congresso Nacional. A implantação de uma política nacional de habitações no governo Lula pode ser dividida em dois momentos distintos. O primeiro momento é o da criação e consolidação do Ministério das Cidades, em que se buscou avaliar os programas habitacionais existentes, coletar informações sobre os diversos aspectos que cercam a questão habitacional (capacidades administrativas dos municípios, déficit habitacional, quantidade e qualidade de recursos disponíveis, traçar linhas de ação e desenvolver um quadro técnico e institucional capacitado para desenvolver e implementar as idéias e princípios contidos nos documentos da Política Nacional de Habitação)[42].

Segundo Bonduki (2009), foi visível o empenho do governo Lula no intuito de criar condições para viabilizar uma nova política urbana e habitacional no país. No entanto, ressalta a fragilidade institucional do Ministério das Cidades como um dos obstáculos, já que a Caixa Econômica Federal (CEF), a principal executora da PNH, está subordinada ao Ministério da Fazenda.

> Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade (BONDUKI, 2009, p. 97)

[42] A PNH possui quatro eixos estruturadores. O primeiro deles aborda o modelo de financiamento e subsídio. O segundo deles diz respeito à política urbana e fundiária. O terceiro eixo trata sobre os arranjos institucionais necessários para a implementação da PNH (articulação entre as esferas de governo e suas respectivas capacidades institucionais e administrativas). O último eixo estruturador aborda a questão da cadeia produtiva da construção civil.

No entanto, o autor aponta que embora existam restrições, “é possível detectar os avanços já conseguidos na implementação de uma nova política habitacional e urbana ao lado de obstáculos que retardam e dificultam o seu surgimento” (BONDUKI, 2009, p. 96). Um dos avanços considerados fundamentais pelo autor foram a construção de “instâncias de participação e controle social da política urbana”, como o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), e os conselhos gestores dos fundos de financiamento da PNH. De fato, o controle e a participação social parecem ter transparecido durante todo o processo de elaboração da PNH e do PlanHab, por meio das “Conferências Nacionais das Cidades”[43]. Além disso, foram realizados cinco seminários regionais, diversas oficinas técnicas e debates públicos (BRASIL, 2009).

Além de maior controle social e participação popular na atual PNH, queremos destacar outras características que consideramos avanços estruturais ocorridos no governo Lula: a) a questão do financiamento da PNH, que inverte a lógica do governo FHC de priorizar a busca de fontes alternativas de recursos, focando em três fontes principais (Orçamento Geral da União, FGTS, recursos do SBPE e recursos repassados pelo BID); b) a nova estruturação do Sistema Nacional de Habitação, que separa os agentes operadores e as fontes e linhas de financiamento em dois subsistemas distintos, o “Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” (SNHIS) e o Sistema Nacional de Mercado (SNM); c) o desenvolvimento das capacidades institucionais e administrativas dos governos locais e estaduais e o esforço de articulação dos entes federativos na execução da política habitacional; d) esforço de planejamento a curto, médio e longo prazo, com a criação de metas e estabelecimento de avaliações e reformulações periódicas.

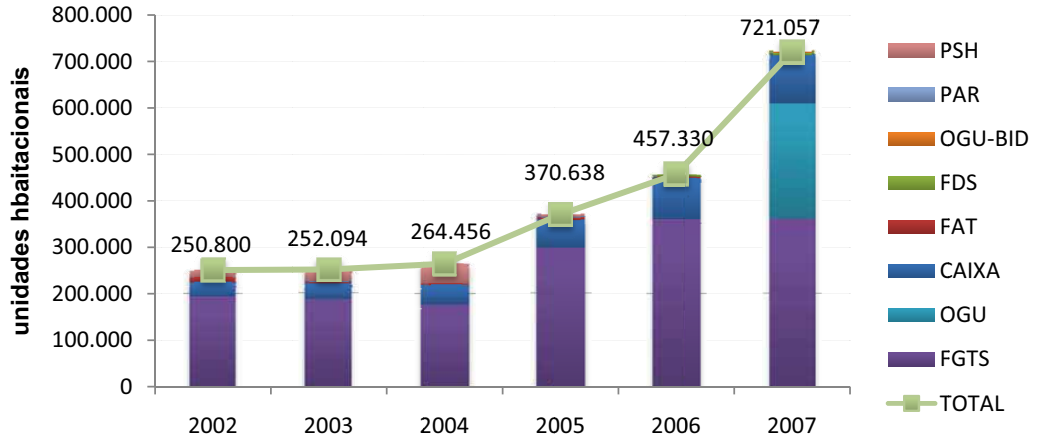
Em relação à questão do financiamento da PNH no governo Lula, nos seus anos iniciais houve diversos problemas vinculados à situação econômica do país, que ainda se recuperava da crise econômica de 1998, o que levou Bonduki (2009, p. 98) a considerar que, “Se na esfera institucional e na gestão participativa pode-se dizer que de uma maneira geral se caminhou bem, os grandes obstáculos ocorreram no âmbito dos aspectos financeiros, sobretudo no período 2003/5”. De

[43] Foram realizadas quatro conferências nacionais das cidades, sendo a primeira em 2003, a segunda em 2005, a terceira em 2007 e a quarta em 2010. Todas as Conferências Nacionais das Cidades foram realizadas em Brasília e devidamente precedidas de Conferências estaduais e municipais, onde foram levantados os problemas locais e estaduais, discutidas as propostas apresentadas e eleitos os delegados para as Conferências Nacionais, onde teriam direito a voto (BRASIL, 2010d).

fato, o primeiro governo Lula foi alvo de diversas críticas sobre a condução de sua política econômica, sendo constantemente acusado de "continuísmo" do governo FHC, quando na verdade havia sido eleito com a promessa de "mudança radical' (ALMEIDA, 2006).

Sobre o financiamento da política habitacional, o fato é que, conforme demonstram os gráficos 9 e 10, os anos de 2003 e 2004 foram de estabilidade em relação tanto ao número de novos contratos de financiamento habitacional, quanto nos recursos destinados a este fim, comparando-se com o último ano do governo FHC (2002). O momento de inflexão ocorreu apenas em 2005, no terceiro ano do primeiro mandato do governo Lula, em que o número de financiamentos habitacionais iniciou movimento ascendente.

Gráfico 9: Número total de financiamentos da Caixa Econômica Federal, por fonte de recursos, entre os anos de 2002 e 2007.



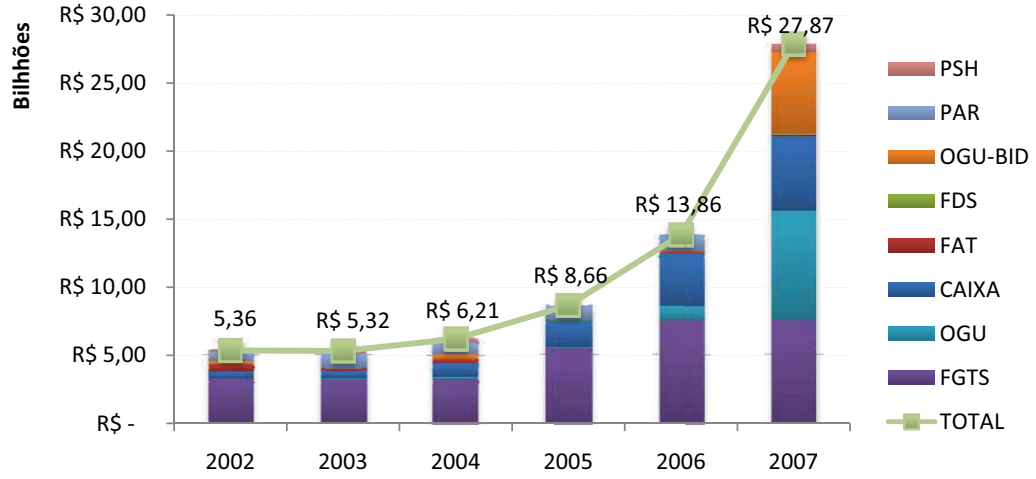
Fonte: SIMBRASIL, 2008.

De acordo com Júnia Santa Rosa[44], a partir de 2005, como resultado das políticas de austeridade fiscal e de redução do déficit público, o Brasil recuperou sua capacidade de investimento, permitindo ao governo aprofundar sua atuação no financiamento habitacional. Foi implementada uma política mais forte de investimento econômico, tendo como um dos principais pilares os recursos aportados para o financiamento habitacional, que, entre os anos de 2006 e 2009,

[44] Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação (Ministério das Cidades). Entrevista realizada no Ministério das Cidades, Brasília/DF, em 6 de agosto de 2010.

foram aumentados em 600% (BRASIL, 2010a). O crescimento, a estabilidade econômica e a diminuição da taxa de juros do sistema[45] permitiram a utilização de recursos orçamentários que antes eram voltados para o pagamento de juros da dívida pública, ao mercado cambial e ao mercado secundário de capitais, para o investimento e poupança, como demonstram os "relatórios mensais do Banco Central sobre o Sistema Financeiro de Habitação". Além disso, segundo estes relatórios, entre 2002 e 2009, o saldo do SBPE teve um crescimento de quase três vezes, saltando de aproximadamente 140 bilhões de reais para quase 320 bilhões de reais. Em relação ao FGTS, entre 2001 e 2007, este crescimento foi de quase quatro vezes, de 24 bilhões de reais para 84 bilhões de reais, resultado da grande expansão do emprego formal no país. Isto significou um volume crescente dos recursos destas fontes que poderia ser destinados ao financiamento habitacional (BANCO CENTRAL, 2003-2010).

Gráfico 10: Volume total de recursos destinados ao financiamento habitacional pela Caixa Econômica Federal, entre os anos de 2002 e 2007.



Fonte: SIMBRASIL, 2008.

Assim, pelo gráfico 10, podemos ver que a partir de 2005, os recursos para o financiamento habitacional passam a provir de duas outras fontes, o SBPE e o Orçamento Geral da União (OGU), sendo o primeiro utilizado para a aquisição/construção de casas para as pessoas que podem recorrer ao mercado

[45] A taxa Selic, que no final de 2002 se encontrava em 25 pontos, no final de 2006 já havia sido reduzida para 13,5 pontos (BANCO CENTRAL, 2010).

privado, enquanto o segundo foi utilizado, conjuntamente com os recursos do FGTS, para subsidiar o financiamento às populações de menor renda feitas com este programa, já que se trata de recursos não onerosos. Além disso, como se trata de recursos fiscais (recolhidos por impostos, contribuições e outras formas de arrecadação pública), representam uma forma de redistribuição de renda em favor dos grupos sociais mais pobres, dado que são usados como subsídios.

A elevação da participação dos recursos orçamentários no financiamento habitacional foi promovida pela inclusão de programas de urbanização e produção de habitações no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Segundo Júnia Santa Rosa, a expansão de recursos, a partir de 2007, deve-se principalmente à criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na modalidade Habitação (16 bilhões de reais entre 2007 e 2009), que inclui cinco programas operados pelo FNHIS, em três modalidades distintas (urbanização, provisão habitacional, desenvolvimento instrucional).

A combinação destas fontes propiciou um aumento de 46% para 72% na participação das famílias que possuem até três salários mínimos no volume total de financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010a). Outra fonte de destaque refere-se aos recursos repassados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento ao tesouro nacional (OGU-BID), para o programa Habitar Brasil – BID, que teve um crescimento exponencial, principalmente no ano de 2007, como demonstra o gráfico 10. No entanto, tais recursos são voltados prioritariamente à urbanização de favelas e desenvolvimento de capacidades administrativas (treinamento de funcionários, aquisição de equipamentos, etc.).

O segundo avanço do governo Lula diz respeito à estrutura do Sistema Nacional de Habitação. No ano de 2005 foi aprovado o projeto de lei nº 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), juntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor (CGFNHIS) (BRASIL, 2010a), o que, segundo Cid Blanco Jr[46], chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pode ser considerado como o marco inicial para o funcionamento da Política Nacional de Habitação do governo Lula. O SNHIS é formado pelo Fundo Nacional de Habitação

[46] Entrevista concedida por Cid Blanco Jr., Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Habitação, realizada no Ministério das Cidades, em Brasília, n 1º dia 8 de maio de 2010.

de Interesse Social (constituído por recursos orçamentários e extra-orçamentários), o FGTS e outros fundos de recursos. Além do SNHIS, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), sendo este o responsável por articular as ações dos agentes privados, contando basicamente com os recursos da caderneta de poupança (SBPE) e do mercado de capitais (SFI), por meio das letras hipotecárias e os certificados de recebíveis imobiliários. Estes dois subsistemas, o SNHM e o SNHIS constituem o novo Sistema Nacional de Habitação, cuja estrutura está expressa Na figura 3.

Figura 3: Organograma da Política Nacional de Habitação no governo Lula.



Fonte: Brasil, 2010a

Além desta nova estrutura que cria dois subsistemas de financiamento para cada situação específica (habitação de mercado e habitação de interesse social), outra novidade colocada pelo Sistema Nacional de Habitação refere-se à esfera da descentralização política e administrativa. De acordo com os documentos oficiais, a estrutura do SNH conta também com a reprodução, nos municípios e estados, de Fundos Locais e Estaduais de Habitação de Interesse Social, por onde obrigatoriamente circulariam os recursos federais e locais para habitação. Da

mesma forma, para seu controle e gestão, seriam obrigados a formar Conselhos Gestores destes fundos com a participação de diversos segmentos sociais, assim como feito na esfera federal. Neste ponto, entramos no terceiro avanço alcançado pela política habitacional no governo Lula, a questão da capacidade administrativa e institucional.

A questão da capacidade administrativa e institucional dos municípios entra como um ponto crucial para o desenvolvimento da Política Nacional de Habitação (PNH), pois estes são os responsáveis, em última instância, pela identificação das necessidades habitacionais de seus moradores e pela implementação da própria PNH (BRASIL, 2007, p. 5). Segundo Cid Blanco Jr, o governo federal precisou promover um esforço de recuperação das capacidades de planejamento e gestão por parte dos poderes municipais e estaduais, que foram desestruturados nos governos anteriores. Esta mesma informação pode ser encontrada nos documentos oficiais e condiz com a análise histórica da política nacional de habitação, realizada anteriormente neste trabalho.

> A falta de tradição e a descontinuidade das estruturas governamentais encarregadas da gestão do setor nas décadas de 80 e 90 levaram a uma carência de um sistema de informações adequado para monitorar, avaliar e planejar a política habitacional, lacuna que vem sendo suprida nos últimos anos, mas que ainda permanece em muitos aspectos importantes (BRASIL, p. 10, 2010c).

Os dados do governo federal, de acordo com Blanco Jr, indicavam que em 2003, apenas 25% dos municípios brasileiros realizavam algum tipo de planejamento ou política urbana, sendo que este número saltou para 75%, em 2009. Esta situação configurava um problema, pois, baseados no princípio constitucional de descentralização das políticas pública e no funcionamento da própria estrutura do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o desenvolvimento de capacidades de levantamento das demandas locais por habitação social, de planejamento das ações locais para suprir esta demanda, e a gestão dos recursos públicos disponíveis para que este planejamento sejam executadas, tornam-se cruciais.

Assim, de acordo com Blanco Jr, sem a intenção de ferir a autonomia das outras esferas federativas, o governo federal instituiu exigências para que as prefeituras e os estados pudessem participar do SNH, como o desenvolvimento de

Conselhos Gestores dos Fundos Locais e Estaduais, compostos de representantes dos diversos segmentos sociais (empresários, movimentos sociais, ONGs e poder público) e a elaboração de planos locais/estaduais de habitação de interesse social, traçando metas, mecanismos de avaliação dos projetos e departamentos e/ou secretarias específicas responsáveis pelo setor habitacional.

O último avanço da Política Nacional de Habitação no governo Lula a ser considerado é a recuperação de um planejamento de curto, médio e longo prazo, que envolveu um período de 22 anos (de 2009 até 2023, segundo o Planhab). Este planejamento envolveu discussões de cenários macroeconômicos, estimativas e projeções sobre o déficit habitacional em cada unidade da federação (para todos os municípios brasileiros e, conforme afirmamos, o estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazo.

O estabelecimento de cenários e projeções permite preparar reações a problemas em relação às fontes de recursos para manter e/ou apresentar alternativas às variações das fontes principais e avaliar o possível incremento das necessidades habitacionais, apontando onde (no espaço geográfico) e para quem (os grupos sociais) os esforços devem ser ou não intensificados. Os cenários macroeconômicos projetados consideram as previsões sobre o crescimento econômico, as possíveis variações nas taxas selic e na taxa referencial e projeções sobre o emprego e a renda da população. O plano prevê um crescimento médio de 4% anual no PIB, ao longo de 15 anos e projetou, com base na evolução da renda da população brasileira entre os anos de 2002 e 2006, tendências para até 2012 e, a partir daí, até 2023. Neste sentido, considera que haverá manutenção na trajetória de melhoria de renda das camadas mais pobres por meio da continuidade das políticas sociais, dos programas de transferência de renda e valorização real do salário mínimo, sendo que estas condições foram avaliadas para cada unidade da federação, reconhecendo as disparidades regionais[47].

Em relação à renda, o PlanHab, em conformidade com a prioridade da nova presidenta, Dilma Roussef, de erradicar a miséria no Brasil até 2014, estima que entre 2007 e 2023 haverá expressiva redução das famílias com rendimento de até R$400,00, “faixa na qual a possibilidade de comprometimento da renda para

[47] Apesar de estimativas a longo prazo,o plano nacional de habitação também prevê a reavaliação dos cenários a cada quatro anos, para que ajustes nas metas e nos programas possam ser feitos, incorporando novas condições ao Planhab (BRASIL, 10c).

acesso à moradia é muito baixa ou inexistente", boa parte das quais dependentes de subsídio integral por parte do Estado, correspondendo a 14,1% da totalidade da demanda no período (BRASIL, 2010c). Em sentido contrário, para igual período, as estimativas governamentais apontam para um expressivo crescimento na demanda de habitações pelas famílias situadas entre R$600,00 e R$4.000,00, e relativa estabilidade na demanda das famílias cujo rendimento mensal auferido está acima deste limite – estas faixas representam, respectivamente, 61,9% e 6,6% da demanda esperada.

As projeções realizadas para o Planhab estimam, assim como apontamos antes, uma expansão dos setores de rendimento médio da sociedade. Estas estão em conformidade com a declaração feita a nós por Cid Blanco Jr, de que o governo considerava resolvido o problema de financiamento habitacional para os segmentos de baixa renda, pois a estrutura para a sua solução estava montada, e que a maior preocupação agora, com o Programa Minha Casa Minha Vida, refere-se à produção de habitações para o segmento médio da população, que ainda é parcialmente atendido pelo mercado imobiliário e que segundo estimativas do próprio governo à época, devido à melhoria de renda e do crédito para este segmento da população, haveria um crescimento da demanda mais rápido do que o mercado poderia comportar.

Em relação à declaração de Blanco Jr, achamos que é prematuro tecer considerações a respeito de sua validade e reconhecemos a necessidade de mais estudos a respeito do tema.

2.6. Considerações finais ao capítulo 2

Neste capítulo, objetivamos analisar a evolução da política nacional de habitação baseados na discussão teórica construída no capítulo 1. Isto pressupôs entender o desenvolvimento histórico da política habitacional brasileira de forma relacionada à dinâmica dos pactos de poder nacionais. Portanto, devemos enxergar a própria evolução histórica desta política (e suas características, instituições e mecanismos) à luz dos interesses e condições resultantes da relação dialética em cada pacto de poder dual que, como convencionamos no capítulo 1, necessita criar condições de longo prazo favoráveis para a reprodução de suas relações fundamentais de classe, condições que denominamos de "padrões de acumulação".

Entre estas condições está o controle do processo de produção do espaço. Assim, para as três dualidades básicas da economia brasileira, definidas por Rangel (2005), existiriam igualmente três modos de produção do espaço. Conforme já discutido no capítulo 1, “sendo o espaço urbano, com o desenvolvimento do mercado interno nacional, passa a concentrar as funções de administração da riqueza nacional e a de reprodução restrita e ampliada da sociedade. É por esta razão que o controle sobre as relações de produção deste espaço são tão importantes.” Assim, a partir do processo de industrialização, a política habitacional passa a ganhar cada vez mais importância, pois é por meio dela que o Estado influencia a produção da maior parte do espaço urbano, o espaço habitado.

A evolução da política habitacional apresenta diversos períodos históricos. O primeiro período se inicia a partir da independência do Brasil e se arrasta até o fim do Império e início da Primeira República (1989). Este período é marcado por uma ausência quase completa de qualquer forma de intervenção estatal no campo da habitação. Isto porque, durante a maior parte deste período, não havia a necessidade de qualquer interferência da Monarquia na produção habitacional, já que o modo como esta se dava não ofendia o padrão de acumulação do pacto de poder vigente. Ao contrário, já que para uma formação social cuja dinâmica econômica era voltada para o comércio exterior, a forma de reprodução da força de trabalho em nossa sociedade era pouco significativa. O campo figurava como local onde se realizavam tanto a produção da riqueza nacional quanto a reprodução das condições de vida da quase totalidade social e os poucos núcleos urbanos concentravam apenas as funções administrativas, alguns trabalhadores especializados e a elite comercial (artesãos, comerciantes, etc.).

No segundo período histórico, situado entre a abolição da escravatura e a revolução de 1930, o desenvolvimento das forças produtivas internas, induzido pela expansão da economia cafeeira como forma de atender as necessidades do comércio mundial, transfere atividades de suporte e gestão das fazendas para as cidades das áreas cafeeiras (silos e armazéns, terminais de transporte ferroviário, pequena atividade comercial e de serviços em determinados núcleos urbanos mais importantes).

Esta expansão ocorre pela especialização produtiva e substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalhador imigrante (aumento de produtividade), e pela

ocupação e colonização de terras no interior do sudeste brasileiro (notadamente em São Paulo). Assim, concomitante à produção de café, atividade principal da dinâmica de acumulação das elites dominantes no período, há a montagem de um mercado de terras rurais voltado para atender a demanda resultante da expansão da economia cafeeira, enquanto que nas grandes cidades (Rio de Janeiro e São Paulo), para o atendimento das necessidades de moradia da população expulsa do complexo rural, constitui-se a produção de casas para aluguel (produção rentista). A primeira se situava como atividade suporte da economia cafeeira, enquanto a segunda tratava-se de atividade residual, utilizada pelos capitais vinculados à economia cafeeira como formas de valorização e reserva de valor de sua poupança.

A partir das crises do café, entre 1890 e 1900, a taxa de lucro da produção cafeeira cai, diminuindo o interesse por este tipo de atividade e direcionando os recursos ociosos para os investimentos na comercialização de terras rurais e no processo de colonização do interior paulista e para a produção rentista nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Nestas últimas, um rápido processo de acumulação primitiva por parte dos imigrantes europeus já tomava curso, com a constituição de pequenas fabriquetas e atividades comerciais, tendo como mercado interno esta nova população urbana. O resultado foi um conflito entre a produção rentista de habitações e os representantes desta surgente economia capitalista, visto que este tipo de produção de habitações, calcado na especulação imobiliária resultante da rápida expansão da população urbana em um cenário de fraca oferta de moradias, pressiona o custo de vida da população e tanto restringe o mercado consumidor, como encarece o custo da mão-de-obra (aumento do custo de vida do trabalhador). Assim, frente a este conflito de interesses, a pressão política para a solução dos problemas habitacionais resultou em uma política habitacional voltada para os interesses das elites dominantes, centrada em medidas higienistas (voltadas para mitigar os efeitos insalubres da baixa qualidade das habitações em áreas próximas aos bairros da elite) e de estímulo à iniciativa privada para a produção de novas habitações (ou seja, o estímulo à própria produção rentista). A política habitacional só se reverteu a favor da burguesia industrial quando estes ascenderam para o pacto de poder, inaugurando novo período histórico

O terceiro período histórico, que se estende de 1930 até meados da década de 1980, engloba a montagem e o desenvolvimento de uma política

habitacional em nível nacional, voltada agora para a lógica de acumulação dos industriais. A burguesia industrial, diretamente interessada no processo de reprodução de uma força de trabalho e de um mercado consumidor urbano, teve como um dos seus principais instrumentos a formulação de uma política nacional de habitação. Conforme apontamos anteriormente, este período se divide em dois momentos, aparentemente diferentes, mas influenciados pelo mesmo padrão de acumulação.

O primeiro momento corresponde à fase da industrialização brasileira impulsionada pelo processo de substituição de importações. Como colocou Francisco de Oliveira (2003), a industrialização brasileira se fundou sobre bases "pobres", com escassez de recursos internos, ao mesmo tempo em que necessitava promover a desestruturação das antigas "regras" do pacto de poder anterior. A solução encontrada foi utilizar-se de **mecanismos de transferência de renda** entre determinados setores da sociedade, notadamente os trabalhadores urbanos e o latifúndio feudal. Dois destes mecanismos serão fundamentais e se tornarão a base do padrão de acumulação que vigorará até a década de 1980: o binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda" e o duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional".

A política habitacional elaborada pelos governos do período populista serviu tanto para a exploração da massa de trabalhadores, quanto para a "destruição do complexo rural". Isto ocorreu por meio de dois modos específicos: a destruição da hegemonia das relações de produção rentistas, por meio de controles diretos sobre a rentabilidade do aluguel urbano (leis do inquilinato); a constituição de políticas habitacionais para a reprodução dos operários e demais empregos formais, em detrimento dos demais moradores urbanos (aumentando a velocidade de reprodução destes trabalhadores, ao mesmo tempo em que diminui o custo desta reprodução).

O segundo momento corresponde, por sua vez, ao esgotamento do processo de substituição de importações e sua substituição, como motor do desenvolvimento econômico, pelo Estado nacional. As transformações institucionais e econômicas ocorridas no período mantiveram a essência do padrão de acumulação, havendo, na verdade, a intensificação do binômio "super-exploração da

massa de trabalhadores/consumo de alta renda" e o duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional".

A exploração dos trabalhadores manteve-se elevada, com queda do valor real do salário mínimo, como apontou Francisco de Oliveira (2003), enquanto a destruição do complexo rural e a expansão do mercado capitalista nacional se ampliaram com a industrialização do campo. A Política de habitação no governo militar assume novo papel, por meio da criação de novos "mecanismos de transferência de renda", como a criação de uma poupança compulsória em nome dos trabalhadores (FGTS), por meio de depósitos realizados pelos empregadores, o que aparece na verdade como nova forma de transferência de renda destes para a burguesia industrial, pois não somente os recursos coletados em seu nome eram utilizados para promover por meio de diversos programas a acumulação no setor da construção civil, como o desequilíbrio causado pela inflação/correção monetária entre o valor dos salários e as parcelas dos financiamentos gerava enorme saldo devedor contra os mutuários.

O quarto e último período, que podemos situar entre o ano de 1986 – data de extinção do Banco Nacional de Habitação, o principal órgão executor da política habitacional no período militar – e o momento atual, é um período marcado por experimentos e tentativas de flexibilização das políticas habitacionais. A crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi motivada tanto por um problema de concepção e planejamento – rigidez e autoritarismo em sua implementação –, quanto conjuntural – crise do modelo de Estado interventor pelo esgotamento da capacidade de financiamento governamental e crise econômica. Conforme analisamos, este período pode ser dividido em três fases distintas. A primeira compreende os governos Sarney e Collor e foi marcado pela desorganização institucional e a busca de fontes alternativas para o financiamento habitacional. A segunda fase compreende os dois governos de FHC e foi marcada pelo esforço para a reformulação das políticas habitacionais, criando diversos programas, dentre eles o Carta de Crédito, que introduziu a idéia de financiar diretamente o indivíduo, sem intermediários.

A terceira e última fase compreende os dois governos de Lula e é marcada pela recuperação da capacidade política e financeira do estado nacional. As características principais da política habitacional no governo lula foram: maior

controle social e participação popular na atual PNH; ênfase no financiamento da PNH em três fontes principais (Orçamento Geral da União, FGTS, recursos do SBPE e recursos repassados pelo BID); reestruturação do Sistema Nacional de Habitação, que separa os agentes e fontes de financiamento em dois subsistemas distintos, o "Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social" (SNHIS) e o Sistema Nacional de Mercado (SNM); desenvolvimento das capacidades institucionais e administrativas dos governos locais e estaduais e o esforço de articulação dos entes federativos na execução da política habitacional; retomada do planejamento a longo prazo, com a criação de metas e estabelecimento de avaliações e reformulações periódicas.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA HABITACIONAL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS AGENTES ESTATAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Este capítulo visa analisar a distribuição espacial e a trajetória histórica dos investimentos em habitação realizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), a Companhia de Desenvolvimento Urbano do estado de São Paulo (CDHU) e a Caixa Econômica Federal. Seu objetivo é, por meio da análise destes dados, analisar a correspondência entre a informações levantadas no capítulo 2 e as práticas de tais agentes, auxiliando assim na fundamentação do trabalho

Este capítulo está dividido em três partes, além das considerações finais. Na primeira parte, discutiremos as informações e os dados levantados sobre a atuação das COHABs no estado de São Paulo, priorizando o período de 1964 até 1986, sobre a vigência do BNH, mas apresentando informações a respeito destas instituições em período mais recente.

Na segunda parte, discutiremos o papel da CDHU, enquanto agente executor da Política Estadual de Habitação, na produção de habitações e conjuntos habitacionais no estado de São Paulo, enfocando principalmente a partir da década de 1980, momento em que se inicia o processo de “autonomização” da política habitacional do estado em relação à esfera federal.

Na terceira e última parte, discutiremos a atuação da Caixa Econômica Federal nos municípios do estado de São Paulo, principalmente a partir de 2002, devido à maior disponibilidade de dados e informações a partir deste ano. Diferentemente dos outros dois agentes, a análise da atuação da Caixa Econômica Federal recairá sobre as fontes de financiamento e não sobre as unidades habitacionais produzidas (Orçamento Geral da União, SBPE, FGTS, etc.). Isto se deve ao fato de que esta instituição é qualitativamente diferente das anteriores, na medida em que se trata de uma instituição bancária.

A apresentação das informações relativas a cada agente será acompanhada, sempre que possível, do resgate da discussão realizada no capítulo 2.

3.1. Agentes estatais e investimentos públicos em habitação no Estado de São Paulo.

A formatação de períodos históricos para a execução da análise dos diferentes modos de atuar dos agentes estatais voltados à produção de habitação, no estado de São Paulo, acompanhou as mudanças estabelecidas em nível macro, pois mesmo quando a política estadual de habitação desenvolve considerável independência administrativa e financeira das políticas nacionais, este processo está relacionado com as grandes mudanças estruturais na formação socioespacial brasileira. Desta forma, o que podemos fazer é compreender as reações e transformações nos instrumentos e mecanismos de ação das COHABs, da CDHU e da Caixa Econômica Federal, em relação às determinações construídas pelos conflitos e pactos de interesse em escala nacional – imposição jurídico-normativa das relações socioeconômicas dominantes sobre o sistema, formas de divisão da mais-valia socialmente produzida, constituição de políticas públicas de (des)incentivo a determinadas atividades –, bem como na adaptação às realidades e condições locais e estaduais – busca de formas de atuação e realização/materialização ancoradas nas diretrizes impostas pela esfera federal, conflitos com grupos sociais excluídos, destruição/transformação de oligarquias regionais/locais representantes de relações sociais desinteressantes ao novo estado de coisas.

Assim, no primeiro período de análise da atuação dos agentes estatais produtores no estado de São Paulo, que envolve todo o tempo de existência do BNH (1964-1985), a imposição das determinantes nacionais do pacto de poder fez-se de forma ampla e autoritária sobre as esferas estaduais e municipais. Na verdade, houve grande esforço no intuito de submeter administrativa e financeiramente as esferas menores de governo, como aponta Arretche (1995, p. 51).

> A centralização tributária na União significava que estados e municípios dispunham de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicados *livremente,* isto é, o governo federal (seja para uma parte das transferências automáticas, seja para a quase totalidade das transferências negociadas) vinculava as transferências a itens de despesa e, desse modo, a centralização tributária implicava falta de autonomia de gasto, ou estreita margem decisória para estados e municípios, mas não significava indisponibilidade de recursos. Em outras palavras, ainda que certamente de modo inteiramente desigual no interior do território nacional, os municípios brasileiros,

> ainda que fortemente controlados pelo governo central, magnificaram no pós-64 sua capacidade de gasto.

Como vimos no capítulo 1, a utilização dos instrumentos fiscais/tributários como mecanismos de controle sobre os governos estaduais e municipais aparece como modo de submeter os grupos sociais sub hegemônicos no pacto de poder, através da redução da capacidade de manobra dos investimentos dos recursos públicos das esferas municipais e estadual, coibindo o livre direcionamento para a reprodução de atividades das elites locais/regionais. Ao verticalizar e centralizar o repasse de recursos no Estado, o pacto de poder beneficia os grupos sociais e as atividades que melhor se enquadram e favorecem a reprodução das relações sociais dominantes (entendam-se aquelas que conseguem ocorrer na existência ou à margem de um mercado capitalista). Os investimentos federais em habitação, neste período, ao tomarem uma forma administrativa e financeira rígida, buscaram a (re)produção de condições ideais nos pequenos e médios municípios do interior do estado de São Paulo, ao desenvolvimento

> A partir de um conjunto de especificidades e, no âmbito de uma formação socioespacial que teve como origem o complexo cafeeiro e como base territorial o Estado de São Paulo, desenvolveu-se uma urbanização que se orientou pela formação do próprio mercado consumidor nacional (p. 52-53).

Apresentaremos agora a trajetória de investimento dos agentes estatais, buscando relacionar a produção de habitações com o desenvolvimento de novos espaços de acumulação nos municípios do interior do estado.

3.2. O BNH e os investimentos em habitação no interior paulista: a atuação das COHABs pré e pós ditadura militar.

Para discutirmos os resultados da política habitacional no estado de São Paulo e em seus municípios durante o período militar, nos focamos na análise da produção de unidades habitacionais feitas pelas COHABs que atuaram neste estado durante a existência do BNH. Como explicado no capítulo 2, de acordo com as regras do SFH, vigentes entre 1964 e 1986, estas companhias eram responsáveis por produzir e comercializar habitações para o “mercado popular”, ou seja, para as pessoas que recebiam de um a seis salários mínimos (um a três, até 1974). Entendemos que isto representa apenas uma parte da produção habitacional

executada durante o período militar e que, segundo alguns autores, a construção de unidades habitacionais para os grupos de menor renda atingiram por volta de um terço do total (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Entretanto, apenas para tais instituições é que encontramos disponibilizados os dados completos e trabalhos já realizados a respeito de sua produção habitacional, o que nos propiciou uma análise continua no tempo, e em um nível de detalhamento das informações que permitiram a distinção desta produção por município no estado de São Paulo, além de contar com a contribuição prévia de outros pesquisadores.

A respeito da produção de habitações para os grupos considerados de média e alta renda, os dados são de difícil apreensão no nível geográfico aqui requerido, seja pela provisoriedade de alguns agentes (cooperativas habitacionais), seja pela dificuldade de encontrar informações tão particularizadas. Além disso, conforme averiguamos nas leituras realizadas sobre o BNH, apesar de diferenças entre um tipo de produção e outro, tanto as habitações voltadas para o mercado popular, quanto às destinadas ao consumo dos grupos de renda média e alta, seguiram uma lógica empresarial, privilegiando as alternativas que possibilitavam maiores rendimentos para o agente empreendedor. Assim, acreditamos que o comportamento da produção habitacional das COHABs, embora não sejam empresas privadas, respeitam as regras de mercado, atuando segundo esta lógica sempre que as pressões por parte do Estado não as impele para o caminho oposto e, por esta razão, podem servir para deduzir as tendências do capital privado no mercado habitacional.

As COHABS que atuaram no estado de São Paulo totalizam sete entidades, excluindo a CECAP/CODESPAULO, que será discutida separadamente no tópico 3.3., por estar vinculada à história da CDHU: Companhia Habitacional Bandeirante (COHAB-Bd); Companhia Habitacional da Baixada Santista (COHAB-St); Companhia Habitacional de Bauru (COHAB-Bau); Companhia Habitacional de Campinas (COHAB-Cp); Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP); Companhia habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP); Companhia Regional de Interesse Social de Araçatuba (COHAB-Crhis). Destas, aprofundaremos em apenas cinco, excluindo a COHAB-SP e a COHAB-St, por não conseguirmos encontrar todos os dados para que fossem trabalhadas em perspectiva comparada com as demais (produção por município).

Em relação à forma de apresentação do texto, consideraremos a periodização histórica apresentada no capítulo 2, baseada em Azevedo e Andrade (1982) e Tomy (1998), que divide em quatro o período compreendido entre 1964 e 1986. Nesta classificação adicionamos também os reflexos das mudanças em cada período sobre a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais no estado de São Paulo.

1) 1967-1969: Criação e desenvolvimento do SFH e implantação e expansão das COHABs: formação das primeiras companhias no interior de São Paulo.
2) 1970-1974: Intensificação da lógica empresarial do BNH e esvaziamento e crise das COHABs: expansão espacial das ações e diminuição da produção total de unidades habitacionais.
3) 1975-1979: Restauração da produção das COHABs pela expansão das faixas de atendimento (lógica empresarial): elevação na produção de unidades habitacionais e concentração espacial dos conjuntos.
4) 1980-1986: Crise do SFH e expansão da produção das COHABs como estratégia de sobrevivência do regime militar: aumento significativo na produção absoluta de unidades habitacionais e grande expansão espacial das ações.

Conforme colocado no capítulo anterior, as companhias habitacionais foram pensadas inicialmente para coadunar os esforços públicos e privados no provimento de habitações de interesse social, planejadas como empresas de economia mista, mas, por desinteresse do mercado, acabaram sendo compostas majoritariamente por capital público.

O primeiro momento, que vai de 1965 até 1969, reflete os anos iniciais de funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação, caracterizado pela constituição e organização de seus agentes para a produção de habitações no território nacional. Assim, registramos neste período o aparecimento de quatro Companhias Habitacionais no estado, quais sejam, a COHAB-SP (1965), COHAB-St (1965), COHAB-Cp (1965), COHAB-Bau (1966), e COHAB-Bd (1967) voltadas para a atuação em suas respectivas cidades e regiões. No interior do estado de São Paulo (COHAB-Cp, COHAB-Bau e COHAB-Bd), a produção de habitações atingiu

dezenove cidades, sendo que quatro pela COHAB-Bau, sete pela COHAB-Cp e oito pela COHAB-Bd.

Esta produção foi espacialmente concentrada no caso das COHAB-Cp e COHAB-Bau, ficando os municípios sedes e os principais acionistas com a maior parte das unidades habitacionais construídas (81% e 70%, respectivamente). Em relação à COHAB-Bd, esta produção foi mais espraiada, com um índice baixo de concentração. Isto provavelmente se deve ao fato de que, diferentemente dos outros casos mencionados, a região onde atua esta cooperativa não possui uma cidade que se destaque das demais. A existência de diversas cidades de médio porte (Piracicaba, Limeira, Araraquara, Sorocaba) na sua área de atuação pode ter contribuído para a pulverização de suas ações, com o contrário ocorrendo em relação às outras duas instituições. Segundo Fernandes (1998), mais de 90% do capital da COHAB-Bau está concentrado nas prefeituras de Bauru e de Marília, as maiores cidades de sua região. Já em relação à COHAB-Cp, a prefeitura de Campinas é de longe o maior centro urbano em sua área de influência e concentra os investimentos no capital social desta empresa (COHAB-CAMPINAS, 2010).

Entre os anos de 1970 e 1975, segundo momento aqui analisado, há um novo período de produção, caracterizado, no cenário nacional, por crise generalizada das COHABs, forçadas a arcar com os prejuízos do BNH em relação ao provimento de habitações para as camadas populares. Por esta razão, apesar da constituição de uma nova companhia, a COHAB-RP, em 1970, a expansão, tanto em termos de volume de produção quanto de cidades atendidas, dá-se de forma bastante limitada. A produção anual, que se situava em 1.661 uhs/ano entre 1965-1969, no presente período atinge 2.400 uhs/ano, ou seja, um aumento não muito expressivo, principalmente se considerarmos que a produção habitacional pelas companhias, no período anterior, só se viabilizou a partir de 1967, com a criação e destinação do FGTS ao financiamento habitacional. Percebemos também uma expansão no número de cidades atendidas (trinta e oito), sendo que a maior parte deste aumento pode ser creditada ao início da atuação da COHAB-RP (cinco cidades) e a expansão das ações da COHAB-Bd (dezesseis cidades) e COHAB-Bau (onze cidades). Diferentemente das outras companhias, que investiram em suas respectivas áreas de influência, a COHAB-Bau direcionou sua expansão para o

Oeste Paulista, produzindo conjuntos em cidades distantes como Panorama (divisa de São Paulo com Mato Grosso do Sul), Dracena e Araçatuba.

Em relação à distribuição espacial das unidades produzidas, o que ocorre neste período é uma maior desconcentração dos conjuntos habitacionais construídos pelas companhias. Das 3.092 uhs viabilizadas pela COHAB-Bau, apenas 44% se concentraram em Marília e Bauru, metade em relação ao período passado. Na COHAB-Bd, observamos também uma ligeira desconcentração dos investimentos. Apenas 27% se concentravam nas maiores cidades atendidas (Limeira, Araraquara, Piracicaba e Sorocaba), contra 31% apresentado no período anterior. Já para a COHAB-CP, observamos um movimento de reconcentração dos investimentos em Campinas, de 70% para 81%, o que reflete a retração no número de municípios atendidos. Quanto à COHAB-RP, apesar da prefeitura de Ribeirão Preto ser sua principal acionista, nenhum conjunto habitacional fora produzido nesta cidade durante o período em questão.

Podemos deduzir que esta diferença de comportamentos reflete, em parte, a busca de soluções pelas COHABs para o problema de diminuição de recursos destinados à produção de habitações populares. Enquanto algumas companhias buscaram o espraiamento de suas ações, tentando adquirir mercados e legitimidade perante o BNH, a fim de disputar os escassos recursos disponíveis, como o caso da COHAB-Bau (FERNANDES, 1998) e o da COHAB-Bd, outras adotaram a centralização de seus investimentos nos mercados mais promissores, como é o caso da COHAB-Cp, que decidiu produzir habitações na cidade mais importante de sua área de atuação. Além disso, devido à grande influência política de poucas cidades sobre as companhias, não podemos desconsiderar o impacto de interesses particulares dos municípios, preocupados com a falta de recursos do BNH para habitações de interesse social (FERNANDES, 1998).

O terceiro período de atuação das COHABs sob o governo militar circunscreve-se entre os anos de 1975 e 1979, e é marcado pela recuperação financeira e expansão da produção das companhias habitacionais. Como vimos no capítulo anterior, esta recuperação financeira está vinculada à ampliação da faixa de renda em que as COHABs poderiam atuar o que permitiu um aumento na capitalização e na produção de conjuntos habitacionais. Este modo de expansão da produção habitacional, que propiciou um crescimento de 51% em relação ao total

construído no período anterior (para 18 mil unidades), foi acompanhado de um movimento de desconcentração espacial na mesma proporção. Assim, de 38 cidades beneficiadas por conjuntos habitacionais produzidos pelas COHABs no período passado, este número cresce para 59 cidades em 1975-1979, sendo que a maior expansão apresentada é a da COHAB-Bd (22 cidades). A COHAB-Cp acompanha o movimento de desconcentração e passa a atuar em 12 cidades, mesmo número apresentado pela COHAB-RP. Em relação à COHAB-Bau, o número de municípios expande-se pouco em relação ao alcançado anteriormente, para 13 cidades

A respeito da distribuição espacial da produção de habitações, vemos que, em relação à COHAB-Bau, há a continuação do movimento de desconcentração de conjuntos, iniciado no período anterior. A concentração de unidades habitacionais nos principais municípios acionistas cai para 13%, sendo Pederneiras (916 uhs), Lençóis Paulista (875 uhs) e Bauru (528), as cidades que mais se beneficiaram, recebendo cerca de 58% do total de habitações produzido. Em relação à COHAB-Cp, que apresentara anteriormente um movimento de concentração dos investimentos na cidade de Campinas, demonstra agora uma reversão deste processo, ou seja, uma diminuição de 81% para 45% na participação desta cidade no total de investimentos realizados pela companhia. Sobre a COHAB-Bd, apesar de apresentar um aumento na participação da produção total dos quatro maiores municípios de sua área de atuação (de 27% para 41%), este movimento não pode ser estritamente entendido como de concentração, pois se distribui por cidades importantes, que detém grande parte da população da região atendida. Resta ainda falar da COHAB-Rp, que pela primeira vez investiu em sua maior acionista, a cidade de Ribeirão Preto, destinando a esta aproximadamente 57% de toda sua produção. Esta companhia também foi responsável por mais da metade do crescimento da produção de habitações pelas COHABs neste período, expandindo sua produção de 306 para 5.790 uhs.

O último período de atuação das COHABs sob o controle do BNH é marcado pela crise no SFH e a aparentemente paradoxal elevação na produção de unidades habitacionais voltadas para a faixa de menor renda. Do ponto de vista econômico, a expansão dos recursos destinados ao financiamento de habitações para os grupos de menor renda, em uma situação de queda do investimento

econômico e da capacidade de consumo dos segmentos de média e baixa renda, significa um contrasenso, pois não há perspectiva favorável de retorno ao capital aplicado. Isto, aliado à clara política de subsídios para as classes populares que se estabeleceu na primeira metade da década de 1980, foram os fatores fundamentais que levaram ao fim do BNH. No entanto, do ponto de vista do pacto de poder estabelecido, esta medida era não somente uma forma de garantir sobrevida à legitimidade política das classes dominantes, mas também de propiciar a continuação da acumulação no setor da construção civil. Por esta razão é que justamente no momento em que o país começava a sentir os efeitos do limite do modelo econômico implantado na década de 1960, a produção habitacional do SFH apresenta um gigantesco salto quantitativo.

O enorme salto quantitativo que se apresenta em relação à produção de habitações neste período, pode ser percebido por meio de uma comparação do número de unidades habitacionais produzidas anualmente pelas COHABs estudadas. De uma média de 3.622 uhs/ano entre 1975-79, estas companhias passam para 15.032 uhs/ano entre 1980-85, o que representa um aumento de quase cinco vezes sobre o período anterior. Além disso, motivada pelo volume de recursos disponibilizados pelo governo federal no SFH e pelo recuo espacial dos investimentos realizados pela COHAB-Bau no Oeste Paulista, surge a COHAB-Crhis (1983), que apesar de ter Araçatuba como cidade sede, concentrando nela sua atuação, possui seu capital social pulverizado por diversas cidades de sua região. Neste ponto, discordamos de Fernandes (1998), que apresenta como justificativa para o recuo da atuação da COHAB-Bau, o início das atividades da COHAB-Crhis. Na verdade, os investimentos da primeira nos municípios do extremo Oeste Paulista cessaram já no início da década de 1970, ou seja, quase uma década antes da criação da COHAB-Crhis, o que contraria a conclusão da autora. No entanto, o resgate de outras observações feitas por Fernandes (1998, p. 102) são importantes para se aprofundar nesta questão.

> As explicações para este crescimento decorrem do aumento dos recursos investidos em habitação popular pelo BNH no período 1978-1982. Mesmo os conjuntos habitacionais entregues em 1984 podem ter sido aprovados nos anos que antecedem a escassez de recursos, delineada a partir de 1982. São resultado também do desenvolvimento de projetos alternativos, com construção por mutirão, realizados no final dos anos 70 e primeira metade dos anos 80.

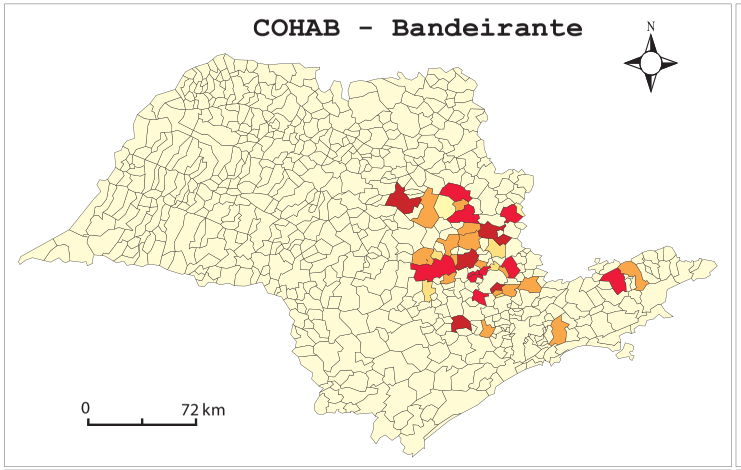
Fernandes (1998) constatou a utilização da modalidade de produção conhecida como mutirão na COHAB-Bauru, que faz uso do tempo de trabalho da população beneficiária durante o processo produtivo, o que acarreta em barateamento da produção. Na verdade, como vimos no capítulo 1, esta prática equivale a uma espécie de pagamento extra por parte do trabalhador para a obtenção do direito à moradia. Além disso, destaca que é a partir de 1982 que os recursos destinados ao SFH tornam-se escassos, sendo que a elevada produção habitacional percebida nos anos seguintes seria mero reflexo dos recursos liberados entre 1978-1982. Assim, quando a COHAB-Crhis iniciou suas atividades, os recursos disponíveis para este fim já se encontravam em acentuado declínio. Mesmo assim, entre 1983 e 1985, esta companhia foi responsável pela construção de 1820 unidades habitacionais, em onze conjuntos distribuídos por dez cidades diferentes.

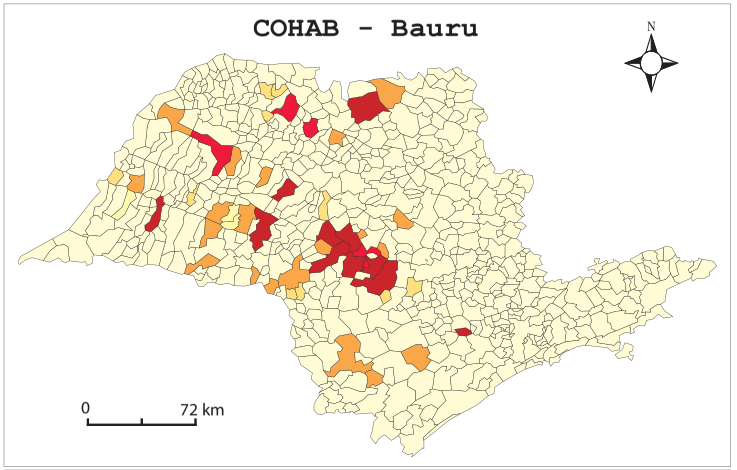
A respeito da produção habitacional realizada pelas COHABs no período, temos que em todas as companhias aqui analisadas, com exceção da COHAB-Crhis, devido ao seu pouco tempo de atividade, houve um expressivo aumento no volume de unidades construídas por ano. Na COHAB-Bau, por exemplo, este número aumenta 5,7 vezes em relação ao período anterior, para 4.543 uhs/ano. Na COHAB-Campinas, este crescimento é consideravelmente menor, 2,7 vezes, significando uma produção total no período de 14.4369 casas, ficando atrás apenas da COHAB-Bd, que apresentou uma expansão de quase 2,4% nas unidades habitacionais construídas (1832 uhs/ano). Já a COHAB-RP demonstrou no período, um incremento de magnitude semelhante à apresentada pela COHAB-Bau (5,1 vezes), resultando na maior produtividade média no período, 5958 uhs/ano.

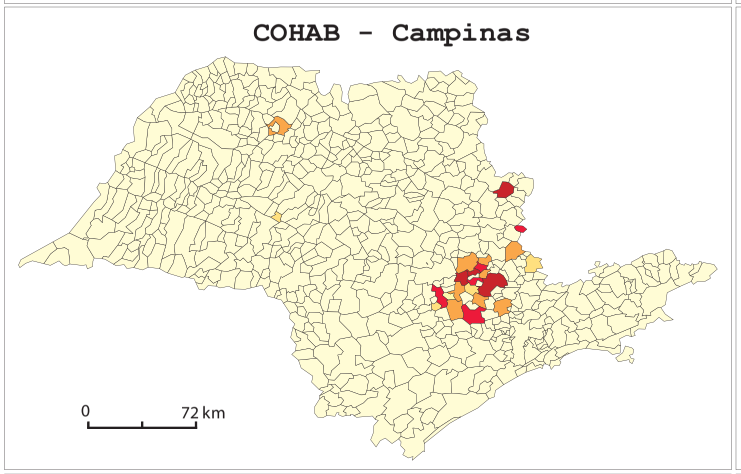
Em relação à espacialidade das ações das COHABs nos municípios do estado de São Paulo, vemos um grande aumento na área de cobertura, abarcando 149 municípios, o que corresponde a uma expansão de 2,5 vezes sobre o período anterior. O maior espraiamento destas ações deve-se, em primeiro lugar, à COHAB-RP, que neste período investiu em 62 municípios diferentes, por toda a região norte do estado. Em segundo, temos a COHAB-Bau, com 41 municípios beneficiados, concentrando os conjuntos nos municípios próximos de sua sede. Na terceira posição temos a COHAB-Bd, investindo em 21 municípios e em quarto, a Cohab-Cp,

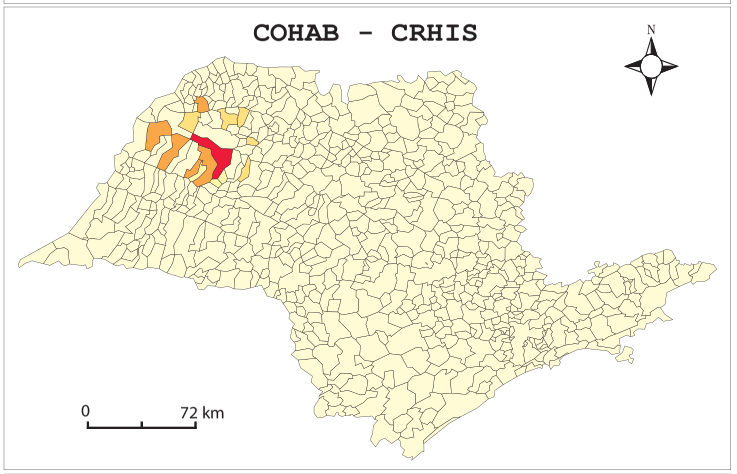
com 15 municípios contemplados com conjuntos habitacionais produzidos por este companhia.

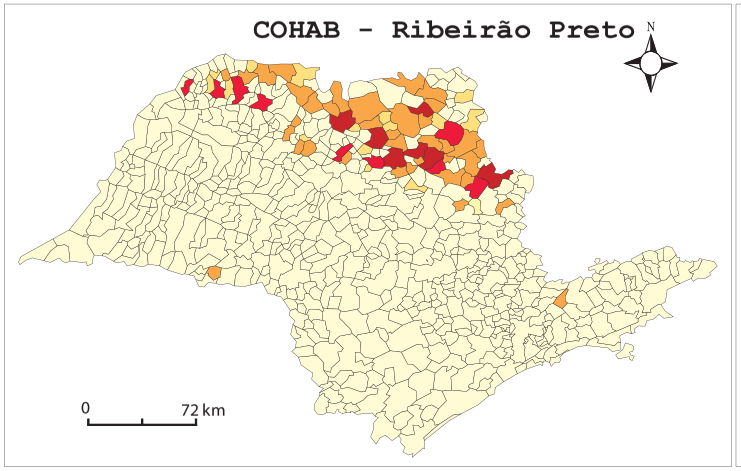
Por fim, analisando a distribuição espacial das unidades produzidas, percebemos novamente uma inversão nos movimentos de concentração e desconcentração em relação às companhias estudadas. A COHAB-Bau, por exemplo, diferentemente do constatado no período anterior, apresentou agora uma reconcentração dos investimentos nas principais cidades acionistas (42%). A mesma situação ocorreu com a COHAB-CP, que destinou 55% de seus investimentos para Campinas. Apesar de não ter produzido habitações no período anterior, os conjuntos habitacionais da COHAB-Crhis foram localizados preferencialmente em Araçatuba (40%). A respeito da atuação da COHAB-Bd e da COHAB-RP, estas seguiram o caminho inverso, promovendo um movimento de desconcentração de sua produção e diminuindo a presença de suas principais cidades acionistas no total de conjuntos habitacionais produzidos (respectivamente em 24% e 34%).

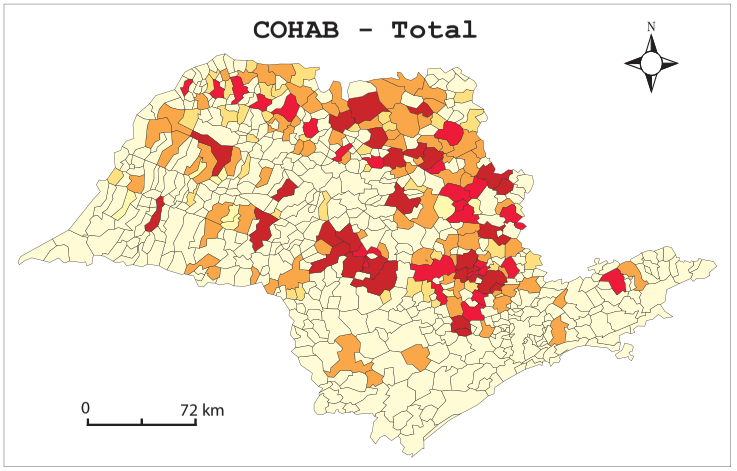








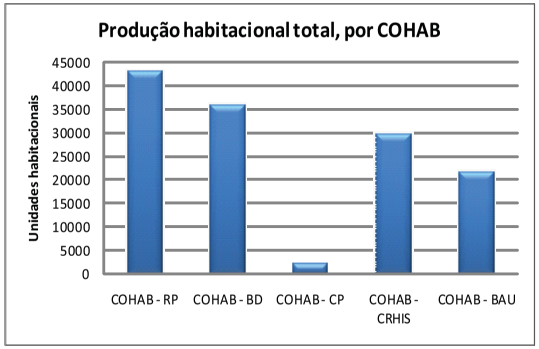


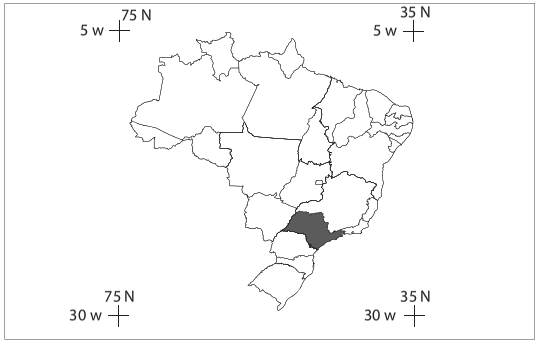


Mapa 1: Comparação da produção habitacional das COHABS no estado de São Paulo, por município, entre os anos de 1964 e 1986.

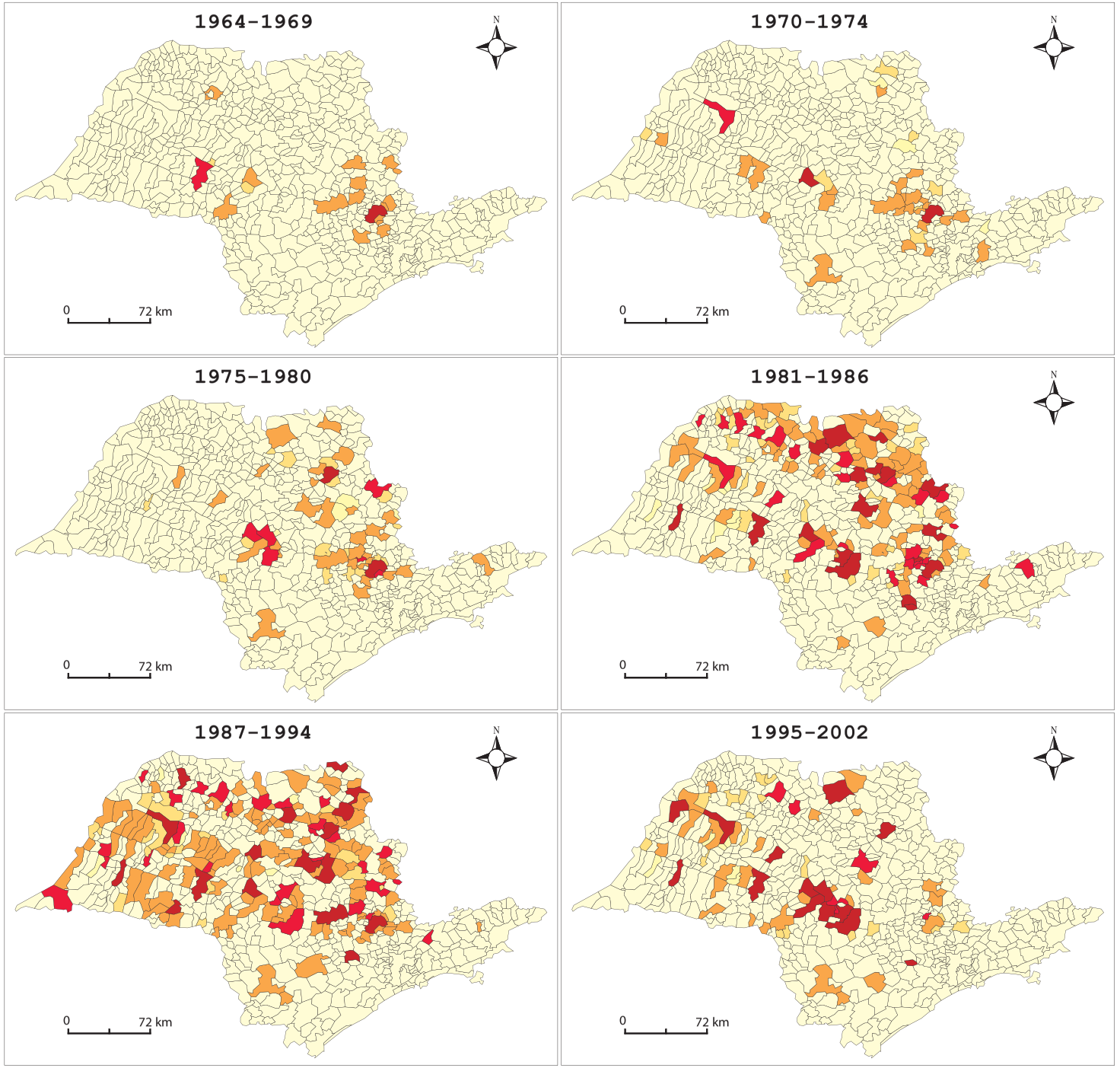
Legenda

- Mais de 1000 unidades
- Até 1000 unidades
- Até 500 unidades
- Até 100 unidades
- Até 50 unidades
- Nenhuma unidade





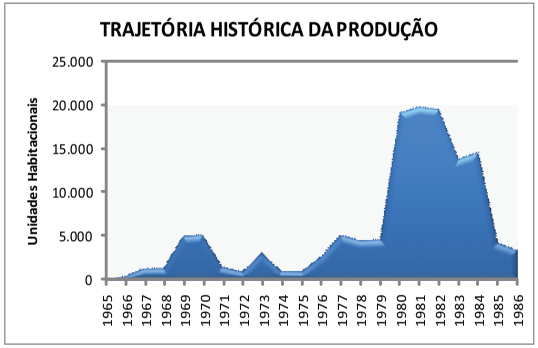
Fonte: COHAB-Bauru, 2010, COHAB-Campinas, 2010; COHAB-Bandeirante-2010; COHAB-Crhis 2010;COHAB-Ribeirão Preto, 2010.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

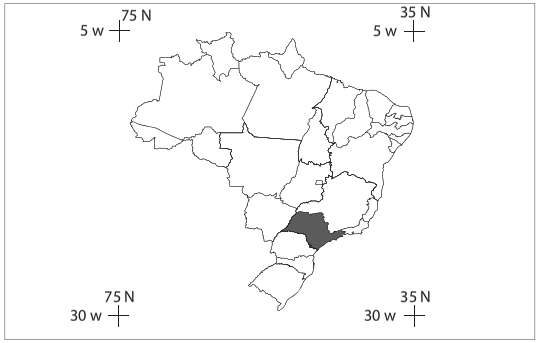


Mapa 2: Unidades habitacionais produzidas pelas COHABS nos municípios do estado de São Paulo, por períodos, entre os anos de 1964 e 2002.

Legenda

- Mais de 1000 unidades
- Até 1000 unidades
- Até 500 unidades
- Até 100 unidades
- Até 50 unidades
- Nenhuma unidade

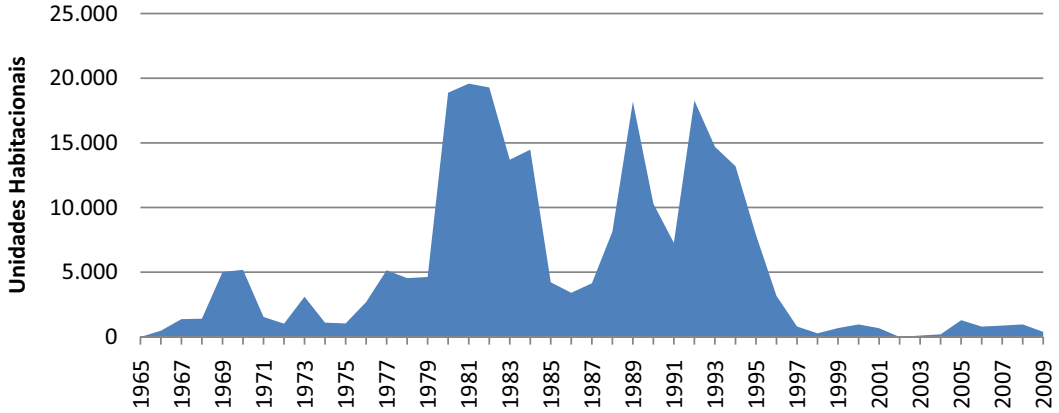




Fonte: COHAB-Bauru, 2010, COHAB-Campinas, 2010; COHAB-Bandeirante-2010; COHAB-Crhis 2010;COHAB-Ribeirão Preto, 2010.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

Todavia, como podemos perceber pelas informações apresentadas nos mapas e gráficos, a ação das COHAB não se limitou à existência do BNH. Após a extinção deste banco, tais companhias buscaram outras formas de sobreviver adaptando-se à escassez de recursos, seja abandonando as atividades produtivas e voltando-se para as áreas de assessoria e fiscalização, seja buscando junto às prefeituras, fontes alternativas de recursos para continuar a produção de habitações. Em relação às atuações das COHABs no período pós-BNH, o que encontramos, segundo o gráfico 11, é um movimento errático.

Gráfico 11: Trajetória histórica da produção habitacional realizada pelas COHABs no estado de São Paulo, entre os anos de 1965 e 2009.



FONTE: COHAB-Bauru, 2010; COHAB-Crhis 2010; COHAB–Bandeirante, 2010; COHAB - Bandeirante, 2010; COHAB-Campinas, 2010; COHAB-Ribeirão Preto, 2010; FERNANDES, 1998; TOMY, 2000.

Entre os anos de 1986 até 1994, vemos a grande oscilação que aparece em relação ao número de unidades habitacionais produzidas, em que há dois picos nos anos de 1989, e outro no ano de 1993. Estes correspondem aos governos Sarney e Collor, onde houve por um breve período de tempo, alguns programas que incentivaram a produção de novas habitações por estes agentes (vide capítulo 2). O Prohap-público, criado pelo governo Sarney para substituir os programas habitacionais do BNH, se apoiou na estrutura herdada do período militar para o financiamento de habitações, destinando certo volume de recursos às COHABs. Já em 1989, no entanto, a criação do Prohap-privado abre a possibilidade de empresas privadas e outros agentes acessarem diretamente o crédito habitacional via FGTS,

quebrando o monopólio das companhias habitacionais, o que impôs perda de ritmo na construção de habitações entre os anos de 1989 e 1991.

Com o governo Collor, institui-se o PAIH, que visava à produção de habitações, em caráter emergencial, para a faixa da população com renda de um até cinco salários mínimos. No entanto, como já discutido no capítulo anterior, a paralisação de recursos do FGTS e de origem orçamentária, levaram à queda nos recursos destinados à habitação. Esta diminuição acarretou forte impacto nos repasses federais às COHABs e entidades públicas, sinalizando, a partir de 1993, queda na produção de unidades habitacionais, mantendo um decréscimo constante até o ano de 1995. Segundo Fernandes (1998), o PAIH representou um reavivamento do papel tradicional das COHABs: centralização dos processos de elaboração e implementação dos projetos aprovados; contratação das empreiteiras; participação na comercialização dos imóveis. Além disso, garantia a capitalização destas companhias através do recolhimento da taxa de administração.

A respeito das COHABs aqui analisadas, notamos, entre 1986 e 1995, queda nos resultados de três das cinco companhias, enquanto outras duas apresentam elevação sobre o volume de habitações anteriormente produzido. A COHAB-Cp foi a que mais sofreu queda em sua produção, aproximadamente 48%, com aumento na concentração espacial de seus investimentos na cidade de Campinas (75%). Já o número de unidades produzidas por ano sofreu uma diminuição mais elevada, correspondendo a pouco menos de um terço do ritmo apresentado no período anterior. Para a COHAB-Bd, a queda no total de unidades produzidas foi menos acentuada, apenas de 10%, embora a produção anual tenha caído para metade. Além disso, houve também um movimento de concentração dos investimentos nas maiores cidades de sua área de atuação, que receberam 39% das unidades habitacionais produzidas no período. Por fim, a COHAB-RP também apresentou um recuo expressivo no total de unidades habitacionais produzidas em relação ao período passado (21%), embora o impacto tenha sido maior sobre a sua produção anual, que representou 52% da marca atingida anteriormente.

As duas companhias que apresentaram alguma elevação em sua produção habitacional, no período em questão, foram a COHAB-Bau e a COHAB-Crhis. No entanto, é necessário fazer uma distinção entre elas, pois, enquanto a COHAB-Bau apresentou um aumento de sua produção em termos absolutos (9%),

houve queda de produtividade no período (35%), passando para 2.974 uhs/ano. O que implica que esta companhia, apesar de ter sofrido o impacto da diminuição de recursos de uma forma bem mais leve do que as demais apresentaram a mesma trajetória histórica, com exceção da localização espacial dos recursos, que se desconcentraram em relação ao período anterior, com 28% das unidades habitacionais destinadas às principais cidades. Já em relação à COHAB-Crhis, há elevação expressiva tanto no volume total de habitações produzidas no período, como do número de unidades habitacionais construídas anualmente, com uma expansão de, respectivamente, 16,5 e 9,8 vezes o registrado no período anterior. Isto pode ser explicado pelo fato de que, como afirma Fernandes (1998), esta companhia ter sido criada justamente nos momentos finais de crise do BNH, o que contribuiu para a apresentação de um número reduzido de habitações produzidas por esta COHAB no período passado. Em compensação, a retomada dos investimentos do SFH em habitações de interesse social, pela criação do Prohap-público, em 1987, e, posteriormente, do PAIH (1990), permitiram a manutenção de certo ritmo de produção por parte das companhias habitacionais, conforme o gráfico 11. Desta forma, pela perspectiva da COHAB-Crhis, o que aconteceu foi um crescimento dos recursos disponibilizados às companhias, e não um decréscimo, como foi percebido pelas demais, o que acarretou em maior volume de investimentos realizados por esta instituição. Além disso, há um expressivo espraiamento de sua produção para todas as direções e, como resultado, a concentração dos investimentos na cidade de Araçatuba diminui expressivamente (quatro vezes), para apenas 11% do total de unidades produzidas.

Sobre a espacialização da produção das COHABs no interior do estado de São Paulo, longe de ter acompanhado a diminuição absoluta no número de unidades construídas e o movimento de concentração dos investimentos nas maiores cidades de cada região, apresentou uma considerável expansão, abarcando 200 municípios, 51 a mais do que o apresentado no período precedente. A maioria das companhias aqui analisadas apresentou expansão em sua área de atuação, com exceção da COHAB-Cp, que diminuiu de 15 para 8 o número de cidades atendidas, refletindo a concentração de sua produção na cidade de Campinas, e da COHAB-RP, que recuou de 62 para 40 municípios atendidos, reflexo do maior investimento em Ribeirão Preto. A COHAB-Crhis foi a maior responsável pela

expansão do atendimento registrada no período, com um aumento de sete vezes no número de cidades atendidas (71). A COHAB-Bau também registrou um incremento substantivo de seus clientes, elevando para 55 o número de cidades que receberam seus conjuntos habitacionais. Por sua vez, a COHAB-Bd apresentou um pequeno crescimento no número de municípios atendidos, cinco a mais do que no período passado.

A respeito do que foi definido como o último período de análise da trajetória histórica das COHABs no estado de São Paulo, que se delineia entre os anos de 1995 e 2009, resolvemos tratá-lo de forma segmentada, pela complexidade em que o mesmo apresenta. Não obstante o comportamento homogêneo que a produção habitacional apresentou neste interstício, há diferenças qualitativas no que tange à política nacional de habitação e a destinação de recursos para os projetos habitacionais que influenciaram o comportamento das COHABs. Neste período estão inseridos e diluídos diferentes momentos da política habitacional brasileira, conforme demonstrado no capítulo 2. Sendo assim, fragmentamos este espaço de tempo em três momentos, cada qual com suas peculiaridades.

O primeiro momento a partir da redemocratização, em que encontramos uma trajetória de queda acentuada na produção habitacional das COHABs no estado de São Paulo, se situa entre os anos de 1995 e 1997, no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Como vimos no capítulo 2, este primeiro momento do governo baseou-se na busca pela estabilidade monetária e em uma política de reestruturação econômica calcada em preceitos neoliberais. A flexibilização dos recursos orçamentários, tentada a partir de 1996 com o Plano Nacional de Habitação, apesar de elevar a produção anual de habitações em relação ao período 1986-1994, significou uma queda expressiva nos resultados das COHABs. Já em 1997, o número de unidades produzidas por estas companhias caiu para o equivalente à metade da média anual registrada entre 1965 e 1969 (1661 uhs/ano). É também em 1996 que encontramos os últimos registros de conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Bauru e COHAB-Crhis, possivelmente financiados ainda com recursos disponibilizados no período anterior. Isto reflete a ênfase em linhas de crédito voltadas para o consumidor, evitando a intermediação das companhias, o que acarretou em uma queda expressiva na arrecadação de recursos por meio da taxa de administração. Além disso, os financiamentos

habitacionais neste período privilegiavam os grupos de média e alta renda, deixando a população pertencente à faixa de um até cinco salários mínimos com poucas opções.

> Em princípio, as modificações introduzidas a partir de 1995, a nosso ver, têm aspectos favoráveis, na medida em que elimina alguns agentes intermediários da produção habitacional, notoriamente as empresas construtoras, que se apropriam de grande parte dos recursos e as COHABs, quase sem atribuições nas políticas atuais. […] Por outro lado, esta política pode ser mais excludente e tão segregacionista quanto às anteriores, em que pese os valores do financiamento, limitando as possibilidades de compra dos mutuários e ainda os parcos meios de orientação, pela Caixa Econômica Federal, aos segmentos com renda mais baixa (FERNANDES, 1998, p. 73-74).

Entre os anos de 1999 e 2005 (2º mandato de FHC e início do governo Lula), as COHABs encontraram seu pior momento, quando a produção habitacional atingiu os mais baixos níveis desde o início de sua atuação. Como vimos no capítulo anterior, neste período os recursos disponibilizados aos órgãos e instituições públicas foram duramente atingidos pela crise econômica de 1999 e pela lei de responsabilidade fiscal, que limitou a destinação dos repasses federais apenas às instituições que se encontravam adimplentes nos doze meses anteriores ao pedido. Além disso, o baixo crescimento econômico, conjugado com o aumento do desemprego e da precarização da força de trabalho, levaram à elevação da inadimplência em todos os setores econômicos, evidentemente afetando mais aqueles que dependiam do consumo dos grupos de menor renda, como é o caso das COHABs. A produção habitacional neste período atingiu 440 uhs/ano, o que é 39 vezes menos o registrado entre 1980-85, momento de maior produção destas companhias. A COHAB-Bandeirante encerrou, no ano de 2000, suas atividades relacionadas com a produção de conjuntos habitacionais, entregando 314 residências neste ano.

Entre os anos de 1996 e 2002, as COHABs apresentaram uma produção anual de 946 uhs, sendo que em todas elas o número de habitações produzidas despencou abruptamente. A COHAB-Crhis, que havia alcançado a maior produção no período passado, apresentou um resultado 90% menor (2.794 uhs), enquanto que para a COHAB-Cp, o declínio é total, apenas 61 unidades construídas neste momento. O resultado é o mesmo para a COHAB-Bd, COHAB-RP e a COHAB-Bau,

que apresentaram, respectivamente, queda de 81%, 94% e 99,5%. A mesma situação pode ser encontrada em relação à extensão espacial desta produção, que atingiu apenas 13 cidades, pouco mais de 6% da cobertura obtida entre 1986-1995. Este resultado pode ser explicado por duas razões principais. A primeira é a paralisação da produção de conjuntos habitacionais pela quase totalidade das COHABs durante este período. A segunda é a continuação do movimento de concentração dos investimentos nas cidades cujas prefeituras eram as maiores acionistas das companhias. Na COHAB-Cp, por exemplo, a produção de habitações voltou-se exclusivamente para Campinas, o mesmo ocorrendo na COHAB-Bau, que centrou 100% de sua produção nas cidades de Marília e Bauru. Já na COHAB-RP, a produção de conjuntos habitacionais em Ribeirão Preto correspondeu a pouco mais de 90% do total, enquanto que na COHAB-Crhis a concentração de conjuntos produzidos na cidade de Araçatuba foi sensivelmente menor (64%). A única companhia que não apresenta a concentração espacial de seus investimentos é a COHAB-Bd (37%), cuja explicação recai em uma maior pulverização de seu capital social pelas cidades de sua área de atuação.

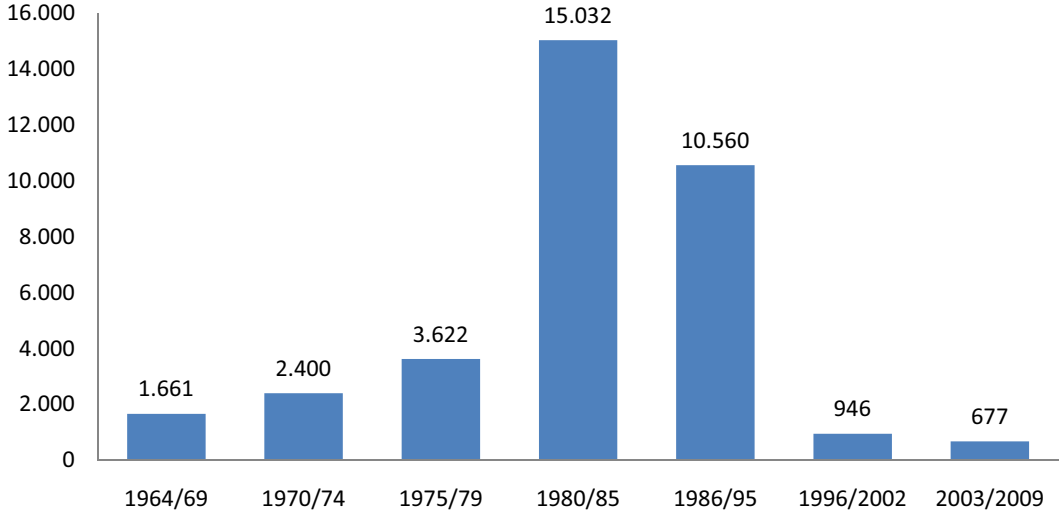
A continuidade da situação de crise entre os anos de 2003 e 2004, nos primeiros anos do governo Lula, deve-se à manutenção das políticas de ajuste fiscal, que visaram à recuperação da capacidade de investimento do Estado. Já no ano de 2005, o aumento substancial no volume da produção de habitações registrada no país pode ser considerado como resultado de uma melhora não somente na capacidade financeira pública nacional, mas na distribuição de renda ocasionada pelas políticas sociais e os reajustes salariais acima do nível da inflação. Entrementes, registramos por meio da análise dos dados referentes à produção habitacional, que mais uma COHAB cessa a produção de novas unidades. A COHAB-Campinas produziu seu último conjunto habitacional no ano de 2004, na cidade de Campinas. Antes disso, no entanto, a partir da segunda metade da década de 1980, a companhia já havia concentrado todos os seus projetos apenas em Campinas, abandonando as outras cidades da região.

Apesar dos maiores repasses efetuados pelo governo federal, a partir do ano de 2005, a produção de habitações pelas COHABs não se recupera. Das companhias pesquisadas, a única que apresenta produção no período é a COHAB-RP. Esta companhia, que entre 2002 e 2004 obteve o seu menor patamar, eleva sua

produção para 870 uhs/ano entre 2005 e 2009, praticamente dobrando em relação ao período anterior. No entanto, este aumento restringe-se apenas à COHAB-Ribeirão Preto, a única dentre as companhias analisadas que manteve no período a atividade de produção de habitações. Para os próximos anos, está prevista a produção, por esta mesma companhia, de mais 800 novas uhs. A Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação, Júnia Santa Rosa, declararam em entrevista realizada no dia 6 de julho de 2010, afirma que não há um programa específico voltado para aproveitar as COHABs e que o Ministério das Cidades tem como política atuar com os entes federativos e que é nesta questão que se dá o relacionamento destes com as COHABs.

> Na verdade a gente não tem nenhum trabalho específico para as COHABs, a gente trabalha com o fórum nacional dos secretários de habitação, aonde estes representantes das COHABs estaduais e municipais se fazem presentes. Nós aqui no governo federal temos a seguinte política, nós atuamos com os entes da federação, então se é a COHAB que é responsável pela política habitacional daquele município, então ela está apta a tomar os recursos, a executar os recursos.

Gráfico 12: Unidades habitacionais produzidas por ano pelas COHABs no estado de São Paulo, em cada período histórico definido.



Fonte: FONTE: COHAB-Bauru, 2010; COHAB-Crhis 2010; COHAB-Bandeirante, 2010; COHAB-Campinas, 2010; COHAB-Ribeirão Preto, 2010; FERNANDES, 1998; TOMY, 2000.

Isto significa que, para as COHABs no governo Lula, a obtenção de recursos está vinculada à função de agente municipal que o órgão pode ter. Segundo analisamos, a partir da década de 1996, diversas COHABs começam a encerrar suas atividades, sendo que atualmente, das COHABs analisadas, apenas a COHAB-Ribeirão Preto mantêm a função de produtora de habitação. Para o ano de 2010, de acordo com o site desta instituição, 808 conjuntos habitacionais estavam em produção, todos na cidade de São José do Rio Preto. Além disso, a COHAB-SP ainda possui programas voltados para a produção de habitações de interesse social (COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO, 2010). Em relação à COHAB-Bauru e à COHAB-CRHIS, segundo declarações de Rinaldo Takahashi, chefe de serviço de habitação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Araçatuba[48], estas não exerciam mais a produção de habitações, mas apenas serviços administrativos.

De 1964 até o ano de 2008, estimamos que as COHABs aqui estudadas, (incluindo a COHAB-St e da COHAB-SP), tenham produzido entre 350 e 400 mil unidades habitacionais. Com base nos dados a respeito dos domicílios urbanos existentes do estado de São Paulo, calculado pela Fundação Seade (2010), estimamos que[49] entre 3% e 3,5% dos domicílios urbanos existentes no ano de 2008 tenham sido produzidos por estas COHABs. Apesar de estes números parecerem baixos frente ao estoque total dos domicílios, queremos lembrar que não incluímos nestes cálculos a produção de outras COHABs menores, nem das Cooperativas Habitacionais e dos agentes de mercado do SFH. Além disso, se considerarmos que boa parte das moradias produzidas entre a década de 1960 e o período atual foi feita por meio de autoconstrução ou em outro procedimento que não os meios "formais", tal produção ganha ainda mais relevância.

[48] Entrevista concedida por Rinaldo Takahashi, Chefe de Serviço de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Araçatuba, realizada na Prefeitura Municipal de Araçatuba, no dia 16 de marco de 2010.

[49] Esta estimativa foi feita extrapolando o crescimento do número de domicílios durante os anos de 1991-2000 para os anos de 2000/2008, segundo os dados da Fundação Seade, considerando a taxa de crescimento como uma constante.

3.3. Da CECAP à CDHU: criação e desenvolvimento da Política Estadual de Habitação paulista.

Trataremos agora do processo de montagem e constituição da política habitacional paulista, utilizando para isso, como fio condutor, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Conforme apontamos no capítulo 2, a formação desta companhia remonta aos anos de 1949, existindo, portanto, desde os tempos da Fundação Casa Popular. Perpassa também todo o período militar, submetendo-se à política autoritária e de estrutura rigidamente hierarquizada que caracterizou a primeira fase do SFH. Quando da crise deste sistema, em meados da década de 1980, que iniciou o processo de desintegração da Política Nacional de Habitação e jogou as COHABs em um momento de instabilidade e incertezas, as reações por parte do estado de São Paulo produziram uma Política Estadual de Habitação (PEH) financeiramente autônoma e capaz de produzir grande volume de habitações populares, tendo como agente executor a CDHU.

Para realizarmos esta discussão com a complexidade que este trabalho exige, nos fiaremos principalmente no trabalho de Denizo (2010), que realizou em sua tese, extenso esforço de resgate histórico das principais ações e resultados implementados pela política habitacional no estado de São Paulo, focalizando a trajetória evolutiva da CDHU. A autora buscou fixar marcos para a sua análise e avaliação da PEH, baseando-se em três aspectos principais: situação do setor habitacional na estrutura do Governo do Estado; fonte e porte de recursos disponíveis; características dos programas apreendidos.

> Esses aspectos são estreitamente vinculados e mutuamente condicionados no desenvolvimento dessa política, da mesma maneira que na determinação de seus principais períodos de atuação. Na maior parte das vezes, as mudanças de caráter institucional e administrativo foram decorrentes da origem ou porte de recursos, como a determinação e o desenvolvimento de programas habitacionais promovidos pelo Governo do Estado decorreram da origem ou porte de recursos e/ou da estrutura institucional e administrativa implantada (DENIZO, 2010, p. 98).

A concentração dos esforços da autora nestes três aspectos, a nosso ver, permite vislumbrar as mudanças na PEH, não somente do ponto de vista das reações estabelecidas às transformações da política nacional, mas também sob a ótica das forças sociais internas da formação socioespacial estadual, como a

influência do setor da construção civil sobre as políticas públicas. De acordo com o nosso entendimento, ao ver-se “órfã” a partir da desestruturação do Plano Nacional de Habitação, este setor busca no governo estadual, por meio de seu órgão de classe (SINDUSCON-SP), a reposição de parte dos recursos que deixa de auferir nacionalmente. Além disso, ao relacionar também o estudo das características dos programas habitacionais implementados, possibilita o vislumbre dos impactos destas relações no espaço, tanto em nível estadual quanto intra-urbano, pois o tamanho, a forma, os procedimentos, a localização e os objetivos de tais projetos alteram-se conforme variam as diretrizes fixadas pelo poder público.

Para complementarmos as informações apresentadas por Denizo (2010), utilizaremos também o trabalho de Zenaide Oliveira (2003), que realizou uma análise evolutiva da política habitacional do estado de São Paulo, entendendo o seu processo de constituição como o de “estadualização da política de promoção pública de habitações”, ou seja, em um sentido similar ao que utilizamos aqui. Seu trabalho não somente aborda as transformações institucionais, financeiras e dos programas habitacionais, como as relaciona com a disputa de forças entre grupos sociais específicos – cadeia da construção civil, os movimentos sociais urbanos, os interesses burocráticos do estado, etc. – deixando valiosas indicações para que possamos entender, de forma mais completa, como ocorreu e quais os efeitos da descentralização financeira e administrativa da política habitacional no estado de São Paulo. Assim, podemos entender como os interesses de classe e a ação dos grupos de poder estaduais\locais se articulam neste processo de produção da política habitacional paulista, exercendo influência sobre suas diretrizes e condicionando suas ações com o objetivo de obter favorecimento sempre que possível.

Sobre o tratamento temporal, como não centramos nossos esforços de interpretação no desenvolvimento da política estadual de habitação, mas no seu processo de montagem e constituição do ponto de vista de uma periodização nacional baseada nos pactos de poder, não consideraremos os marcos históricos fixados por Denizo (2010) no pós-BNH como períodos específicos, mas sim como movimentos relacionados dentro de um único grande processo, que é o da autonomização da política paulista de habitação. Neste sentido, nossa visão se aproxima da de Zenaide Oliveira (2003), que distingue apenas dois grandes

períodos para o estado de São Paulo no tocante à sua política habitacional (pré e pós-BNH\SFH). Desta forma, para a operacionalização da presente discussão, utilizaremos estes marcos e suas periodizações decorrentes como guias para discutir a evolução da PEH em nossos próprios moldes, ou seja, respeitando a periodização definida no início deste trabalho, considerando as oscilações na escala estadual como reações e resultados das determinações impostas ao conjunto da formação socioespacial brasileira pelas dinâmicas hegemônicas nacionais.

Denizo (2010) define cinco marcos institucionais, que representam mudanças em relação ao modo de inserção do "setor habitacional" na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo: **1949-1967**, abrangendo o período da criação da Companhia Estatal de Casas para o Povo (CECAP) até sua efetiva regulamentação e início da atuação na produção de habitações; **1967-1980**, correspondendo ao período em que a CECAP inicia os trabalhos como agente produtor e, a partir de 1975, como agente financeiro, até sua desativação; **1981-1987,** período que corresponde à consolidação do setor habitacional na estrutura administrativa do governo estadual, simbolizada pela criação da Secretaria Executiva de Habitação (SExH), em 1983, até sua substituição pela Secretaria de Estado da Habitação (SEH), no ano de 1987; **1989-1990**, caracterizado por mudanças na própria estrutura administrativa do governo estadual, envolvendo tentativas de aproximação entre a política habitacional e o planejamento regional metropolitano; **Pós 1990**, cuja principal característica é a estabilidade em relação aos aspectos institucionais.

Em relação aos recursos disponíveis para a implementação da política estadual de habitações, Denizo (2010) apresenta outros três grandes marcos: **1967-1980**, marcado pela dependência da PEH dos recursos federais disponibilizados pelo BNH; **1981-1989**, quando a diminuição na disponibilidade de recursos no SFH para a produção de habitações populares obriga o governo estadual a buscar fontes alternativas de financiamento; **Pós 1990**, cuja principal característica é a predominância de recursos próprios e não-onerosos para o financiamento dos projetos habitacionais.

Por fim, no que diz respeito aos programas habitacionais implementados, Denizo (2010) define outros três períodos: **1967-1983**, com a implementação exclusivamente de programas federais; **1983-1987**, quando começam a surgir

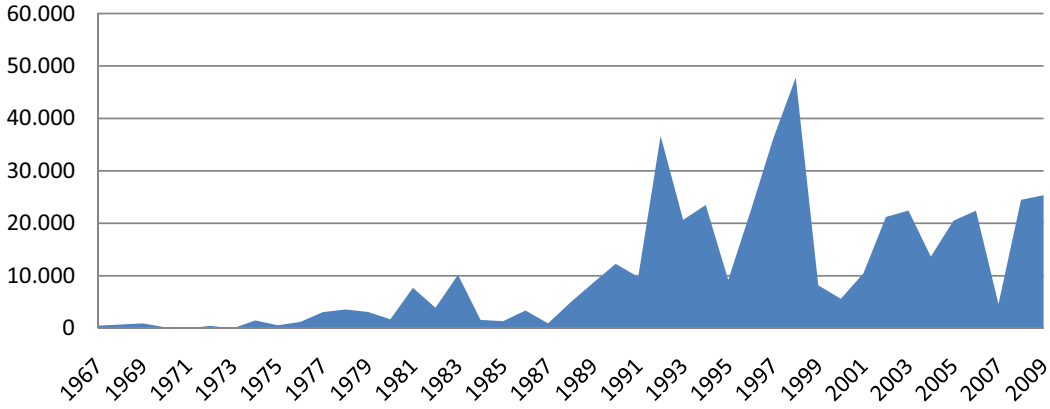
programas habitacionais formulados em âmbito estadual, que passam a conviver com os programas federais; **Pós 1990**, os programas habitacionais executados pelos órgãos estaduais passam a ser predominantemente financiados e elaborados pelo governo estadual.

De acordo com nosso entendimento, a confluência percebida entre os primeiros marcos dos aspectos institucional, financeiro e dos programas implementados no ano de 1967 até 1980-1983, aparece como reflexo da centralização da capacidade administrativa e financeira na União, já mencionada no capítulo dois deste trabalho. A diminuição de recursos disponíveis para os estados da federação, por meio da reforma fiscal e tributária consubstanciada no PAEG, reduz o poder decisório das administrações estaduais e municipais, criando um fluxo verticalizado de recursos, que passaram a ser vinculados à submissão a regras rígidas e autoritárias quanto ao tipo de atuação e os modos e formas de produção de habitações (conjuntos habitacionais de uma centena até milhares de casas). Este resultado só foi revertido na reforma tributária aplicada em 1988, quando a distribuição dos recursos arrecadados pelo governo federal permitiu elevação na disponibilidade orçamentária dos governos estaduais, possibilitando, no caso de São Paulo, uma expansão dos investimentos em habitação (OLIVEIRA, Z., 2003).

O primeiro período dos agentes estatais voltados para a promoção de habitações (1967-1983) confunde-se, desta forma, com a história das Cubas anteriormente estudadas, ou como podemos denominar, segundo a terminologia usada por Zenaide Oliveira (p. VI, 2003), o período de pré “estadualização da promoção pública, de interesse social”. De sua transformação e adequação às normas e especificações impostas pelo SFH para a obtenção de recursos federais, até as primeiras medidas em direção ao desenvolvimento de fontes alternativas de financiamento, a produção de habitações realizada pelas agências estatais pré CDHU (CECAP e Codespaulo) alcançaram 39.602 unidades, ficando atrás apenas da COHAB-SP, que produziu pouco mais de 53 mil habitações. De 1,2 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo SFH no estado de São Paulo, entre 1967 e 1984, 27,7% foram viabilizadas pela promoção publica (COHABs, CECAP\Codespaulo). Sendo assim, podemos ver a expressividade das ações desta Companhia para a produção de habitações no estado.

Até o início da década de 1980, a situação da CECAP era realmente similar às COHABs e, até 1986, a evolução de suas ações acompanhava a mesma trajetória destas companhias, como pode ser visto pelo gráfico 13. Entre 1971 e 1975, data em que se inicia sua atuação na região metropolitana de São Paulo (embora a Capital paulista continue negligenciada), produzindo aí 69% das unidades apresentadas neste momento. Já entre 1976 e 1980, momento de recuperação financeira das COHABs pela expansão de sua faixa de atendimento, a CECAP, refletindo a situação encontrada para as outras companhias sob o BNH, expande sua média anual para 2.537 uhs/ano, totalizando neste momento 12.687 uhs (OLIVEIRA, Z., 2003).

Gráfico 13: Trajetória histórica da produção habitacional realizada pela CECAP-CDHU no estado de São Paulo, entre os anos de 1967 e 2009.



Fonte: CDHU, 2009.

Entre os anos de 1981 e 1986, refletindo novamente o mesmo movimento detectado na análise sobre as COHABs, a produção de habitações atinge o seu auge, com um total de 28.230 unidades habitacionais produzidas, sendo o resultado anual de 4.705 uhs/ano neste momento histórico. Deve-se destacar que já em 1981, a CECAP transforma-se em CODESPAULO (Companhia de Desenvolvimento de São Paulo), e em 1983 é criada a Secretaria Executiva da Habitação, que é subordinada diretamente ao governador, o que, na prática, representou a disposição do governo estadual em prover recursos orçamentários para a viabilização de empreendimentos habitacionais (DENIZO, 2010).

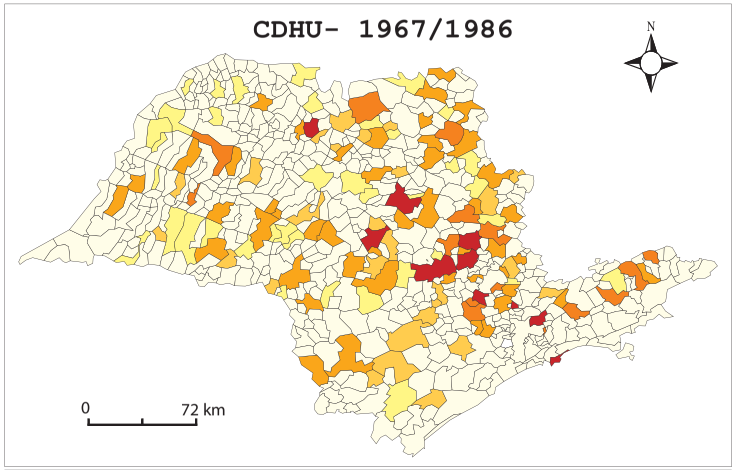
Em relação à oferta espacial da CECAP/Codespaulo, nos chama atenção a diferença significativa em relação à sua área de atuação, pois, sendo o governo do estado o principal acionista, mesmo que sediado na metrópole, o seu espaço de ação se materializa por todo o território paulista. Em 1986, o alcance de sua atuação já abrangia pouco mais de 130 municípios do estado de São Paulo (mapa 3).

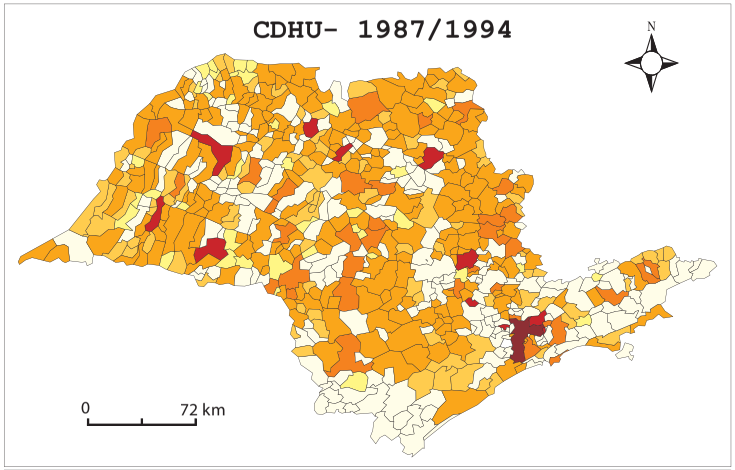
Um fato interessante a se registrar é que a expansão da produção habitacional durante este período ocorreu predominantemente nas cidades do interior, com apenas 6,8% construídas na região metropolitana de São Paulo, e nenhuma na capital. De acordo com Zenaide Oliveira (2003, p. 40),

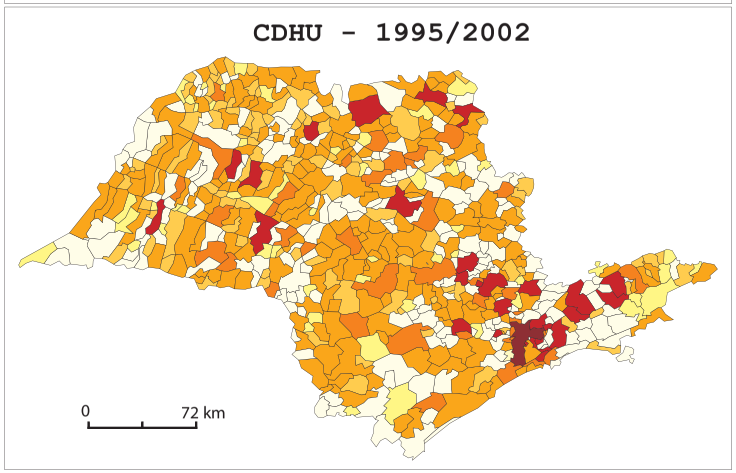
> De 1967 até o ano de 1982, sua produção nada desprezível caracterizou-se por empreendimentos de pequeno e médio porte, localizados no interior do estado, com exceção do conjunto habitacional Zezinho Magalhães do Prado, na RMSP, com 4.680 apartamentos comercializados em meados dos anos 1970. Com financiamentos de fonte federal, obtidos por intermédio da Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP) e pelo Banco do Brasil, ou contratados diretamente junto à Caixa Econômica Federal (CEF), foram comercializadas 30.967 unidades residenciais, em cerca de 140 conjuntos habitacionais.

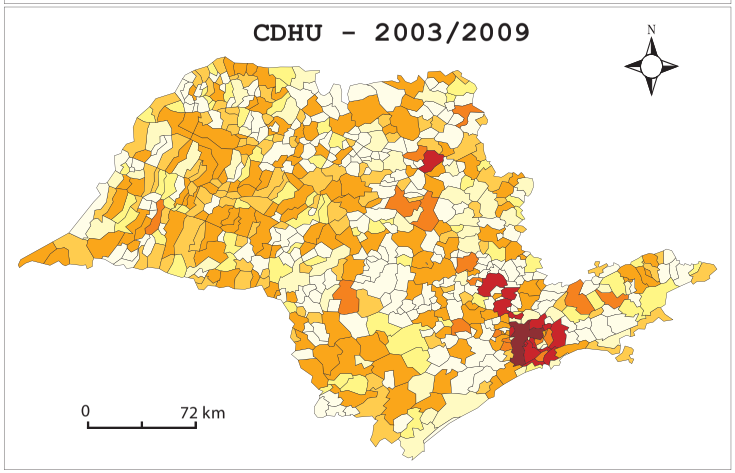
Segundo Denizo (2010), até o ano de 1986, a produção habitacional vinculada aos órgãos do governo do estado de São Paulo, com recursos federais, se concentrou no interior do estado (70%). A partir do Planhap foram produzidas 19.893 uhs entre 1979-1986, sendo todas realizadas no interior do estado de São Paulo. Em relação aos investimentos feitos por meio do Profilurb, ocorridos entre os anos de 1982 e 1986, pouco mais de 10% (980 uhs) se destinaram à RMSP, sendo os restantes (9.018 uhs) destinados às cidades interioranas. Estas informações poderiam apontar para uma relação entre os repasses federais e a proporção de investimentos em cidades pequenas

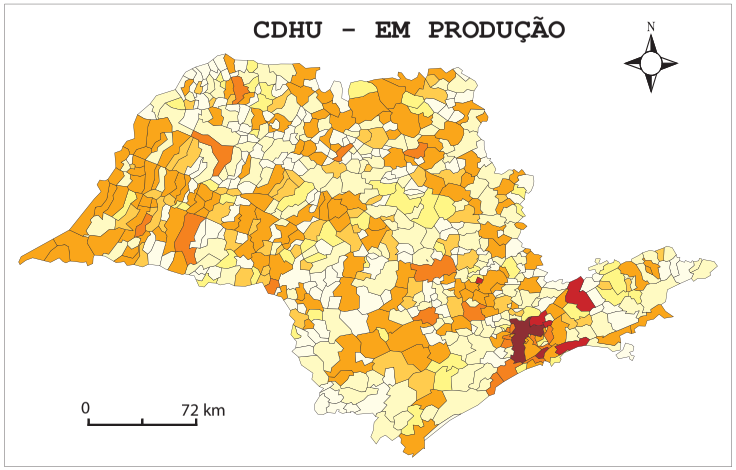
Entre os anos de 1984 e 1986, vemos pelo gráfico 13 que a produção de habitações cai e se estabiliza em um patamar inferior ao detectado entre os anos de 1975 e 1980, com cerca de 2.120 uhs/ano.







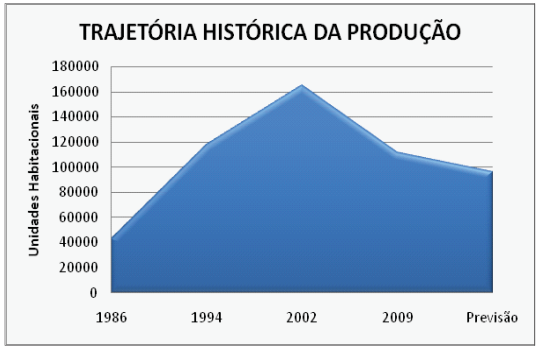


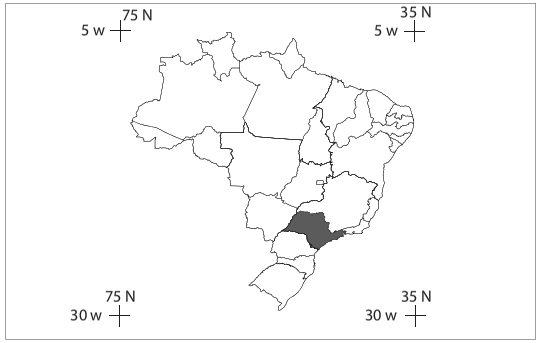


Mapa 3: Unidades habitacionais produzidas pela CDHU nos municípios do estado de São Paulo, por períodos, entre os anos de 1967 e 2009.

Legenda

- Mais de 10000 unidades
- Até 10000 unidades
- Até 5000 unidades
- Até 1000 unidades
- Até 500 unidades
- Até 100 unidades
- Até 50 unidades
- Até 10 unidades
- 0





Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo (CDHU), 2010.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

O segundo período de produção da CDHU não possui uma data específica, pois dependeu de uma seqüência de reações à crise que se estabeleceu no SFH durante seus últimos anos. Denizo (2010) coloca os anos de 1980 até 1983, como continentes dos marcos institucionais e administrativos, financeiros e dos programas implementados, demonstrando que a produção de uma política estadual de habitação foi resultado de um processo, iniciando-se justamente no momento em que ocorria o maior fluxo de recursos federais para o financiamento de habitações de interesse social, indicando a possibilidade do governo estadual já ter percebido que o sistema financeiro habitação se encaminhava para o esgotamento. Já Zenaide Oliveira (2003), define especificamente 1983 como o marco histórico para o processo de "estadualização da política de promoção pública de habitações, pois é quando se iniciam os repasses originários do orçamento estadual.

De 1983 até 1990, o esforço para a independência, ou "autonomização", como prefere Zenaide Oliveira (2003), foi crescente. Em 1985 foi lançado o Programa Municipal de Habitação (PMH), considerado o primeiro programa com recursos estaduais[50]. Devido aos limitados recursos dos cofres estaduais e a grande demanda habitacional por parte dos municípios paulistas, foi estabelecido que o PMH funcionasse por um sistema de parcerias entre a CDH e os municípios[51], além da utilização do sistema de autoconstrução pelos beneficiários. Entre 1987 e 1990 foram lançados mais três programas, o SH1 (produção de moradias exclusivamente na RMSP) e o SH2 (produção de moradias exclusivamente no interior paulista) em 1987, e o SH3 em 1990 (abrangendo todo o estado), ambos voltados para a produção de conjuntos habitacionais. Para a execução destes programas, vigorou a prática de mutirões, autoconstrução e, principalmente, de contratação de

[50] O primeiro programa estadual realizado totalmente com recursos orçamentários foi o Programa Municipal de Habitação (PMH), anunciado em 1983, ainda na época da CODESPAULO, como um programa inteiramente voltado para o interior do Estado e iniciado em 1985. Este programa se vinculava às premissas de descentralização e de participação adotadas pela gestão do governador Montoro. A proposta de descentralização e participação, no caso do PMH, além do discurso de cunho político e ideológico à época, tinha a perspectiva de viabilizar uma difícil equação: atender o maior número possível das demandas por habitações dos municípios paulistas, com limitados recursos para investimentos por parte do governo do Estado (DENIZO, 2010, p. 122).

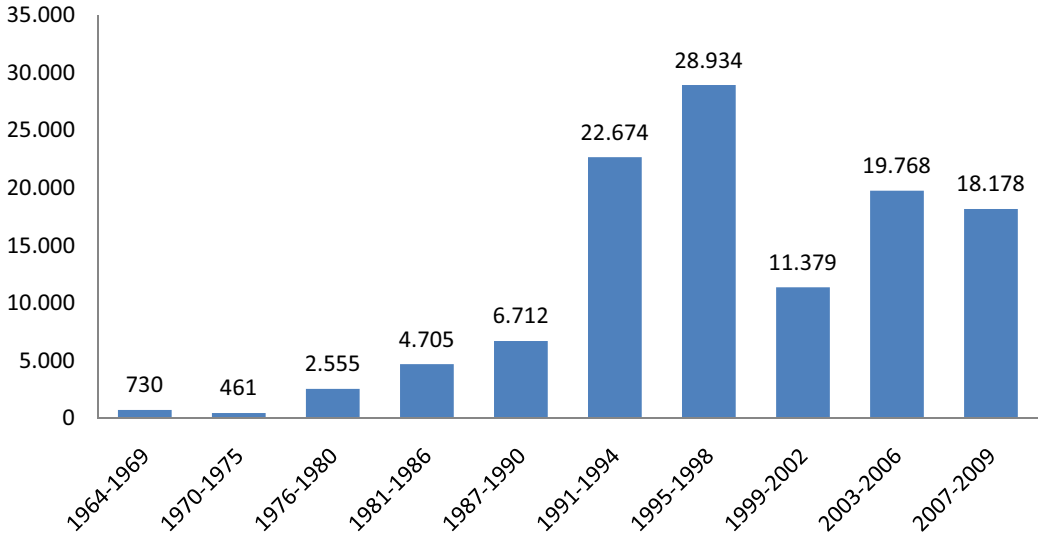
[51] Os municípios forneceriam os terrenos, executariam as obras de infraestrutura e mobilizariam as famílias beneficiárias, enquanto a CDH repassava os recursos para a compra das cestas de materiais de construção, fornecia parte dos recursos para assistência técnica a ser prestada pelos municípios às famílias durante o processo de autoconstrução e fornecia o projeto padrão das unidades habitacionais, o qual era opcional para o município (DENIZO, 2010)

empreiteiras para a realização das obras (empreitada global, ou EG) (DENIZO, 2010).

A utilização destes programas e práticas de produção, considerados alternativos, indica que não obstante a busca dos esforços para alcançar a independência financeira da União, a política estadual de habitação repetiu a mesma trajetória dos programas habitacionais do governo Sarney que, conforme dito no capítulo 2 eram baseados nos últimos programas adotados pelo BNH no regime militar.

O uso de recursos orçamentários pelo estado de São Paulo permitiu que já em 1987, mais de 80% dos recursos aplicados em habitação por meio da CDHU proviessem do orçamento estadual. No entanto, é com a década de 1990 que a política estadual de habitação alcança grande dinamismo, graças à aprovação do ICMS-habitação (1% da receita estadual anual da ICMS), em 1989. Conforme o gráfico 14, podemos ver que a produção anual de unidades habitacionais sobe de pouco mais de seis mil uhs entre 1987-1990, para mais de 22 mil uhs nos anos de 1991-1994. Este movimento de ascensão da produção anual de habitações continua até o período 1995-1998, quando atinge quase 29 mil uhs, para declinar, entre 1999-2002, para pouco mais de um terço deste valor. Este declínio coincide com o mesmo movimento no cenário nacional, relacionado com a crise econômica e a conseqüente redução de dispêndios em políticas sociais e investimentos públicos impactada por medidas federais com objetivo de contenção de gastos públicos, demonstrando que a produção da CDHU e a Política Estadual de Habitação também foram impactadas por este motivo.

Gráfico 14: Unidades habitacionais produzidas por ano pela CECAP-CDHU no estado de São Paulo, em cada período histórico definido.



Fonte: CDHU, 2009.

Apesar da recuperação de parte de sua produção no período seguinte (2003-2006), sua relativa estabilidade entre 2007-2009 desperta curiosidade, pois ocorre justamente quando a economia nacional e estadual encontra-se aquecida e a arrecadação de ICMS atinge níveis recordes[52]. Isto pode estar relacionado com o crescimento cada vez maior de custos indiretos[53] e pela terceirização de diversas atividades da CDHU para o setor privado, o que, segundo Zenaide de Oliveira (2003), resultou no comprometimento de boa parte dos recursos da companhia. Outro ponto a se ressaltar é a inadimplência de parte considerável dos mutuários, notadamente aqueles com mais baixos recursos (um a três salários mínimos).

Segundo Denizo (2010), em 1996 a taxa de inadimplência dos mutuários da CDHU se encontrava em 30%. Zenaide Oliveira (2003), por sua vez, diz que na década de 1990, a taxa de inadimplência dos mutuários da CDHU oscilou entre 37 e 40%. Estes números encontram-se muito próximos do que obtivemos durante as

[52] Em 2009, o total arrecadado pelo ICMS no estado de São Paulo foi superior a 78 bilhões de reais. Em 2003, este valor correspondia a pouco mais de 40 bilhões de reais e em 2007 já ultrapassava 63 bilhões de reais (MINISTÉRIO DA FAZENDA/COTEPE, 2010).

[53] Segundo Zenaide Oliveira (2003), os custos diretos seriam os relacionados à produção de obras habitacionais, enquanto os indiretos seriam aplicações em terrenos, projetos, gerenciamento, IPTU, vigilância de patrimônio e custos administrativos com comercialização (relativos a serviços terceirizados), dentre outros. A partir de 1998, segundo a autora, houve rápida diminuição nos investimentos em obras habitacionais, que caíram de 81,43%, em 1997, para 57% em 2000.

entrevistas realizadas com funcionários da CDHU nos núcleos de atendimento habitacional de Araçatuba, Marília e Presidente Prudente[54]. Ao perguntarmos sobre quais eram as taxas recentes de inadimplência e abandono dos conjuntos habitacionais da CDHU, de acordo com os entrevistados, esta se situava entre 20 e 40%, fato que foi atribuído pela incapacidade dos mutuários de arcarem com as despesas devido aos seus baixos rendimentos.

A alta taxa de inadimplência apresentada nos empreendimentos realizados pela CDHU denota uma grande dificuldade pela empresa de atender o seu público-alvo, que se situa nas faixas de zero até 10 salários mínimos, mas que, segundo Zenaide Oliveira (2003), se concentra nas faixas entre um a cinco salários mínimos. Para a autora, a companhia tem sido bem sucedida em cumprir a lei estadual (lei n.º 6.374/89), que define que 75% da produção estadual de habitações de interesse social seja destinada à população compreendida por esta faixa de renda. No entanto, diz que esta peca em apresentar resultados mais efetivos, pois não consegue fornecer habitações baratas o suficiente para que estas pessoas possam mantê-las. Segundo a autora, a estrutura de financiamento da demanda habitacional e a política de formação de preços das habitações, a ênfase na produção de conjuntos habitacionais e a terceirização ao setor privado de diversas funções da própria companhia são práticas que encarecem o custo final da moradia e, como pudemos entender, visam à manutenção de interesses alinhados ao da indústria da construção civil.

> Uma série de procedimentos e mecanismos é ajustada para tornar solvável a oferta e, ao mesmo tempo, manter as cadeias produtivas, as cadeias produtivas, as cadeias de componentes e os padrões tecnológicos correntes na construção civil e seus decorrentes (elevados) custos de produção, com toda a sorte de conseqüências que isso tem acarretado para os preços da oferta e para o financiamento ao crédito (OLIVEIRA, Z., 2003, p. 111).

A respeito da produção de habitações, apesar de a década de 1990 indicar a ampliação na utilização de expedientes e programas alternativos de produção habitacional na PEH, como aponta Denizo (2010), a maior parte desta

[54] Entrevista concedida pelo Sr. Belvino Bento de Souza Filho, líder do núcleo de atendimento habitacional da CDHU, em Presidente Prudente, no dia 11 de março de 2010. Entrevista concedida pelo Sr. Olímpio Severino da Silva, gerente regional da CDHU em São José do Rio Preto, no núcleo de atendimento habitacional da CDHU, em Araçatuba, no dia 16 de março de 2010. Entrevista concedida pelo Sr. Maurício Carmo da Silva Filho, líder do núcleo de atendimento habitacional da CDHU, em Marília, no dia 6 de abril de 2010.

produção (87%) foi feita na forma de conjuntos habitacionais e com a modalidade de empreitada global (empresas privadas), sendo que apenas 11% do total de unidades habitacionais produzidas o foram por meio de mutirão, autoconstrução e financiamento de construção em lotes próprios e os 2% restantes de outras formas. Assim, estes números indicam que, pelo menos em termos de modo de produção e de produto, a PEH não logrou superar as práticas anteriores realizadas pela CECAP no período do BNH.

Quanto à questão da estrutura de financiamento e de formação dos preços da oferta habitacional, que demonstra como na PEH o estado busca viabilizar a "solvabilidade da clientela alvo", Zenaide Oliveira (2003, p. 110) faz as seguintes colocações.

> Grandes volumes de recursos públicos da receita própria do Governo do Estado, provindos de fonte fiscal, foram aplicados na produção de moradias e na formação do espaço urbano. Parte importante dessas aplicações foi realizada como subsídio público. Portanto, foram configuradas condições essenciais para o atendimento das prioridades no campo da provisão de moradia de interesse social. Ainda assim, a intervenção pública não alcançou esse resultado. Parte importante dos recursos públicos setoriais foi apropriada pelos agentes econômicos, foi consumida na engrenagem das cadeias de produção, outra parte foi excessivamente concentrada no gasto público estadual (OLIVEIRA Z., 2003, p. 110).

De acordo com a autora, grande volume de recursos públicos provenientes dos cofres do governo estadual fora aplicado na produção de moradias e no espaço urbano das cidades paulistas, sendo boa parte destas aplicações realizadas na forma de subsídios públicos. Tais subsídios, segundo Denizo (2003) têm contribuído como políticas de ajustes para manter os custos elevados do circuito produtivo (capital privado. No entanto, de acordo com Zenaide de Oliveira (2003), a opção pela continuidade do controle dos recursos habitacionais em uma instituição de economia mista e submetida à lei das sociedades anônimas (o que na prática implica a imposição de uma lógica financeira de equilíbrio financeiro, já que sujeita à falência), além da associação aos capitais privados, resultou na anulação dos possíveis efeitos redistributivos que acompanham o emprego de recursos não-onerosos, como no caso do ICMS-habitação e recursos orçamentários.

Desta forma, com base em nossa leitura de Zenaide de Oliveira (2003) e Denizo (2010), apontamos a possibilidade de a Política de Habitação de Interesse

Social (PHIS) do estado de São Paulo, ao mesmo tempo em que tem sido importante ativo político para o estado de São Paulo, pois os investimentos realizados a partir de 1987 em diante têm ocorrido segundo a lógica eleitoral, como podemos acompanhar pela oscilação da produção habitacional apresentada no gráfico 13 (aumento da produção em anos eleitorais), ter sido sistematicamente desviada de seus objetivos para atender necessidades do setor imobiliário e da construção civil.

Recentemente, está sendo estruturada uma nova linha de atuação da CDHU, chamada "BNDES da habitação", baseada no Fundo de Garantidor de Habitação (FGH), implementado em 16 de dezembro de 2010, com base na lei estadual n.º 12.801/2008. O FGH, segundo a CDHU (2010), visa atrair o capital financeiro para o financiamento de parte dos grupos sociais que já eram atendidos pela CDHU e atuará por meio de duas frentes: fornecendo um seguro de crédito às instituições financeiras, garantindo o pagamento do empréstimo (até um máximo de 24 parcelas); atuando como avalista das populações de baixa renda, garantindo o crédito para a iniciativa privada, promoverá a concessão de aval e criará estímulos para a participação da iniciativa privada na produção e financiamento de moradias para a baixa renda. O objetivo, assim, seria estimular a atuação tanto das empreiteiras quanto dos bancos e instituições financeiras, liberando parte dos recursos da CDHU para investimentos no setor mais carente da população (CDHU, 2010). Esta iniciativa parece se configurar não só como uma reação às dificuldades encontradas pela CDHU, como inadimplência e terceirização, mas também frente à recente expansão da produção da Caixa Econômica Federal, diferindo sobremaneira da atuação feita pela companhia até agora.

Para uma avaliação quantitativa do impacto da produção da CDHU (e de suas antecessoras) nas cidades do estado de São Paulo, elaboramos o mapa4, que relaciona o total de habitações produzidas pela companhia, até 2008, com o estoque habitacional "estimado" para o mesmo ano[55]. Por meio deste mapa, podemos ver que a importância da produção habitacional feita pela CDHU se amplia conforme caminhamos para o interior paulista, enquanto que na região de São Paulo e

[55] Esta estimativa foi feita extrapolando o crescimento do número de domicílios durante os anos de 1991-2000 para os anos de 2000/2008, segundo os dados da Fundação Seade, considerando a taxa de crescimento como uma constante.

Campinas, além do Vale do Ribeira e do Litoral Paulista, esta produção se dilui. Assim, apesar de um terço das quase 450 mil unidades habitacionais produzidas pela companhia ao longo de sua existência se concentrar na região metropolitana de São Paulo, esta produção assume maior relevância nos núcleos habitacionais do interior paulista. Usando os dados relativos ao total de domicílios urbanos da Fundação SEADE (2010) e estabelecendo os mesmos procedimentos para estimar a o número de domicílios existentes no estado de São Paulo em 2008, chegamos ao número de 11,6 milhões de habitações urbanas. Com base nestes números, chegamos à conclusão que a produção de habitações pela CDHU até 2008, representou aproximadamente 4% de todo o estoque habitacional do estado para este mesmo ano.

Mapa 4: Total de unidades produzidas pela CDHU em relação ao total de domicílios urbanos existentes nos municípios paulistas.

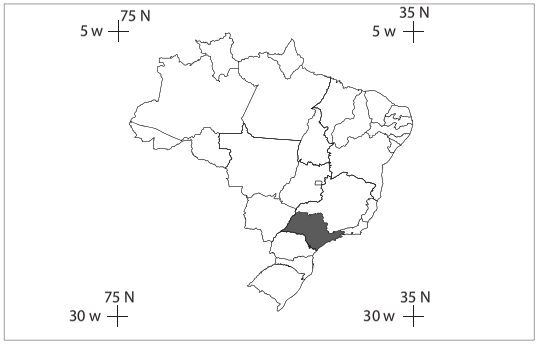
Legenda

- Municípios atendidos
- Municípios não atendidos

76,00
43,39
18,93
5,00
0,00

N

0 50 100 150
Quilômetros



Fonte: CDHU, 2008; SEADE, 2008.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

Realizado com Philcarto - http://perso.club-internet.fr/philgeo

3.4. Os investimentos da Caixa Econômica Federal no estado de São Paulo

Antes de iniciarmos a discussão sobre a atuação da Caixa Econômica Federal no estado de São Paulo, é necessário fazermos algumas observações. Para todas as outras instituições aqui abordadas, o volume de informações encontrado nos permitiu a apresentação e espacialização destas ações com um elevado nível de detalhamento, compreendendo geralmente todo o período de sua atuação. No entanto, para os investimentos da CEF em habitações no estado de São Paulo, esta mesma condição só pôde ser cumprida para os anos de 2002 e 2007. Para os anos de 2008 e 2009, obtivemos dados detalhados apenas para os municípios aqui estudados, Araçatuba Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, e por esta razão serão apresentados no capítulo 4 deste trabalho.

A respeito do período de 1986 até 2001, encontramos apenas informações gerais e incompletas sobre os resultados da Política Nacional de Habitação nos municípios paulistas. Consideramos que esta situação deve-se, em primeiro lugar, ao processo de desestruturação da Política Nacional de Habitação durante o período de redemocratização, em que a formulação de respostas à questão habitacional brasileira transitou por diversos ministérios e os dados de suas intervenções encontram-se igualmente pulverizados, necessitando de dispendioso esforço para sua obtenção. Em segundo lugar, é somente a partir da criação do Ministério das Cidades (2004) que o governo federal despendeu esforços no sentido de sistematizar informações referentes aos investimentos federais no setor habitacional como uma das metas para a realização de um planejamento de longo prazo. Todavia, podemos considerar os investimentos em 2002 como um retrato da questão da habitação no Governo FHC, permitindo estabelecer uma comparação direta das alterações espaciais nestes investimentos com mudanças na PNH implementadas no governo Lula.

Para estimarmos os investimentos da PNH no estado de São Paulo entre os anos de 1986 até 2001, lançamos mão de um procedimento simples. Com base no peso do estado de São Paulo no total de domicílios brasileiros para os anos de 1980 e 2000, calculamos o total de unidades habitacionais produzidas durante este período. Tal procedimento, embora grosseiro, nos garante alguma perspectiva de quantas unidades habitacionais foram produzidas no período no estado de São Paulo, com base em recursos federais. Assim, em 1980, o estado de São Paulo

possuía 23% do total dos domicílios existentes no país, número que cai para 22%, em 2000. Logo, se considerarmos que de todos os domicílios financiados no Brasil pela política habitacional federal, 22,5% destes se destinaram ao passado, chegamos ao total de 712.299 domicílios produzidos no estado de São Paulo por meio da PNH[56]. Este número correspondia a pouco mais de 7% de todos os domicílios urbanos existentes no estado de São Paulo, no ano 2000 (SEADE, 2010).

Outro fato a se ressaltar a respeito dos dados referentes à atuação da Caixa Econômica Federal é que as informações apresentadas para este agente são qualitativamente diferentes das apresentadas para a CDHU e as COHABs, devido à natureza diferenciada desta entidade. A CEF, ao contrário destas companhias, é uma instituição bancária que possui como uma de suas atividades o financiamento habitacional e, por esta razão, tem a necessidade de buscar lucro em suas operações, o que condiciona seus resultados à conjuntura econômica e financeira nacional. Além disso, realiza as intermediações entre o governo federal e os estados e municípios para os repasses de recursos do FGTS e de outros fundos públicos para o financiamento de imóveis às classes populares. Isto quer dizer que atua nos mais variados segmentos de renda, significando que uma simples análise do ponto de vista do total de unidades habitacionais produzidas em cada cidade é insuficiente para se compreender de forma clara qual o impacto de sua atuação. Desta forma, optamos por analisar a espacialização dos seus investimentos na forma como estes são apresentados no "Sistema de Informações Municipais do Brasil" (SIMBRASIL, 2008), ou seja, segundo a origem dos recursos (SBPE, FGTS, OGU, etc.). Assim, o segmento de renda para o qual está sendo direcionado determinado volume de recursos pode ser apreendido de acordo com sua fonte de origem, cuja utilização para este fim é condicionada de acordo com regras específicas.

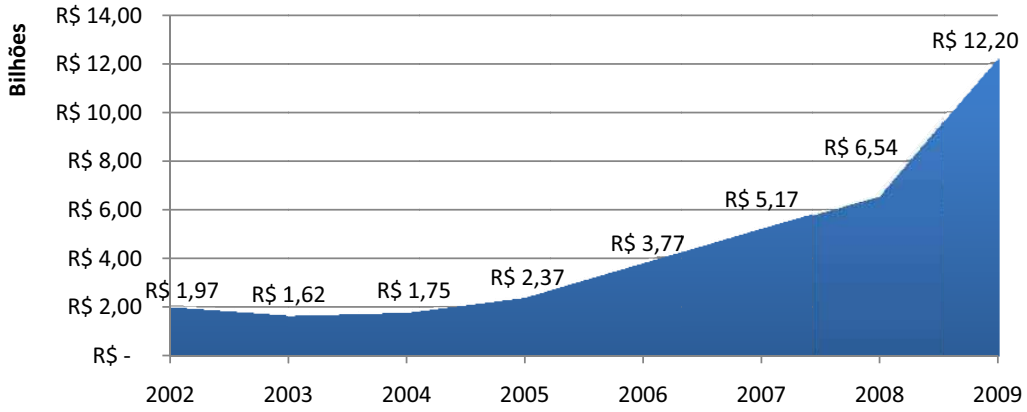
A Caixa Econômica Federal, na qualidade de banco de financiamento e como operadora do FGTS e braço executor da política habitacional está presente em todas as áreas do território paulista. Sua atuação sempre foi muito forte no estado, primeiramente porque é o principal mercado imobiliário do país, mas também porque possui a maior concentração do déficit habitacional, embora

[56] Utilizamos para o cálculo, a soma dos valores apresentados por Carmo (2006) para a produção habitacional pelo SFH no Brasil, entre os anos de 1986 e 2002 (3,16 milhões de unidades habitacionais).

relativamente ao tamanho do estado, esta situação seja bem menos grave que em outras regiões[57].

De 2002 até 2009, o volume de recursos para o financiamento habitacional aumentou mais de seis vezes, passando de quase dois bilhões de reais para mais de 12 bilhões em apenas cinco anos. Neste período, foram investidos mais de 35 bilhões de reais somente em financiamento habitacional no estado de São Paulo. Podemos acompanhar a trajetória destes investimentos através do gráfico 15.

Gráfico 15: Trajetória do volume total de financiamentos para habitação liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal, no Estado de São Paulo, entre os anos de 2002 e 2009.



Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil (SIMBRASIL), 2008; Brasil, 2010.

Nos primeiros anos do governo Lula, os investimentos da Caixa Econômica Federal permaneceram estáveis, oscilando até iniciar um movimento de ascensão entre 2004 e 2005. Isto condiz com o ritmo geral da economia. O período de 2002-2005 foi um momento de transição entre as políticas econômicas do Governo FHC e Lula. O grande nível de endividamento público e a fragilidade

[57] Apesar da concentração nas regiões Sudeste e Nordeste, o déficit apresenta características bastante distintas quanto a sua composição. Enquanto na primeira o problema está localizado eminentemente na área urbana, na segunda grande parte das carências está na área rural. Na Sudeste são 2,223 milhões de novas moradias a serem construídas nos centros urbanos e apenas 112 mil nas áreas rurais. Já na Nordeste são 1,462 milhão urbanas e 683 mil rurais (tab. 3.1). Relativamente, é também bastante grande a diferença entre essas regiões. Na Sudeste o déficit representa 9,3% do total dos domicílios, percentual apenas superior ao da região Sul, que é de 7,9%. Historicamente, é onde o déficit afeta proporcionalmente menor parcela da população. Em situação oposta estão a Nordeste, com 15%, e a Norte, onde as carências representam 16,7% dos domicílios. Nessas duas últimas o déficit nas áreas rurais é superior a 18% (FUNDAÇAO JOAO PINHEIRO, 2009, p. 24).

econômica do país desde a crise da desvalorização cambial de 1998 praticamente obrigou o governo brasileiro a manter uma política de austeridade fiscal, comprometendo-se a pagar os juros e diminuir a dívida pública externa e a sanear as contas nacionais, desviando recursos que poderiam ter sido usados de outra maneira. No entanto, entre 2005 e 2009, o volume de recursos para o financiamento habitacional destinados ao estado de São Paulo entra em forte ritmo de crescimento.

Apesar deste aumento brutal no volume total de financiamentos destinados à habitação, as alterações observadas a partir de 2005 estão longe de ser meramente quantitativas. Através do gráfico 15, podemos analisar qualitativamente este movimento de ascensão, observando a proveniência destes recursos. Em 2002, último ano do governo FHC, havia uma grande quantidade de fontes de recursos, embora o FGTS (67%) se apresentasse como a principal origem dos investimentos. Em segundo lugar se situava o PAR (15%), cujos recursos tinham origem no FAR[58], abastecido principalmente com empréstimos obtidos do FGTS. Em terceiro lugar estava o FAT (9%), cujo uso para o financiamento habitacional fora aprovado em 2001 pelo seu conselho curador, condicionado a três objetivos principais: geração imediata de emprego e renda; descentralização regional da aplicação dos recursos; redução do déficit habitacional no país (CARMO, 2006). Em quarto lugar estavam os financiamentos realizados pela Caixa com recursos obtidos no SBPE, representando os financiamentos feitos para as maiores faixas de renda.

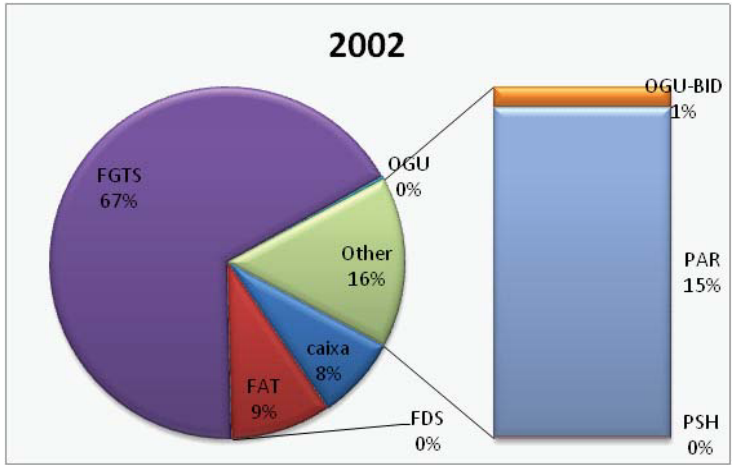
Uma última fonte que apareceu no gráfico de investimentos em 2002 diz respeito aos recursos emprestados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento ao programa Habitar-Brasil, que corresponderam a apenas 1% do volume total. Esta fonte recebe a denominação de OGU-BID, pois os repasses são condicionados à assinatura de convênio entre a União, que fica responsável pela destinação dos repasses, e o BID. A sua diminuta presença a partir do ano de 2005 deve-se a mudanças na sua utilização, passando a ser voltado para a linha de

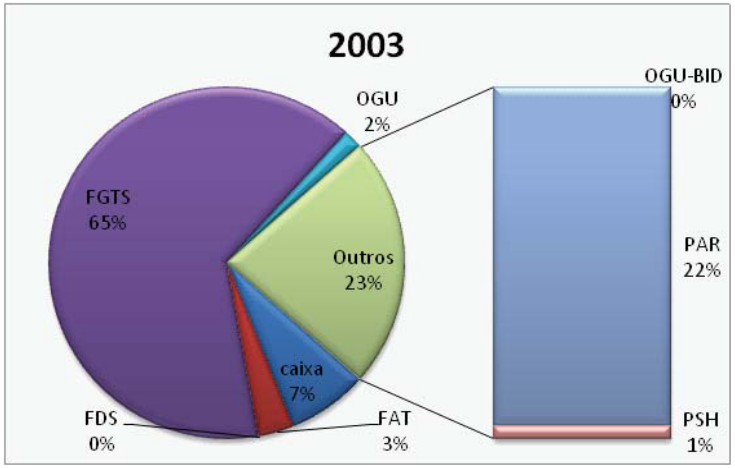
[58] Fundo financeiro, constituído e gerido pela União com a finalidade exclusiva de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR). As principais fontes de recursos do FAT são: capital próprio e seus rendimentos financeiros; receitas das operações de arrendamento residencial; operações de empréstimo junto ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS); operações de venda dos imóveis a outros entes de governo, sem prévio arrendamento; operações de venda antecipada aos arrendatários. Os recursos do FAR são aplicados na aquisição de empreendimentos a construir, concluídos, em construção e para reforma (BRASIL, 2010).

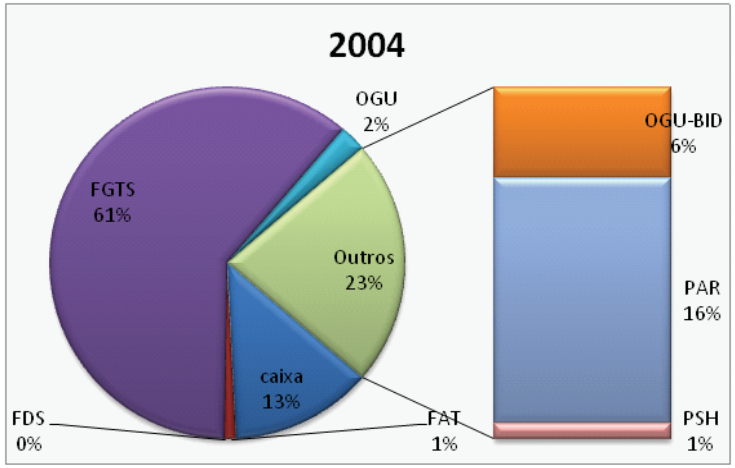
desenvolvimento institucional, com o financiamento às prefeituras para a compra de equipamentos e treinamento de pessoal.

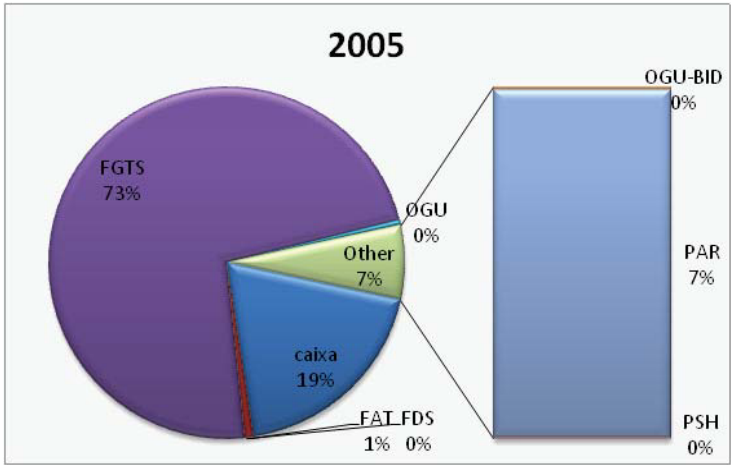
Outras fontes de recursos como o FDS e o PSH não se mostraram presentes neste primeiro ano. São fontes voltadas especificamente para o subsídio de habitações à população de mais baixa renda, alimentadas com recursos provindos do Orçamento Geral da União.

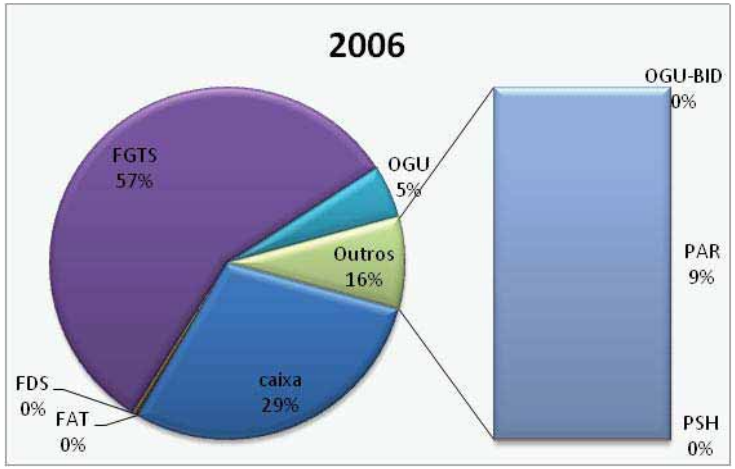
O que observamos no gráfico 16 é uma nítida tendência de concentração dos recursos em três fontes principais, quais sejam, o FGTS, o OGU e os recursos captados pela Caixa Econômica Federal no mercado privado (SBPE e SFI). Além disso, há diminuição tanto absoluta, quanto relativa, de recursos com origens em outras fontes, como o FAR (PAR), PSH, OGU-BID e o FAT.











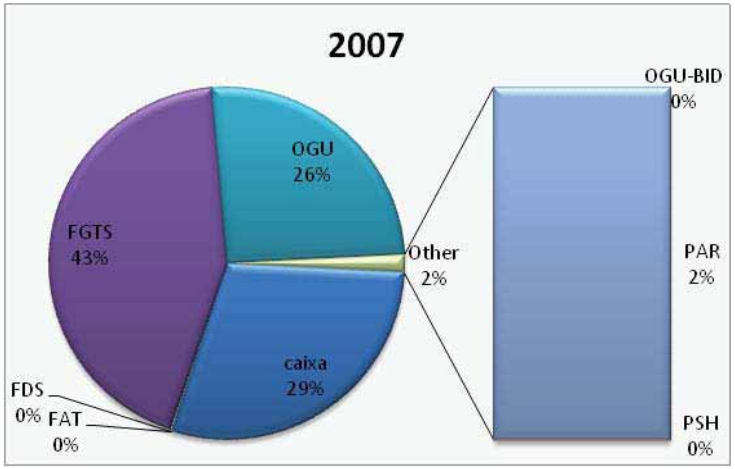
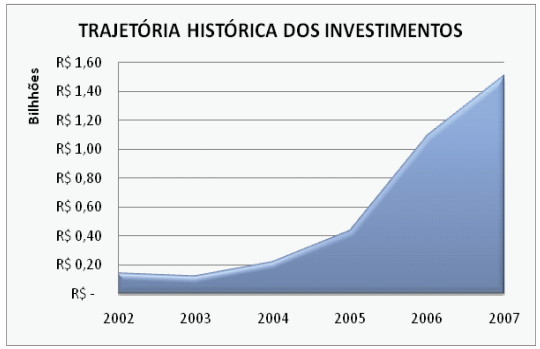


Gráfico 16: Série de gráficos demonstrando a proporção das fontes de financiamento no total de recursos investidos em financiamento habitacional pela Caixa Econômica Federal, para os anos de 2002 e



Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2007
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

A série histórica apresentada no gráfico 16 demonstra que os investimentos federais em habitação, no estado de São Paulo, apresentaram a mesma trajetória que no âmbito nacional. De 2003 até 2005, a maioria dos recursos destinados ao financiamento habitacional tinha como origem o FGTS, enquanto que os restos dos recursos provinham de diversas outras fontes, dentre eles o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), recursos próprios da Caixa Econômica Federal (SBPE) e do PAR, do Orçamento Geral da União (OGU), repasses do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o governo (OGU-BID) e do Programa de Habitação de Interesse Solidário (PHS). No entanto, os níveis de investimento do FGTS permaneceram constantes no período, elevando-se apenas em 2005, demonstrando que ainda neste momento o fundo se recuperava dos excessos cometidos no período militar e nos primeiros governos da redemocratização.

Já entre 2005 e 2007, a série histórica mostra uma diminuição crescente na participação relativa dos repasses feitos pelo FGTS em relação a outras fontes, apesar do volume total deste ter aumentado mais de 50%. Isto porque há uma elevação crescente tanto nos financiamentos habitacionais com repasses realizados pelo Orçamento Geral da União (OGU), quanto nos originados com recursos obtidos no mercado privado via SBPE (Caixa). A respeito das demais fontes utilizadas no momento anterior, há, conforme já apontamos, uma queda tanto na participação relativa quanto no volume absoluto de todas elas. A queda nos repasses de recursos originados do FAT se deve a mudanças nas diretrizes do governo, a partir de novas medidas para estímulo econômico implementadas já em 2003, e do processo de reestruturação do SFH, em 2004. Isto significou uma queda acentuada nos financiamentos habitacionais realizados com recursos deste fundo, que foram redirecionados para o cumprimento de seus objetivos originais, tais como o financiamento a obras de infraestrutura urbana e produção de equipamento coletivo.

Sobre a trajetória dos recursos originados nas demais fontes, há a seguinte explicação dada por Cid Blanco Júnior, chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Habitação, em entrevista realizada no dia 18 de maio de 2010 na cidade de Brasília. Segundo ele, o governo federal estaria concentrando os recursos destas fontes de financiamento no Programa Minha Casa Minha Vida, lançado no segundo semestre de 2009, que focaria a atuação na população com renda até 10 salários mínimos. Na verdade, conforme esclareceu Júnia Santa Rosa, Diretora do

Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação, o PMCMV funciona como uma “grande moldura”, um esforço de coordenação dos diversos programas e fontes, pois devido à característica heterogênea dos demandantes, seria impossível colocá-los sobre um mesmo programa. Desta forma, o governo consegue ampliar sua capacidade de coordenação dos programas e linhas de financiamento, ganhando eficiência e eliminando a sobreposição de recursos.

A seguir, discutiremos especificamente as principais fontes de financiamento (OGU, FGTS e Caixa/SBPE), apresentando mapas para espacializar os investimentos realizados no estado de São Paulo com base em cada fonte de recursos aqui tratada.

Financiamentos da Caixa Econômica Federal com recursos próprios - SBPE.

Em relação ao uso dos recursos da Caixa Econômica Federal com base nas poupanças do SBPE, Carmo (2006) aponta que entre 1999 e 2002, após uma trajetória constante de elevação, os financiamentos com esta fonte apresentaram uma trajetória decrescente, mantendo-se como a segunda principal fonte de recursos para habitação no período, atrás apenas do FGTS. Para o autor, esta situação poderia ser relacionada com um declínio na captação de recursos devido à forte crise econômica que se abateu neste ano. De fato, segundo demonstram os dados da ABECIP (2010), a captação líquida de recursos do SBPE (depósitos menos retiradas) entre em declínio em meados de 1998, apresentando, até maio de 2002, constantes saldos negativos[59].

No mapa 5, podemos ver que no ano de 2002 os investimentos da Caixa Econômica Federal em São Paulo, com base no SBPE, se concentram na região metropolitana de São Paulo e em algumas cidades de porte intermediário do interior paulista, como em Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Bauru e Ribeirão Preto, entre outras. Os financiamentos habitacionais promovidos pelo SBPE se mostram como importantes indicadores do funcionamento do mercado imobiliário, pois, conforme vimos no capítulo 2, este corresponde aos financiamentos para parte

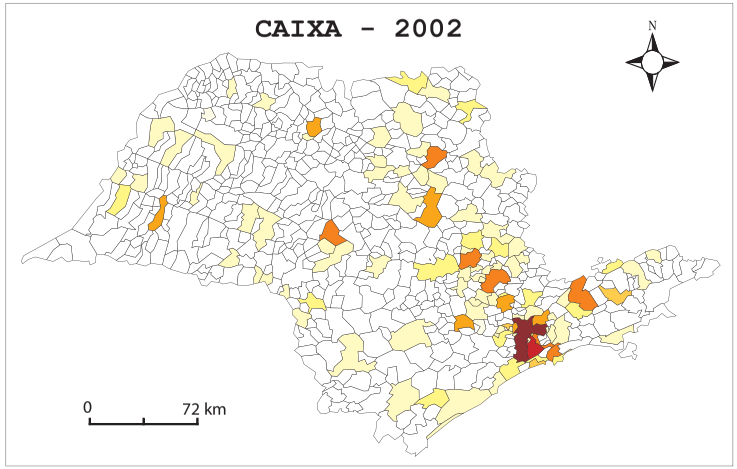
[59] A captação líquida do SBPE apresentou, entre os anos de 1998 e 2002, os seguintes valores; - R$ 2,3 milhões; - R$ 8,7 milhões; - R$ 6,3 milhões; - R$ 1,3 milhões; R$ 7 milhões (BANCO CENTRAL, 2010).

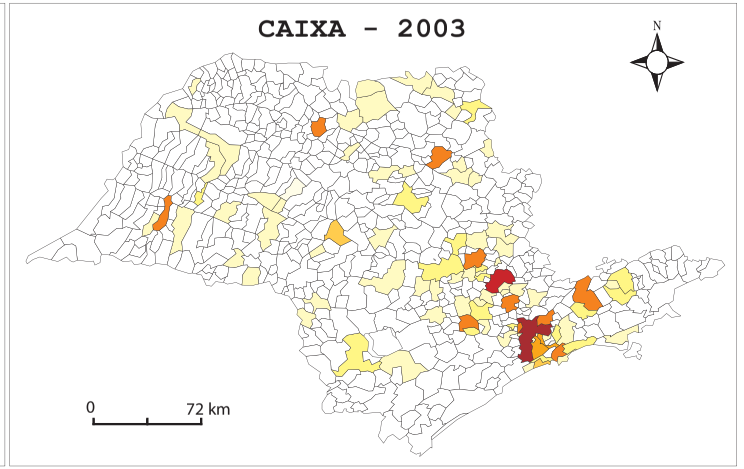
dos grupos de renda média e para a maior parte dos grupos de alta renda da população. Assim, para o ano de 2002, foram financiados pouco mais de seis mil unidades habitacionais, sendo que um terço destas na cidade de São Paulo (a concentração de 35% do total dos recursos financiados nesta cidade reflete o alto custo e o dinamismo de seu mercado imobiliário).

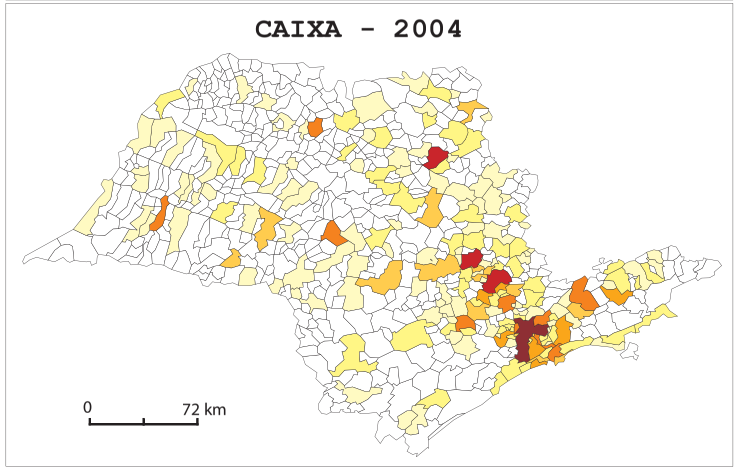
A partir de 2004, no entanto, podemos acompanhar um progressivo movimento de desconcentração relativo aos financiamentos habitacionais rumo às cidades do interior do estado. Segundo o documento "Avanços e desafios: política nacional de habitação", publicado pelo ministério das cidades, é a partir desta data que vigoram medidas que contribuem para pressionar investimentos dos agentes pertencentes ao SBPE.

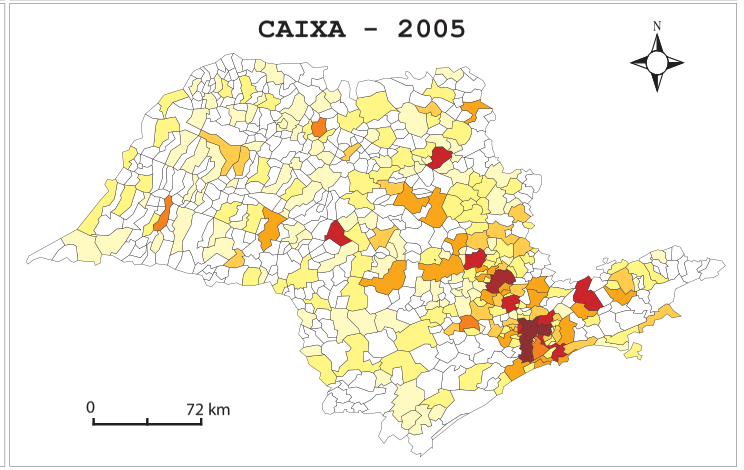
> O Conselho Monetário Nacional (CMN) alterou a fração da remuneração dos recursos captados em depósitos de poupança e limitou a aquisição de letras de crédito imobiliário e letras hipotecárias pelas instituições integrantes do SBPE, resultando em um aumento recorde tanto em contratações quanto no volume financeiro investido em habitação no país (BRASIL, 2010a, p. 22)

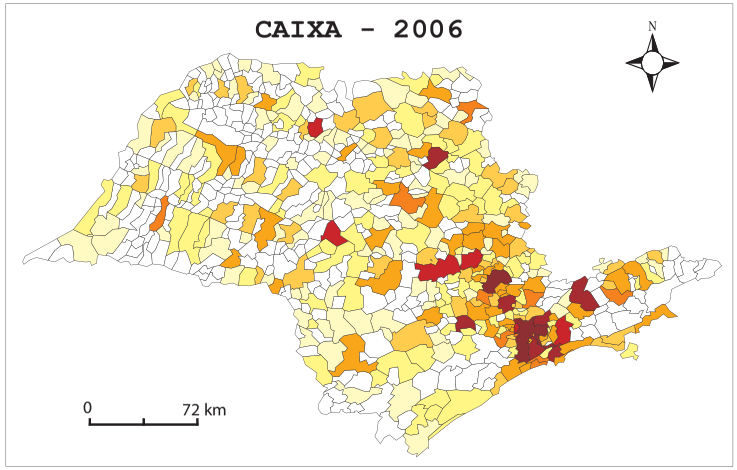
Em 2005, o movimento de desconcentração se acelera e vemos a disseminação destes recursos por todo o estado de São Paulo, sendo que em 2007, o número de cidades que recebem entre 1 e 10 milhões de reais anualmente tornam-se a grande maioria. Estes dados demonstram o aquecimento do mercado imobiliário de médio e alto padrão na maioria das cidades do estado de São Paulo. Entre 2003 e 2007, a expansão na quantidade de financiamentos habitacionais no estado de São Paulo, com recursos do SBPE, cresceu quase 10 vezes, de R$ 149 milhões, para R$ 1,5 bilhões.

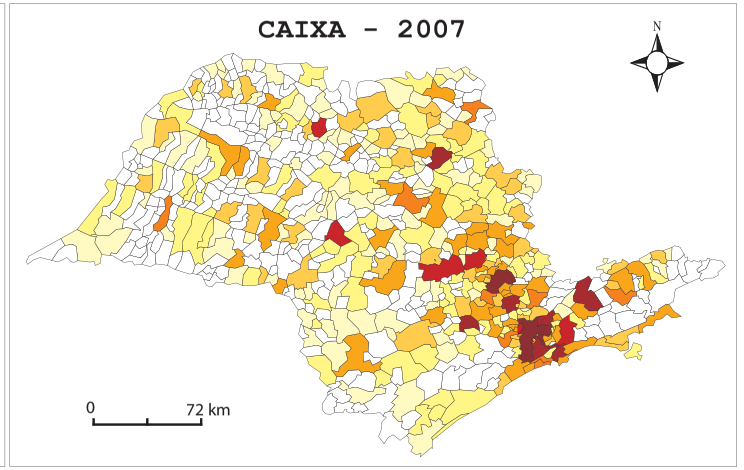








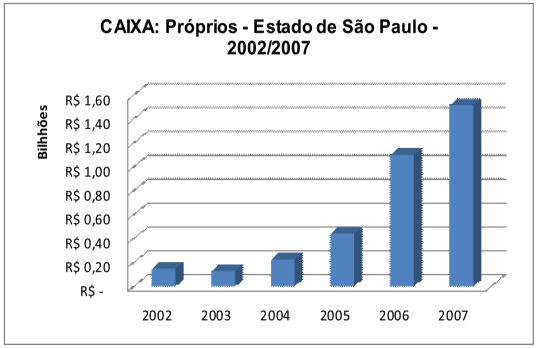


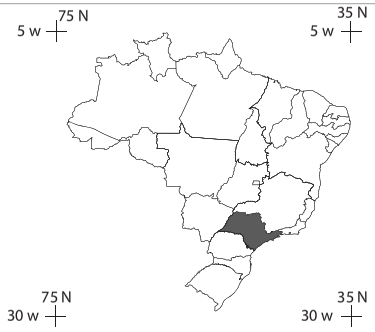


Mapa 5: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos próprios (SBPE), entre 2002 e 2007.

Legenda

- Mais de R$ 50.000.000,00
- Até R$ 50.000.000,00
- Até R$ 25.000.000,00
- Até R$ 10.000.000,00
- Até R$ 5.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0





Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

Financiamento habitacional com recursos do FGTS

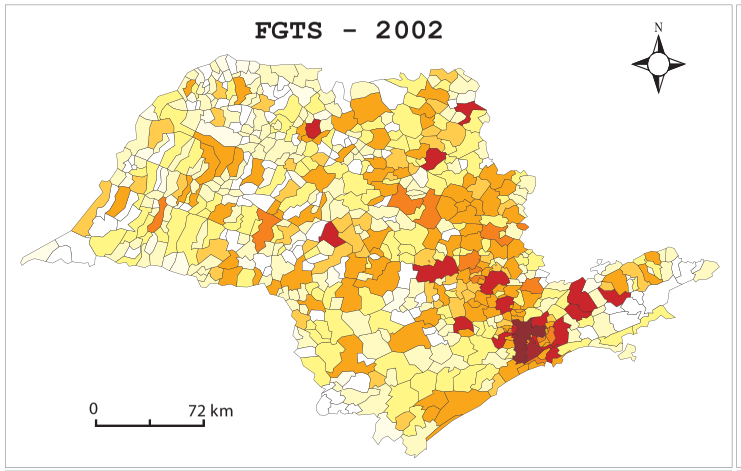
Entre 1996 e 2002, o FGTS constituiu a maior fonte de financiamento habitacional no Brasil e no estado de São Paulo. Conforme o gráfico 16, no ano 2000 o FGTS correspondia a 67% da origem de todos os recursos destinados para este fim no estado de São Paulo, totalizando R$ 1,3 bilhões (quase 10 vezes mais que os recursos do SBPE, a segunda maior fonte de financiamento). Do total de unidades habitacionais financiadas em 2002 no estado de São Paulo, mais de 80% (53 mil uhs) contaram com recursos do FGTS, porcentagem equivalente à apresentada por Carmo (2006) no período de 1996 até 2002 para o Brasil. Entre 2003 e 2007, no entanto, o repasse de recursos para financiamento habitacional com base no FGTS, para o estado praticamente dobra de valor, passando de R$ 1,3 bilhão para R$ 2,2 bilhões neste período. Todavia, de acordo com os dados apresentados no gráfico 16, neste último ano a participação no total do financiamento habitacional cai para 43%, devido ao crescimento de recursos destinados tanto do SBPE (recursos Caixa) quanto do Orçamento Geral da União (OGU).

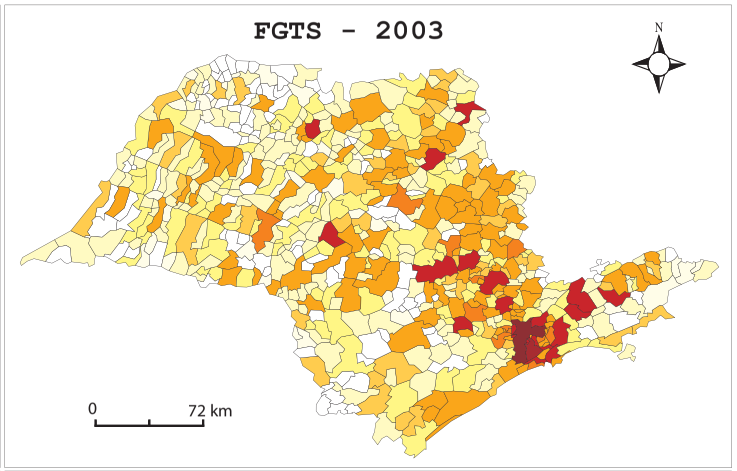
Segundo informações apresentadas pelo Ministério das Cidades o Conselho Curador do FGTS, por meio da resolução nº 460, proposta pelo próprio Ministério das Cidades em 2004, materializa uma séria de mudanças que já estavam sendo discutidas no ano anterior. Entre elas estava a ampliaçao da dotação orçamentária destinada especificamente ao financiamento da habitação popular, em que aprovava um modelo de concessão de subsídios, “dirigidos à pessoa física com renda familiar mensal bruta de até cinco salários mínimos”. Tal modelo considerava “a diversidade dos custos de produção e aquisição de imóveis de acordo com o porte e localização dos municípios”, além de induzir parcerias no intuito de potencializar os benefícios sociais (BRASIL, 2010a, p. 22).

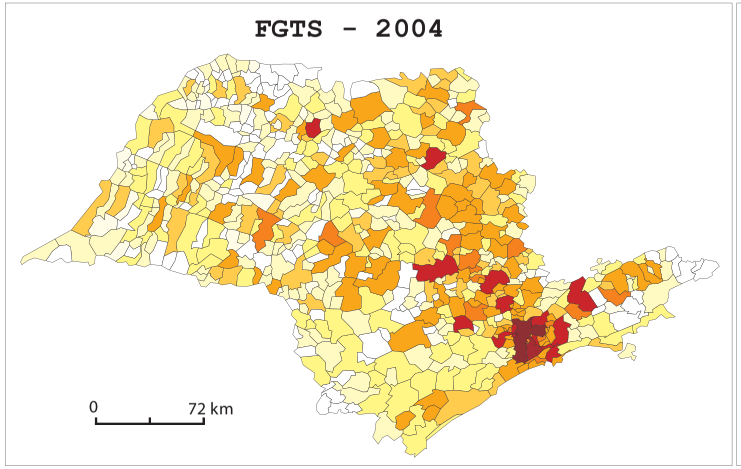
Em relação ao mapa 6, podemos ver que entre 2002 e 2007 não houve diferença significativa entre a abrangência espacial dos investimentos do FGTS entre estes períodos. Na verdade, conforme esperavamos, estes recursos são os que apresentam melhor distribuição espacial, atingindo quase todos os municípios do estado de São Paulo, independente do período considerado.. No entanto, podemos ver que há uma desconcentração destes recursos em direção às principais

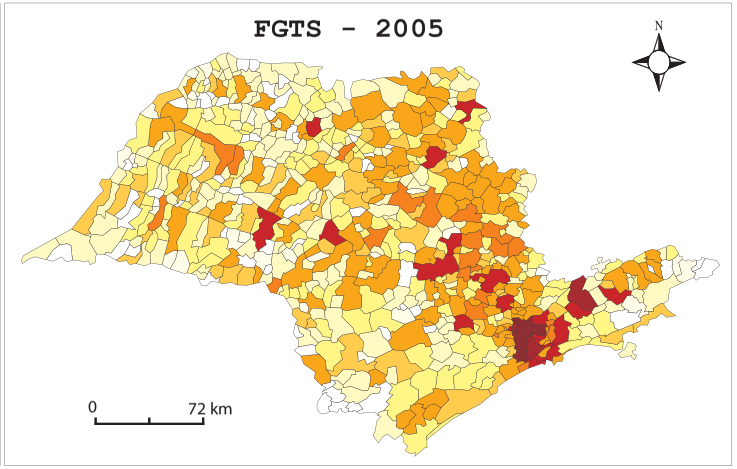
cidades do interior paulista. Podemos ver pelo mapa 6 que cidades como Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Bauru, Ribeirão Preto possuem expressiva elevação dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS no período, aumentando sua participação no total estadual, passando de 3,5% no total de financiamentos em 2002, para 4,9% em 2007. Enquanto isso, a cidade de São Paulo, apesar de expressiva elevação no total de recursos, perde participação relativa, decaindo de 32,15% do total dos recursos em 2002, para 24,66% em 2007.

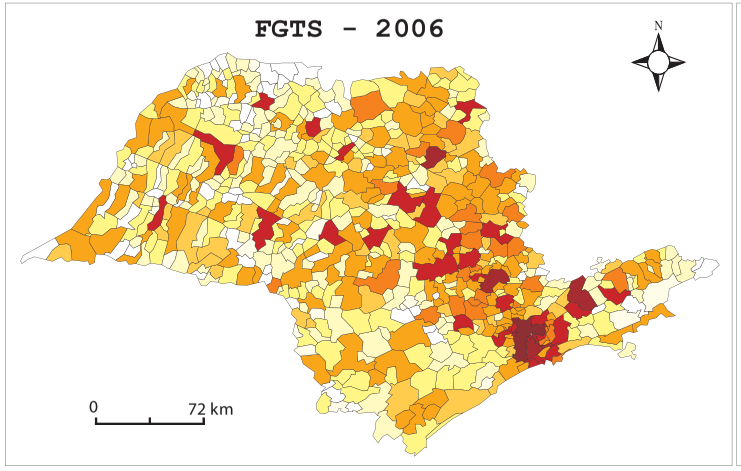
Apesar da cidade de São Paulo concentrar 24,66% dos financiamentos habitacionais com base no FGTS e corresponder a aproximadamente 16,5% do déficit habitacional do estado, mesmo percentual encontrado pela soma do déficit em todos os municípios situados na faixa entre 200 mil e 1 milhão de habitantes do estado de São Paulo, devemos entender que devido ao valor dos terrenos e imóveis da cidade o custo da produção de habitações sociais torna-se mais caro do que em outros lugares onde o terreno é mais barato (FUNDAÇAO JOAO PINHEIRO, 2007). Todavia, não podemos descartar que esta desconcentração dos investimentos constatada em relação ao interior paulista esteja ainda ocorrendo.

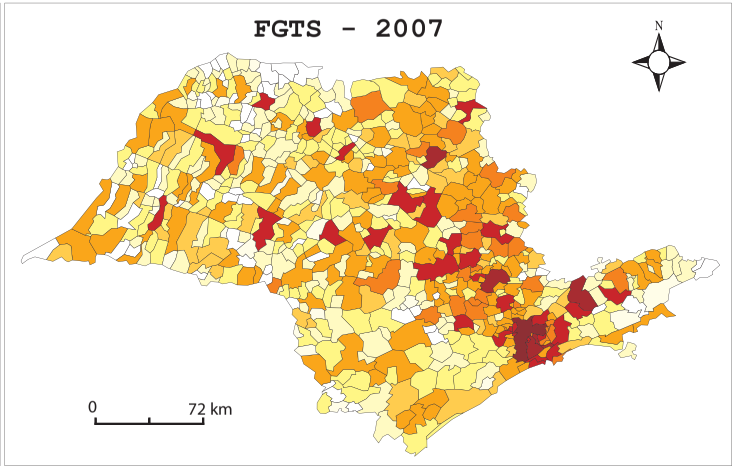




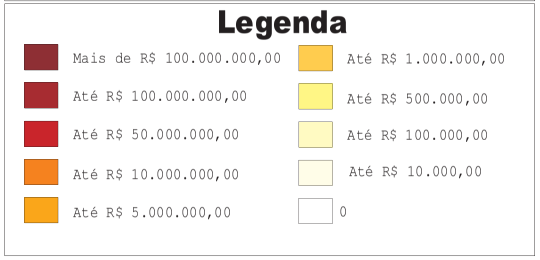


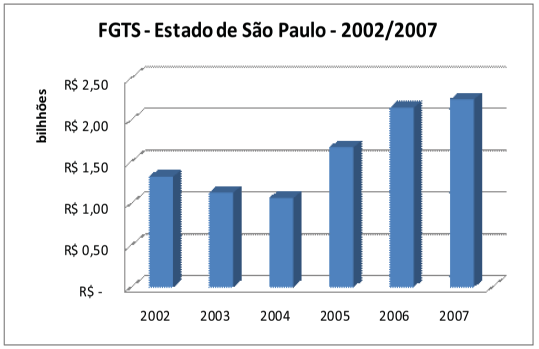






Mapa 6: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do FGTS, entre 2002 e 2007.







Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

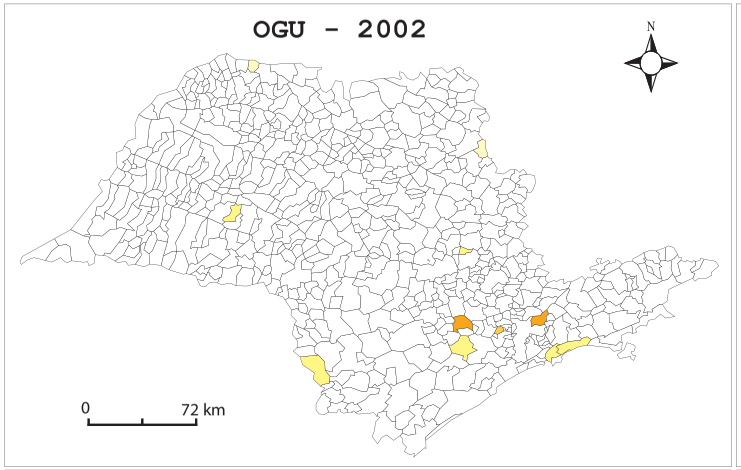
Financiamento habitacional com base no Orçamento Geral da União (OGU)

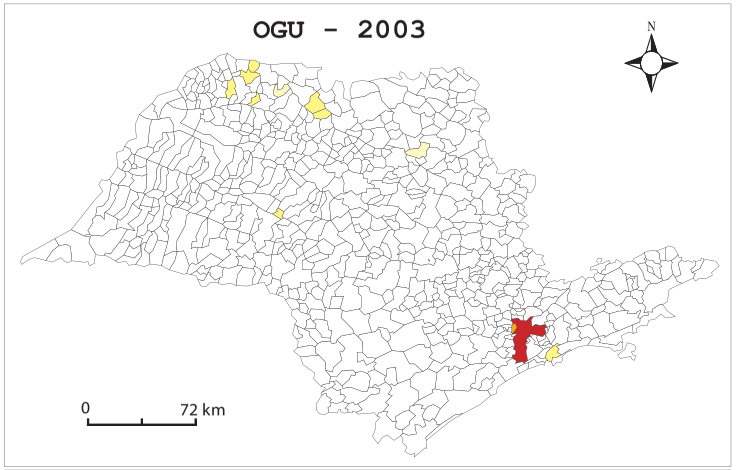
Como vimos no capítulo 2, os recursos com origem no orçamento geral da união (OGU) são recursos não-onerosos, ou seja, diferentemente do FGTS e do SBPE, eles não exigem retorno e podem ser aplicados a fundo perdido. Assim, os recursos do OGU são formas de subsídio e transferência de renda por excelência.

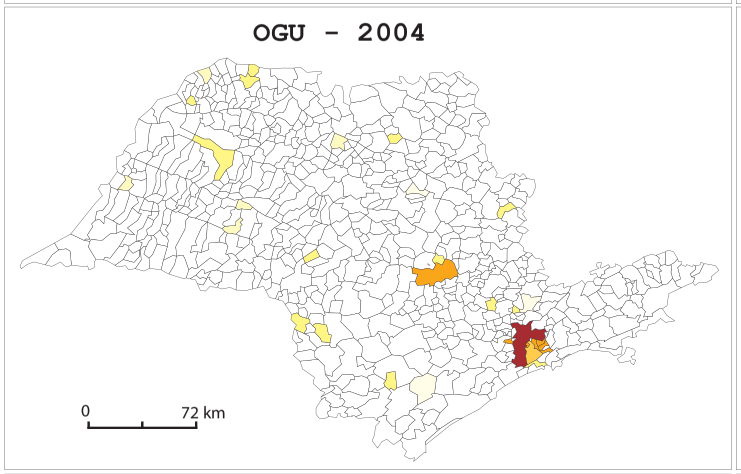
De acordo com o gráfico 16, desde 2005 os recursos do OGU são utilizados de forma crescente, sendo que em 2007 esta fonte fornecia 26% de todos os recursos utilizados em financiamento habitacional no estado de São Paulo, crescendo mais de 264 vezes desde 2002 (de apenas R%5,8 milhões, para R$ 1,3 bilhões). O maior uso desta fonte reflete a fase de crescimento econômico e de melhora nas contas nacionais, intensificada a partir de 2005.

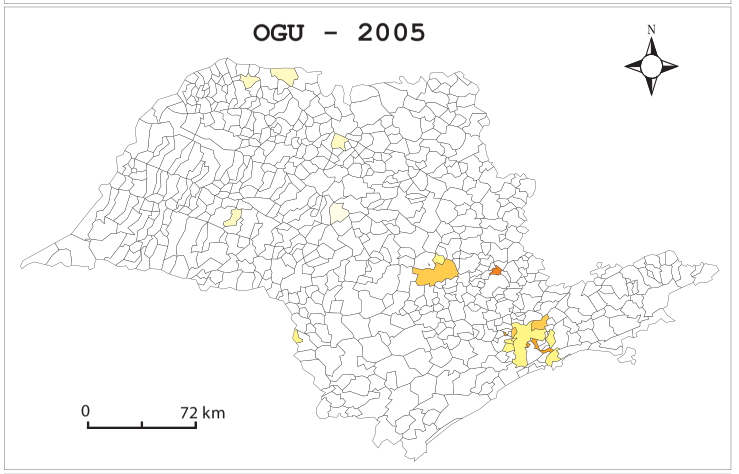
No mapa 7, podemos ver a intensificação no volume de recursos do OGU utilizados para o financiamento habitacional no estado de São Paulo, além de sua maior abrangência espacial. De 2002 para 2007, o número de cidades beneficiadas com estes recursos se expande de 11 para 102 cidades. Destas, a grande maioria eram núcleos habitacionais com mais de 100 mil habitantes.

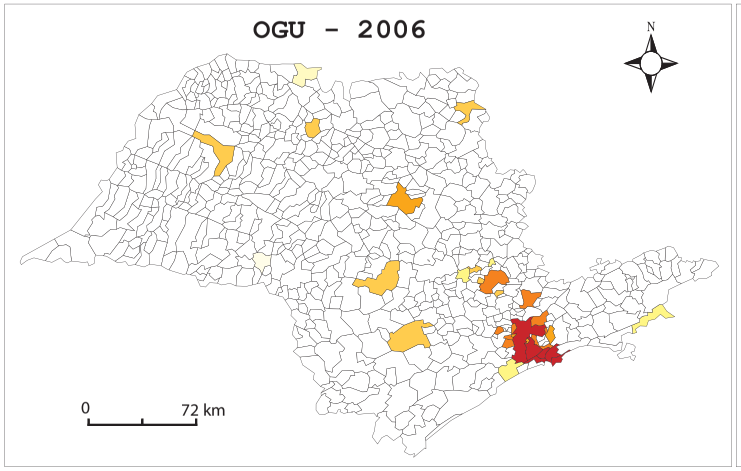
Os recursos do OGU aparecem combinados com outras fontes, principalmente o FGTS e são utilizados, no caso específico do financiamento habitacional, para as operações de urbanização de favelas, e na forma de subsídio extra às populações de baixa renda, sendo a principal fonte de recursos para este fim. A concentração espacial dos investimentos do OGU na região metropolitana de São Paulo e no litoral paulista se devem em grande parte aos investimentos previstos no PAC, para a urbanização de favelas e regularização fundiária.

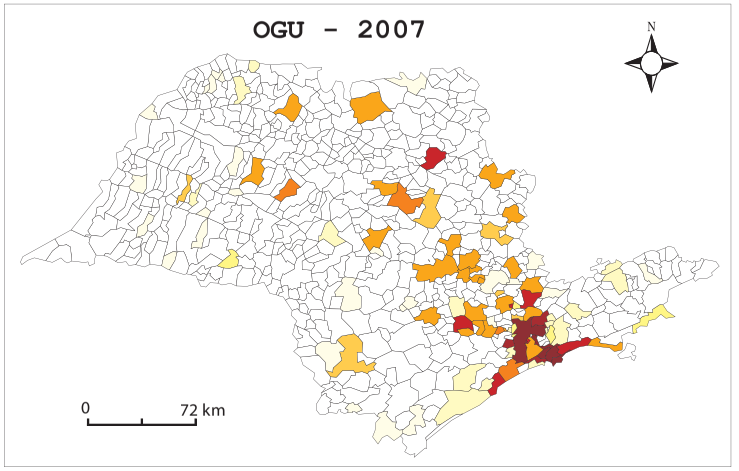








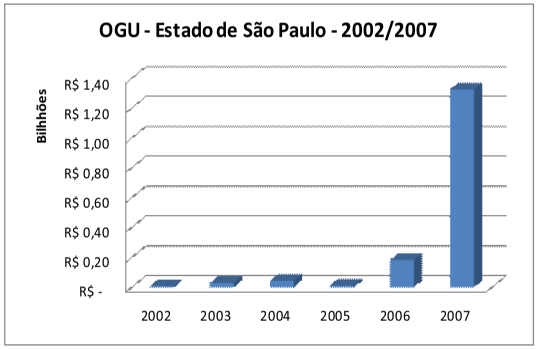


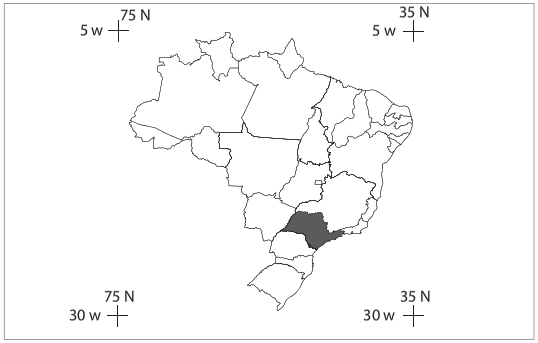


Mapa 7: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do OGU, entre 2002 e 2007.

Legenda

- Mais de R$ 50.000.000,00
- Até R$ 50.000.000,00
- Até R$ 25.000.000,00
- Até R$ 10.000.000,00
- Até R$ 5.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0





Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

Em relação às outras fontes de recursos, como o FDS, o FAR, o PSH e os recursos destinados pelo BID por meio do programa Habitar-Brasil, os mapas confeccionados para estas fontes encontram-se em anexo no final do trabalho. Devido à trajetória declinante destes fundos e/ou a limitada participação no total dos recursos utilizados para o financiamento habitacional, não iremos discuti-los a fundo aqui. Além disso, os recursos do FDS, do PSH e do FAR (utilizados no Programa de Arrendamento Residencial) provêm em sua grande maioria de repasses do Orçamento Geral da União e do FGTS.

Por fim, de acordo com os dados repassados pela Secretaria Nacional de Habitação, entre 2003 e 2009 o volume total de recursos liberados pela Caixa Econômica Federal para a implementação da Política Nacional de Habitação foi da ordem de R$ 69 bilhões (subsídio, subvenção econômica, recursos para desenvolvimento institucional, financiamento de habitação de mercado; financiamento de habitação de interesse social, obras de urbanização e desfavelamento, compra de imóveis novos e usados, etc.). O número de famílias beneficiadas com a compra de casa própria totalizou 1,3 milhão de pessoas e os recursos aplicados resultaram na geração de 3,8 milhões de empregos formais. Segundo estimativas feitas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da UFMG, encomendadas pelo Ministério das Cidades, entre 2003 e 2009 houve um acréscimo no estoque habitacional da ordem de 2,1 milhões de novas habitações (formais e informais). Assim, temos que entre 2003 e 2009, metade do incremento do estoque habitacional do estado de São Paulo foi resultado dos repasses da Política Nacional de Habitação, feitos através da Caixa Econômica Federal (OLIVEIRA, 2009).

3.5. Considerações finais ao capítulo 3.

Os dados demonstrados aqui permitiram observar empiricamente a discussão histórica realizada no capítulo 2, demonstrando como, desde o BNH, se desenvolveu a política habitacional no estado de São Paulo, comparando-a com o desenvolvimento em âmbito nacional.

A atuação dos agentes estatais variou, tanto em intensidade quanto em qualidade. As COHABs, agentes do BNH, entre 1964 e 1986, promoveram a produção de 350 mil a 400 mil moradias, a grande maioria em conjuntos

habitacionais. Entre 1964 e 1970, época em que esta produção foi majoritariamente voltada para o atendimento das necessidades habitacionais dos segmentos de menor renda da população, sua atuação era espacialmente limitada, abrangendo em torno de 25 cidades. Quando, a partir de 1970, são introduzidas mudanças que ampliavam a faixa de atendimento das COHABs, englobando segmentos de renda mais elevado, o número de cidades atendidas se amplia para 48 cidades. Após o ano de 1976, já em fase reconhecida como de crise econômica e de desgaste do regime militar, há novamente ampliação no ritmo de produção destas COHABs, cuja produção média anual passa de 1.500 para quatro mil unidades habitacionais. De 1976 até 1979, o número de cidades atendidas passa para 54. O ano de 1980 assinala mudanças radicais na atuação destas companhias, que persistirá até 1986, ano da extinção do BNH. Em primeiro lugar, o número de cidades atendidas passa para 147 e o total de habitações produzidas anualmente salta para 15 mil. Em segundo lugar, o tamanho médio dos empreendimentos se expande para 400 uhs, não raramente alcançando milhares de moradias. Em terceiro lugar, como reflexo das alterações na política habitacional do regime militar, estas companhias passaram a atuar também em programas paralelos, como o Profilurb e outros, implementando loteamentos urbanizados, dentre outras ações.

A partir de 1988 e até o ano de 1996, atuaram por meio de parcerias com as prefeituras municipais na execução de programas municipais de desfavelamento e de linhas de financiamento federais, voltadas para organizações civis e prefeituras. O ano de 1996 marca a fase de ocaso para estas instituições, pois devido às restrições nos volumes de recursos destinados ao financiamento público e à limitação dos gastos públicos por meio da lei de responsabilidade fiscal, a maior parte das COHABs entrou em declínio.

A política estadual de habitação, por sua vez, foi positivamente marcada pelo fim do BNH, que ensejou um movimento de “autonomização”, como aponta Zenaide Oliveira (2003), do estado em relação ao governo federal neste setor. Entre 1986 e 1989, houve um esforço crescente na busca de autonomia financeira, o que levou à destinação de grande volume de recursos orçamentários. Este processo se completou em 1990, quando começaram os repasses de 1% do ICMS estadual para o financiamento da instituição responsável pela operação da política habitacional, a CDHU. Desta data até o final da década de 1990, a CDHU produziu volume

crescente de novas habitações, saltando de 6.700 uhs/ano entre 1987 e 1990, para 29 uhs/ano, entre 1995 e 1998.

A partir de 1998, a estagnação econômica diminuiu a arrecadação do ICMS e conseqüentemente os recursos destinados à produção habitacional pela CDHU. No entanto, conforme apontado por Zenaide Oliveira (2003), influências do setor privado (notadamente da construção civil e do mercado imobiliário) durante o processo de constituição da companhia acabaram imprimindo certa lógica capitalista à atuação desta instituição, acarretando em aumento de gastos com custos indiretos (aplicações em terrenos, projetos, gerenciamento, IPTU, vigilância de patrimônio e custos administrativos com comercialização) e com a terceirização de diversas atividades ao setor privado. Na verdade, conforme vimos neste capítulo, a lógica empresarial sempre foi muito forte na CDHU, desde os primórdios a instituição. Prova disto é o fato de que apesar de contar com diversas modalidades de produção e programas habitacionais, a maior parte de sua atuação deu-se por meio da implantação de conjuntos habitacionais e utilizando-se de empresas privadas, simulando, em parte, a atuação do BNH no passado.

Sobre a Caixa Econômica Federal, vimos que entre os anos de 1980 e 2000 foram produzidas pouco mais de 700 mil unidades habitacionais, com recursos tanto do FGTS quanto do SBPE. Neste período, segundo vimos no capítulo 2, os financiamentos habitacionais quase não alcançavam a população com rendimento menor do que três salários mínimos mensais.

A partir de 2004-2005, com a instauração de novas diretrizes para a Política Nacional de Habitação pelo governo Lula, e a recuperação da economia nacional e de uma trajetória mais estável de crescimento econômico, houve uma grande expansão no volume de financiamento habitacional, centrado em três fontes de recursos específicas: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Orçamento Geral da União (OGU). Devido a mudanças na PNH, o FGTS passou a priorizar o atendimento da demanda habitacional situada entre os grupos de rendimento entre cinco e zero salários mínimos. Quanto aos recursos do OGU, estes passaram a ser usados prioritariamente para apoiar os financiamentos feitos com recursos do FGTS aos grupos de renda mais baixa (até três salários mínimos), já que se trata de recurso não-oneroso, passível de ser investido a “fundo perdido”. Além disso, o OGU

também foi voltado para o financiamento de intervenções em áreas favelas, desenvolvimento urbano e desenvolvimento institucional. Por sua vez, o SBPE foi destinado para o financiamento das “habitações de mercado”, ou seja, para os grupos de renda média e alta. A combinação destas fontes permitiu que, entre 2003 e 2009, o financiamento habitacional financiasse a aquisição de moradias para mais de 1,3 milhões de famílias no estado de São Paulo (o que correspondeu a metade do incremento no estoque habitacional do estado neste período).

Em termos de volume físico, a produção habitacional combinada destes agentes, em comparação ao estoque total de domicílios existentes em 2008, no estado de São Paulo, representou, pelo menos, 25% de todo o estoque habitacional (formal e informal).

CAPÍTULO 4

POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE ARAÇATUBA, MARÍLIA, PRESIDENTE PRUDENTE E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Neste último capítulo, buscaremos indícios de como as mudanças e transformações nacionais nos pactos de poder e no padrão de acumulação aparecem na escala do espaço urbano, analisando o impacto e as reações deste espaço em relação aos diferentes modos históricos de tratamento da questão habitacional assumidos pelo Estado brasileiro. Comparamos as cidades também com o contexto estadual dos investimentos em habitação e de estruturação dos agentes estatais, já apresentado previamente no capítulo 3. Com base na idéia de determinantes (nacional/estadual) e condicionantes (estadual/local), partimos para uma análise comparada de quatro municípios do interior paulista: Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto.

Ao contrário do que fora inicialmente proposto no projeto de mestrado, no qual foi colocada a realização de estudos de caso, decidimos pela análise comparada porque além de permitir a identificação de fenômenos e processos que são comuns e os que são singulares, possibilita preencher as lacunas de informações constatadas em algumas destas cidades, tornando possível a construção de um contexto para esta escala da realidade. Assim, até a década de 1960, centramos a análise das políticas municipais de habitação nos municípios de Marília, Araçatuba e São José do Rio Preto e, após a década de 1970, na cidade de Presidente Prudente, posto a grande quantidade de trabalhos já desenvolvidos sobre o espaço urbano e a formação deste município a partir desta década. A falta de estudos foi preocupante em alguns momentos, principalmente em relação à cidade de Araçatuba, para a qual encontramos apenas alguns poucos trabalhos acadêmicos, cujas referências sobre a cidade são escassas e muito específicas, o que nos fez buscar informações em livros escritos por memorialistas.

Para suprir a falta de informações específicas sobre a política habitacional nestes municípios, principalmente na implementada anteriormente à década de 1980, nos valemos dos acervos digitais das câmaras municipais das cidades analisadas, onde realizamos extenso levantamento da legislação local sobre o tema.

Apenas para a cidade de Presidente Prudente é que não encontramos em formato digital a legislação anterior à década de 1970, razão pela qual destacamos previamente a maior presença da cidade na análise feita a partir deste marco histórico. Este problema poderia ter sido solucionado com o levantamento dos documentos *in loco*. Entrementes, devido ao escasso tempo para a finalização desta dissertação, isto não foi possível. Ressaltamos, no entanto, que este contratempo não trouxe maiores dificuldades no andamento do trabalho, já que as informações encontradas em outras cidades foram suficientes para uma visão ampla das principais características das políticas municipais para habitação em cada década.

Para finalizar as ressalvas, um último contratempo deve ser mencionado antes de prosseguirmos com o trabalho. De acordo com o referencial teórico selecionado, a discussão sobre os desdobramentos das políticas nacional e estadual de habitação nos municípios selecionados necessita passar pela identificação dos principais responsáveis por hegemonizar o processo de produção do espaço em nível local, a fim de identificar as relações dominantes que condicionam e são condicionadas durante a concretização, nos espaços locais, das decisões tomadas nas estâncias superiores. Esta identificação foi difícil principalmente no período entre 1950 e 1980, onde encontramos referência aos principais agentes privados produtores do espaço em apenas um trabalho acadêmico e, mesmo assim, *en passant*. Para os outros momentos históricos, esta identificação logrou maior êxito, sendo possível identificar claramente os proprietários fundiários como os agentes hegemônicos na produção do espaço urbano destas cidades até o entre - décadas de 1940-1950, e das modernas empresas incorporadoras a partir do entre - décadas de 1980-1990.

O levantamento bibliográfico realizado demonstrou uma correlação histórica entre as mudanças nas políticas habitacionais na escala nacional e estadual com as respectivas mudanças na escala local, o que permite dessa maneira a utilização da mesma periodização adotada nos capítulos anteriores, ou seja, a divisão ampla do processo de desenvolvimento destes municípios em três momentos distintos. No entanto, para uma melhor fluidez da discussão, analisaremos as mudanças históricas em cada década, captando a transição entre um e outro momento, nos mantendo dentro dos limites da periodização mais geral.

Em relação à periodização ampla, temos que o primeiro momento, demarcado entre a década de 1880 até o entre - décadas de 1940-1950, foi considerado como de predomínio da hegemonia dos grandes proprietários de terras sobre os diversos aspectos dos municípios estudados, influenciando a política, a economia local e o cotidiano dos seus moradores. Resumimos as principais características deste período.

- A terra aparece como principal fonte de riqueza/acumulação dos fazendeiros.
- Ausência de outras atividades econômicas capazes de rivalizar com o comércio de terras e a produção agrícola como geradoras de riquezas, sendo que a criação de núcleos de povoamento estava atrelada à concepção de colonização como empreendimento imobiliário.
- A cidade fornecia atividades de beneficiamento, estocagem e outros serviços atrelados à dinâmica do campo, figurando como mero suporte deste.
- Para a realização dos serviços públicos vigorava o instituto da concessão do serviço público à iniciativa privada (RANGEL, 2005).
- Organização política, com pouco mecanismo de controle dos gastos públicos, permitia a confusão entre recursos públicos e privados, permitindo o desperdício e o paternalismo.
- Principais problemas urbanos eram relacionados à infraestruturas e serviços “elementares” (eletricidade, asfalto, saneamento básico).
- As políticas de habitação eram voltadas para a normatização e a proibição/regulamentação de certos padrões construtivos e para o incentivo à produção de casas para aluguel.

O segundo momento está inscrito no período que vai de 1940-50, até a década de 1980, e se encontra sob as ações dos governos populistas e da ditadura militar, marcadas por forte centralização administrativa e de recursos na esfera federal e grandes investimentos do Estado em infraestrutura urbana e construção de conjuntos habitacionais, para as populações de menor renda, e de financiamento habitacional para os grupos sociais de renda média e alta. Este período, conforme apontamos no capítulo 1 e 2, está relacionado com a 3ª dualidade e a ascensão ao

pacto de poder da burguesia industrial, conjuntamente com os grandes proprietários fundiários. Em relação ao plano municipal, notamos o desenvolvimento de indústrias regionais com origem no capital local, mas forte desenvolvimento do setor de comércio e serviços, além da industrialização do campo, promovendo forte expansão urbana e desenvolvendo um mercado secundário de terras, refletindo ainda mais na perda de influência dos grandes latifundiários no processo de produção do espaço urbano. A seguir, elencamos as principais características observadas nas cidades analisadas no período histórico em questão.

- Desenvolvimento econômico calcado no crescimento do setor de comércio/serviços e indústrias modernas.
- O Estado assume relevância na provisão de serviços públicos, com a criação de empresas municipais, principalmente voltadas para o desenvolvimento urbano – instituto de concessão de serviços públicos a empresas públicas.
- Pouca autonomia política e administrativa dos estados e municípios, o que privilegia o papel da União na formulação das políticas públicas.
- A iniciativa privada local assume o processo de incorporação imobiliária.
- Estrutura de financiamento criada pelo Estado ajuda a desenvolver a indústria da construção civil nas cidades.
- Surgimento e expansão de numerosa classe média urbana, aliada com ausência de oportunidades de investimento, promovem o uso da terra urbana como forma de investimento e preservação do valor das poupanças individuais.
- Desequilíbrio entre financiamento habitacional e expansão da desigualdade de renda promove a utilização de expedientes alternativos para o atendimento das necessidades habitacionais das populações de menor renda.

O terceiro momento correspondente às duas últimas décadas do século XX e reflete um período em que, de acordo com o afirmado no capítulo 2, não há uma composição de forças hegemônicas em nível nacional capaz de promover um

período de crescimento sustentado, ou seja, de construção de um padrão de acumulação.

- A diminuição da presença do Estado no setor habitacional levou à busca de soluções próprias por parte dos governos estaduais e municipais e busca de parcerias com empresas privadas e organizações supranacionais (BID).
- Estagnação econômica e aumento da competição entre cidades e estados, tanto por investimentos públicos quanto privados.
- A expansão urbana ocorrida no período anterior, "descolada" da Política Nacional de Habitação do período militar resultou no surgimento de grandes áreas de ocupação ilegal, tornando a regularização fundiária o principal problema enfrentado por estas cidades.
- A diminuição de subsídio às populações de renda média e baixa, aliada à estagnação econômica e concentração de renda no período levou o setor privado a realizar investimentos no mercado habitacional de alto padrão, por meio do constante lançamento de novos produtos imobiliários.

O primeiro momento, que abrangeu basicamente a primeira metade do século XX, aparece juntamente com o segundo momento como um mesmo período histórico de uma perspectiva nacional. Já em relação à trajetória histórica dos municípios estudados, há uma grande diferença qualitativa entre eles. Isto porque o primeiro momento está envolto no processo de gênese e formação do padrão de acumulação vinculado ao pacto de poder entre industriais e latifundiários, em que os primeiros se restringiam espacialmente à metrópole, enquanto que os segundos eram hegemônicos na maior parte das cidades do interior. Neste sentido, enquanto as relações capitalistas estavam em franco desenvolvimento na metrópole paulista, na maior parte das cidades do estado, principalmente do oeste paulista, o poder político e econômico dos grandes fazendeiros permitia a estes grupos o controle dos principais aspectos da vida econômica destes núcleos urbanos, incluindo aí o processo de produção do espaço urbano.

Já no segundo momento, as transformações ocorridas nestes municípios, principalmente a partir da década de 1960, se relacionaram com as necessidades da expansão do capital industrial para as cidades do interior, buscando novos espaços de acumulação para compensar o esgotamento das áreas metropolitanas. Neste sentido, a criação da lei do incorporador e os investimentos estatais em habitação serviram para promover a acumulação capitalista, principalmente na construção civil, mas também ajudaram a criar espaços para o desenvolvimento da reprodução ampliada do capital nestas novas áreas. A lei do incorporador, que instituiu por força jurídico-normativa o monopólio da produção de terra urbana a uma determinada fração de capital, forçou os grandes proprietários de terras e aos grupos de comerciantes a eles associados – que tinham como uma das principais fontes de renda a incorporação de terras rurais para áreas urbanas – a adaptação e aceitação de perda de parte do seu poder político e econômico ou sua transformação em capital incorporador. Assim, é neste momento em que ocorreu a formação e consolidação do moderno mercado de terras capitalista nos municípios analisados, mais precisamente entre as décadas de 1950 e 1960.

No terceiro e último momento, o declínio da capacidade de investimentos da União, que comprometeu o pacto de poder e o padrão de acumulação que vigeu durante os anos de 1930 e 1980, culminou ao mesmo tempo em uma queda brusca no volume total de recursos destinados à produção habitacional e na desestruturação da Política Nacional de Habitação. Os pífios resultados alcançados pela tentativa fracassada de buscar a reformulação da PNH nos dois mandatos do governo FHC, ajudou a consolidar um período em que predominaram os investimentos privados e a escassez de políticas de produção de habitações de interesse social em nível federal (1986-2002). Por outro lado, os esforços depreendidos por parte do governo estadual paulista em montar um sistema próprio de financiamento habitacional, longe de acarretar em uma maior produção de conjuntos habitacionais nestas cidades, revelou uma diminuição constante.

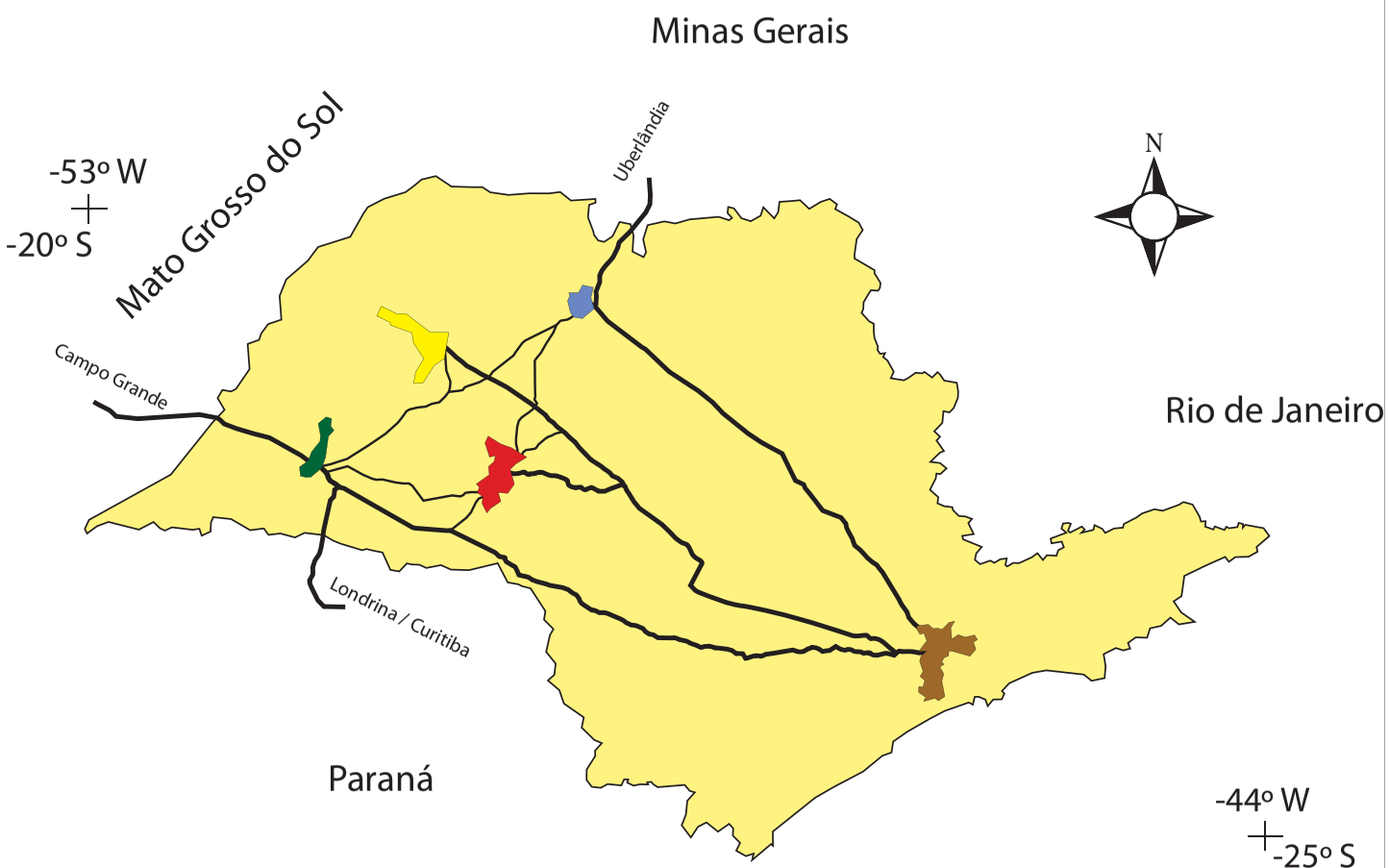
Localização das cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto.

As cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto estão localizadas em diversos pontos do estado de São Paulo. A cidade de Araçatuba está situada a 21º12'32" na latitude Sul, 50º25'58" na longitude Oeste e a 390 metros de altitude em relação ao nível do mar. Em relação à malha rodoviária do estado de São Paulo, está 524 km distante da capital do estado.

A cidade de Marília situa-se a 23º 13' 10" na latitude Sul, 49º 56' 46" na longitude Oeste e a 675 metros de altitude em relação ao nível do mar. Em relação à malha rodoviária do estado de São Paulo, está 443 km distante da capital do estado.

A cidade de Presidente Prudente situa-se a 22º 07' 04" na latitude Sul, 51º 22' 57" na longitude Oeste e a 472 metros de altitude em relação ao nível do mar. Em relação à malha rodoviária do estado de São Paulo, está 558 km distante da capital do estado.

A cidade de São José do Rio Preto situa-se a 20º 49' 12" na latitude Sul, 49º 22' 44" na longitude Oeste e a 489 metros de altitude em relação ao nível do mar. Em relação à malha rodoviária do estado de São Paulo, está 454 km distante da capital do estado.



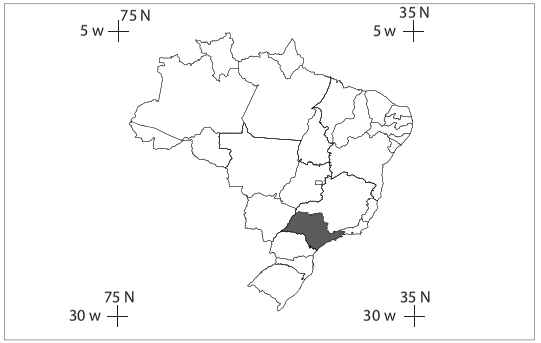
Mapa 8: Localização dos municípios que compõem a área de estudo no estado de São Paulo.

Legenda

- São José do Rio Preto
- São Paulo
- Araçatuba
- Marília
- Presidente Prudente
- Ligações rodoviárias com a cidade de São Paulo e outros estados da federação
- Ligações rodoviárias entre os municípios da área de estudo

Tabela de Distâncias (km)

	Araçatuba	Marília	P. Prudente	S. J. do Rio Preto	São Paulo	Campo Grande	Curitiba	Uberlândia
Araçatuba		185	180	156	522	642	670	438
Marília	185		174	188	436	637	510	498
Presidente Prudente	180	174		278	556	454	557	556
S. J. do Rio Preto	156	188	278		443	668	701	289



Fonte: Departamento de Estradas e Rodagens, 2011.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

4.1. Cidades e produção do espaço urbano na gênese e primeiros anos de desenvolvimento do Oeste Paulista

Todas as cidades aqui estudadas possuem em comum o fato de que o processo de expansão da economia cafeeira teve papel fundamental em seu desenvolvimento histórico. Destas, Presidente Prudente, Marília e Araçatuba devem o seu próprio surgimento à ocupação iniciada por esta expansão (ABREU, 1974; FALEIROS, 1983; PEDON, 2005). Já São José do Rio Preto, apesar de ter o início de sua ocupação datado em meados do século XIX, somente quarenta anos depois, com a chegada do binômio café-ferrovia em suas terras, é que sua área adquiriu dinamicidade para formar, no ano de 1894, um município[60] (AZEVEDO, 2004). Não iremos nos ater nos pormenores do processo de expansão da economia cafeeira no interior paulista. Há diversos autores que podem ser consultados a respeito deste tema[61]. Por esta razão, nos furtaremos à tarefa de reproduzi-lo aqui. Queremos apenas apontar que entendemos este processo de expansão no contexto da 2ª dualidade brasileira, já discutida nos capítulos 1 e 2.

A ocupação do Oeste Paulista dá-se sob a dinâmica resultante do pacto de poder nacional entre o grande latifúndio cafeicultor e o capital mercantil export/import, que possuía como principal fonte de riqueza a exportação de sua produção para o mercado internacional. O recorte histórico que nos interessa se inicia em 1900 e, portanto, relativamente distante da transição entre a escravatura e a adoção do colonato, ocorrida entre as décadas de 1880 e 1890 (RANGEL, 2005), ou seja, é um processo que utiliza majoritariamente mão-de-obra imigrante, cuja reprodução demanda um conjunto maior de atividades-suporte, organizadas na forma de mercado (MAMIGONIAN, 1976; MONBEIG,1977). Além disso, é uma expansão que ocorre em momento de estagnação/declínio do comércio internacional, do qual este sistema econômico é dependente, o que refle diretamente na qualidade desta ocupação. Isto quer dizer que, com o início do desgaste da motivação econômica para a produção cafeeira, novas atividades se sobressaem e

[61] Entre estes autores estão: MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1977.; MATOS, Odilon. **Café e ferrovias:** a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

ganham maior presença na economia do Oeste Paulista, dentre elas, a especulação de terras[62].

Para nos auxiliar na discussão sobre o papel da atividade de especulação imobiliária nesta fase do desenvolvimento do interior paulista, nos valeremos de Egler (1985), que ao estudar as formas históricas de intermediação financeira entre o mercado fundiário e o mercado financeiro e da produção, faz uma discussão a respeito das concepções de Rangel e Sayad sobre o papel da terra na economia brasileira. Para Rangel, o preço da terra é determinado pela renda fundiária em relação à taxa de juros (lucro) dos investimentos capitalistas, com os quais estabelece uma relação inversamente proporcional. Em sua interpretação, Rangel desconsidera a demanda por terras para consumo (uso produtivo), cuja resultante tendência altista seria neutralizada pelo progresso técnico na construção civil e na agricultura (aumento de produtividade por área). Segundo Egler (1985), para Rangel, quando há crescimento econômico, a taxa de remuneração dos investimentos capitalistas tende a crescer acima do preço da terra. Por sua vez, em momentos de crise econômica, a queda da taxa de remuneração de tais investimentos tende a ser mais acentuada do que a da renda fundiária, que tende a ser estável ao longo do ciclo econômico, o que direciona os recursos ociosos à compra de terrenos, criando expectativa de valorização que acabam elevando o preço da terra de forma especulativa, gerando uma renda extra que o autor denomina de 4ª renda. Egler concorda com Rangel quando este diz que “o primeiro mercado de valores a se estruturar no Brasil, nos quadros do processo de industrialização, foi, precisamente, o mercado de papéis imobiliários”, o que atesta a profunda relevância do mercado imobiliário nessa época (RANGEL apud EGLER, 1985, p. 118-119).

---

[62] Assinalou o ano de 1900, mais ou menos em todo o conjunto dos planaltos ocidentais, o fim da fase da pecuária pioneira e o início do período dos especuladores. Da especulação participaram os fazendeiros, seja como compradores dos grilos, seja vendendo suas próprias terras (MONBEIG, 1984, p. 146).
A partir de então a especulação com terras rurais e mais tarde com as urbanas, será uma das formas de acumulação do capital na região, tanto quanto em todas aquelas incorporadas pela expansão capitalista. Foi justamente o momento da ocupação do Oeste Paulista empreendido pela frente pioneira, o responsável pelo seu povoamento mais expressivo. O acesso à terra era agora possível pela compra, condição necessária para a sobrevivência de uma economia que deixava de se apoiar no trabalho escravo (SPOSITO, 1984, p. 39).

Em relação à Sayad, este considera que a terra assume o papel de reserva de valor “por excelência” devido a dois fatores: pela inelasticidade da produção e da substituição (incapacidade de se criar novos produtos); pela aceitação que a terra possui em nossa sociedade, fruto da “tradição rural no Brasil" (Egler, 1985). Assim, ao contrário de Rangel, Sayad aponta que é a demanda por terra o motor exclusivo da renda fundiária, já que a oferta de novos terrenos e imóveis não impactaria significativamente nos estoques existentes (contrariando a idéia de “aumento da produtividade” da terra urbana, para Rangel). No entanto, o autor ressalta que altas pronunciadas no preço da terra seriam relativas ao aumento das “expectativas de valorização do ativo terra”, sendo puramente especulativas. Por considerar que a riqueza do setor privado se originou por meio dos investimentos produtivos e no mercado de terras, Sayad supõe que os investidores privados compariariam a rentabilidade destes dois setores, optando em qual deles investir sua poupança (EGLER, 1985, p. 115)

Apesar das grandes divergências existentes entre estas duas concepções queremos dar destaque a um ponto comum entre elas e que é crucial para a consecução da presente discussão[63]. Ambos concordam que a relação entre as aplicações na renda fundiária em caráter especulativo e os investimentos produtivos dá-se por meio das taxas de retorno destas aplicações. No entanto, privilegiamos a interpretação de Rangel, pois na perspectiva histórica e espacial aqui estudada as oscilações da demanda são realmente pouco significativas e influenciadas por fatores particulares ao mercado imobiliário de cada cidade, o que não é o objetivo deste estudo. Assim, a explicação geral para o ascenso da importância dos empreendimentos imobiliários e da especulação fundiária no processo de colonização e desenvolvimento do Oeste Paulista entre os anos de 1900 e 1930 está no fato de que o padrão de acumulação resultante do pacto de poder entre os comerciantes export/import e os latifundiários cafeicultores entrava em declínio, com

[63] Para uma discussão pormenorizada acerca da perspectiva destes dois autores, recomendamos a leitura do artigo de Egler (1985), citado diversas vezes ao longo do texto e cuja referência completa consta nas Bibiliografia exposta ao final da dissertação. Em relação à perspectiva que assumimos neste trabalho, que busca entender a articulação entre as dinâmicas dos pactos de poder nacionais e o desenvolvimento do Oeste Paulista, a formulação de Rangel nos parece a mais adequada, pois, apesar de desconsiderar a demanda pela terra no processo de formação da renda fundiária, entendemos que este o faz pela amplitude temporal utilizada em suas análises, que considera os ciclos juglarianos e de Kondratieff como os principais motores do próprio capitalismo e em uma perspectiva que enfoca a formação social nacional.

perda de dinamismo e diminuição da riqueza gerada. Desta forma, atividades secundárias à economia cafeeira, como as empresas de colonização e a comercialização de terras rurais e urbanas ganham destaque e tornam-se mais atrativas conforme a manutenção da tendência de estagnação/declínio da economia cafeeira (investimento produtivo). Neste processo, os fazendeiros e donos da terra estabelecem diversas formas de implementação dos seus projetos de colonização.

A respeito da implementação destes empreendimentos de colonização e de especulação imobiliária, podemos dizer que esta assume diversos modos que perpassam desde grandes empreendimentos que fazem uso de propaganda e da produção e comercialização organizada de lotes, até a venda não planejada de glebas de terra sem nenhuma infraestrutura prévia, e desde a comercialização de propriedades rurais longínquas, até a venda de terrenos urbanos centrais, pois tudo ainda restava por organizar. Estes modos variavam de acordo com o responsável pelo empreendimento e com a posição das terras a serem loteadas na rede urbana paulista em formação. As informações encontradas até então para este trabalho sobre as diferentes maneiras que os proprietários de terras e empreendedores imobiliários encontraram para levar a cabo o parcelamento e a venda de suas propriedades não permite o desenvolvimento de uma tipologia destas ações, mas proporcionam descrições claras e específicas sobre suas atuações individuais.

Para a cidade de Araçatuba temos as informações apresentadas sobre o início da comercialização das terras rurais em sua região após as fases iniciais dos grileiros e posseiros, realizada por uma das várias empresas de terras e colonização fundadas pelos fazendeiros/comerciantes, exemplificando a atuação de cunho empresarial.

> Em 1919, Manoel N. da Cruz funda a *The San Paulo Land, Lumber & Colonization Company,* com o objetivo de parcelar e comercializar terras na zona noroeste de forma empresarial, ao contrário do que vinha ocorrendo, até então, já que o comércio de terras se dava de forma improvisada. Após sua constituição, esta empresa adquiriu 60 mil alqueires de terras entre os rios Tietê e Aguapeí/Feio. Seu objetivo foi vender lotes de pequenas dimensões, a partir de 10 alqueires, pagos parceladamente e destinados às atividades rurais. Até 1920, a empresa de Bento da Cruz já havia parcelado 38 mil alqueires e vendidos a mais de dois mil compradores brasileiros e imigrantes estrangeiros (PEDON, 2005, p. 19).

Em relação a um segundo momento de comercialização de terras, no qual um dos fazendeiros da cidade realizava o loteamento de suas terras para a formação de propriedades urbanas encontramos o relato do memorialista Fabriciano Juncal (1974, p. 31).

> …cortou e loteou o patrimônio São Joaquim e montou uma olaria tendo como empreiteiro Atílio Pinholi. Barbosa vendia os terrenos com tijolos e telhas, em pequenas prestações e preço abaixo do custo, pois o que ele queria era construir uma cidade.

A atuação dos proprietários fundiários em Presidente Prudente já foi bem diferente do que observamos em Araçatuba. Nesta cidade, tanto a criação de loteamentos urbanos como a delimitação das glebas rurais foi controlada desde o início por dois grandes proprietários de terras, o Coronel José Soares Marcondes e o Coronel Manoel Goulart, que foram os responsáveis pela formação do núcleo urbano primordial.

> A cidade de Presidente Prudente surgiu da implantação das Vilas Goulart e Marcondes (1917 e 1920), cujas jurisdições eram disputadas pelos municípios de Conceição de Monte Alegre e Campos Novos do Paranapanema. Não fora a única cidade surgida ao longo da Estrada de Ferro Sorocabana. Mas a política de loteamento urbano, implantada pelos Coronéis Goulart e Marcondes com o objetivo de promover rapidamente a venda dos lotes rurais das glebas Montalvão e Pirapó-Santo Anastácio, respectivamente, permitiu rápido povoamento da cidade. A colonização empreendida pelos dois coronéis e a própria concorrência que entre eles existia, animava a vida dos núcleos nascentes (SPOSITO, 1984, p. 59).

Nestes casos, foi nítido o interesse e os esforços despendidos por estes dois personagens em relação à expansão da cidade de Presidente Prudente, sendo forte sua atuação no espaço urbano, embora, como nos esclarece Abreu (1973). O loteamento de terras rurais também fora bastante significativo. O exemplo da cidade de Presidente Prudente é ainda mais interessante devido à diferença de atuação destes dois proprietários de terras. Isto porque, enquanto o Fazendeiro Manoel Goulart promovia os seus loteamentos com pouco planejamento, de forma desordenada, por vezes irregular, o proprietário José Soares Marcondes buscou produzir em moldes empresariais, com loteamentos mais bem planejados e devidamente regulamentados, em forma de tablado, constituindo inclusive uma

companhia loteadora (Companhia Marcondes)[64], e para atrair compradores se valia da difusão de cartazes de propagandas nos vagões de trens de passageiro. Segundo relatos de Abreu (1974), o processo de parcelamento dos lotes rurais deu-se com a construção de estradas vicinais e caminhos para o melhor aproveitamento e atratividade das propriedades, cujas testadas eram direcionadas à linha do divisor d'água, com a preocupação de que todos os terrenos tivessem acesso aos rios e córregos da região.

Apesar dos problemas que sua produção de loteamentos "pouco profissional" gerava, Manoel Goulart obteve maior sucesso em relação à comercialização de loteamentos, o que influenciou a expansão da área urbana para suas terras. Este sucesso era relativo à pouca burocracia e investimentos que fazia nos loteamentos, o que tornava a terra mais barata e sua posse mais rápida. Por vezes, em suas terras havia problemas por vendas realizadas sem escrituras e pela demarcação imprecisa dos lotes comercializados (ABREU, 1974).

A cidade de Marília, conforme pudemos abstrair das leituras realizadas, contou com a presença de um número maior de fazendeiros interessados nos lucros resultantes da incorporação de terras rurais a áreas urbanas. O núcleo principal de Marília foi formado entre o final da década de 1910 e início da década de 1920, com os proprietários de terras nitidamente se envolvendo na produção de loteamentos, o que resultou na criação de vários patrimônios. Destes, três se destacaram por comporem, mais tarde, o núcleo urbano inicial: Alto Cafezal (Antônio Pereira da Silva), Vila Barbosa (Coronéis Galdino Alfredo Almeida e José da Silva Nogueira) e Marília (Bento de Abreu Sampaio Vidal). Todos estes proprietários compraram as terras depois de já parceladas pela ação de diversas empresas colonizadoras, visualizando oportunidades de dividi-las e vendê-las como terrenos urbanos,

[64] A empreitada desenvolvida pelo primeiro **(Manoel Goulart)** era marcada pelo pioneirismo e pela falta de planejamento… Por um lado, este tipo de ação acabou por gerar conflitos dos mais diversos, dada a imprecisão da demarcação de lotes, a falta de documentação e outros problemas; sob outra perspectiva facilitou em muito a ocupação do espaço rural e do urbano, visto que esta se efetivava muitas vezes a partir de uma simples autorização do Coronel Goulart. No lado da fazenda Montalvão, ao contrário, as transações imobiliárias realizavam-se mais de acordo com a lei, pois suas escrituras eram logo providenciadas pela Companhia Marcondes. A organização empresarial que marcou este emprendimento terá provavelmente se refletido em preços mais elevados, tanto dos lotes rurais como dos urbanos. Assim como, a pouca organização, a despreocupação com os aspectos legais e a disponibilidade sempre presente do Coronel Goulart, para acolher e destinar terras aos que ali chegavam, eram aspectos que incidiam em preços mais baixos (SPOSITO, 1984, p. 71, adendo nosso).

contratando profissionais para a realização da divisão dos lotes e do traçado inicial, em forma de tablado (ZANDONADI, 2008; MOTTA , 2009).

Em relação à cidade de São José do Rio Preto, como aponta Whitacker (2003), sua ocupação remonta ao final do século XIX e remete a um desenvolvimento econômico fortemente ligado à agricultura, em contraste com as outras cidades. Isto porque sua ocupação ocorreu no auge do período do café, sofrendo mais fortemente as influências econômicas deste cultivo, chegando a ser uma das principais cidades produtoras de café da região na década de 1930 (WHITACKER, 2003).

Em relação aos empreendimentos imobiliários em São José do Rio Preto neste período, infelizmente não encontramos muitas informações. Todavia, o fato de ser área de ocupação mais antiga, feita no auge dos preços do café, pode significar que o processo de loteamento tenha sido diferente em suas terras. O que encontramos, no entanto, é a forte atuação dos fazendeiros em diversas atividades econômicas, como o comércio e a prestação de serviços públicos.

Devido à importância que a propriedade da terra assume neste momento histórico, até a década de 1930 os diversos aspectos da política, economia e sociedade das cidades do interior paulista eram influenciados pelos grandes proprietários fundiários. Este poder estava relacionado também a outros fatores, como o baixo desenvolvimento de outras atividades econômicas (comércio, serviços, indústria e serviços públicos), com o papel que a posse da terra assumia em uma área onde praticamente inexistia atividade prévia e pelo fato de que o surgimento de várias cidades deveu-se, em boa medida, à vontade de grandes proprietários de terras que, por meio de influência política e investimentos em companhias ferroviárias, e, por vezes, companhias de colonização, possibilitaram a ocupação e comercialização de suas propriedades. Ao tratar sobre o município de Presidente Prudente, Abreu (1974, p. 82) informa que:

> Qualquer movimento no sentido da criação do município não poderia dispensar, evidentemente, a participação do Coronel Goulart e do Coronel Marcondes. Eles eram os “donos” da Vila Marcondes e da Vila Goulart, grandes proprietários e comerciantes de terra, e já haviam assumido a posição de chefes daquela população… […] A política, não poderia, portanto, estar em outras mãos. Era uma decorrência natural do poder econômico, social e moral.

A pouca organização administrativa do Estado nacional naquela época, que se estruturava para atender às necessidades do comércio exterior, revestido da ideologia liberal, deixava os orçamentos municipais sem o mínimo controle, causando uma série de desperdícios dos recursos públicos e sua constante confusão com os interesses privados de sua elite política local (ABREU, 1974). Uma série de exemplos permeia as histórias destas cidades e podem ser encontrados nos autores aqui citados. O importante é que por conta deste mau gerenciamento de recursos, atrelado à baixa arrecadação destes municípios, vigorava a incapacidade do Estado de resolver os problemas mais elementares das cidades, como saúde básica, iluminação pública, saneamento, asfaltamento, dentre outros. Além da falta de recursos, havia o fato de que quando o governo estadual ilberava verbas para a contratação de serviços prestados por empresas privadas, não se encontravam empresas capazes de prestar tais serviços (ABREU, 1974)[65].

Em relação à política habitacional, encontramos poucas leis anteriores à década de 1930 e relativas apenas para a cidade de Presidente Prudente. A lei n.º 9, de 16 de julho de 1924, isentava de impostos a quem construísse de acordo com planta fornecida pela prefeitura e a lei n.º 7, de 18 de abril de 1925, que proibia a construção de casas de madeira no perímetro urbano (ABREU, 1972). Tais leis estavam em sintonia com os esforços governamentais de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, exemplos recorrentes em diversos autores que tratam sobre política habitacional durante a primeira república, já relatados no capítulo 2. Bonduki (1998) atribuiu este tipo de lei como característica do estado liberal que vijia à época e que tendia a enfrentar o problema da habitação com a regulamentação e normatização dos padrões construtivos e o incentivo à iniciativa privada para o suprimento do déficit de moradias, o que historicamente mostrou-se ineficaz.

Em relação às condições materiais dos municípios, por conta da precariedade do cenário urbano, os problemas relativos à habitação não pareciam tão significantes para seus moradores. Até a década de 1930, a maior parte das construções destas cidades era feita de madeiras aproveitadas das derrubadas para

[65] Esta era a tentativa de implementação nos município do interior, do "Instituto da Concessão de Serviços Públicos à empresas privadas estrangeiras", que vigorava nas grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro (RANGEL, 2005c). No entanto, o pequeno tamanho das cidades do Oeste Paulista, aliada a outros fatores como distâncias e dificuldades de comunicação possivelmente tornava desinteressante para estas empresas atender às demandas destas populações. Aliado ao baixo desenvolvimento econômico destas localidades, não foi de se estranhar a inexistência de interessados nas licitações para concessão de serviços públicos em tais municípios.

a construção de patrimônios e eram relativamente precárias, mas resultado da capacidade técnica que o estágio de desenvolvimento atual permitia, pois as olarias e serviços voltados para a construção só se organizariam a partir das décadas de 1930-1940. Os padrões construtivos variavam pouco e a maior parte da população morava no campo. Assim, devido às características da experiência em políticas habitacionais adotadas nos principais centros urbanos e sem razões extraídas das próprias condições materiais em que se encontravam para propor novas soluções, as políticas habitacionais nos municípios parecem ter repetido o esforço de normatização/regulamentação característico da ação estatal no modelo de produção rentista.

De maneira resumida, podemos dizer que a produção do espaço nos nascentes núcleos urbanos do interior paulista foi condicionada: pelo controle dos grandes proprietários fundiários, associado ao capital comercial; pela formação de patrimônios e a abertura de áreas de loteamentos cujo controle era exercido por dois ou mais proprietários de terras; pela produção de loteamentos que ora variavam do tipo tablado (quando havia planejamento), ora de forma irregular (sem planejamento); por loteamento em áreas contíguas, com pouco ou nenhum vazio urbano (grandes áreas de terrenos vazios), criando uma mancha urbana compacta; pelo traçado ferroviário, que é importante do ponto de vista estruturador, pois se apresenta como forte barreira física à mobilidade urbana entre os diversos setores da cidade; pelo baixo desenvolvimento da divisão social do trabalho e pela pouca oferta de materiais de construção (tijolos, telhas, etc.), que resultam na utilização de mão-de-obra familiar e do sobre trabalho para produzir casas de madeira (das áreas derrubadas).

A partir da segunda metade da década de 1930, começa a se alterar a situação social, política e econômica dos municípios estudados. Em primeiro lugar, relacionada à ascensão da burguesia industrial ao novo pacto de poder surgente com a revolução representada por Getúlio Vargas, há a centralização político-administrativa na esfera estadual e federal, o que obriga à melhoria dos gastos realizados pelos governos municipais, permitindo menor vínculo entre os interesses das elites locais e as aplicações de recursos dos municípios e resultando, por conseguinte, em melhoria da infraestrutura urbana (CITAR ABREU). A crise final da economia cafeeira, que eclodira como desdobramento da crise de 1929,

desestabilizara de vez os grandes fazendeiros/comerciantes, abrindo espaço para o crescimento de novas atividades tanto na cidade quanto no campo (novas culturas), favorecendo as dinâmicas econômicas locais, mas sem necessariamente ocasionar a substituição das elites dominantes.

Desta forma, em relação aos municípios de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, as décadas de 1930, 1940 e 1950 parecem configurar um momento de transição entre o pacto de poder anterior e o novo, ou, dito de outra forma, de destruição da antiga estrutura hegemônica e da (re)construção de uma ordem social amparada no novo pacto político. Esta transição se reflete nas leis municipais relativas à questão habitacional aprovadas entre as décadas de 1930 e 1950. É a partir da década de 1940 que detectamos maior presença de leis que enfocam a questão da habitação, mas ainda com reminiscências da lógica do estado liberal, como é o caso, na cidade de Araçatuba, da lei n.º 19, de 11 de outubro de 1948, que cria a Comissão de Arbitramento de Aluguel, responsável por resolver os conflitos entre locadores e locatários de imóveis em relação ao preço do aluguel. Na cidade de Marília, o decreto n.º 294, de 10 de abril de 1947, versou sobre a necessidade de todos os prédios urbanos que forem servir para aluguel passarem pela Comissão de Arbitramento de Aluguel[66] e em São José do Rio Preto, a Comissão de Arbitramento de Aluguel foi criada em 31 de outubro de 1946, pelo decreto municipal n.º 41.

No entanto, nos chama atenção, na cidade de Marília, a Lei n.º 93, de 18 de dezembro de 1948, que cria a "Comissão Administrativa da Casa Popular" (CACP). Tal Comissão tinha como objetivo "proporcionar às famílias residentes nesta cidade de Marília a obtenção de moradias, na forma estabelecida nesta lei". Segundo o texto da lei, a Comissão deveria se utilizar de terrenos vazios, desapropriados ou de propriedade púbica, para organizar a construção de casas a serem vendidas "às populações interessadas"[67], a serem pagas em prazo máximo de 15 anos. As vendas ocorreriam após sorteio dos beneficiários, priorizando 50%

[66] Criada pelo decreto municipal n° 257, de 12 de dezembro de 1946.
[67] Segundo o Artigo 8, da referida Lei, os interessados seriam: a) "operário domiciliado no município há mais de três anos; b) operário casado; c) dentre os casados, os que tiverem maior número de filhos sob sua dependência; d) dentre os que atendam os requisitos "a", "b" e "c", os que percebam menores salários.

das casas disponíveis aos funcionários e extranumerários[68] da Prefeitura Municipal. Os recursos para a operação da CACP faziam parte de crédito especial no valor de aproximadamente duzentos e cinqüenta e quatro mil cruzeiros, previsto na mesma lei de sua criação.

Na década de 1950 já podemos ver mudanças mais nítidas nas formas com que os municípios abordavam a questão habitacional. Em São José do Rio Preto, a lei municipal n.º 162, de 21 de maio de 1951, autorizou o poder público a fornecer gratuitamente a operários, plantas para a construção de casas residenciais de até quatro cômodos, incumbindo a Diretoria de Viação e Obras Públicas pela execução das obras. Em contrapartida, a lei estabelecia como requisitos para solicitação do imóvel que o demandante não possuísse prédios no município, que nunca tivesse antes solicitado tal auxílio e que, por fim, o valor da obra não ultrapassasse trinta mil cruzeiros. Três anos depois, a lei n.º 357, de 9 de agosto de 1954, autorizava o poder público a doar terrenos "devidamente urbanizados" à Fundação Casa Popular, para a execução de obras de "caráter social, ou de interesse coletivo"[69]. Em 1958, a lei n.º 563 proibia terminantemente a construção de casas de pau-a-pique no município.

Na cidade de Araçatuba, a lei ordinária n.º 140, de 30 de setembro de 1952 criou a "Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Extranumerários da Prefeitura Municipal", que possuía como um dos objetivos conceder "empréstimos e financiamentos para aquisição e construção de casas de moradias para os contribuintes e beneficiários…". Outra medida tomada no município foi a isenção do imposto predial e territorial urbanos a lotes de terras não vendidos e dotados de água, luz, esgoto, guias e sarjetas, com o objetivo de promover melhorias urbanas em novos loteamentos (Lei municipal n.º 517, de 17 de abril de 1959).

Na pesquisa das leis da cidade de Araçatuba, não foram encontradas, nesta década, informações a respeito de parcerias com a Fundação da Casa Popular. Apesar disto, encontramos informações que demonstram maior esforço no

[68] O termo extranumerário diz respeito aos trabalhadores que não fazem parte do quadro efetivo dos funcionários.

[69] Outras leis e decretos encontrados relativos à questão da habitação na década de 1950 no município de São José do Rio Preto são: Lei municipal n.° 452/56, que versa sobre a construção de casas populares a serem destinadas aos "servidores municipais, de serviços braçais"; Lei municipal n.º 563/58, que proíbe a construção dentro do limite territorial do município, de construções de pau a pique, seja para uso residencial ou não.; Lei municipal n.º 593/59, que autoriza a prefeitura a fornecer gratuitamente o HABITE-SE para as "casas residenciais operárias".

tratamento da questão habitacional por parte do poder municipal, como é o caso da Lei nº 170, de 25 de março de 1953, que destinava 10% da renda proveniente do "Imposto de Indústrias e profissões para a casa própria". Com estes recursos era permitido ao poder municipal: a compra de terrenos e sua doação para que os "operários" construíssem suas casas próprias; a construção de casas para operários em terrenos da prefeitura municipal ou adquiridos para esta finalidade; o financiamento da casa popular, até o limite de Cr$. 100.000,00, para que o trabalhador comprometa um máximo de 30% de sua renda mensal no pagamento das prestações.

A definição de "operário", dada pelo art. 7º da supracitada lei, abrange "todo empregado da indústria, comércio, agricultura e outras atividades, que perceber salário igual ou inferior a Cr$. 3.000,00 (três mil cruzeiros), e que prove essa sua qualidade com a Carteira Profissional, devidamente legalizada, exceto aquêle cuja lei não obrigue o uso de tal documento." Isto quer dizer que, apesar de abranger diversas categorias profissionais, o que poderia ser um sinal de inclusão, a obrigatoriedade da apresentação de Carteira Profissional à maioria dos possíveis reivindicantes em um cenário onde grande parte dos trabalhadores não tinha registro formal, é fator mais do que limitante à atuação do poder público. Não encontramos, até o término da pesquisa, informações sobre os resultados desta lei.

Em Marília, também encontramos algumas leis sobre habitação na década de 1950. Parte destas refere-se à CACP, como a autorização para a aquisição de terrenos no patrimônio Alto Cafezal (Lei n° 192, de 9 de agosto de 1950) e à regulamentação referente aos mandatos de seus componentes (Lei 511, de 17 de abril de 1959). A única informação sobre a produção da CACP que encontramos está na lei n.º 305, de 3 de março de 1951, e se refere à entrega da "primeira casa popular ao Expedicionário Marcílio Pinto". Assim como São José do Rio Preto, a cidade de Marília estabeleceu parceria com a Fundação Casa Popular já em 1949, por meio da lei n.º 106, por meio de doação de terrenos à referida instituição, fato que se repetiu em 1957 (Lei n.º 632). Além disso, em 1953 a câmara municipal aprovou a lei n.º 411, que concedia isenção de tributos a quem possuísse e residisse em sua casa própria, sendo revogada três anos depois.

As informações apresentadas até aqui mostram que a influência sofrida pelos municípios estudados, por meio das mudanças ocorridas na esfera federal no

período 1930-1950 – no que tange à nova postura sobre a questão habitacional, foi profunda e teve grande impacto nas próprias esferas municipais, as quais passaram a acompanhar a política executada nacionalmente. Queremos mostrar agora como tais mudanças aparecem na esfera privada e impactam na forma de produção do espaço urbano. A busca por informações referentes aos agentes produtores e as formas de produção de novos loteamentos para o período 1930-1960 são escassas e apresentam apenas fragmentos de um cenário mais amplo.

Sposito (1983, p. 77), sobre Presidente Prudente, informa que as décadas de 1940, 1950 e 1960 compreendem um período em que a cidade apresenta um ritmo lento de expansão, crescendo levemente na última década. Esta expansão, como informa a autora, era feita majoritariamente de modo individual, por pessoas físicas e proprietários de terras próximas às áreas rurais.

> Na cidade de Presidente Prudente, "A segunda metade da década de 50 marcou-se por uma paralisação no processo de implantação de loteamentos. Na década de 60, alguns se estabeleceram, caracterizando um pequeno crescimento espacial neste período, quando comprada ao verificado nos anos 40".

Para a cidade de Marília, Zandonadi (2005) informa apenas que a expansão urbana no início da década de 1960 dava-se em ritmo lento, o que pode indicar que seu comportamento no período apresenta similaridades com o da cidade de Presidente Prudente.

A cidade de Araçatuba, segundo Pedon (2005, p. 31), em contraste com as informações obtidas para as duas cidades anteriores, parece ter apresentado maior dinamicidade na produção de seu espaço urbano, entre 1940 e 1960.

> A década de 1950 é marcada pelo início de uma nova etapa no processo de expansão da malha urbana da cidade de Araçatuba. Sua principal característica é uma maior dinamização dos agentes produtores do espaço e maior dinamismo do mercado de terras.

Segundo o autor, a cidade de Araçatuba recebeu, no final da década de 1940, dois empresários originários de São José do Rio Preto, interessados em investir no mercado imobiliário local. Estes foram responsáveis pela constituição de duas empresas incorporadoras, a Construtora Paulista e a Imobiliária Mauá. A primeira delas, segundo Pedon (2005, p. 22), foi responsável pela incorporação de grandes glebas de terra à área urbana.

> Em 1944, o empresário Elísio Gomes de Carvalho criou a Construtora Paulista, comprou glebas e loteou uma grande área, dotando-a de uma grande avenida (a Avenida Brasília). Seus lotes possuíam alto preço e sua venda foi direcionada para a população de alta renda. Em junho de 1996, o jornal *O Estado de São Paulo* publicou um artigo enfatizando que o empresário Elísio G. de Carvalho era responsável por aproximadamente 40% do crescimento urbano de Araçatuba, pois o empreendedor loteou cerca de 12 milhões de m^2, distribuídos em 15 loteamentos, com 5.400 terrenos localizados em diversos pontos da cidade.

Sobre São José do Rio Preto, podemos deduzir que possuía, neste período, uma situação mais similar ao caso de Araçatuba, Em primeiro lugar, porque os empresários que atuaram nesta cidade vieram de São José do Rio Preto, de onde possivelmente trouxeram experiências e buscaram melhores condições, e, em segundo lugar, porque o ritmo de expansão da população urbana nesta cidade era muito mais intenso do que em Araçatuba ou dos outros dois casos estudados. A população de São José do Rio Preto, entre 1929 e 1970, aumentou de 27,8 mil para pouco mais de 122 mil habitantes, o que indica um crescimento de 4,5 vezes no período, ou quase cem mil pessoas em 40 anos. É possível imaginar que a demanda resultante de tamanho crescimento populacional tenha exigido da própria economia uma maior organização no processo produtivo de novos loteamentos, o que deve ter gerado oportunidades para o aparecimento de empresas especializadas como as que surgiram em Araçatuba.

Desta forma, enquanto a burguesia industrial exercia sua hegemonia sobre a sociedade brasileira a partir das metrópoles e grandes cidades nacionais, as relações de produção, incluída a produção do espaço, nas vastas áreas rurais e nas pequenas cidades do interior do país, ainda eram dominadas pelas elites latifundiárias regionais e pela burguesia comercial local. No entanto, o desenvolvimento de novas agentes e formas de produção de loteamentos nos centros regionais do Oeste Paulista, ainda que de forma pontuais, juntamente com a expansão do setor comercial e de serviços públicos, promoviam progressiva erosão deste quadro. Assim, apesar do grande impulsionador do processo de industrialização brasileira entre 1930-1950, o processo de Substituição de Importações, estar espacialmente concentrado nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo, as condições nacionalmente criadas para o seu funcionamento também permitiram o desenvolvimento de atividades no interior do país.

Nas cidades de destaque no interior de São Paulo, a partir da década de 1930, com o aparecimento e desenvolvimento de pequenas fabriquetas de tijolos e outros materiais de construção de alvenaria nos primeiros anos destes municípios, ocorreu uma progressiva mudança no padrão construtivo das residências, que progressivamente deixam de serem construídas em madeira para adotarem técnicas e materiais de construção mais sofisticados. Este aumento na sofisticação exige, assim como aconteceu na metrópole, elevação na eficiência e na qualidade da mão-de-obra empregada, o que cria condições para o aparecimento de grupos especializados no processo de produção de habitações. Todavia, este processo que estava acontecendo com grande ênfase na cidade de São Paulo, com a destruição do capital rentista, e que pode ser descrito como o momento de desenvolvimento do capital incorporador, ainda não tinha condições plenas para se firmar no interior.

4.2. Expansão urbana, atuação das COHABs e produção privada do espaço a partir da década de 1960

Conforme já apresentado no capítulo 2, na década de 1960 ocorreu o esgotamento do crescimento econômico baseado no modelo de substituição de importações, jogando a economia em um período de estagnação que durou até 1967. Como reação, reformas foram introduzidas a fim de preservar o padrão de acumulação constituído nas primeiras décadas do pacto de poder entre latifundiários e industriais, que tinha em sua essência o binômio “super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda” e o duplo processo de “destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional”. Tais mudanças implicaram: a) no desenvolvimento de um mercado de capitais, iniciado na reforma efetuada pelo PAEG nos anos de 1964-1967, b) na forte atuação do Estado nacional, que por meio da expansão da dívida externa captou grandes volumes de poupança externa para o investimento em empresas estatais e financiamento da economia nacional e c) na aceleração do desmonte do complexo rural e expansão das relações capitalistas no país, através da industrialização da agricultura (agroindustrialização).

Por intermédio destas reformas, o padrão de acumulação forjado na terceira dualidade manteve-se intacto, já que sua essência foi mantida. Na verdade, houve uma derivação do modelo de crescimento econômico, que até 1950 operou

por meio do desenvolvimento de novos ramos industriais, aproveitando a elevada capacidade de consumo dos grupos de maior renda e o grande contingente de trabalhadores mal remunerados concentrados nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de janeiro. Com o esgotamento da capacidade de criação de novos ramos industriais e a impossibilidade de contradizer a essência do próprio padrão de acumulação sobre o qual se assentavam as elites dominantes, a única saída foi a expansão espacial do modelo, ou seja, a reprodução de novos espaços de consumo e acumulação sobre as antigas áreas hegemonizadas pelos fazendeiros/latifundiários, provocando a reformulação dos termos do pacto de poder e a dissolução da influência destes no poder local[70].

Esta reprodução de novos espaços de consumo e acumulação atingiu fortemente as cidades de médio porte do interior paulista entre 1960-70, que passaram a se desenvolver em ritmo mais acentuado que a média estadual, concentrando a população de suas regiões de influência. Estas provinham em grande parte das áreas rurais dos municípios polarizados, expulsos pelo efeito concentrador que a expansão da agroindústria promove sobre a propriedade da terra, sendo estas populações atraídas pela posição crescente de centros regionais de comércio e serviços públicos e privados destes núcleos urbanos, consolidadas no período anterior (SPOSITO, 2004). O resultado foi a aceleração da expansão urbana que, em algumas cidades, até o início da década de 1960, avançava em ritmo lento.

Na cidade de Araçatuba, cuja produção do espaço foi relativamente dinâmica em comparação a outras cidades no período anterior, por meio da atuação da Construtora Paulista e da Imobiliária Mauá, as mudanças no processo de produção do espaço urbano se aceleraram ainda mais na década de 1970 (PEDON, 2005). Marília, conforme indica Zandonadi (2005), apresentou maior expansão

[70] Um dos fatores fundamentais para isso foram as rígidas regras impostas a respeito da aplicação dos recursos federais. Carvalho (1985), ao estudar a implementação do programa CURA na cidade de São Paulo, que, segundo ela, iniciou-se com a pretensão de promover melhorias das condições urbanas das comunidades e acabou sendo direcionado para o atendimento de interesses específicos, diz que apesar da rigidez imposta pelas regras do BNH para a liberação e continuidade dos financiamentos, havia leniência quando os desvios dos objetivos não significavam perda de retornos financeiros.

"Em linhas gerais, a atuação do BNH estará sendo reconhecida pela adoção de medidas, cada vez mais aperfeiçoadas, que objetivam garantir o retorno do capital investido e que impõem a marca da instituição às políticas propostas e realizadas. Dentro deste contexto será criado o Programa CURA. Com a sua instituição, novamente, procurar-se-á a reprodução de práticas já consagradas, estendendo-se a ele os mesmos mecanismos operacionais e financeiros ensaiados e consolidados a partir da política habitacional" (CARVALHO, 1985, p. 19).

urbana também a partir desta mesma década, mais que dobrando a área urbana até 1980, ocorrendo o mesmo no caso de São José do Rio Preto (AZEVEDO, 2004). Já para a cidade de Presidente Prudente, encontramos o mesmo cenário, descrito na seguinte citação.

> Na década de 70, Presidente Prudente conheceu expansão territorial urbana sem precedentes, especialmente a partir de 1976… Constatamos ainda, que as formas sob as quais se efetivou esta expansão diferem em parte, e em parte são mais amplas do que aquelas que impulsionaram o crescimento da cidade em outros períodos (SPOSITO, 1983, p.79).

Como destaca Sposito (1983), as características deste processo de expansão diferem quantitativa e qualitativamente do que ocorreu entre 1930-1960. No caso estudado pela autora, a cidade de Presidente Prudente, chamou-lhe a atenção o fato de que o processo de expansão da mancha urbana desta cidade se fazia em ritmo maior do que era exigido pelo crescimento da população urbana, e isto se devia fundamentalmente pela criação de lotes desocupados, que eram comprados pelos grupos de renda média e profissionais liberais da cidade, com a finalidade de os utilizarem como investimento ou "reserva de valor", no intuito de protegerem suas "poupanças" da corrosão inflacionária do poder de compra da moeda no período. O mesmo processo e/ou seu efeito, a expansão de "vazios urbanos", pôde ser constatado nas outras cidades aqui estudadas, como demonstram Zandonadi (2005) e Faleiros (1983), no caso de Marília, Pedon (2005), em Araçatuba, e Azevedo (2004), no caso de São José do Rio Preto. Este processo, como tentaremos demonstrar mais adiante, está relacionado com a dinâmica maior do padrão de acumulação fixado na terceira dualidade e insere-se no processo de reprodução de novos espaços de consumo e acumulação nas cidades do Oeste Paulista.

A concretização deste processo, no que diz respeito às cidades aqui estudadas deu-se através de três movimentos nítidos. O primeiro deles diz respeito à atuação do Estado e ocorreu por meio do financiamento e produção de habitações e de infraestruturas, que influenciaram sobremaneira a expansão urbana até a década de 1980, ajudando a capitalizar o setor da construção civil e dinamizando o mercado imobiliário. Em Presidente Prudente, o caso mais evidente dos efeitos de intervenção urbanística em uma cidade de médio porte, temos o exemplo do

"Parque do Povo", resultado do Programa Cura na cidade, que associou canalização de córregos e criação de áreas de lazer e que auxiliou na ocupação e valorização de extensa área que hoje é conhecida como Jardim Bongiovani, um bairro de classe média-alta (SPOSITO, 1983)[71].

O segundo movimento diz respeito à demanda por lotes urbanos vazios por segmentos de classe média e profissionais liberais, comprados como reserva de valor, e que resultaram na formação de diversos "vazios urbanos", com o intuito de protegerem sua "poupança" do efeito inflacionário, mas também de especularem com a terra urbana na expectativa de valorização futura provocada pelo mercado imobiliário.

O terceiro e último movimento é reflexo da erosão contínua que o binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda" provoca nas condições de grande parcela da população brasileira e de como a lógica empresarial de atuação do Estado no período 1960-1980 distribui espacialmente os investimentos públicos, concentrando-os nas áreas de residência das classes médias e altas e excluindo os grupos de menor renda. Trata-se do aparecimento e expansão nas cidades do interior paulista de "aglomerados subnormais", ou favelas, fenômenos antes restritos às grandes cidades, mas que aparecem no espaço urbano dos centros regionais do interior paulista como um dos efeitos da reprodução das novas condições de acumulação nesta área do estado de São Paulo.

A respeito do papel do Estado na produção e financiamento de habitações e de infraestruturas urbanas, podemos dizer que este foi, provavelmente, o principal responsável direto pelas grandes transformações dos espaços físicos das cidades analisadas e do próprio processo de produção do espaço urbano entre 1960 e 1980. Isto porque não somente estas ações foram responsáveis pela criação de parte considerável do estoque imobiliário das cidades (ver tabela 7), como, segundo consideramos, ajudaram a capitalizar o setor da construção civil e do mercado imobiliário[72] nos municípios.

---

[71] Para mais informações, ver: HORA, Mara Lúcia F. da. SILVA, Maria José Martinelli. A (re)estruturação da cidade: o papel exercido pelo poder público no processo de "valorização" de áreas urbanas. O Parque do Povo em Presidente Prudente – SP. IN: **Caderno prudentino de Geografia**. Presidente Prudente; AGB, n. 14, v. 1, p. 83-92, 1992.

[72] Azevedo e Andrade (1982) relatam que um dos problemas enfrentados pela Fundação Casa Popular ao investir fora dos grandes centros urbanos, era encontrar empresas capazes de construir o número de casas nas condições que os projetos imobiliários demandavam, não sendo raro quando,

Tabela 1: Número de unidades habitacionais produzidas pelo Estado e sua comparação com o estoque de domicílios existentes, entre os anos de 1970 e 1990*.

	COHABs	INOCOOP-SP	CECAP/ CDHU	Total	% do estoque total em 1990	% do crescimento entre 1970-90
Araçatuba	2.188	420	715	3.323	7,7%	15,2%
Marília	5.242	93	672	6.007	14,8%	26,9%
P. Prudente	3.050	270	813	4.133	9,3%	18,7%
S. J. do Rio Preto	1.278	120	592	1.990	2,5%	4%

Fonte: COHAB-Bauru, 2010; COHAB-CRHIS, 2010; COHAB-Riberão Preto, 2010; CDHU, 2010, INOCOOP-SP, 2010.

A tabela 1 mostra a relevância que a produção de conjuntos habitacionais pelas COHABs, pelo INOCOOP-SP e CECAP/CDHU possuiu no período 1970-1990 em relação ao estoque total de domicílios existentes nos municípios estudados. Segundo pudemos analisar, esta ação se deu de forma variada. Na cidade de Marília, pouco mais de 25% (um quarto) do crescimento do estoque habitacional entre 1970 e 1990 deu-se por meio de conjuntos habitacionais. Nas cidades de Presidente Prudente, a participação dos conjuntos habitacionais nesta expansão foi de 18,7% e nas cidades de Araçatuba, este número foi da ordem de 15,2%. Para o município de São José do Rio Preto, ao contrário de nossas expectativas , foi encontrado baixa participação das COHABs por meio da participação de conjuntos habitacionais. Até o fechamento deste trabalho, não conseguimos maiores informações sobre o porquê desta baixa amostragem. Estes números podem ser relacionados com erros na coleta e levantamento de dados ou na análise dos mesmos e, devido a esta suspeita, consideraremos apenas os números apresentados para as outras três cidades

Ressaltamos, no entanto, que a produção destes “blocos” de espaços habitados foi apenas parte do resultado das políticas habitacionais, havendo outra parte significativa relativa ao financiamento da aquisição de casas pelos grupos componentes das faixas de “mercado econômico” e do “mercado médio (acima de seis salários mínimos), que correspondeu à maior parcela dos recursos do BNH destinados à habitação (ver capítulo 2 deste trabalho). A predominância destes investimentos no volume total de financiamentos habitacionais já tinha sido

após concluírem o processo licitatório, verem a necessidade de repartir o empreendimento em etapas a serem realizadas por várias destas empresas.

constatada em nossa monografia sobre o espaço de Ourinhos, quando identificamos que a maior parte das habitações havia sido financiada via Caixa Econômica Federal (com repasse do BNH)[73]. Todavia, devido a escassez de tempo para a realização deste trabalho e o número destas cidades, este procedimento não pôde ser realizado.

Um importante efeito dos conjuntos habitacionais sobre o espaço urbano das cidades aqui estudadas foi o de induzir a expansão urbana em determinadas direções. Pedon (2005, p. 23), ao discorrer sobre os conjuntos habitacionais na cidade de Araçatuba, apresenta considerações a respeito do impacto desta produção imobiliária no espaço urbano das cidades do Oeste Paulista.

> Os conjuntos habitacionais populares constituem grandes indutores de ocupação urbana, sobretudo a partir da década de 1970, após a criação de vários organismos prestadores de serviço nessa área. A este respeito, Falconi da Hora e Sousa (1995), depois de realizar estudos sobre a dinâmica habitacional das principais cidades do Oeste Paulista, afirmam que, a partir da década de 1970, os conjuntos habitacionais e loteamentos populares implantados com financiamentos públicos são predominantes no processo de expansão espacial das cidades, com forte tendência a se concentrar em áreas distantes dos centros comerciais e de serviços. Para as autoras, esse perfil predominará, também, nas décadas seguintes…

Na cidade de Marília, os conjuntos produzidos pela COHAB-Bauru foram muito expressivos e parecem ter influenciado a expansão urbana, segundo Zandonadi (2005, p. 46), direcionando a expansão do tecido urbano nas direções norte-sul.

> Os anos de 1960 e 1963 foram, de acordo com Guidugli (1979), marcados pela queda no ritmo de crescimento demográfico, resultando num declínio no ritmo de expansão, que foi retomado em 1964, ano de criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), ritmo esse que foi intensificado a partir da década de 1970. Até esse período, a implantação de novos loteamentos tinha como característica a extensão do tecido urbano em continuidade aos loteamentos já existentes, sendo que, loteamentos implantados em descontínuo eram exceção. Contudo, entre meados da década de 1960 e o inicio da década de 1970, a expansão territorial da cidade começou a se efetuar em níveis superiores ao do crescimento populacional, quando as descontinuidades territoriais passaram a ser tendência, ao invés de exceções. Tais loteamentos, implantados na década de 1970 em descontínuo à malha urbana já constituída, tinha características “populares”, destinados aos segmentos sociais de

[73] BOSCARIOL, Renan Amabile. **Formação socioespacial e expansão urbana do município de Ourinhos/SP.** 2008. 185 f. Monografia (bacharelado em Geografia). Campus de Ourinhos - Universidade Estadual Paulista, UNESP, Ourinhos, 2008.

> menor poder aquisitivo, com lotes de pequenas dimensões e muitas unidades habitacionais.

Para ver o resultado da construção de conjuntos habitacionais nas cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, ver os mapas V, VI, VIII, e IX, constantes em anexo no final deste trabalho.

Apesar do considerável impacto gerado pela construção dos conjuntos habitacionais no espaço urbano da maior parte das cidades aqui estudadas, estes podem ser considerados, juntamente com as grandes intervenções urbanas financiadas pelo Programa CURA, como a manifestação física mais direta da Política Nacional de Habitação formulada no período militar. Estas obras contêm dentro de si a essência das lógicas gerais da atual dinâmica da acumulação vigente e, em um sentido mais amplo, segundo hipótese que lançamos neste momento, servem para a reprodução espacial do atual padrão de acumulação, na medida em que não só ratifica o binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda", como favorecem o desenvolvimento de um setor da construção civil e a moderna incorporação capitalista nas cidades do Oeste Paulista, como podemos constatar pelos dados sobre os responsáveis pela execução destes empreendimentos, fornecidos por Fernandes (1998) e nos sites das próprias COHABs, além das indicações de Sposito (1983), Mellazo (1993), Pedon (2005) e Azevedo (2004), que apontam ser este o momento de intensificação da atuação das empresas privadas.

Sobre o segundo movimento que marcou a produção do espaço urbano das cidades do Oeste Paulista, e que também está diretamente relacionado com o padrão de acumulação vigente na terceira dualidade, mas cuja manifestação espacial é menos evidente, apesar de tão importante quanto os conjuntos habitacionais, diz respeito à utilização ampla do uso da terra como reserva de valor e forma de investimento por detentores de pequenas e médias poupanças. Segundo Faleiros (1983), este movimento de inversão de poupanças em terrenos urbanos ocorreria pela dificuldade destes pequenos e médios poupadores se valerem de aplicações protegidas pelos mecanismos de correção monetária, tornando-os vulneráveis à corrosão inflacionária.

> O específico desse momento é que ele se dá num contexto em que o modelo brasileiro não abre oportunidades de investimentos produtivos aos pequenos e médios aplicadores. Há um potencial de

> poupança que acaba sendo alocado em aplicações improdutivas ou de baixo efeito multiplicador. E se expressa, entre outras aplicações, na compra de lotes urbanos, uma estranha “mercadoria” de muita saída (FALEIROS, 1983, p. 3).

Os efeitos deste processo no espaço urbano deram-se em larga escala, pois, no início da década de 1980, cerca de 43% de todos os lotes urbanos da cidade de Marília eram terrenos vazios (Faleiros, 1983). Em Presidente Prudente, Melazzo (1993) apresenta situação similar. Em 1988, ao considerar a área modal dos terrenos negociados de 252 m^2 e multiplicar este valor pela população da cidade naquele ano, concluiu que os 26.240.741,45 m^2 de área urbana total excediam em muito a demanda estimada de 12.897.180 m^2, mesmo constando do número total as áreas reservadas ao lazer e à circulação.

Esta demanda, segundo pudemos abstrair das leituras de Mellazo (1994) e Sposito (1983), foram atendidas pela produção de empresas loteadores, especializadas na incorporação de áreas rurais ao tecido urbano. De acordo com Sposito (1983), esta produção se diferenciava da realizada no período anterior a 1960, quando era fruto de iniciativas dos próprios donos das terras a serem incorporadas ou de empreendedores individuais.

A expansão da oferta de terrenos vazios deu-se majoritariamente na periferia das cidades estudadas e envolveu um duplo processo especulativo. O primeiro deles era a especulação ampla, produzida pelo já mencionado movimento de busca por pequenos e médios poupadores de lotes urbanos como forma de investimento/reserva de valor. O segundo dá-se no interior dos loteamentos e é fruto da estratégia de valorização empregada pelos incorporadores (Sposito, 1983). A autora, em seu texto, nega a noção de “terras em pousio social”, que seriam terras envoltas por tecido urbano postas sem utilidade como estratégia de valorização por parte das empresas incorporadoras. Sposito (1983) concorda com Rolnik e Bonduki, de que a especulação imobiliária, enquanto lógica de valorização capitalista, dá-se muito mais no interior dos loteamentos, enquanto no resto da cidade esta ação se daria de forma anárquica. Assim, as empresas venderiam lotes e terrenos em etapas, a fim de aproveitar as diferentes valorizações que o empreendimento alcança no tempo, atraindo primeiramente os consumidores, ou seja, os interessados em construir residências, com a venda de terrenos nas áreas menos

valorizadas do loteamento, para só depois comercializar os terrenos mais bem situados (SPOSITO, 1983), atraindo também, nesta segunda leva, investidores.

Outro fenômeno que marcou o crescimento das cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, diz respeito ao terceiro movimento que assinala a concretização das condições de acumulação que estão relacionados com esta fase da terceira dualidade, o aparecimento e expansão dos loteamentos irregulares e dos aglomerados subnormais. “A casa própria se constitui numa fórmula encontrada pelo trabalhador, como expediente de reprodução, para subsistir na situação em que o salário se situa abaixo do custo de reprodução da força de trabalho” (BONDUKI & ROLNIK, 1982, p. 127). A relação entre a utilização pelo trabalhador de expedientes alternativos como forma de obtenção da casa própria e o padrão de acumulação instituído na terceira dualidade já foi discutido no capítulo 1 e não a reproduziremos aqui. A busca de tais expedientes surge como o outro lado da estrutura (desigual) de mercado que resulta do padrão de acumulação e que impele parte considerável da massa trabalhadora à busca de soluções fora da economia formal (circuito inferior).

A primeira favela em Presidente Prudente surgiu no ano de 1959, nos arredores do Parque Furquim, zona leste da cidade, mas é no final da década de 1970 que este tipo de ocupação se intensifica (BORGES, 2009). Na cidade de Marília, os loteamentos irregulares surgem a partir da década de 1970, segundo Zandonadi (2005), ocupando as áreas periféricas próximas às encostas do planalto da cidade de Marília, preterida pelo mercado imobiliário. Azevedo (2004) cita também a década de 1970 como o momento em que as favelas e áreas de ocupação ilegal se expandem por toda a periferia da cidade de São José do Rio Preto, preservando as áreas ao oeste e sudoeste, locais onde, segundo o autor, são os locais de ocupação dos segmentos de maior renda e onde a propriedade fundiária e a atividade agrícola são mais dinâmicas, dificultando a formação de loteamentos ilegais. Para a cidade de Araçatuba, Pedon (2005) também indica a década de 1970 como o momento em que se expandem as ocupações ilegais no município de Araçatuba.

Apesar da falta de alguns dados para parte das cidades analisadas, podemos tecer algumas considerações preliminares sobre estes que consideramos como movimentos concretos no espaço da reprodução das novas condições de

acumulação nas cidades do Oeste Paulista. O que queremos indicar é que os três principais efeitos da expansão da área urbana no período em questão, a criação de conjuntos habitacionais populares/intervenções urbanísticas, o surgimento de "grandes vazios" no terreno urbano e o desenvolvimento de áreas de ocupação ilegal e de favelização podem ser entendidos à luz da dinâmica econômica imposta pelo padrão de acumulação resultante do pacto de poder entre latifundiários e industriais, no pós-1960.

A partir da década de 1960, notamos mudanças quantitativas e qualitativas nas legislações sobre habitações nas cidades estudadas. Tais mudanças visaram adequar a estrutura pública municipal com a nova política habitacional dos militares, com a criação do SFH e do BNH. Na cidade de São José do Rio Preto, inicia-se no ano de 1966 a parceria com a CECAP, por meio da doação de duas áreas de terrenos para a construção de casas populares e loteamentos (lei n.° 1186/66 e lei n° 1233/66). Na década de 1970, mais parcerias são estabelecidas, agora com a COHAB-Bauru[74] (lei n.º 1.616/72) e diretamente com o BNH. Além disso, novas parcerias com a CECAP[75] resultaram na construção de 508 casas do Conjunto Habitacional CECAP.

No ano de 1979, temos outro marco na política habitacional de São José do Rio Preto, com a criação da Empresa Municipal de Construções Populares (Lei n.º 2.476/79), com o objetivo de "encarregar-se da execução de um programa habitacional destinado às faixas da população de baixa renda". Para tanto, a EMCOP era autorizada a: promover desapropriações conforme determinação do poder público municipal, com a finalidade de construir conjuntos habitacionais; vender, locar e ceder em locação, imóveis com o intuito de atender seus objetivos; celebrar acordos com entidades públicas ou privadas, visando atender seus objetivos; realizar operações de crédito com o intuito de desenvolver as atividades de sua competência.

Na cidade de Marília, as primeiras ações que mostram o alinhamento do município com a Política Nacional de Habitação dos militares datam da segunda metade da década de 1960. Por meio da lei n.° 1.417/66 e da lei n.° 1.432/67, a

[74] Lei municipal n.° 2.031 /76, que autoriza a prefeitura municipal a contrair empréstimo concedido pelo BNH para a execução do programa municipal de pavimentação do sistema viário.
[75] Lei municipal n.° 1.749/73, que autoriza auxílio financeiro ao "Centro de Treinamento de Mão-de-obra" da CECAP e a Lei n.° 1.953/75, que autoriza doação de novos terrenos à CECAP.

Prefeitura municipal de Marília estabelece convênios com a COHAB-Bauru, com o objetivo de utilizar seus serviços na construção de conjuntos populares em sua área urbana. O primeiro empreendimento construído pela COHAB na cidade, com recursos oriundos do BNH, foi o Conjunto Habitacional Castelo Branco, localizado ao norte da área urbana (ver mapa).

Para que a produção destes conjuntos habitacionais e obras de desenvolvimento urbano pudessem ocorrer, foi necessário o desenvolvimento das capacidades administrativas e de gestão dos municípios, subordinadas à lógica do SFH. Assim é que em 1977 há, no município de Presidente Prudente, a criação da Companhia Prudentina de Desenvolvimento (PRUDENCO), responsável pela execução de diversos serviços públicos, inclusive asfaltamento de vias públicas, terraplanagem, limpeza pública, fabricação e fornecimento de peças de concreto, pré-moldados, lajes, e outros além da atuação em projetos de habitação. (Lei n.º 1.880/97). Em 1979, na cidade de São José do Rio Preto, criou-se a Empresa Municipal de Construções Populares (EMCOP), cujos objetivos se assemelhavam às cooperativas habitacionais, podendo atuar na construção, comercialização e financiamento de casas populares, além de promover desapropriações de terrenos que estivessem em desacordo com a lei (Lei n.º 2.476/79).

4.3. Política habitacional na redemocratização: três fases na formulação da política habitacional

A partir de 1980, três formas espaciais ampliaram sua presença no espaço urbano das cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio preto. A primeira delas são os condomínios e/ou loteamentos fechados, produtos imobiliários direcionados para os grupos de renda alta e média-alta, que se disseminam no espaço urbano do interior paulista. Estes produtos surgem pela primeira vez na década de 1970, nas cidades de São José do Rio Preto e Presidente Prudente, (SPOSITO, 1983), mas somente a partir das décadas de 1980 e 1990 se generalizam (SOBARZO, 2005, SANTOS, 2009). A segunda forma espacial que se expande nos municípios estudados são os loteamentos irregulares de baixa renda, as favelas e outras formas de submoradia, produzidas pelos segmentos da população de menor renda, como única forma de acesso à moradia e à cidade. Estas também surgem a partir do período passado, sendo que em Presidente

Prudente sua presença é constatada desde 1959 (BORGES SILVA, 2009). A terceira e última forma espacial que se dissemina nas cidades estudadas são os loteamentos e conjuntos habitacionais produzidos pelo estado e voltados para os grupos de menor poder aquisitivo. Estes, embora já existissem anteriormente, possuem lógicas e formas distintas daqueles produzidos sobre a égide do BNH, e são frutos das mudanças que a política habitacional passou a partir da redemocratização (descentralização administrativa e financeira, buscas de expedientes alternativos para barateamento do processo produtivo).

Neste ponto, queremos dizer que não perseguiremos a montagem deste período com o mesmo nível de rigor para os períodos anteriores, mas apenas esboçaremos o que acreditamos serem as principais determinantes postas neste momento histórico, buscando relacioná-la com a situação encontrada nos municípios estudados, limitando nossa discussão à questão da política habitacional.

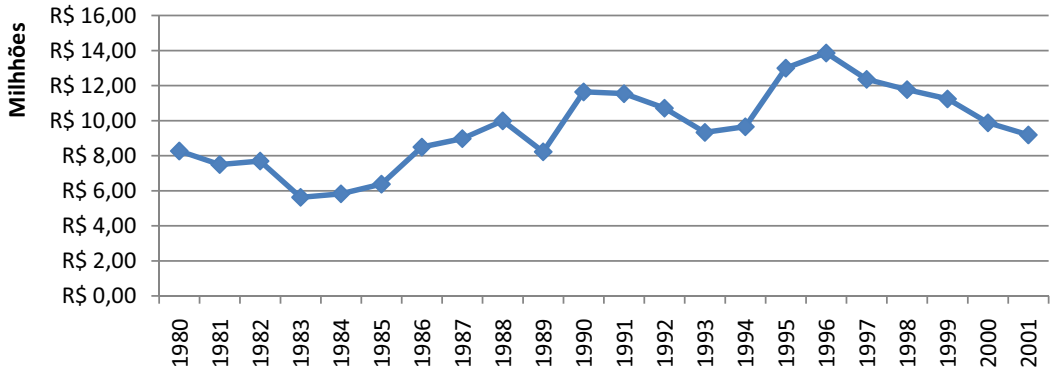
A ampliação e a expansão das supracitadas formas no espaço urbano destas cidades, embora sejam resultados de fatores aparentemente não relacionados, estão interligadas por uma lógica comum, que deriva da situação de desigualdade socioeconômica, herdada do pacto de poder anterior. Conforme já referido no capítulo 2, com o final do governo militar, há a dissolução do pacto de poder entre os latifundiários e os industriais, o que abre oportunidade para o surgimento de um novo pacto de poder, que, segundo Rangel (2005) deveria se dar entre a burguesia industrial (menos dinâmico e herdeiro do poder político) e o novo capital financeiro (mais dinâmico e detentor do poder econômico).

Esta conformação não ocorreu, dando lugar, por sua vez, ao que parece ser uma desorganização de nossas elites em nível nacional. Frente a essa desorganização, não houve a constituição de outro pacto nacional capaz de instituir nova fase de dinamismo econômico, o que nos restou a repetição das antigas fórmulas de acumulação já conhecidas de nossas elites. Figura entre estas, a desigualdade de renda originada do binômio “super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda”. Sobre esta condição de desigualdade e estagnação econômica sobre a qual se funda e se desenvolve o Brasil no pós-1980, e que adquire legitimidade através do ideário neoliberal, radicalizam-se as lógicas espaciais observadas no período anterior, já que a lógica de acumulação permanece, mas sem o dinamismo econômico anteriormente presente.

A partir da segunda metade da década de 1980, conforme já visto no capítulo 2, a crise econômica brasileira esgotou a capacidade de investimento do estado nacional e toda a estrutura de financiamento habitacional calcada no Banco Nacional de Habitação e no SFH entrou em colapso. Até o final da década de 1990, o governo Sarney, mesmo após a extinção do BNH, manteve os moldes da política habitacional, postergando as necessárias mudanças no sistema. No governo Collor, a partir de 1991, outra crise atingiu o SFH, pois, devido a suspeitas de corrupção e de desvio de recursos do FGTS, o conselho curador do fundo declarou paralisados os repasses para financiamento habitacional (CARMO, 2006). Neste cenário de escassez de recursos, as prefeituras municipais e os estados viram-se impelidos a buscar novas estratégias para suprir o vácuo deixado pela política federal no setor habitacional, utilizando-se de seus próprios recursos e de parcerias com outros órgãos estaduais e internacionais.

No ano de 1994, iniciou-se a gestação de uma nova Política Nacional de Habitação, no governo FHC, concluída em 1996, mas frustrada devido à crise econômica de 1998, quando novamente houve o comprometimento da capacidade de investimento do Estado nacional (BONDUKI, 2008). Com a lei da responsabilidade fiscal (Lei federal n.º 101, de 2000), e outras medidas que restringiram os gastos e a capacidade de investimento dos estados e municípios, ficaram comprometidos diversos programas de iniciativa municipal, inclusive os voltados para o setor da habitação. O gráfico 17 demonstra em números a situação descrita acima.

Gráfico 17: Média estadual das despesas municipais em habitação e desenvolvimento urbano, entre os anos de 1980 e 2001.



Fonte: Fundação SEADE, 2009

Podemos ver, pelo gráfico 17, que a partir do ano de 1985, há uma expansão crescente dos recursos despendidos pelas prefeituras paulistas para habitação e desenvolvimento urbano. Isto está relacionado não somente com a diminuição dos recursos disponíveis na esfera federal, por meio da falência do BNH, mas também com a descentralização administrativa promovida pela constituição de 1988 (ARRETCHE, 1996). A partir de 1996, no entanto, os investimentos municipais apresentaram queda progressiva, o que provavelmente deve-se ao agravamento das contas nacionais e as posteriores medidas tomadas pelo governo federal para a redução do déficit público nacional, com vistas à obtenção de empréstimos internacionais motivado pelo esgotamento das divisas brasileiras. A partir de 2003-2005, conforme vimos no capítulo 3, com a recuperação econômica do país e a formulação de um novo Plano Nacional de Habitação, a atuação do governo federal em relação à política habitacional ganha peso, dando ênfase na produção e subsídio às populações de baixa renda e a programas de urbanização de favelas.

Em relação aos municípios estudados, o período em questão pode ser divido em três momentos distintos. No primeiro, dada a instabilidade política e econômica na esfera federal e a existência de programas e estímulos à descentralização da política habitacional para estados e municípios, há a predominância de ações de cunho local, marcadas principalmente por políticas de desfavelamento, baseadas em mutirão/autoconstrução ou na doação ou venda de lotes urbanizados, financiadas com recursos orçamentários do próprio município e em parcerias com o governo estadual e o federal. No segundo momento, há queda nos gastos habitacionais dos municípios com habitação e manutenção do baixo investimento pelo governo federal. Por outro lado, o governo estadual se faz cada vez mais presente, com a produção de diversos conjuntos habitacionais pela CDHU, sendo que a utilização de empresas privadas para esta produção torna-se dominante. No terceiro e último momento, o que acompanhamos é uma expansão constante na destinação de recursos pelo governo federal, tanto para a produção de habitações de interesse social quanto para o estímulo à aquisição de habitações via mercado. Há a intensificação da participação dos municípios, com estímulo para a elaboração de planos e fundos locais voltados para a habitação de interesse social, além de recursos para o desenvolvimento de capacidades institucionais e

administrativas locais. Em contaste, a produção de habitações via CDHU cai drasticamente.

Discutiremos agora o primeiro momento que marcou a política habitacional nestes municípios. Concentramos esta discussão nos casos de São José do Rio Preto e Presidente Prudente, devido à maior quantidade de informações encontrada sobre os programas habitacionais implementados por estas cidades.

A cidade de São José do Rio Preto intensificou suas políticas habitacionais no final da década de 1980, como reação ao crescente ritmo de expansão de favelas e ocupações irregulares nas periferias da área urbana. Segundo Santos (2009, p. 64), após um período de expansão da instalação de parcelamentos irregulares e favelas que se multiplicavam na área urbana e na periferia, a partir da segunda metade da década de 1980 instala-se

> …uma ambiciosa política de habitação popular. Entre 1986 e 1990, foram lançados seis loteamentos destinados à habitação popular, totalizando 8.800 lotes infraestruturados, divididos em seis loteamentos. Os lotes eram vendidos seguindo vários critérios para a seleção de compradores, privilegiando as famílias que morassem a mais tempo na cidade, os mais velhos, com maior número de dependentes e que tivessem menor renda.

Estas ações fizeram parte de um ambicioso plano elaborado pelo município de São José do Rio Preto, consubstanciado na **Política Municipal de Desenvolvimento Habitacional** (PMDH), que fixava diversas metas e ações para a consecução de vários objetivos, dentre eles, “manter próximo de zero o déficit habitacional da cidade; eliminar as sub-habitações da cidade” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1988, p. 3), além de muitos outros objetivos ambiciosos.

Conforme consta no próprio documento original, a produção da PMDH remonta ao início da década de 1980, e foi fruto de um esforço acumulativo no tempo. De 1983 até 1985, a EMCOP realizou estudos de caso com o intuito de levantar informações sobre a demanda habitacional na cidade. Concomitante aos estudos feitos pela EMCOP, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLAN) realizou um estudo comparativo “entre as principais experiências habitacionais em desenvolvimento no Brasil”, os casos de Salvador, Goiânia, Bauru, Curitiba e programas do BNH (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1988, p. 5). Já no ano de 1986, a SEMPLAN promoveu amplo levantamento da demanda habitacional no município, resultando em um número preliminar próximo de 13 mil famílias e fixou critérios para

a seleção dos demandantes, entre os quais limite de renda até cinco salários mínimos mensais, a obrigatoriedade de residir na cidade a pelo menos um ano e a exigência de o demandante não possuir imóvel próprio.

A PMDH era constituída de cinco programas e envolvia a Caixa Econômica Federal, a CDH, o setor privado e a EMCOP. O maior programa era denominado de “Nossa Terra” e tinha como objetivos principais “prevenir a favelização da cidade; oferecer moradia a população com renda até cinco salários mínimos que morem na cidade há mais de 02 anos”, além de fornecer acesso à população não atendida pelo SFH. Este programa complementava a ação do programa de desfavelamento, cujo objetivo era erradicar as favelas existentes na cidade e prevenir a formação de novas favelas (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1988). Os outros três programas que compunham a PMDH eram: “Programa de Casas Econômicas”, voltado para atender a população de até sete salários mínimos e captar recursos com venda de lotes para a reaplicação na política habitacional do município; “Programa COHABs”, voltado para o mesmo segmento de renda que o programa anterior, mas direcionado para a ocupação de espaços vazios urbanos, com o intuito de aproximar seus moradores dos locais de trabalho ou de moradia original; “Programa CDH”, com os mesmos objetivos do plano anterior.

Para o financiamento desta política foram utilizadas verbas repassadas pela Caixa Econômica Federal e pela CDH, por meio do Programa Municipal de Habitação (PMH), e do próprio orçamento municipal. A partir de 1989, foram incorporadas às verbas da PMDH, repasse dos recursos obtidos com a venda dos primeiros lotes produzidos. Assim, entre 1986 e 1990, segundo Santos (2009), foram produzidos 8.800 lotes infraestruturados em 6 loteamentos diferentes, sendo que 5 mil lotes em apenas um loteamento, o Solo Sagrado, do Programa Nosso Teto (ver mapa anexo no final do trabalho).

Na cidade de Presidente Prudente, uma medida tomada pelo poder local em relação ao problema habitacional no município foi a elaboração do **Programa de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados**. Segundo Sousa (1993), em Presidente Prudente, até o ano de 1982, haviam sido construídas 2.609 uhs, em 10 conjuntos habitacionais. Entre 1983 e 1986, houve um hiato na produção de novos conjuntos, que Sousa (1993) atribuiu à falência do BNH. A partir de 1987, novos conjuntos foram produzidos, em parceria com a CDH, por meio do Programa

Municipal de Habitação. A COHAB-Bauru também atuou neste ano, construindo dois conjuntos habitacionais, totalizando 533 unidades habitacionais. A COHAB-CRHIS, por sua vez, estabeleceu parcerias com o município para construir 6 conjuntos habitacional entre 1990 e 1992, totalizando 3.396 unidades habitacionais, no mesmo período. Esta produção ocorreu com os recursos do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), instituído no Governo Collor (BORGES SILVA, 2009).

Entre 1989 e 1990, a prefeitura de Presidente Prudente implementou dois programas habitacionais, voltados para atender a manifestação de movimentos populares: o "Programa de Desfavelamento e Lotes Urbanizados", que vigeu até 1996. De acordo com Borges Silva (2009), o levantamento de informações para elaboração do projeto inicial avaliou a existência de 66 áreas de ocupação irregular, totalizando 3.353 mil pessoas e uma demanda de 776 unidades habitacionais. Entre os objetivos estavam,

> a legalização das moradias por fixação ou deslocamento; melhoria das condições de moradia através da construção de novas habitações e implantação de infraestrutura; participação da população nos encaminhamentos, com amplo esclarecimento; integração com as secretarias municipais; acompanhamento técnico (social e físico); remanejamento temporário das famílias durante o período de recuperação das áreas e construção das casas; acompanhamento na mudança das famílias para as novas casas; desenvolvimento de programas sociais voltados à saúde, lazer, trabalho e educação (BORGES SILVA, 2009, p. 11).

Para o financiamento deste programa repetiu-se a fórmula da PMDH, de São José do Rio Preto, que envolveu a parceria com a CDH (Programa Municipal de Habitação e programa SH3), a Caixa Econômica Federal (por meio do PAIH) e recursos orçamentários, além da possibilidade de reaplicar os recursos obtidos com a venda de terrenos à população[76]. Segundo Borges Silva (2009, p. 11), na execução do programa, apenas o plano de financiamento e o deslocamento dos moradores foram cumpridos, sendo os demais objetivos deixado de lado. Entre 1990 e 1991, novas irregularidades surgem, com a restrição de acesso apenas às famílias cadastradas sendo ignorada pela administração política na época, com objetivos claramente clientelistas (FERNANDES, 1998; IKUTA, 2000).

[76] Como plano de financiamento dos terrenos e embriões, os habitantes teriam um prazo de cinco anos para fazer o pagamento em parcelas mensais cujo valor mínimo variava entre 10% a 20% do salário mínimo, com uma entrada entre 1 a 2 salários mínimos vigentes (BORGES SILVA, 2009, p. 11).

O saldo final do **Programa de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados,** resultou em aproximadamente 4.200 unidades habitacionais e lotes comercializados (SOUSA, 1993), sendo que três quartos destes em apenas dois conjuntos habitacionais, o Ana Jacinta (2.600 uhs) e o Mario Amato (500 uhs). Diferentemente do PMDH de São José do Rio Preto, não houve grande preocupação em relação à produção destes loteamentos em contigüidade à área urbana, já que, tanto o Ana Jacinta quanto o Mario Amato foram produzidos em áreas distantes ao sul da cidade, com vastas porções de terrenos vazios se interpondo entre estes bairros e a mancha urbana (ver mapa VIII no anexo I).

Nas cidades de Araçatuba e Marília, também houve a criação de programas habitacionais pelas administrações locais. Em Araçatuba foi criado em 1988 o **Programa de Desfavelamento e Construção de Casas Populares**, que contou também com recursos do Plano Municipal de Habitação, da CDH, que adotou tanto a produção de loteamentos irregulares, quanto a produção por mutirão (Lei municipal nº 3.205/88; CDHU, 2010)

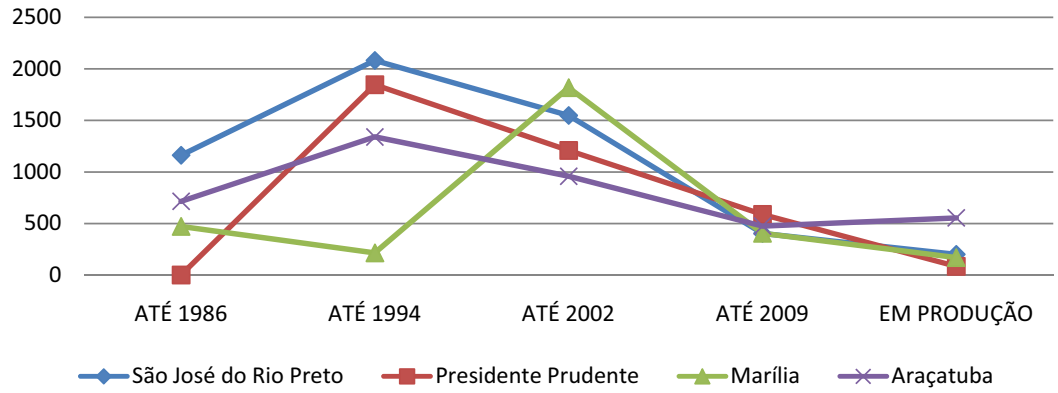
Na cidade de Marília, não encontramos até o fechamento deste trabalho informações específicas sobre os programas habitacionais executados pelo município. Em 1991, pela lei municipal nº 3.685, é criado o **Programa de Desfavelamento do Município de Marília**, "com a finalidade de extinguir todas as favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subumanas de habitação, construídas clandestinamente em áreas do município ou em áreas de uso comum do povo". Este programa encarregava a Empresa de Desenvolvimento Urbano de Marília (EMDURB), a destinar 10% de todos os lotes e respectivos melhoramentos que vier a produzir em loteamentos populares para venda à "famílias faveladas", com rendimento de até três salários mínimos. Até o fim desta dissertação, não obtivemos informações pormenorizadas sobre o resultado desta lei. Segundo Isaias Antonio Marroni, arquiteto urbanista e coordenador de projetos de moradias e desfavelamento da Prefeitura de Marília, em entrevista concedida no dia 6 de abril de 2010, somente a partir de 2006 é que a prefeitura, com o auxílio do governo federal, começa a enfrentar mais fortemente a questão da favelização, pois

> …anteriormente, o que era feito era como na maioria das cidades. Projetos esporádicos, realizados pelo CDHU, quando não pelo BNH, a nível federal, mas sem um planejamento. Determinava-se uma área, nós vamos fazer um conjunto aqui para x moradias, mas sem aquela preocupação de se ter um plano global. Então, a partir de

> 2006, quando teve esse plano diretor aprovado, aí já se começou a direcionar a política um pouco mais planejada.

A partir da década de 1990, após a fase dos planos municipais de habitação, a atuação da CDHU na política habitacional dos municípios de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto alcança maior presença, com a construção de diversos conjuntos habitacionais, quase todos pela modalidade de produção "empreitada global" (EG), ou seja, com a entrega parcial ou completa do projeto do loteamento para a iniciativa privada. Esta fase sinaliza uma mudança em relação à anterior, que visava a busca de modalidades alternativas de produção. Conforme o gráfico 18, os anos de 1994 e 2002 marcam o período de maior intensidade na atuação da CDHU nos municípios estudados.

Gráfico 18: Produção de unidades habitacionais pela CDHU nas cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, por períodos, entre os anos de 1967 e 2009, além de construções futuras.



Fonte: CDHU, 2010.

Na década de 1990, a produção de conjuntos habitacionais pela CDHU na cidade de Araçatuba alcançou 2.011 unidades habitacionais, distribuídas em seis conjuntos diferentes, sendo que todos eles produzidos na modalidade "empreitada global", por meio dos programas SH3 (Antonio Pagan, Elias Andraus Netto e Ezequiel Barbosa), SH4 (Sadaki Ikeda), Sonho Meu (Mario Covas Neto) e Chamamento Empresarial (Ivo Tozzi).

Na cidade de Marília, conforme o gráfico 18, há um grande salto na produção de conjuntos habitacionais realizados pela CDHU. Neste período foram produzidas 1818 unidades habitacionais por meio da modalidade "empreitada

global@, localizadas em apenas dois conjuntos, Presidente Jânio Quadros (SH3) e Paulo Lucio Nogueira (Programa Chamamento Empresarial). Estes dois conjuntos possuem 70% de todas as unidades habitacionais produzidas pela CDHU no município (ver mapa VII, no anexo I).

Em Presidente Prudente, município em que a parceria com a CDHU foi muito utilizada para a consecução do programa de desfavelamento implementado pelo município, foram produzidas, entre 1992 e 2000, 10 conjuntos habitacionais, totalizando 2.201 unidades habitacionais (dois terços do total de habitações produzidas pela CDHU no município). Todos os conjuntos foram produzidos pela modalidade “empreitada global”, por meio dos programas SH3 (Brasil Novo, casas no Ana Jacinta, Sítio São Pedro, Laureta, Izidoro Antonio Mauro e Jardim Jequitibas), SH4 (Jardim Maracanã, Presidente Prudente L) e Chamamento Empresarial (Antonio Piochi Fontolan)

A atuação da CDHU em São José do Rio Preto, conforme o gráfico 18, intensifica-se a partir de 1986, pela parceria que esta instituição estabelece com a prefeitura municipal para a produção de habitações na política municipal de habitação. Assim, na década de 1990, a CDHU foi responsável pela produção de 3.150 unidades habitacionais em São José do Rio Preto, sendo que destas, apenas 331 não foram produzidas por “empreitada global”, realizadas pelo programa Sonho Meu (Jardim Santo Antonio). O restante dos conjuntos habitacionais foram produzidos pelos programas SH2 (CAIC), SH3 (Jardim Maria Lúcia, Fraternidade e CAIC, etapa II) e SH4 (Duas Vendas) (ver mapa VI, no anexo I).

Como pudemos constatar pelas informações aqui apresentadas, dos 20 conjuntos habitacionais implementados pela CDHU nestas cidades, apenas um não foi produzido pela modalidade “empreitada global”. Isto quer dizer que a atuação da CDHU nas cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto foram produzidas basicamente em moldes empresariais.

A partir de 2000, devido principalmente à crise econômica de 1998 e à elevada taxa de inadimplência apresentada pelos seus mutuários, a CDHU diminuiu abruptamente a produção de novos conjuntos e unidades habitacionais. Além disso, a partir deste momento, buscou mudanças no enfoque de seus programas habitacionais e na prática de produzir conjuntos habitacionais, expandindo suas

ações por meio de programas de atuação em favela (como nos casos dos empreendimentos Nova Marília III e IV, na cidade de Marília).

A década de 2000, principalmente a partir do ano de 2003, significa para a política habitacional dos municípios estudados, a volta da atuação majoritária da esfera federal, embora com características diferentes da época das COHABs/BNH. Assim como no capítulo 3, os dados obtidos para a Caixa Econômica Federal apresentam-se de forma diferente dos dados apresentados para a CDHU e para as COHABs. Estes estão divididos em: valor dos investimentos, número de famílias beneficiadas e empregos gerados. Com o fito de tornar estas informações comparáveis com a dos demais agentes estudados, consideraremos o número de famílias beneficiadas como equivalente ao de unidades habitacionais financiadas (parcial ou totalmente) por este agente estatal, já que as informações não apresentam beneficiários quando o recurso é destinado apenas para subsídio. Outras informações apresentadas pelos dados obtidos são: a fonte dos recursos (FGTS, OGU, recursos próprios da Caixa, Habitar Brasil-BID) e a destinação (subsídio, recursos para desenvolvimento institucional, financiamento para elaboração do PLHIS, urbanização de favelas, etc.).

Tabela 2: Informações sobre a Política Nacional de Habitação nos municípios de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto entre os anos de 2003 e 2009: total de recursos destinados por meio da Caixa Econômica Federal ao financiamento habitacional (em milhões de reais), com o número de famílias beneficiadas e total de empregos gerados.

	Araçatuba			Marília			P. Prudente			S. J. do Rio Preto		
	(R$)	Fam. Bene	Empr. gerad.	(R$)	Fam. Benef	Empr. gerad.	(R$)	Fam Benef	Empr. gerad.	(R$)	Fam. Benef	Empr. gerad.
2003	11,4	526	581	8,8	428	417	14,5	591	755	22,6	846	1.101
2004	7,7	406	390	9,8	720	514	10,3	401	535	21,3	747	1.083
2005	17,4	739	890	12,2	565	594	11,1	389	559	42,8	1.339	2.125
2006	21,8	743	1.053	19,7	727	920	18,9	631	927	58,1	1.338	2.772
2007	17,7	447	820	25,5	762	1187	16,8	396	811	64,1	1.304	3.025
2008	38,2	785	3.231	31,1	730	2645	27,9	454	2.480	98,7	1.505	8.697
2009	47,2	908	1.067	53,5	1129	1550	20,9	371	836	207,8	4.048	3.920
Total	161,4	4.554	8.032	160,6	5.061	7.827	120,4	3.233	6.903	515,4	11.127	22.723

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades (2010).

Segundo os dados da tabela 2, vemos que os investimentos federais para o financiamento habitacional nos municípios estudados segue a mesma trajetória já assinalada no estado e no país (capítulos 2 e 3 deste trabalho). Os anos de 2003 e 2004 demonstram estabilidade nos repasses, podendo ser considerados como

indicadores do desempenho da política nacional de habitação implementada desde o final da década de 1990. A partir de 2005, no entanto, vemos uma expressiva elevação tanto no volume de recursos destinados aos municípios, quanto nas famílias beneficiadas, o que indica que o expressivo aumento de recursos promovido para a política habitacional no governo Lula teve grande impacto nos municípios estudados. Na cidade de São José do Rio Preto, a mais beneficiada pelo repasse de recursos federais, recebeu entre 2003 e 2009 pouco mais de meio bilhão de reais entre recursos para subsídio, financiamento habitacional e desenvolvimento institucional, sendo que dois terços destes nos últimos dois anos. Já para Araçatuba, Marília e Presidente Prudente, este crescimento foi mais gradual. As duas primeiras cidades receberam recursos equivalentes, ao redor de 160 milhões de reais, sendo que 65 a 70% destes concentrados nos três últimos anos. Por sua vez, Presidente Prudente foi a que recebeu menor repasse de recursos da política nacional de habitação, 120 milhões de reais, apesar de ter um porte populacional e déficit habitacional similares aos de Marília[77].

Do total de recursos investidos nas cidades estudadas neste período, aproximadamente 10% a 15% foram destinados para subsídio ou subvenção à aquisição de habitações de interesse social (provenientes do FGTS e do OGU). A cidade de Marília recebeu o maior valor relativo (próximo de 15% do total), ou 24 milhões de reais, enquanto São José do Rio Preto recebeu o maior valor absoluto (48,4 milhões de reais). O menor valor absoluto foi destinado à cidade de Presidente Prudente, que recebeu 13 milhões de reais, enquanto Araçatuba recebeu 19,7 milhões.

O Secretário de Planejamento e habitação do município de Presidente Prudente, Laércio Batista de Alcântara, em entrevista, nos informou ver com bons olhos a política nacional de habitação do governo Lula[78]. Segundo ele, a prefeitura já estaria "correndo atrás de aprovar o PLHIS e de elaborar projetos para obter

[77] O repasse de recursos para habitação de interesse social aos municípios está condicionado ao cumprimento das regras estabelecidas pelo governo federal para o ingresso destes no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), como a criação de Conselhos Municipais de Habitação, Fundos Locais de Habitação de Interesse Social e a aprovação na Câmara municipal do projeto de criação do Plano Local de Habitação de Interesse Social, dentre outras regras (BRASIL, 2010d)

[78] Entrevista concedida por Laércio Batista de Alcântara, Secretário de Planejamento e Habitação do município de Presidente Prudente, realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, no dia 3 de março de 2010.

recursos do Minha Casa, Minha Vida", pois, dentro do programa, haveria a destinação de 7 mil moradias para a região de Presidente Prudente. Em relação ao Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Local de Habitação de Interesse Social da cidade, disse que tanto um como o outro já estavam "prontos", necessitando apenas serem regulamentados e aprovados pela Câmara. A respeito da atuação da Caixa Econômica Federal no financiamento dos recursos habitacionais, informou estar satisfeito com o funcionamento da instituição e sua única reclamação era devido à demora para a liberação dos recursos causada pela burocracia, "mas nada preocupante".

O arquiteto Isaias Marroni, de Marília, e o arquiteto Rinaldo Takahashi, de Araçatuba, expressaram a mesma opinião. As favelas em Marília se desenvolveram nas últimas décadas devido à falta de um maior interesse por parte da prefeitura, conforme contou Marroni. No dia de realização da entrevista (6 de abril), o arquiteto informou que uma equipe do programa do governo estadual "Cidade Legal", estava realizando junto com a prefeitura municipal o levantamento das favelas e áreas de ocupação ilegal para a operação de um programa de regularização fundiário no município. De acordo com Marroni, o relacionamento entre a CDHU e a administração municipal, "tem sido razoável. Inclusive eu comecei agora outro conjunto, que é o Marília X, que até agora não tem nome, então pela quantidade você pode ver, do I até o X. Então é efetivamente um relacionamento bom". Em relação a Política Nacional de Habitação, Marroni informou que a prefeitura municipal está trabalhando com o PLHIS, o Programa Minha Casa Minha Vida e um projeto vinculado ao PAC.

Em relação à cidade de São José do Rio Preto, as opiniões manifestas por Roseane Lemgruber Vilela[79], Assessora de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação foram similares às dos demais entrevistados. No entanto, nos informou que apesar de a Política Nacional de Habitação no governo Lula ter ampliado a atuação no município por meio de repasses da Caixa Econômica Federal, o verdadeiro marco para mudanças no município se situa em 2000, quando o município ingressou no Programa Habitar Brasil-BID. Isto porque, além de neste ano

[79] Entrevista concedida por Roseane Lemgruber Vilela, Assessora de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação de Marília, realizada na Secretaria de Habitação do município de Marília, no dia 26 de agosto de 2010.
.

terem sido iniciadas as ações de um intenso programa de desfavelamento, que culminou em 2007 com o fim das favelas em São José do Rio Preto. Segundo dados repassados pela Secretaria Nacional de Habitação, entre 2000 e 2007, a prefeitura municipal de São José do Rio Preto recebeu 11 milhões de reais do Programa Habitar Brasil-BID para a realização do programa municipal de desfavelização, além de 1,5 milhão de reais para o desenvolvimento institucional do município.

Segundo Santos (2009), apesar de a prefeitura Municipal de São José do Rio Preto ter conseguido eliminar todas as áreas de favelas existentes na mancha urbana da cidade, pouco ou nada foi feito em relação ao problema dos loteamentos irregulares em áreas afastadas da cidade. Estes totalizariam aproximadamente 100 loteamentos, com aproximadamente 10 mil habitantes, vivendo em condições insalubres e sem o atendimento dos serviços públicos mais básicos (iluminação, água, esgoto, asfalto, etc.)

Em relação ao impacto da política habitacional do governo Lula na economia e na expansão de habitações entre os anos de 2003 e 2009, temos as seguintes informações. Comparando os dados de empregos gerados apresentados na tabela 3, com as informações apresentadas pela Fundação Seade (2011), em relação ao total de vínculos empregatícios criados entre 2003 e 2009, temos que em Araçatuba, os recursos repassados pela Caixa Econômica Federal foram responsáveis pela criação de 36% dos 12.659 vínculos empregatícios estabelecidos no período. Para a cidade de Marília, o número de empregos vagos criados pelos repasses da Caixa Econômica Federal para habitação corresponderam a 40% dos 12.572 vínculos empregatícios estabelecidos entre 2003 e 2009. Em Presidente Prudente, por sua vez, dos 15.919 vínculos empregatícios criados durante estes anos, 43% destes foram resultado dos repasses desta instituição. Por fim, em São José do Rio Preto, foram criados 35.022 vínculos empregatícios entre 2003 e 2009, dos quais cerca de 64% como resultado das ações da CEF no município.

Para a análise da atuação da Caixa Econômica Federal, em termos de produção habitacional nos municípios (famílias beneficiadas), utilizaremos as estimativas sobre a expansão do estoque habitacional para as cidades brasileiras, realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), encomendada pelo Ministério das cidades (OLIVEIRA, 2009). Estas informações estão apresentadas na tabela 3.

Tabela 3; Relação entre a produção habitacional resultante dos financiamentos da Caixa Econômica Federal e o incremento do estoque habitacional estimado para as cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, entre o ano de 2003 e 2009.

	Araçatuba	Marília	P. Prudente	S. J. do Rio Preto
Produção habitacional	4.554	5.061	3.233	11.127
Incremento no estoque habitacional	7.830	12.816	9.719	28.912
(%) Produção sobre estoque	58%	40%	33%	38%

Fonte: Chefia de gabinete da Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades (2010); OLVEIRA, 2009.

Pela tabela 3, podemos ver que de acordo com as estimativas do Cedeplar, a produção de habitações resultante dos recursos da Caixa Econômica Federal, aplicados nos municípios de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, podem ter sido responsáveis pelo incremento de mais de um terço do incremento no estoque habitacional entre os anos de 2003 e 2009. Nesta produção estão incluídas tanto as habitações produzidas pelo mercado (via SBPE-FGTS), quanto para a provisão de habitações de interesse social.

Até o fim desta dissertação, não conseguimos estimar o quanto deste total refere-se a habitações de interesse social e a habitações de mercado. No entanto, os dados sobre os repasses da Caixa Econômica Federal demonstram que entre 2003 e 2009, o repasse de recursos para a execução de projetos de desfavelamento e produção de habitações de interesse social, por meio de recursos do OGU e do programa Habitar Brasil-BID.

A respeito da produção da CDHU, entre os anos de 2002 e 2009, para os municípios estudados, os resultados foram: Araçatuba (475 uhs), Marília (405 uhs), Presidente Prudente (588 uhs), São José do Rio Preto (403 uhs).

4.4. Considerações Finais ao capítulo 4

Este capítulo apresentou a nossa visão de como ocorreram as relações entre as mudanças nos pactos de poder e o resultante desenvolvimento do que chamamos de padrões de acumulação, descritos nos capítulos 1 e 2, com as transformações e fases do processo de constituição dos espaços urbanos das cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto. Apesar de encontrarmos alguns obstáculos para estabelecer as relações entre a dinâmica

contida na escala nacional e dinâmica existente na escala urbana, como falta de dados e informações a respeito (além do escasso tempo de uma dissertação e do próprio processo de tentativa e erro que envolve a profissão de pesquisador), acreditamos que conseguimos construir um conjunto de idéias e informações coerentes e que permitem demonstrar a viabilidade de nossa interpretação a respeito da atuação do Estado, por meio das sucessivas políticas de habitação, no processo de desenvolvimento dos espaços urbanos dos municípios estudados.

A partir do que foi visto neste capítulo, podemos depreender que a influência do Estado sobre o processo de desenvolvimento do espaço urbano das cidades analisadas pode ser dividido em quatro fases distintas, a partir do início do século XX.

A primeira fase remete à formação das cidades e do Oeste Paulista, que se dá na segunda metade da segunda dualidade (décadas de 1900 e 1930), calcada no pacto de poder entre a elite latifundiária e a burguesia comercial. Como vimos, o padrão de acumulação resultante deste pacto de poder baseava-se no latifúndio cafeicultor e na exportação de sua produção para o mercado internacional, onde atuava a burguesia comercial. Nas três primeiras décadas do século XX, houve o esgotamento do potencial de expansão da cafeicultura, baseada na incorporação de novas terras ao sistema produtivo, devido ao limite de capacidade de absorção desta produção no mercado internacional (fase b do III ciclo de kondratieff). Com este esgotamento, uma massa de capital ociosa se formou nos setores ligados ao financiamento da estrutura econômica brasileira, que, devido à diminuição da rentabilidade deste setor, passou a investir, junto com pequenos e médios investidores urbanos, na produção de habitações de aluguel nas grandes cidades (São Paulo e Rio de Janeiro), obtendo lucros por meio da prática que ficou historicamente conhecida como produção rentista (ver capítulo II).

Nas áreas do interior do estado de São Paulo, notadamente o “Oeste Pioneiro”, conforme Monbeig (1984), as crises do café que ocorreram a partir do período 1890-1900 e impactaram na taxa de lucro da produção cafeeira, fizeram emergir o que até então era uma atividade suporte no processo de expansão do modelo econômico, a colonização e a comercialização de terras. Com a queda dos preços do café e as tentativas de controle da produção por parte do governo estadual e federal, abriu-se espaço para o processo de especulação imobiliária com

as terras rurais ainda não ocupadas, que se tornou uma das principais atividades econômicas na região. Diferentemente do que ocorria nas grandes cidades, os próprios fazendeiros eram os principais agentes destas operações, nas quais também participavam empresas estrangeiras e capitais comerciais nacionais, por meio de companhias de colonização.

Este processo de especulação deu-se em duas fases: a primeira envolveu a constituição de núcleos de povoamento com o intuito de fornecer suporte à comercialização das terras rurais em seu entorno; a segunda, já após a consolidação destes núcleos urbanos, envolveu a especulação de terras urbanas, que eram comercializadas de acordo com o interesse e as características dos seus executores (loteamento planejado, realizado por empresa ou companhia constituída para este fim; loteamento irregular, realizado por empreendedor individual, sem planejamento e garantias jurídicas). As políticas habitacionais eram quase nulas, devido não somente à situação de precariedade generalizada em que estavam as necessidades mais básicas da população (saneamento, água potável, saúde pública, etc.), como ao fato de que a maioria da população era rural, exercendo pouca pressão sobre a questão da moradia na área urbana. As poucas leis sobre a questão da habitação encontradas imitavam as posturas normativas e estimuladoras da iniciativa privada adotadas para os grandes centros urbanos (BONDUKI, 1998).

A segunda fase do processo de urbanização das cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto ocorre na primeira metade da terceira dualidade, fruto do pacto de poder entre a elite latifundiária e a nova burguesia comercial, que abre um novo momento de desenvolvimento econômico, calcado no modelo de substituição de importações. Como vimos, os investimentos produtivos retomam o dinamismo anterior, com a indústria ocupando agora o local da economia cafeeira como motor do novo processo de crescimento econômico. O Estado brasileiro, atuando no sentido de impulsionar esta nova dinâmica, desestimula a lógica da produção rentista, por meio das diversas “leis do inquilinato”, visando minimizar a concorrência que este setor fazia frente aos investimentos produtivos, devido principalmente às altas taxas de retorno e as perspectivas de expansão da demanda geradas pelo intenso processo de urbanização das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Além disso, montou uma estrutura de financiamento para produzir casas para os operários e trabalhadores formais, por meio dos

Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), e a Fundação da Casa Popular (FCP, criada em 1946 com o objetivo de financiar a construção de moradias para os demais segmentos da sociedade. Estas atividades tinham como um dos objetivos principais, a reprodução da força de trabalho urbana.

Enquanto nos grandes centros estas políticas refletiam a legitimação da passagem da produção rentista para uma produção capitalista no processo de urbanização, sob hegemonia cada vez maior de setores da indústria da construção civil (ver capítulo II), nos núcleos dinâmicos do oeste paulista observou-se o que pode ser interpretado como um processo de perda da hegemonia dos grandes latifundiários e da expansão da influência de segmentos urbanos, notadamente o capital comercial. O dinamismo econômico destes núcleos habitacionais, que polarizam as cidades de seu entorno devido à expansão tanto de serviços públicos e privados como da atividade comercial regional, forma uma classe de comerciantes e de profissionais liberais que compete com os latifundiários na disputa pelo poder político local. Soma-se a este fator, como catalisadores deste processo, tanto o maior rigor fiscal imposto pelas administrações estaduais, que diminuíram as práticas coronelistas exercidas pelos representantes do latifúndio, e a pulverização das propriedades próximas ao entorno urbano, auxiliando na composição de um mercado de terras desocupadas na periferia urbana.

Devido à competição política e econômica ensejada por esta nova “elite urbana” nas cidades do interior, seus interesses se refletiram na máquina pública local e no processo de urbanização, que passa também a privilegiar o centro da cidade, dotando-o de infraestruturas e produzindo leis para controle da produção desta área, local onde residem e realizam suas atividades econômicas (suas relações de classe). A incorporação de terras na periferia urbana continua sendo resultado de iniciativas individuais executadas pelos proprietários fundiários do entorno, embora seja possível perceber a atuação de empresas privadas incorporadoras, notadamente em Araçatuba (Pedon, 2005). Baseamos esta interpretação principalmente nas informações prestadas por Silva (1992), em seu estudo sobre a influência do capital comercial na produção do espaço urbano em Presidente Prudente, focalizado entre os anos de 1930 e 1950, e Pedon (2005), sobre a atuação de empresas privadas na produção do espaço urbano de Araçatuba, entre as décadas de 1940 e 1960.

Em relação à política habitacional nestes municípios, podemos ver que, a partir da década de 1940, é nítida a influência das ações implementadas na esfera federal sobre os municípios. Prova disto são as leis aprovadas no período, que se referem tanto à busca de parcerias com a Fundação Casa Popular (FCP), como nos casos do município de São José do Rio Preto (1954) e Marília (1949). Além disso, a criação de "Comissões de Arbitramento de Aluguel" em Araçatuba, Marília e São José do Rio Preto, durante a década de 1940, apontam para os impactos no local das políticas das "leis do inquilinato". No entanto, não fomos capazes de analisar o resultado destas leis na prática.

A terceira fase do processo de urbanização das cidades estudadas ocorre na segunda metade da terceira dualidade (1960-1980), quando se esgota o modelo de substituição de importações. No esforço de manter o padrão de acumulação vigente, baseado, sobretudo, no binômio "super-exploração da massa de trabalhadores/consumo de alta renda", além do duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional", o Estado passa a assumir a direção do desenvolvimento econômico. Para tal, cria estruturas de financiamento e instituições responsáveis por perpetuar a acumulação capitalista no país. Conforme nossa hipótese, um dos pilares para a execução deste esforço foi a estrutura montada para o financiamento habitacional na época, o Sistema Financeiro de Habitação.

Segundo hipótese que assumimos neste trabalho, a continuação da expansão capitalista no pós-1960, buscando manter o mesmo padrão de acumulação que se fundou na passagem da segunda para a terceira dualidade, só pôde ser possível com a expansão espacial da lógica econômica capitalista dos grandes centros, notadamente a capital paulista, reproduzindo as mesmas condições básicas nos centros regionais do interior paulista, quais sejam, concentração de um mercado consumidor de média e alta renda, mão-de-obra barata, infraestrutura mínima para o aprofundamento da lógica econômica capitalista nestas áreas.

Como parte do processo de reprodução destas condições, a partir do final da década de 1960, até a década de 1980, três ações marcaram a produção do espaço urbano nas cidades aqui estudadas. A primeira remete à atuação do Estado, por meio da estrutura de financiamento habitacional centrada no BNH, e que teve

como resultados: a) a construção de grandes conjuntos habitacionais de grande impacto no espaço urbano, b) a execução de obras de intervenção urbanísticas e a criação de instituições, b) o desenvolvimento de instituições e capacidades administrativas locais, capazes de viabilizar este processo nas diferentes áreas do espaço nacional (COHABs, empresas públicas municipais e órgãos específicos para planejamento, urbanização e habitação).

A segunda ação veio do setor privado, tanto dos pequenos e médios poupadores (profissionais liberais, pequenos empresários, etc.), que passam a constituir demanda para a compra de terrenos urbanos com o objetivo de preservar seu capital acumulado da desvalorização inflacionária, como das empresas incorporadoras, que passam a alimentar a demanda por terrenos por meio da incorporação de terras na periferia urbana. Dinamiza-se assim o mercado privado de terras e habitação e a construção civil no interior paulista, que tem como base o consumo da população de média e alta rendas, que também se aproveitam da estrutura de financiamento montada no pós-1960.

A última ação diz respeito à formação de áreas de favela e ocupação ilegal em áreas periféricas das manchas urbanas, constatada em todas as cidades estudadas. Estas ações são resultado da expansão do modelo de desenvolvimento econômico gestado nas áreas metropolitanas rumo às áreas urbanas do interior do estado de São Paulo, que criam parcela significante de pobres e excluídos, incapazes de adquirir moradia por meio do mercado formal.

A quarta e última fase refere-se ao período de 1980 até os dias de hoje, quando deveria ter sido formada a quarta dualidade brasileira, que segundo Rangel deveria se dar entre o novo capitalismo financeiro (poder econômico) e a burguesia industrial (poder político). No entanto, conforme assinalamos no capítulo 2 o jogo de forças resultante do pós-1980 não foi capaz de consolidar um novo pacto de poder. Como resultado, formou-se um período de estagnação econômica e de aprofundamento da desigualdade social, que, segundo consideramos, são resultado da não superação do padrão de acumulação consubstanciado na terceira dualidade.

A manutenção destas condições levou ao acirramento das ações anteriores por parte do setor privado, do poder público e da população excluída. Assim, a partir do final da década de 1990, vemos a concentração dos investimentos do setor privado na produção de espaços para os grupos de alta renda, por meio

agora de um novo produto imobiliário, os condomínios fechados, que compostos com outros empreendimentos (shoppings centers e áreas de lazer exclusivas), atraem os segmentos de média e alta renda das cidades médias. Por outro lado, devido à manutenção da situação de desigualdade e estagnação econômica por todo o período (até pelo menos a primeira metade da década de 2010), expandem-se as áreas de favelas e ocupações irregulares, como estratégia de reprodução dos grupos de menor renda. Em relação à atuação do poder público, ao mesmo tempo em que este concentra os investimentos em infraestrutura e benfeitorias urbanas nas áreas da cidade ocupadas pela população de alta renda, intensifica sua atuação na produção de loteamentos e moradia para as populações de baixa renda.

A respeito da atuação do Estado, mudanças importantes se processaram a partir do final da década de 1980. Com a capacidade de investimento do governo federal comprometida, duas medidas foram tomadas para a continuação da necessária ação estatal no setor de habitação: descentralização administrativa e financeira em direção às esferas estaduais e locais; adoção de novos expedientes e formas de produção para o barateamento das intervenções urbanas, como o sistema de mutirão, incorporação da autoconstrução ao processo produtivo, fornecimento de lotes vazios, mas dotados de infraestrutura básica, operações de regularização fundiária, dentre outras. Assim, a partir do final da década de 1980, os programas habitacionais públicos se intensificam. Em todas as cidades estudadas notamos o desenvolvimento de Programas de Desfavelamento Municipais, em que recursos do poder público municipal, de órgãos estaduais e federais se fazem presentes. À articulação entre fontes de financiamento somam-se programas de incentivo ao desenvolvimento das capacidades técnicas e administrativas locais, fornecidos tanto pelo governo estadual (CDHU) quanto pelo governo federal (Caixa Econômica Federal).

No período 1985-2000, destaca-se a atuação da CDHU no desenvolvimento da política habitacional nas cidades estudadas, sendo o Programa Municipal de Habitacional (PMH), responsável pelo desenvolvimento inicial de Programas de Desfavelamento realizados nos municípios e que resultaram na produção de grandes loteamentos com milhares de habitações, como foi o caso do Solo Sagrado (mais de cinco mil moradias), em São José do Rio Preto, e do Conjunto Habitacional Ana Jacinta (2.500 moradias), em Presidente Prudente, além

de outros empreendimentos. A Caixa Econômica Federal, no período em questão, teve uma atuação menor, devido aos problemas que os mecanismos de financiamento federal estavam enfrentando.

A partir de 2.000, a atuação do governo federal fez-se mais presente, principalmente por meio do programa Habitar Brasil-BID e, mais recentemente, com a recuperação econômica e financeira da economia nacional, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que envolve não só uma grande quantidade de recursos para a produção de habitações, como engloba projetos de desenvolvimento das capacidades técnicas e administrativas nos municípios e das capacidades institucionais (criação de planos locais de habitação de interesse social, de fundos municipais voltados ao financiamento dos programas habitacionais e de conselhos participação de gestão e fiscalização dos projetos. Em relação à CDHU, a partir de 1994, diminui progressivamente o investimento nas cidades estudadas, como reflexo da nova estratégia para a política estadual de habitação, de concentrar os esforços na produção de habitações na Região Metropolitana de São Paulo, onde se localiza a maior parte do déficit habitacional do estado.

Apesar de resultados já poderem ser constatados nas cidades de Araçatuba, Marília e Presidente Prudente, ainda é cedo para realizar qualquer prognóstico mais profundo sobre os desdobramentos futuros das novas políticas efetuadas pelo Governo Federal, a partir de 2005. Todavia, o expressivo volume dos repasses e os esforços para planejamento de curto, médio e longo prazo, além da descentralização e coordenação entre as esferas federais, estaduais e locais (já debatidos no capítulo II), possibilitam afirmar que, continuada as condições de desenvolvimento econômico nacional, uma nova fase da Política Nacional de Habitação pode se instaurar, mais inclusiva e socialmente justa do que o visto até então. Resta, contudo, saber se estas ações resultarão na efetiva reversão das lógicas perversas de produção do espaço, como a fragmentação e a segregação urbana.

A somatória de toda a produção habitacional levantada nesta pesquisa para os municípios estudados correspondeu, até o ano de 2009, a: 10.779 uhs para a cidade de Araçatuba (21% do estoque total); 13.337 uhs para a cidade de Marília (21% do estoque total); 10.242 uhs para a cidade de Presidente Prudente (18% do estoque total); 17.764 uhs para a cidade de São José do Rio Preto (13,3% do

estoque total). Ressaltamos que estes números estão subestimados, pois além de não terem sido compatibilizados a produção habitação resultante da PNH entre os anos de 1986 e 2002, a produção das COHABs, durante o período militar, correspondeu a apenas uma fração do total de habitações construídas neste período. Mesmo assim, os números apresentados são consideráveis, já que estes representam entre 13% e 21% do total de habitações produzidas nestas cidades (formais e informais).

Considerações Finais

Conforme mostrado no decorrer do trabalho, principalmente no que tange às informações apresentadas nos capítulos 3 e 4, a produção de habitações pelos agentes estatais elencados foi muito importante em todos os municípios analisados, sendo responsável por parte considerável dos domicílios existentes no estado de São Paulo, importância que corresponde a cerca de 25% do estoque habitacional total (formal e informal). Nas cidades de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, o impacto conjunto da produção habitacional da CDHU, do BNH e da Caixa Econômica Federal variou de 13% a 21%, um resultado expressivo, sobretudo se considerarmos o fato de que se trata de informações parciais, como mostrado no capítulo 4.

O resultado da ação destes agentes, no entanto, foi muito além de apenas contribuir para o incremento do estoque habitacional destas cidades. Sua atuação, embora tenhamos apenas mencionado estes pontos, influenciou na estrutura e expansão do espaço urbano destas cidades, como foi o caso dos grandes conjuntos habitacionais construídos pelas COHABs, agentes do BNH. Outro ponto tratado apenas *en passant* nesta dissertação foi o papel das políticas habitacionais no desenvolvimento de capacidades administrativas e institucionais nos municípios estudados, que devido a pressões e/ou estímulos, acumulativos no tempo, foram desenvolvendo instituições e mecanismos voltados para a questão habitacional. Entram neste caso as empresas municipais, como o caso da EMCOP, em São José do Rio Preto, da EMDURB em Marília e da PRUDENCO, em Presidente Prudente, criadas entre 1970 e 1980 com o intuito de captar recursos disponibilizados pelo SFH para obras de desenvolvimento urbano e habitação. Da mesma forma, o estímulo do governo federal – por meio da atual PNH – à criação dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social, Conselhos Municipais de Habitação e de Planos Locais de Habitação de interesse Social, resulta na capacitação dos municípios para melhor eficiência na gestão e execução das ações locais da PNH.

A relação entre a urbanização das cidades do interior paulista aqui analisadas e a produção estatal de habitações ficou nítida quando demonstrado que a maior parte das habitações construídas se concentrou nas cidades do interior do

estado. Esta situação foi ainda mais gritante em relação às instituições predecessoras da CDHU (CECAP/CODESPAULO/CDH), que até o ano de 1983 não haviam construído um único conjunto habitacional na cidade de São Paulo.

Os dados revelam que a atuação destes agentes continua sendo fundamental para a viabilização do consumo de habitações de boa parte dos grupos sociais de média e baixa renda, notadamente no caso da CDHU e da Caixa Econômica Federal. Em relação à primeira instituição, a partir do processo de autonomização da política estadual de habitação, iniciado na segunda metade da década de 1980, houve uma dupla tendência de expansão espacial das unidades produzidas entre um número maior de municípios e de concentração da maior parte dos conjuntos habitacionais construídos na capital paulista e nas cidades da região metropolitana de São Paulo. Sobre a Caixa Econômica Federal, o que observamos é justamente o contrário. Os investimentos, que em 2002 estavam concentrados na área metropolitana e nas cidades mais dinâmicas do estado de São Paulo, se desconcentraram rumo aos municípios do interior. Esta tendência é mais acentuada em relação aos recursos de origem privada (SBPE e SFI), o que indica maior aquecimento do mercado habitacional.

Como vimos, os investimentos da Caixa Econômica Federal ultrapassam a simples produção de habitações e alcançam hoje a esfera do desenvolvimento institucional, com projetos específicos para o financiamento ao aprimoramento do quadro técnico e administrativo responsável pela gestão da política habitacional nos municípios, como o caso de parte dos recursos disponibilizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em todos os municípios em que foram realizadas entrevistas nas prefeituras e órgãos públicos, foi constatada grande preocupação no sentido de se adequar às exigências requisitadas pelo governo federal, como a formação de Conselhos e Fundos Municipais de Habitação e o início dos trabalhos para a formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social, onde deverão estar presentes as estratégias a serem utilizadas pelo município no intuito de sanar o déficit habitacional local.

A respeito da atuação da CDHU, notamos que esta é mais restrita, pois, apesar de possuir programas voltados para diversas questões (desenvolvimento institucional, regularização fundiária, urbanização de favelas e atuação em áreas de risco, produção de loteamentos urbanizados, etc.) e que permitem utilizar diversas

modalidades de produção (autoconstrução, mutirão, dentre outros), a maior parte de sua produção deu-se por vias convencionais, ou seja, por meio da produção de conjuntos habitacionais entregues à iniciativa privada. Conforme discutido no capítulo 3, esta "resistência" na utilização de formas convencionais de produção pode estar vinculada à impressão de certa lógica empresarial à CDHU devido a interesses do setor da construção civil e do mercado imobiliário, presentes desde o início do processo de autonomização da política estadual de habitação (OLIVEIRA Z, 2003). Apesar disto, a CDHU tem importante papel na política municipal de habitações, como ficou evidente na parceria estabelecida com a cidade de Marília, no caso do programa "Cidade Legal", voltado a operações de regularização fundiária.

A respeito dos programas e políticas habitacionais implementados pelo poder público das cidades aqui estudadas, entre 1980-1990, vemos que eles mantêm características muito similares. Todas as ações implementadas foram de desfavelamento, visando à remoção e/ou reassentamento no mesmo local de moradia. A produção das novas áreas de ocupação deu-se majoritariamente na forma de loteamentos urbanizados, mas também na forma de conjuntos habitacionais, implementados em áreas periféricas, contíguas ou não à mancha urbana. Para a construção de unidades habitacionais lançou-se mão da autoconstrução, do mutirão e também de parcerias com as COHABs e com os governos federal e o estadual. Na verdade, podemos dizer que estes últimos foram os verdadeiros incentivadores destas ações aparentemente "independentes" dos governos municipais. Em todas as operações houve inicialmente a presença do programa PMH, da CDHU e de financiamentos da Caixa Econômica Federal. Como vimos no capítulo 3, o PMH fez parte do processo de descentralização política e econômica que ocorreu a partir da redemocratização. Assim, há indicações de que estas características em comum, além de serem relacionadas às experiências historicamente construídas, foram induzidas por estes programas.

Todavia, por mais que houvesse muitas similaridades entre estas ações, isso não significou uma dependência do poder público local, muito pelo contrário. Nos dois casos em que aprofundamos nossa análise, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, foram vistas muitas diferenças em diversos aspectos, tanto em relação ao planejamento como em relação à execução destes programas.

A cidade de São José do Rio Preto contou com a maior e mais bem estruturada ação municipal de combate à favelização. Como vimos, esta ação se constituía em uma verdadeira política municipal de habitação, contendo mais de cinco programas, com a explícita definição da função de todos os envolvidos nestas operações, inclusive para o setor privado. Conforme podemos acompanhar pelo mapa VI (em anexo), o deslocamento da população deu-se para áreas contíguas à mancha urbana. No entanto, fica uma crítica, formulada por Cristina dos Santos (2009), que aponta que as áreas de ocupação ilegal localizadas em pontos mais distantes da mancha urbana, não foram atingidas por estes programas, demonstrando um limitado interesse na solução deste problema.

Na cidade de Presidente Prudente, a ação executada era composta de dois programas habitacionais, que envolviam ações de desfavelização e remoção da população e a produção de loteamentos urbanizados, feitos em áreas distantes da área urbana, como o caso dos conjuntos habitacionais Mario Amato e Ana Jacinta, isolados por terrenos vazios na área sudoeste da cidade.

Dessa forma, pudemos observar ao longo do trabalho que os agentes estatais exerceram um papel que transcendeu os aspectos quantitativos, visto que sua lógica de atuação respeitou os interesses consubstanciados em cada período histórico nacional, sendo que os “desvios” sofridos em sua produção, sobretudo aqueles voltados à população de menor renda, representaram o reflexo das condições gerais de acumulação impostas pelo sistema econômico nacional no período.

Além do que foi apresentado até então, algumas considerações mais gerais acerca do processo de desenvolvimento da formação socioespacial brasileira e de suas relações com a questão habitacional devem ser explicitadas. Primeiramente, queremos apontar a conclusão de que o desenvolvimento histórico da habitação no Brasil, incompleto como o do próprio país, resultou na convivência de um mercado habitacional moderno, baseado no lançamento de novos produtos habitacionais para um segmento da população capaz de manter dois ou mais moradias (casa de praia, chácara, apartamento, moradias em condomínios fechados), e de vasto número de pessoas que, para conseguirem viver, mesmo que temporariamente, vale-se de expedientes como invasão de terrenos particulares, de prédios abandonados, várzeas de rios, produzindo moradias de qualidade

insuficiente para atender os padrões normais de conforto moderno (e de segurança, tanto física quanto financeira).

Para nós, a discussão sobre o desenvolvimento desigual do Brasil passa primeiramente pelo entendimento de como a desigualdade social ocorre em nosso país. Isto porque consideramos que a desigualdade do sistema capitalista, assim como a formação socioespacial, é resultado da manifestação concreta do modo de produção capitalista em cada país, ou seja, ela assume formas específicas em cada realidade nacional. No caso do Brasil, a desigualdade social, como algo específico e inerente ao próprio país não se configura, na realidade, como um "problema enfrentado pela nossa sociedade", mas sim como **elemento basilar** da nossa formação social. Não é o resultado do atraso de setores de nossa sociedade, mas a característica intrínseca da forma de desenvolvimento que é praticada. Esta forma se repete na conformação da realidade urbana no Brasil e nas suas formas manifestas no espaço das cidades. Assim, formas urbanas tão diversas como favelas e condomínios fechados, "camelódromos" e distritos comerciais, possuem a mesma raiz, são frutos desta desigualdade intrínseca à formação social nacional.

No caso específico da "questão habitacional" brasileira, vimos que ela nasce como resultante e produtora do próprio padrão de desenvolvimento derivado do pacto de poder entre os latifundiários e industriais, surgido após a década de 1930. E, além disso, que esta questão se acentua após as reformas econômicas e políticas colocadas pelo governo militar, na forma do Sistema Financeiro da Habitação, porque estas buscaram uma modernização parcial do país, em que a essência do padrão de desenvolvimento anterior permanece nas novas políticas. Esta essência, segundo consideramos, resultou na permanência de um padrão de acumulação excludente e elitista, forjado no período anterior e baseado em dois pilares fundamentais: no binômio "super-exploração da massa de trabalhadores e no consumo de alta renda" e no duplo processo de "destruição do complexo rural/expansão do mercado capitalista nacional".

Apesar do pacto de poder entre industriais e latifundiários, responsável pelo desenvolvimento nacional durante todo o período correspondente à terceira dualidade (193~-198~) ter chegado ao fim após a crise de 1980, defendemos que algumas das características do padrão de acumulação adotado neste período sobreviveram durante os governos de redemocratização. Isto porque, após a década

de 1980, não houve nenhum novo pacto de poder que fosse capaz de fornecer novas condições para impulsionar a acumulação capitalista nacional. Sendo assim, defendemos a idéia de que, pela inexistência de alternativas ao padrão de acumulação vigente, o capitalismo nacional não teve outra saída a não ser aprofundar as lógicas herdadas do período anterior, o que explicaria não somente a existência de um período de baixo crescimento econômico, mas também a exacerbação da desigualdade social no período pós-redemocratização.

Esta é uma das principais razões por que não há uma formulação clara e estável de uma nova política nacional de habitação durante praticamente todo o período. A inexistência de condições políticas (inexistência de uma articulação de interesses em nível nacional) e econômicas (crise financeira do Estado e baixo crescimento econômico) leva a uma série de tentativas de elaboração de planos descontínuos e cujas ações apenas tangenciam a problemática da questão habitacional. Apenas a partir do governo FHC tem-se novamente um esforço para criar uma nova Política Nacional de Habitacional. Esta, todavia, acaba sendo subsumida pela lógica mercadista que predominou no cenário nacional. Esta situação, conforme averiguamos neste estudo, só foi rompida a partir da segunda metade da década de 2000, no final do segundo mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva. Para explicar melhor a evolução da política habitacional e suas relações com o desenvolvimento brasileiro no período recente, delimitamos três momentos que englobam todos os governos a partir da redemocratização até os dias de hoje.

O período de 1986-1994 foi o momento de maior fragilidade e indefinição da PNH, pois este se encontrava imediatamente após a dissolução do pacto de poder da terceira dualidade, ou seja, em um momento de clara instabilidade política e econômica. Neste período, três características a respeito da problemática habitacional se destacaram. A primeira característica foi a expansão do déficit habitacional e da produção informal de moradias, principalmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas, embora relevante também nas cidades de porte intermediário. Esta expansão do déficit habitacional e da produção informal de moradias estava relacionada com dois fatores. Em primeiro lugar, o progressivo empobrecimento da população e a acentuação da desigualdade de renda por meio principalmente do processo inflacionário, que inviabilizava cada vez mais a aquisição

de moradias via mercado formal, já que criava um descompasso a longo prazo entre poder de compra e valor do bem imóvel. Em segundo lugar, a própria fragilidade das políticas públicas voltadas para a produção de habitações populares, motivada, de um lado, pelo esgotamento das fontes de financiamento (FGTS e SBPE) e, de outro, pela incapacidade dos governos de formular um planejamento em longo prazo para estas políticas.

A segunda característica decorreu da primeira e se definiu através de um movimento de descentralização da política habitacional, tendo como base a reação dos estados e municípios no sentido de suprir o espaço deixado pela diminuição das políticas federais de produção de moradias para as classes populares. Tal movimento já havia sido denunciado anteriormente por Bonduki (2008). Este movimento foi caracterizado pela busca de novas parcerias com governos estaduais (no caso de São Paulo, com a CDHU e a Secretaria Estadual de Habitação), adoção de novas modalidades de produção e financiamento, e uso misto de fontes de recursos (federal, estadual e municipal).

A terceira conseqüência foi uma rearticulação dos investimentos privados no mercado formal, com o objetivo de atender e estimular a demanda dos grupos de alta renda, por meio da criação de novos produtos habitacionais. Esta situação ocorreu inclusive com o atendimento habitacional das instituições voltadas para a produção de habitações populares, que passam a atender os segmentos de renda mais alta das camadas populares, como forma de garantir a sobrevivência econômica destas próprias instituições. O resultado mais evidente deste processo foi o surgimento e a disseminação de um padrão de produção espacial altamente especulativo, competindo pelos mercados urbanos de mais alta renda, pois, devido à necessidade de remunerar os capitais privados investidos em um cenário de instabilidade econômica e queda do poder aquisitivo, o mercado voltou-se para a produção de moradias de alto padrão, onde a demanda apresenta alto grau de solvabilidade (CARNEIRO & VALPASSOS, 2003).

Conforme afirmamos no capítulo 2, o período 1996-2003, que compreende os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), captou as esperanças nacionais por meio da promessa de abertura de um novo momento de crescimento econômico e desenvolvimento nacional, mas estas acabaram frustradas pelos pífios resultados alcançados devido ao forte cunho

neoliberal de suas políticas. Um dos principais problemas que estavam presentes no período anterior, qual seja a deterioração da renda do trabalhador pela inflação e o conseqüente descompasso entre poder de compra e valor monetário do imóvel, permaneceu, o que mitigou qualquer impacto positivo que as novidades introduzidas pelo governo FHC na nova PNH de 1996 poderiam ter gerado. Destas, as principais inovações foram a criação de programas diferenciados e voltados para o desenvolvimento amplo das políticas habitacionais (financiamento ao desenvolvimento institucional, à compra de imóveis usados, programas de urbanização de favelas, etc.) e a busca por fontes alternativas de financiamento. Na verdade, esta última foi fruto de uma abordagem que buscou encontrar alternativas de financiamento que não passassem pelas fontes tradicionais, como o SBPE e o FGTS, já que estas se encontravam comprometidas pelo baixo crescimento econômico e o elevado desemprego no período.

Embora a PNH produzida no governo FHC tenha sido fértil na criação de novas experiências em programas de financiamento e produção de habitações, de todos estes o único programa que realmente obteve um resultado expressivo foi o "Carta de Crédito" em suas duas modalidades, recebendo 85% de todos os recursos destinados à habitação pela União, financiando principalmente a aquisição de imóveis usados e a compra de materiais de construção. Tal sucesso deveu-se à sua ampla aceitação pelo mercado. A modalidade Associativa tornou-se uma válvula de escape para o setor privado, possibilitando a captação de recursos do FGTS para a construção e financiamento de moradias prontas para os grupos de renda média.

O programa Habitar-Brasil/BID representou outra inovação em relação aos programas criados até então, por incluir parceria constante com um órgão internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No primeiro momento do programa, manteve as características herdadas do governo Itamar, quando era apenas **Programa Habitar** (financiado com recursos do OGU). No segundo, após a adequação do programa às especificações do BID, foram criados dois subprogramas, o de Desenvolvimento Institucional (DI) e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). O primeiro era voltado para a capacitação técnica de recursos humanos, com o objetivo de atuar no aprimoramento de instrumentos urbanísticos e institucionais vinculados à regularização dos assentamentos urbanos subnormais. O segundo continuava com a linha definida na

primeira fase do projeto, buscando promover o desenvolvimento de projetos de urbanização de assentamentos humanos precários ou subnormais (favelas).

Alguns dados corroboram a afirmação de que a política habitacional do governo FHC não logrou atingir os grupos de renda mais baixa da população. De 1995 até o ano de 2003, 78,84% dos recursos para o financiamento habitacional foram destinados à população com renda superior a cinco salários mínimos. Ao contrário, para a população com renda abaixo de três salários mínimos, o maior componente do déficit habitacional, foi destinado apenas 8,47% do total de financiamentos para habitação.

Além disso, questões de ordem macroeconômica impactaram sobremaneira o financiamento ao setor público de um modo geral. O ajuste fiscal foi o principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias, principalmente pelos estados e municípios, forçando-os a destinar maior volume de recursos para o pagamento de dívidas e outros encargos. Esta situação ficou evidenciada no capítulo 4, por meio do gráfico 17 (página 245), que demonstrou como, de 1996 até 2001, a trajetória do volume de investimentos municipais em habitação e desenvolvimento entram em declínio no estado de São Paulo, alcançando neste último ano quase o mesmo patamar obtido durante o governo militar.

Conforme já discutido no final do capítulo 2, os dois governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) representaram um ponto de inflexão na trajetória nacional, tanto do ponto de vista econômico como das políticas públicas voltadas para a habitação. Diferentemente do que vinha ocorrendo até então, o crescimento econômico obtido em seu governo resultou em ganhos reais para a maior parte das frações do capital nacional, seja para o setor financeiro, seja para os setores industrial, comercial e agrícola. De acordo com o referencial teórico adotado, a sucessão de um momento de baixo crescimento econômico para outro de grande crescimento implica necessariamente em que um novo arranjo de poder ou pacto de poder nacional seja capaz de se consolidar e impor suas relações econômicas dominantes ao resto do sistema, gerando, assim, um movimento de difusão de inovações capaz de promover nova fase de desenvolvimento da economia nacional. Como vimos, diferentemente de outros períodos da história do Brasil, em que necessariamente foram criados mecanismos de transferência de renda entre setores

da sociedade para promover períodos de desenvolvimento, o crescimento econômico tem não somente beneficiado tanto capitalistas quanto trabalhadores, como é justamente nos setores mais empobrecidos desta última categoria social onde está se concentrando o aumento da riqueza nacional.

Com o objetivo de contribuir para a discussão acerca deste que parece se configurar como um novo período do desenvolvimento nacional foi apresentado o que consideramos os dois principais fatores internos que tiveram influência fundamental no que tange à política habitacional e seus resultados neste período: a expansão e redistribuição da renda nacional e a disseminação do crédito ao consumidor. Assim, a política de redistribuição de renda e de expansão do salário acima da inflação (ganhos reais), e a generalização do crédito no Brasil foram cruciais para a viabilidade não somente do crescimento econômico que vivenciamos nos últimos anos, mas da atual Política Nacional de Habitação. Isto porque combate um dos principais problemas que acompanhou as políticas habitacionais no Brasil desde a era Vargas: a insolvência dos consumidores resultante da deterioração da capacidade de consumo ao longo do tempo, provocada pela inflação. Além disso, a combinação de distribuição de renda com metas de controle inflacionário facilitam a aquisição dos imóveis ao permitirem o parcelamento em longo prazo do valor da habitação. Sem estes dois fatores, não haveria política de subsídios ou inovação que fosse capaz de solucionar o problema habitacional, pois não havendo transferência sustentável de renda em longo prazo, com o tempo a deterioração dos rendimentos dos trabalhadores anularia as vantagens resultantes destas medidas.

A respeito da PNH executada no governo Luis Inácio Lula da Silva, seus principais avanços foram relativos à: fontes de financiamento dos programas habitacionais; reformulação na estrutura do sistema de financiamento do SFH; descentralização administrativa e financeira desta referida estrutura; desenvolvimento de capacidades institucionais e administrativas nos governos municipais e estaduais; formulação de um planejamento de longo prazo, com a fixação de metas.

Em relação às fontes de financiamento habitacionais, vimos que, em movimento contrário ao que estava acontecendo desde a década de 1980, o governo federal tem, nos últimos anos, aumentado a participação das fontes tradicionais de financiamento do SFH, como o FGTS e o SBPE, além de expandir

significativamente a participação dos recursos do Orçamento Geral da União, recursos considerados não-onerosos, pois não há uma exigência de retorno do dinheiro investido, como no caso do SBPE e FGTS. Além disto, o governo federal tem feito esforço crescente para que o capital privado direcione recursos ao financiamento de produtos imobiliários para os grupos de mais alta renda, com o intuito de viabilizar o Sistema Financeiro Imobiliário, criado em 1997. A intensificação do uso destas fontes de financiamento deve-se à situação econômica atual, em que há coincidência entre a expansão do emprego formal, aumento da massa de poupança das famílias e crescimento da arrecadação do governo federal.

Outro ponto a ser ressaltado como mérito da PNH no governo Lula são o estabelecimento de cenários econômicos, projeções de expansão do déficit habitacional e a fixação de metas para as políticas habitacionais e de aplicação dos recursos vinculados. Este conjunto de instrumentos permite preparar reações a problemas em relação às fontes de recursos para manter e/ou apresentar alternativas às variações das fontes principais e avaliar o possível incremento das necessidades habitacionais, apontando onde (no espaço geográfico) e para quem (os grupos sociais) os esforços devem ser ou não intensificados. Além disso, atrelado à fixação de metas para o investimento de recursos e resultados a serem alcançados, tais instrumentos proporcionam certo grau de previsibilidade e consistência à PNH, angariando apoio de diversos segmentos sociais e políticos.

Um dos mais importantes avanços da PNH formulada no governo Lula diz respeito à estrutura do **Sistema Nacional de Habitação**. O Sistema Nacional de Habitação é composto de uma estrutura *bipartite*, cujo objetivo é separar as fontes de recursos e programas que serão destinados à habitação de interesse social (SNHIS) e os que serão destinados para a habitação de mercado (SNHM). O SNHIS, ou Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, é formado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (constituído por recursos orçamentários e extra-orçamentários), o FGTS e outros fundos de recursos. Por sua vez, o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), é responsável por articular as ações dos agentes privados, contando basicamente com os recursos da caderneta de poupança (SBPE) e do mercado de capitais (SFI), por meio das letras hipotecárias e os certificados de recebíveis imobiliários. Assim, esta estrutura ajuda

a disciplinar a aplicação dos recursos relacionando a fonte de origem com o objetivo a ser alcançado.

A questão da capacidade administrativa e institucional dos municípios pode ser considerada como outra inovação implementada no governo Lula e entra como um ponto crucial para o desenvolvimento da Política Nacional de Habitação (PNH). Isto porque os municípios são os responsáveis, em última instância, pela identificação das necessidades habitacionais de seus moradores e pela implementação da própria PNH. Além disso, conforme já destacamos no capítulo 2 deste trabalho, o governo federal precisou promover um esforço de recuperação das capacidades de planejamento e gestão por parte dos poderes municipais e estaduais, que foram desestruturados nos governos anteriores. Assim, como parte das medidas para os municípios e estados ingressarem no Sistema Nacional de Habitação, o governo federal exige a criação de Fundos Locais de Habitação de Interesse Social (FLHIS), conselhos municipais para acompanhar a gestão dos referidos fundos e para a fixação de metas e decisões sobre sua aplicação nos municípios, dentre outras ações. Isto permitem, de um lado, o desenvolvimento de certa autonomia pelos entes federativos menores e de sua participação na formulação e gestão da PNH e, de outro, maior participação da sociedade, por meio dos conselhos.

Outra questão a ser tratada é a respeito do Programa Minha Casa, Minha Vida, principal "bandeira" do governo federal para as políticas federais de habitação. Segundo a propaganda oficial, este programa, lançado no segundo semestre de 2009, seria uma enorme "ação" do governo federal na política habitacional e focaria a atuação na população com renda até 10 salários mínimos. O que constatamos, no entanto, é que o PMCMV funciona como uma "grande moldura" (nas palavras de Júnia Santa Rosa[80]), um esforço de coordenação dos diversos programas e fontes, e não um único programa. Isto porque, devido à característica heterogênea dos grupos sociais a serem atendidos, seria impossível elaborar um mesmo programa para todos. Desta forma, segundo Santa Rosa, o governo consegue ampliar sua

[80] Entrevista concedida por Júnia Santa Rosa, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, realizada no Ministério das Cidades, Brasília, em 6 de agosto de 2010.

capacidade de coordenação dos programas e linhas de financiamento, ganhando eficiência e eliminando a sobreposição de recursos.

A respeito destas inovações, houve algumas continuidades apresentadas na PNH do governo Lula em relação ao governo anterior. Seguindo tendência já lançada no governo FHC, nos últimos anos a expansão do crédito habitacional focou o financiamento individual como forma de acesso à casa própria pela população, ao mesmo tempo em que ampliou as ações voltadas à regularização fundiária e urbanização de favelas. Além disso, a maior parte dos programas foi reaproveitada e reequacionadas segundo a nova estrutura de financiamento e objetivos propostos.

No entanto, por mais que a PNH no governo Lula tenha apresentado inovações, ainda não foi possível, como visto no capítulo 4, fazer uma avaliação dos resultados desta política nos municípios estudados, ou seja, nenhuma interferência na lógica de segregação e de fragmentação do espaço urbano, observadas desde a década de 1970, foi constatada durante a pesquisa. Alguns autores apontam que tais políticas não trazem mudanças significativas nas lógicas perversas que permeiam o espaço de nossas cidades, ao contrário, alegam que estas seriam intensificadas. Maricato (2009) aponta que o PMCMV, formulado em 2009, teve com o objetivo principal de minimizar o impacto da crise econômica internacional sobre a geração de empregos no Brasil, mas não afeta verdadeiramente a questão urbana, pois medidas para o combate à especulação imobiliária não são contempladas. Para a autora, para os próximos anos a expansão de áreas de favelas deve se concentrar nas cidades médias, onde o governo, por enquanto, não possui nenhuma estratégia de atuação específica. Além disso, para a autora, o financiamento a população cujo rendimento se situa abaixo de 3 salários mínimos, a maior fatia do déficit habitacional no Brasil, ainda não foi devidamente contemplado. No entanto, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, entre 2009 e 2010 houve uma redução expressiva da área total ocupadas por favela na cidade, pouco mais de 390 mil m^2 (O GLOBO, 2011). O estudo atribui esta redução à atuação do governo federal no período, por meio de programas como o MCMV, e de ações de desfavelização promovidas pela prefeitura do Rio de Janeiro.

Estas informações apontam para a polêmica que envolve esta discussão e, mais ainda, para a necessidade de novos estudos que ajudem a elucidar estas questões.

Referência Bibliográfica e bibliografia consultada

ABREU, Dióres Santos. **Formação histórica de uma cidade pioneira paulista:** Presidente Prudente. Presidente Prudente; FFCL-UNesp, 1972.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Um balanço preliminar do governo Lula: a grande mudança medida por números. In: **Revista Espaço Acadêmico**, n° 58, 2006 [on line]. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/058/58almeida.htm, acesso em: 27 de outubro de 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas, in: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais** [online]. vol.14, n.40, pp. 111-141. 1999.

AZEVEDO, Abilio Moacir de. **Territorialidade e plano diretor em São José do Rio Preto.** 2004. 275f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Rio Claro, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de. **A política habitacional para as classes de baixa renda**. Dissertação para a obtenção do título de mestre, 1975. Instituto universitário de pesquisa do Rio de Janeiro, 1975.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L. Cardoso. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras.** 1 ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v. , p. 12-41.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder:** da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de; ARAUJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o "déficit habitacional": o perigo de abordagens corporativas. In: **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n.º 17, p. 241-255, 1º semestre 2007.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. **A economia como ela é**. São Paulo: Boitempo, 2000.

BODSTEIN, Odette Costa; PINHEIRO, Célio. **História de Araçatuba**. Araçatuba: Academia Araçatubense de Letras, 1997.

BOLLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-omega Ltda., 1982, p. 37-70.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. In: **Análise Social**, Lisboa, v. 127, p. 711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/>. Acesso em: 21 out. 2009.

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In Maricato, Hermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 117-154.

BOSCARIOL, Renan Amabile. **Formação socioespacial e expansão urbana do município de Ourinhos/SP.** 2008. 185 f. Monografia (bacharelado em Geografia). Campus de Ourinhos - Universidade Estadual Paulista, UNESP, Ourinhos, 2008.

BORGES SILVA, Rones. O "programa de desfavelamento e loteamentos urbanizados" e a segregação socioespacial em Presidente Prudente-SP. In: **Encuentro de geógrafos de América Latina,** nº 12, 2009, Montevideo – Uruguai, Anais [On-line], Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/>, acesso em 23 nov. 2010.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos:** a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Ana Blume, 2007.

BRASIL. Banco Central. **SFH - Relatório Mensal do Setor**, jan 2003 – set. 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/fis/sfh/port/est2003/estmes.asp>, acesso em: 18 out. 2010e

BRASIL. Ministério do planejamento e coordenação geral. **Diagnóstico preliminar do setor habitação**. Rio de Janeiro: MINIPLAN / EPEA, vol 1 e 2, 1966.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e desafios:** política nacional de habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a.

BRASIL. Ministério das cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional.** Brasília: Ministério das cidades, 2010b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação:** pacto nacional pela moradia digna 2009-2023. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação:** pacto nacional pela moradia digna 2009-2023. Brasília: Ministério das Cidades, 2010c.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de favelas:** a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades, 2010d.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=78649>, acesso em: 23 dez. 2009b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Histórico da previdência.** Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=64>, acesso em: 7 jan. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil:** História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Rangel e os Ciclos Longos**. Trabalho apresentado ao Congresso da ANPEC, Salvador, Bahia, dezembro de 1994.

BULGARELLI, Waldirio. **As cooperativas e o plano nacional de habitação.** São Paulo: Pioneira, 1966.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). Disponível em: <http://www.cbic.org.br/institucional>, acesso em: 14 fev. 2010.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC), **Déficit habitacional brasileiro**: conceituação e dimensionamento. Relatório da Comissão de Economia e Estatística da Câmara Brasileira da Indústria a Construção, Belo Horizonte, 1996.

CARMO, Edgar Cândido 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. 2006. 191 f. Tese (doutorado em Economia aplicada) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2006.

CARVALHO, Sonia Nahas. A Política Nacional de Habitação e a ação do Estado. In: **São Paulo em Perspectiva,** n. 5, p. 50-59, São Paulo, 1991.

CARVALHO, Sonia Nahas. Políticas públicas em questão: a experiência do programa Cura. In: **Revista Perspectivas**, p. 13-28, São Paulo, 1985.

CATELAN, Márcio José. **Produção do Espaço Urbano:** do subterrâneo à superfície. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia - FCT, Unesp, Presidente Prudente, 2008.

COMPANHIA HABITACIONAL DE BAURU. Disponível em: <http://www.cohabbauru.com.br>, acesso em: 15 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA HABITACIONAL DA BAIXADA SANTISTA. Disponível em: <http://www.cohabbauru.com.br>, acesso em: 15 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA HABITACIONAL BANDEIRANTE. Disponível em: <http://www.cohabbd.com.br>, acesso em: 17 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA HABITACIONAL DE CAMPINAS. Disponível em: <http://www.cohabcp.com.br>, acesso em: 17 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA HABITACIONAL DE RIBEIRÃO PRETO. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/cohab/i08principal.php>, acesso em: 22 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/cohab/>, acesso em: 22 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA REGIONAL DE HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DE ARAÇATUBA. Disponível em: <http://www.crhis.com.br>, acesso em: 22 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.crhis.com.br>, acesso em: 22 de fevereiro de 2010.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de São Paulo cria as bases do BNDES da habitação. [Vídeo – on line]. São Paulo, CDHU, 2010. Disponível em: <http://www.crhis.com.br>, acesso em: 2 de janeiro de 2010.

CORAZZA, Gentil. **Crise e reestruturação bancária no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.

DAMASCENO, Natanael. A ilegalidade perde terreno: IPP constata que área ocupada por favelas encolheu nos últimos dois anos. **Jornal O Globo**. [*On Line*], publicado em: 29 jan. 2011, Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/01/29/ipp-constata-que-area-ocupada-por-favelas-encolheu-nos-ultimos-dois-anos-923639424.asp>.

DENIZO, Valentina. **Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo:** elementos para análise de uma política metropolitana de habitação. 2007, 293f. Tese (Doutorado em arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAUU, USP, São Paulo, 2010.

EGLER, Claudio A. G. Preço da terra, taxa de juro e acumulação financeira no Brasil. In: **Revista de Economia Política:** São Paulo, v. 5, n. 1, 1985.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

FALEIROS, Helton Alves. **Expansão urbana e especulação imobiliária.** 1983. 96f. Dissertação (mestrado em Economia). Programa de pós-graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica. PUC, São Paulo, 1983.

FERNANDES, Sílvia Aparecida de Sousa. **Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente.** 1998. 248F. Dissertação (mestrado em geografia) – Faculdade de Ciência e Tecnologia – FCT, Unesp, Presidente Prudente, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e informações. **Déficit habitacional no Brasil 2005.** Convênio PNUD/Ministério das Cidades, belo Horizonte, Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e informações. **Déficit habitacional no Brasil 2006.** Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e informações. **Déficit habitacional no Brasil 2007.** Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2009.

GAP-FINEP. **Habitação Popular:** um inventário da ação governamental. São Paulo: Finep, 1985.

GUIMARÃES, César. A dualidade brasileira de Ignácio Rangel. **Revista de Economia Política**, vol. 14, nº 4, outubro-dezembro/1994, p. 62-75.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: **Espaço & Debates**. São Paulo, n. 6, p.6-35, 1982.

HORA, Mara Lúcia F. da. SILVA, Maria José Martinelli. A (re)estruturação da cidade: o papel exercido pelo poder público no processo de “valorização” de áreas urbanas. O Parque do Povo em Presidente Prudente – SP. IN: **Caderno prudentino de Geografia**. Presidente Prudente; AGB, n. 14, v. 1, p. 83-92, 1992.

IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais). **Sistema financeiro da habitação**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1974.

IKUTA, Fernanda Keiko. A luta pela moradia em Presidente *Prudente para além das quatro paredes*: uma contribuição para a reflexão geográfica dos movimentos sociais urbanos. In: **Revista Pegada**, Presidente Prudente: CEGeT/FCT/UNESP, v. 1, n. 1, p. 39-46, 2000.

INHUDES, Adriana; BORÇA Jr., Gilberto; QUARESMA, Pedro. **Atuação dos Bancos Públicos faz Nordeste liderar aumento do crédito no Brasil,** 2010**.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Visao_do_Desenvolvimento/201009_86.html>, acesso em: 8 out. 2010.

JUNCAL, Fabriciano. **A verdadeira história de Araçatuba.** Bauru: TILIBRA S.A., 1974.

JURCOWICHI, Aline *et al*. **A evolução industrial de Araçatuba.** Araçatuba: Editora do Escritor, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Ricardo Carvalho. **Expansão territorial e preço do solo urbano nas cidades de Bauru, Marília e Presidente Prudente (1975-1996)**. 1999, 289f. Dissertação (mestrado em geografia), Faculdade de Ciência e Tecnologia, Unesp, Presidente Prudente, 1999.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. **A cidade autoconstruída**. 2005, 373f. Tese (doutorado em planejamento urbano e regional, Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

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

MAMIGONIAN, Armen. O processo de industrialização em São Paulo. **Boletim Paulista de geografia**, São Paulo, n. 59, mar. 1976.

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

MARICATO, Ermínia. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Revista Carta Maior** [*On Line*], publicado em 27 jun. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intra-urbanas**: o caso de Presidente Prudente-SP. 1993, 144f. Dissertação (mestrado em planejamento urbano e regional), Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

MELO, Marcus André B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço & Debates**. São Paulo, n. 24, p. 75-85, 1988a.

MELO, Marcus André B. C. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros de habitação: Brasil em perspectiva comparada. In: **Espaço & Debates.** São Paulo, n. 31, p. 37-51, 1990.

MELO, Marcus A. B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. IN: **Revista de Arquitetura e Urbanismo (Rua)**, n. 2, p.37-59, Salvador, p. 1988b.

MERRET, Anthony John; SYKES, Alan, **Housing finance and development:** an analysis and a programme for reform. London: Longmans, 1965.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>, acesso em: 23. ago. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades>, acesso em: 3. out. 2010.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1977.

MOREIRA, Maria de Fátima Salum. **A organização do processo de trabalho**: sua dimensão política na estrada de ferro Sorocabana (1920-1940). 1989. 300f.

Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 1989.

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. **Demanda futura por moradias no Brasil 2002-2023:** uma abordagem demográfica.: Ministério das Cidades, 2009,

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista, o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Zenaide Machado de, **Alcance e limites de uma política setorial de âmbito estadual**: a política de habitação de interesse social do estado de São Paulo, de 1984 a 2000. 2003. 214f. Dissertação (mestrado em economia), Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2003.

PAIM, Gilberto. **Industrialização e economia natural**. Rio de Janeiro; Ministério da Educação e Cultura, 1957.

PEDON, Nelson R. **A participação popular na produção do espaço urbano da cidade de Araçatuba – SP:** o caso do bairro Alvorada. 2005. 181f. Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, UNESP, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Índice de Gini. Disponível em:, <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97>, acesso em: 21 abr. 2011.

RANGEL, Ignácio. A história da dualidade brasileira. In: Rangel, Ignácio. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, v. 2, p. 655-687, 2005,.

RANGEL, Ignácio. O desenvolvimento econômico no Brasil. In: Rangel, Ignácio. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, v. 1, p. 39-126, 2005b,

RANGEL. Ignácio. **A presente crise das finanças brasileiras.** Para a subcomissão do Sistema financeiro do Congresso Nacional: Documento, 198~.

RANGEL, Ignácio. O papel dos serviços de utilidade pública. In: Rangel, Ignácio. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, v. 2, p. 712-723, 2005c,.

RANGEL, Ignácio. Recursos ociosos e ciclo econômico brasileiro: alternativas para a crise brasileira. In: **Revista de Economia Política**, n. 1, janeiro março/1989, p. 21-30.

REIS, Luis C. T. dos. Por uma concepção dialética do espaço: o conceito de formação socioespacial em Milton Santos. In: **GEOGRAFARES**. Vitória, v.1, n. 1, 2000.

RESENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização: 1963/68. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 12, Rio de Janeiro: IPEA, p. 757-806, 1982.

RIBEIRO, Luiz César 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, Luis César de Queiroz. Notas sobre a renda da terra urbana. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano I, n.º 1, jan/abr. 1986. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 43-66, 1986.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo; Abril Cultural, 1985.

SANTOS, Alessandra Cristina dos. **Produção ilegal do espaço urbano**: estudo de caso de São José do Rio Preto – SP. 2009. 11f. Dissertação (mestrado em Engenharia Urbana), Programa de pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos; UFSCAR, 2009.

SANTOS, Alessandra Cristina dos. **Produção ilegal do espaço urbano**: estudo de caso de São José do Rio Preto – SP. 2009. 11f. Dissertação (mestrado em Engenharia Urbana), Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos; UFSCAR, 2009.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido.** São Paulo: Edusp, 2002.

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

SAYAD, João. Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.12, n.1, abril, 2000.

SERENI, Emílio. **La categoria de "formacion economica y social"**. México, D.F.: Roca, 1973

SICSÚ, João. Números da distribuição de renda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13/10/2010, Tendências/Debates, p. 9.

SILVA, Márcia da. O comerciante, o poder local e a produção do espaço urbano de Presidente Prudente (1920-1950). In: **Caderno prudentino de Geografia**. Presidente Prudente; AGB, n. 14, v. 1, p. 83-92, 1992.

SILVEIRA, Márcio. R. **A importância geoeconômica das estradas de ferro no Brasil.** 2003. 440f. Tese (doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT, Unesp, Presidente Prudente, 2003.

SILVEIRA, Maria Laura. Crises e Paradoxos da Cidade Contemporânea: os circuitos da economia urbana**.** In**: X Simpósio Nacional de Geografia Urbana** (DVD). Florianópolis, 2007.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE CIMENTO*.* Disponível em: http://www.snic.org.br, acesso em 12. Jan. 2010.

SMOLKA, Martim Oscar. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro*.* In: **Espaço e debates**, ano VII, n.º 21. São Paulo: NERU, 1987.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual e combinado:** natureza, capital e a produção do espaço. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 1988. Título original em inglês *Uneven Development.*

SOBARZO, Oscar. A produção do espaço público em Presidente Prudente: reflexões na perspectiva dos loteamentos fechados, In: **I Simpósio Internacional sobre Cidades Médias:** dinâmica do espaço urbano. 2005, Presidente Prudente, 2005. Anais [On-Line]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/labes/publicacoes/artigos/oscar/A%20producao%20do%20espaco%20publico%20em%20presidente%20prudente%20OSC.pdf>, acesso em 20 out. 2010.

SOUSA, Aline Amaral de. **A atuação do programa de financiamento carta de crédito caixa no mercado imobiliário.** 2006. 172 fl. Dissertação (mestrado em planejamento urbano e regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

SOUSA, Aline Amaral de. O papel do crédito imobiliário na dinâmica do mercado habitacional brasileiro. In: **Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP:** Construindo um modelo permanente,

equilibrado e economicamente sustentável de crédito imobiliário brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Et Cetera Editora, v. 1, p. 109-169, 2007,.

SOUSA, Silvia Aparecida de. Políticas de Estado e a questão da moradia em Presidente Prudente. IN: **Caderno prudentino de Geografia**. Presidente Prudente; AGB, n. 15, v. 1, p. 28-59, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento e ativismos sociais**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SPOSITO, Eliseu. S. **Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente (SP)**. 1990. 156f. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A cidade dentro da cidade. Uma edge city em São José do Rio Preto. In: **Scripta Nova**, n° 146, 2003 [on line]. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/058/58almeida.htm>, acesso em: 16 de julho de 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em Presidente Prudente**: a lógica da expansão territorial urbana. 1983. 230f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências e Ciências Exatas – IGCE, Unesp, Rio Claro. 1984.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em pedaços:** urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo. 2004. 502f. Tese (Livre Docência), Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT, Unesp, Presidente Prudente. 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro:** ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro; Zahar, 1977.

TOMY, Cláudia Aparecida Vidal de. **Processos construtivos empregados na habitação popular no âmbito do SFH:** os conjuntos da COHAB-BD (1967-2000). 2000. 121f. Dissertação (mestrado em Engenharia Civil), Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

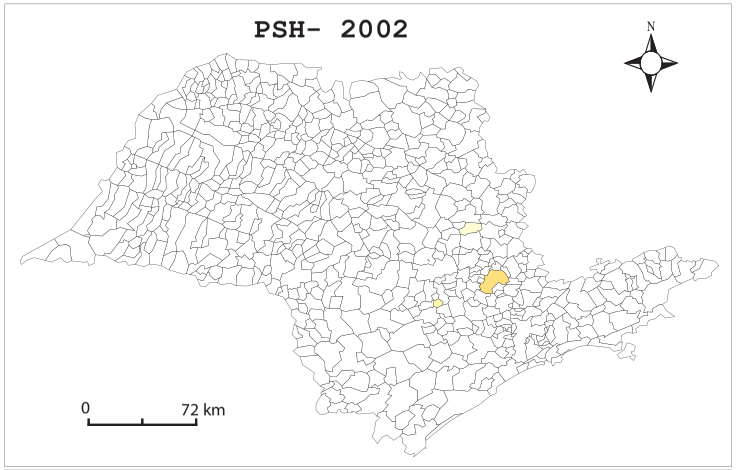
VALPASSOS, Marcus Vinicius Ferreira; CARNEIRO, Dionísio Dias. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica:** experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro; FGV Editora, 2003.

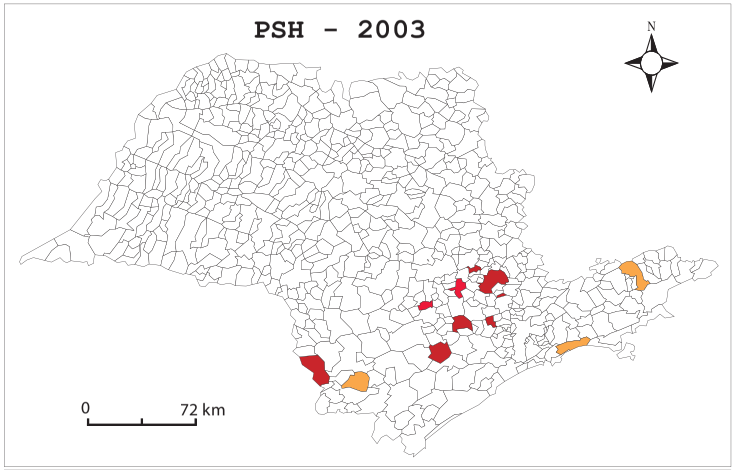
VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel, 2001.

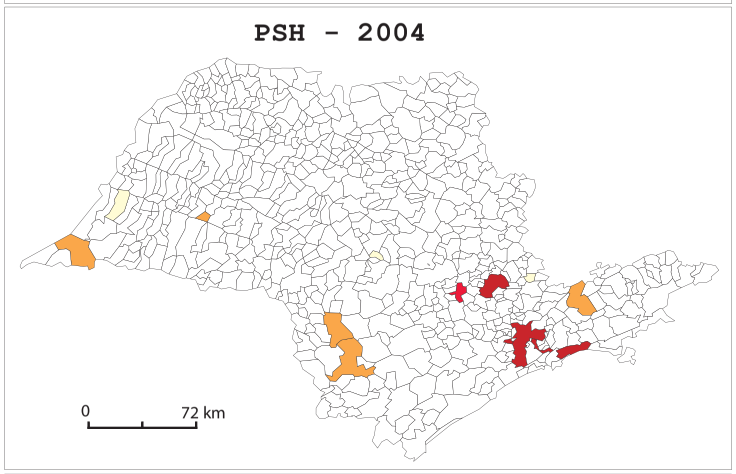
WHITACKER, Arthur Magon. **Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto-SP**. 2003. 238f. Tese (doutorado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT, Unesp, Presidente Prudente, 2003.

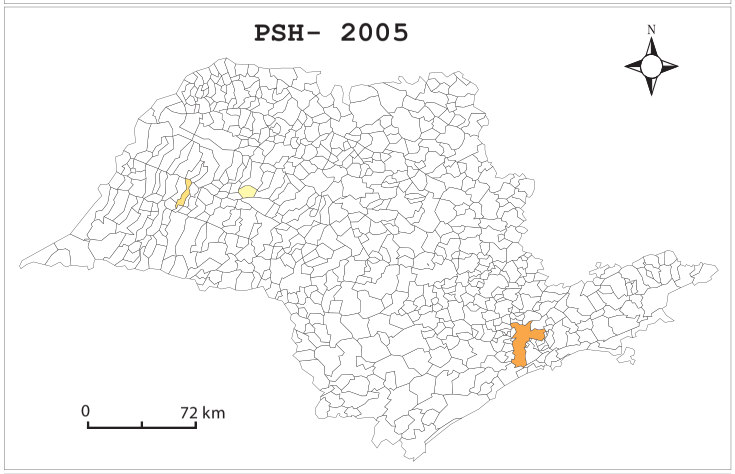
ZANDONADI, Júlio César. **Novas centralidades e novos habitats:** caminhos para fragmentação urbana em Marília (SP). 2008. 251f. Dissertação (mestrado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT, Unesp, Presidente Prudente, 2008.

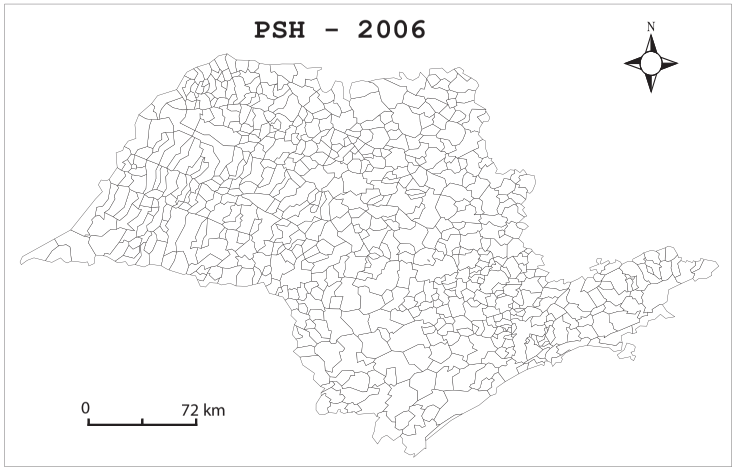
ANEXO I – MAPAS

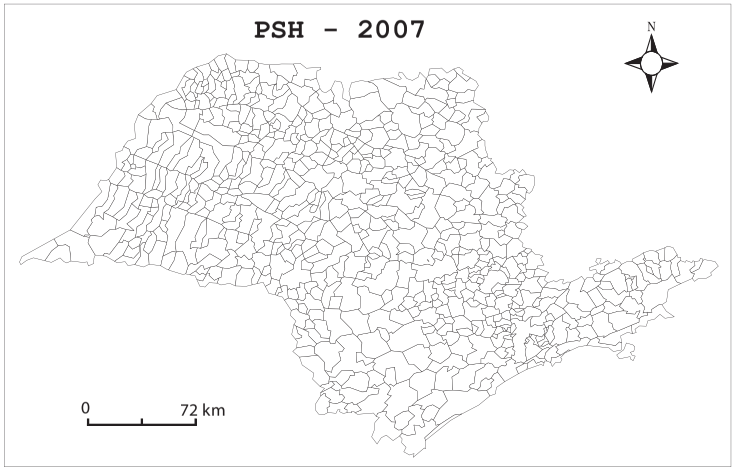








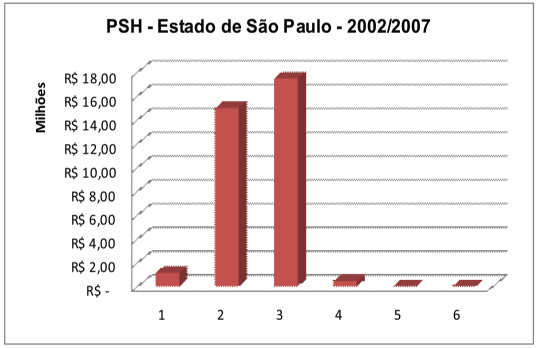




Mapa I: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do PSH, entre 2002 e 2007.

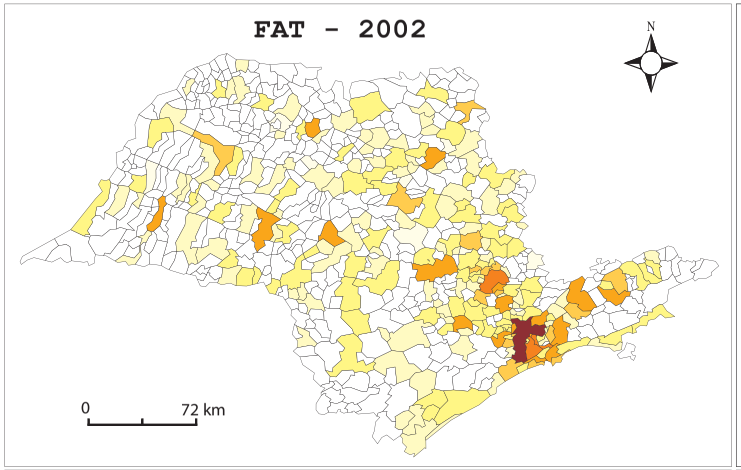
Legenda

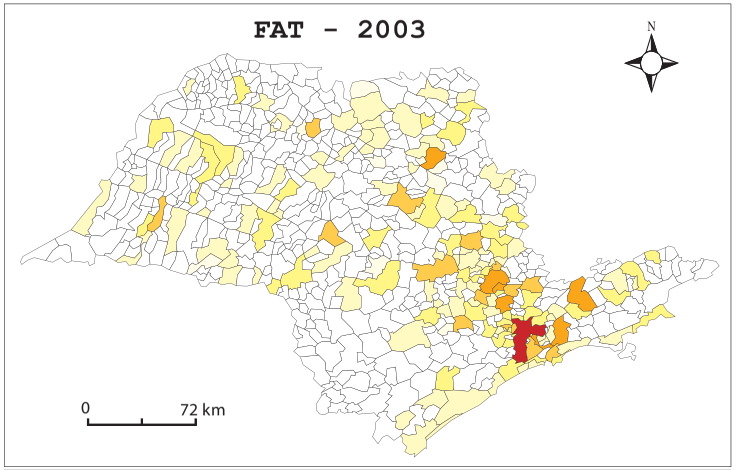
- Mais de R$ 1.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 50.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0

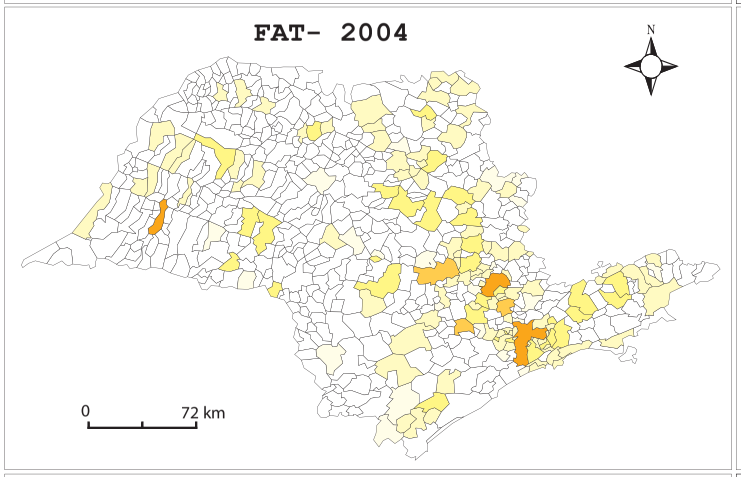


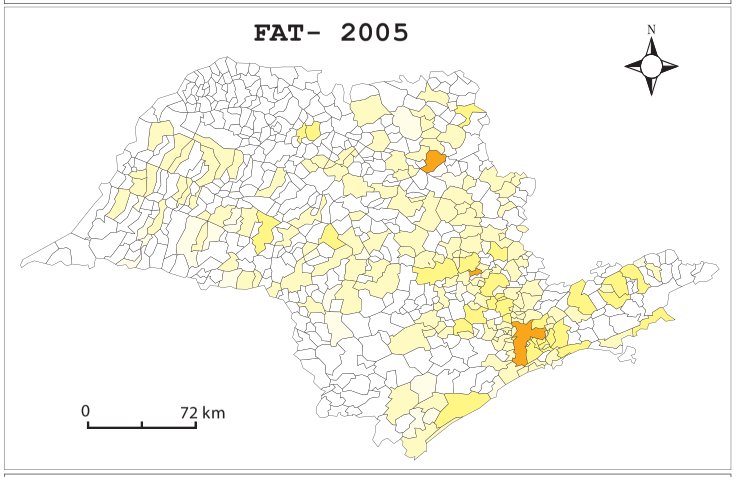


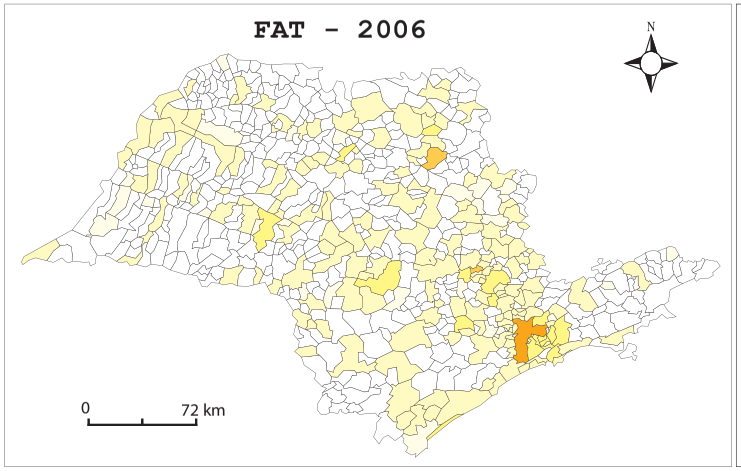
Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

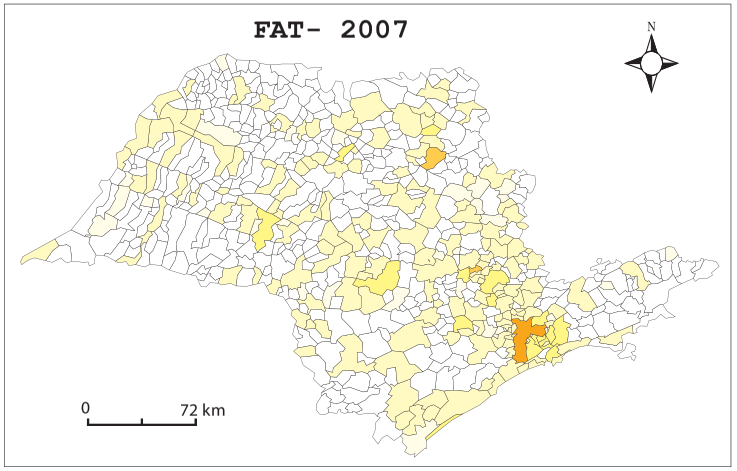








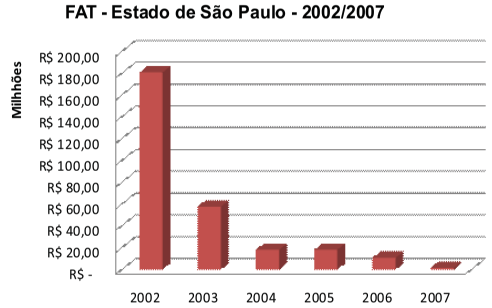


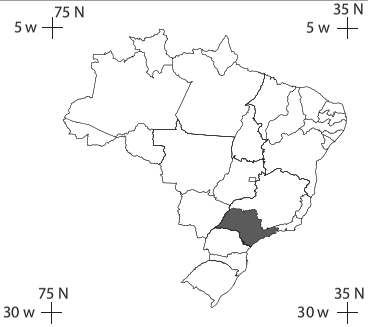


Mapa II: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do FAT, entre 2002 e 2007.

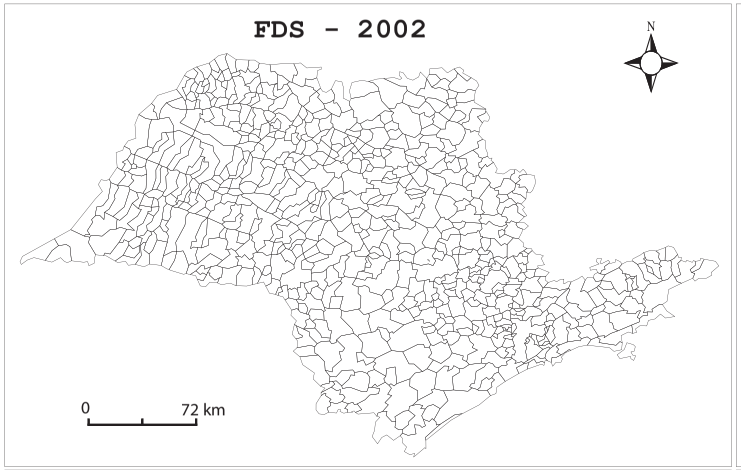
Legenda

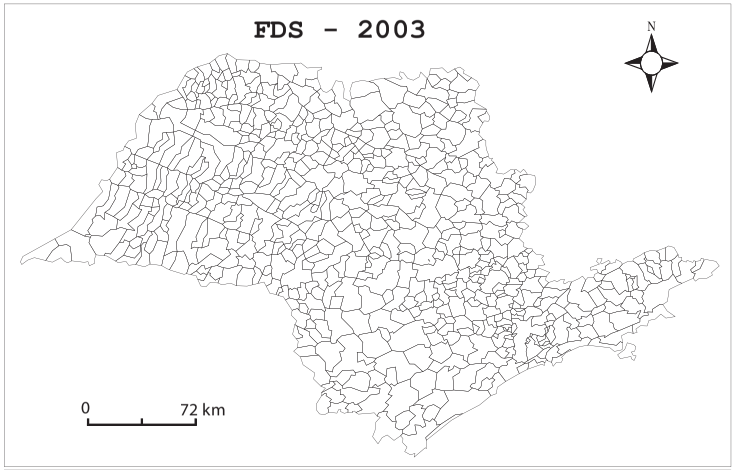
- Mais de R$ 50.000.000,00
- Até R$ 50.000.000,00
- Até R$ 25.000.000,00
- Até R$ 10.000.000,00
- Até R$ 5.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0

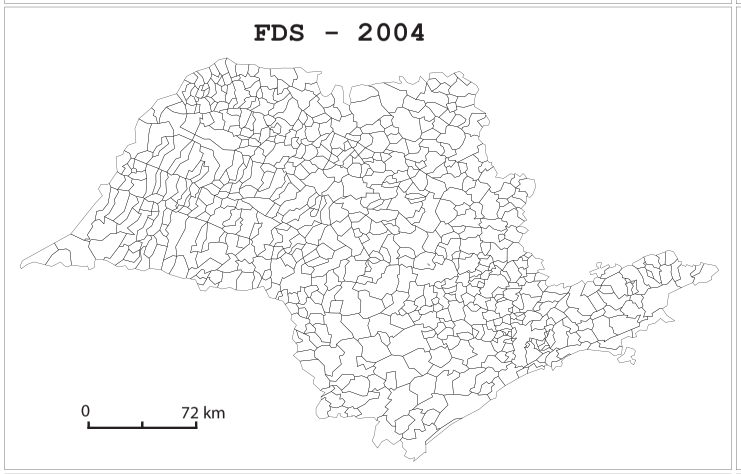


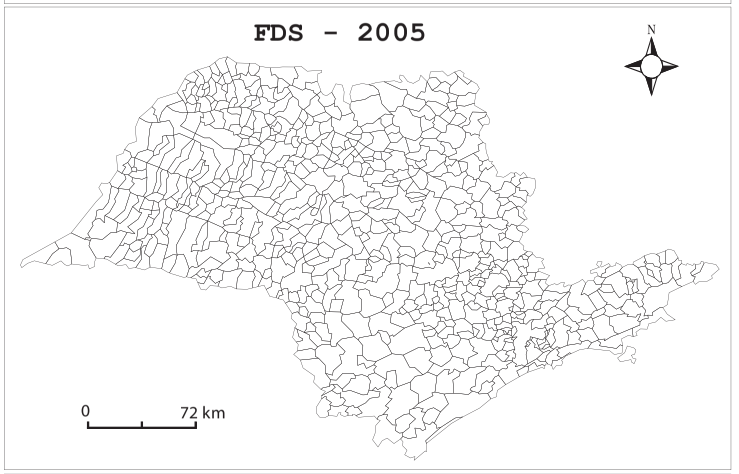


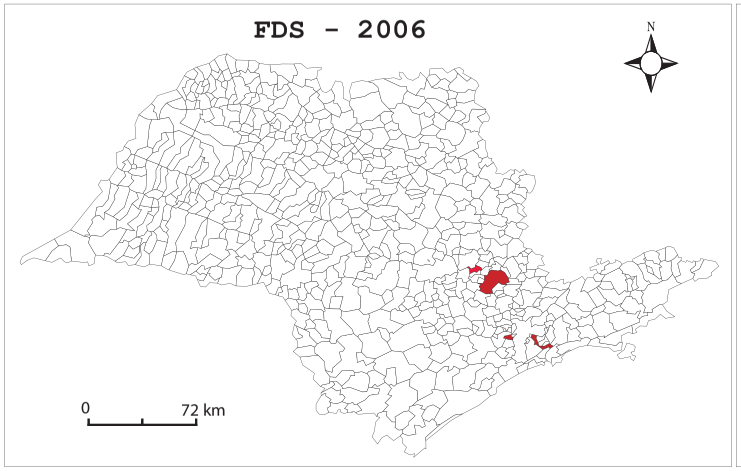
Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

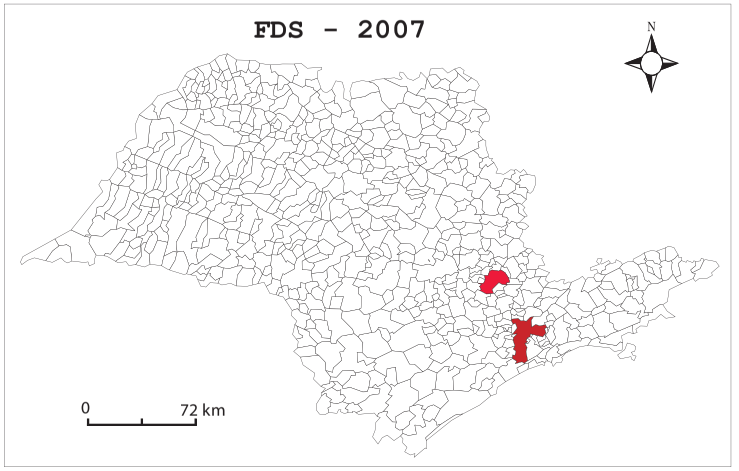








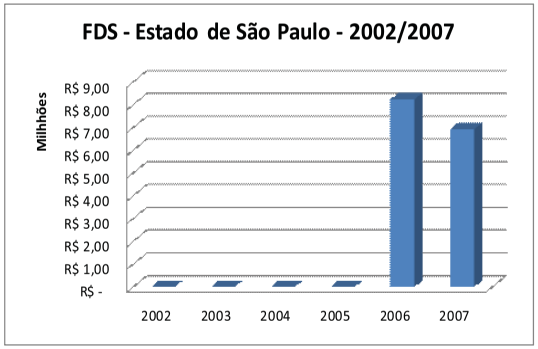


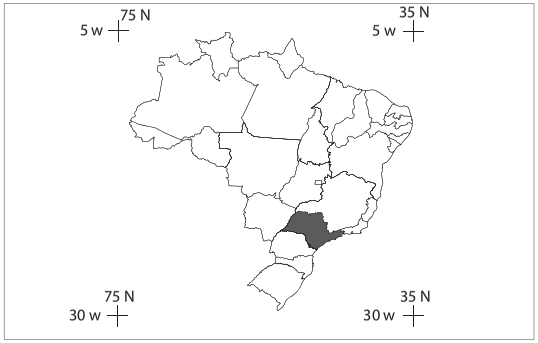


Mapa III: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do FDS, entre 2002 e 2007.

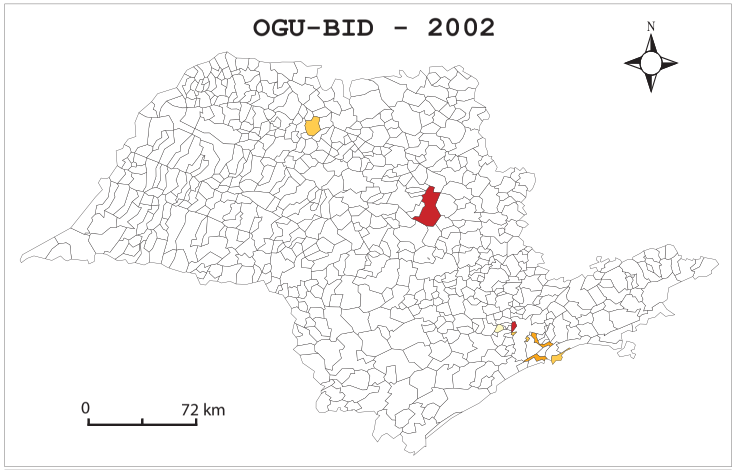
Legenda

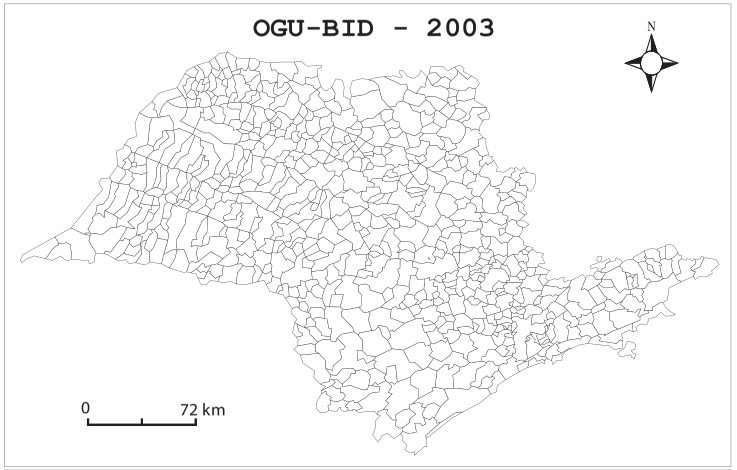
- Mais de R$ 1.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 50.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0

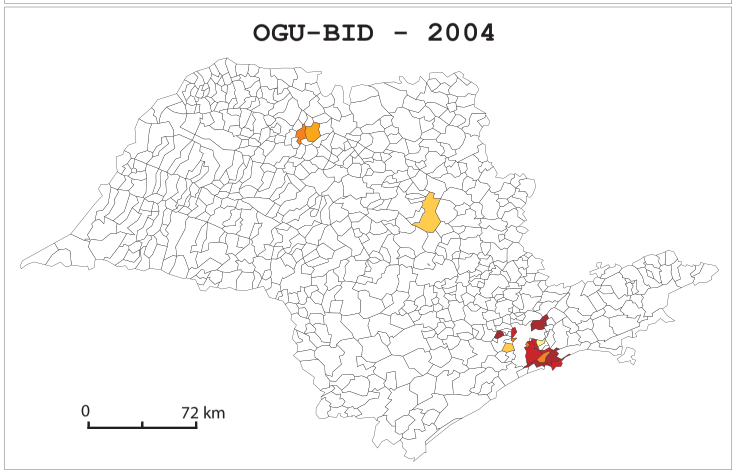


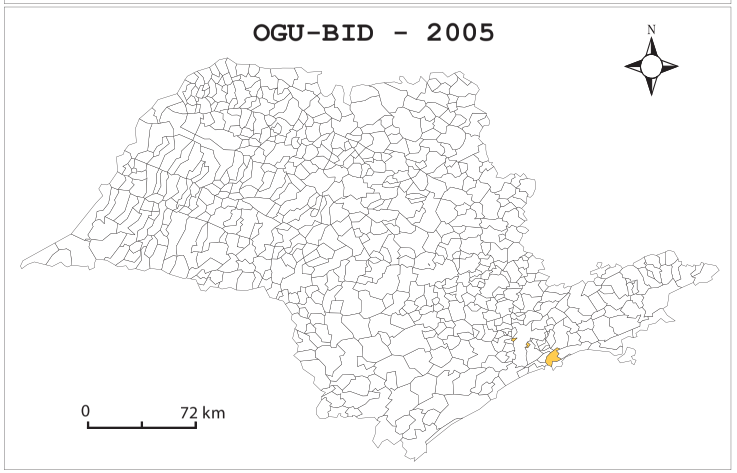


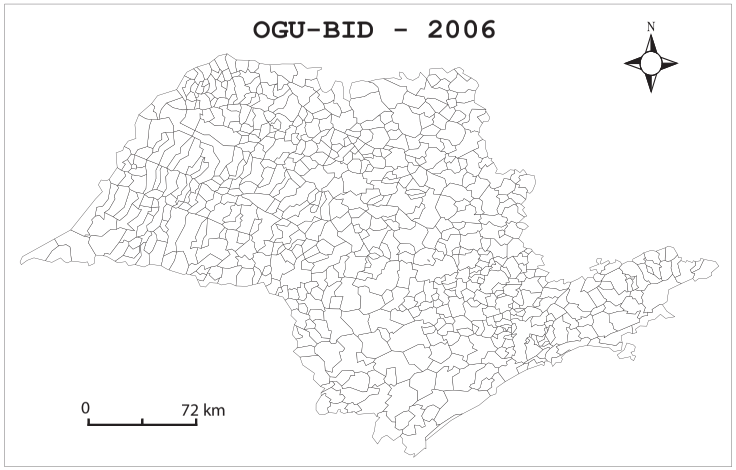
Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

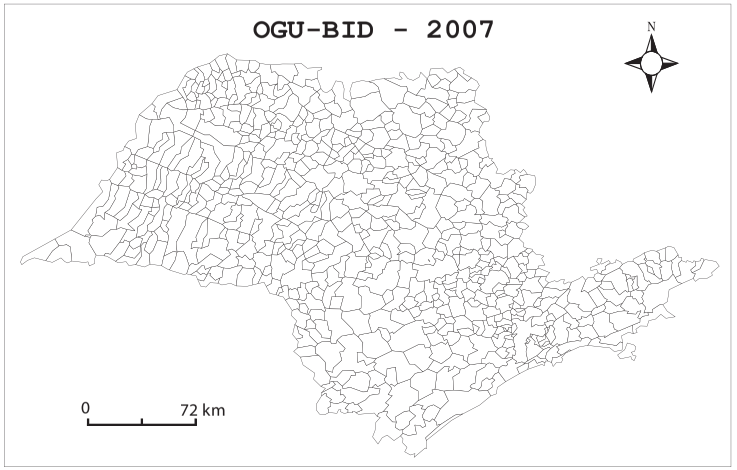








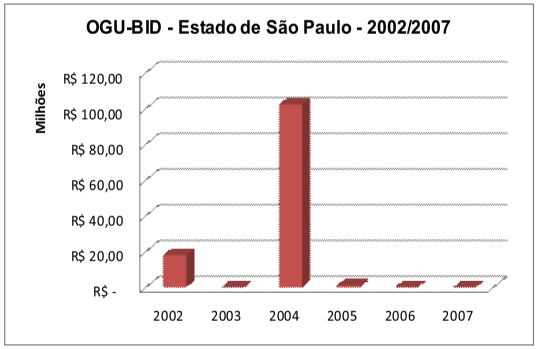


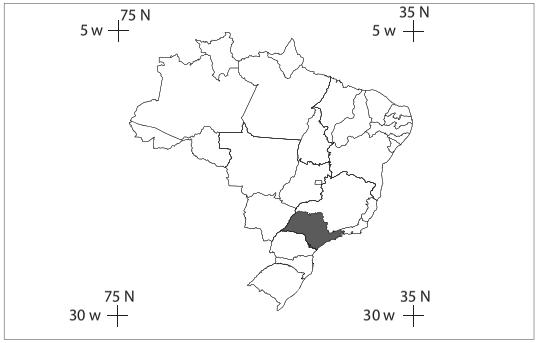


Mapa IV: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do OGU-BID, entre 2002 e 2007.

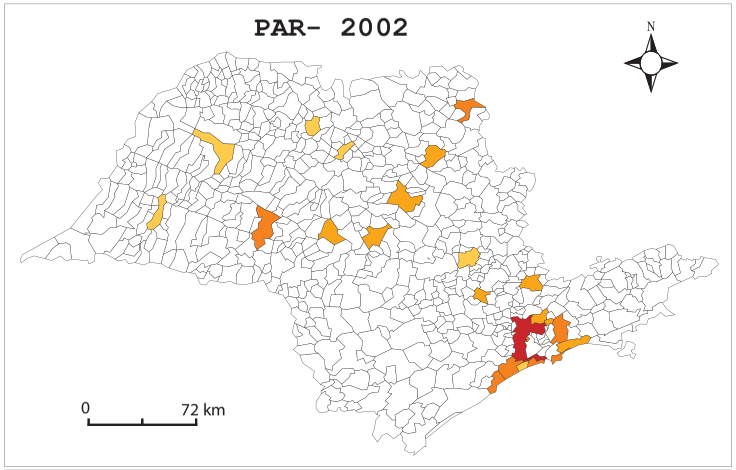
Legenda

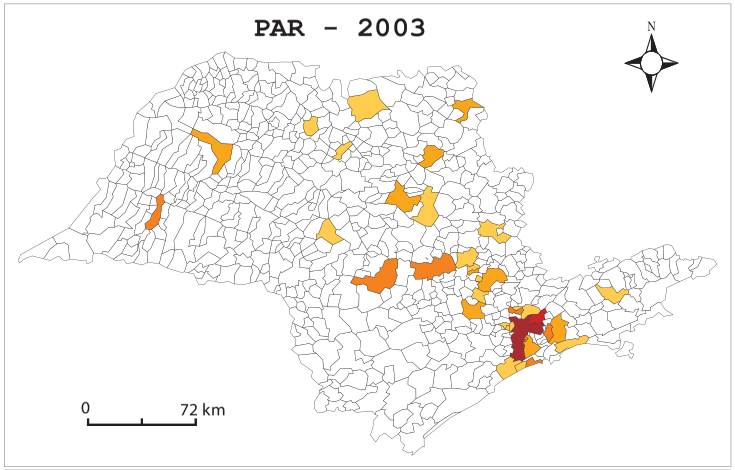
- Mais de R$ 10.000.000,00
- Até R$ 10.000.000,00
- Até R$ 5.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 50.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0

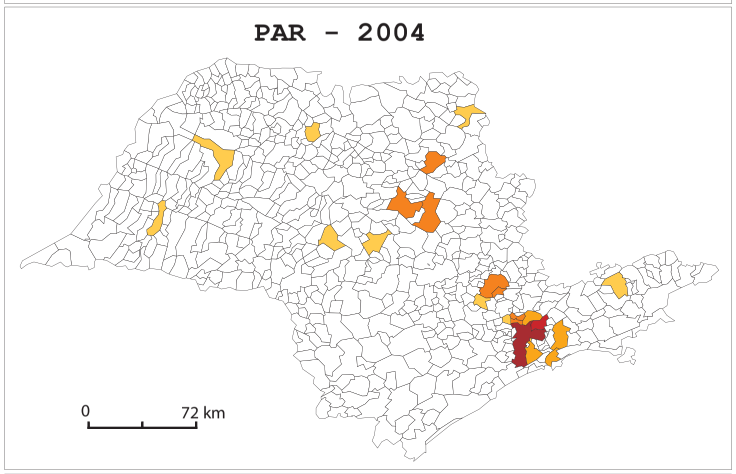


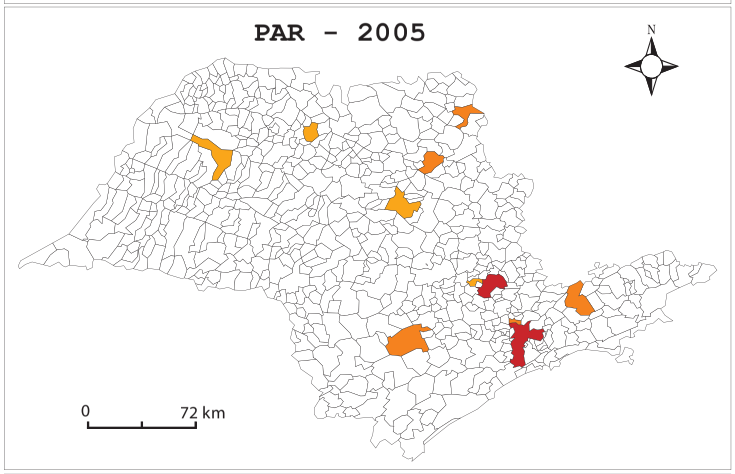


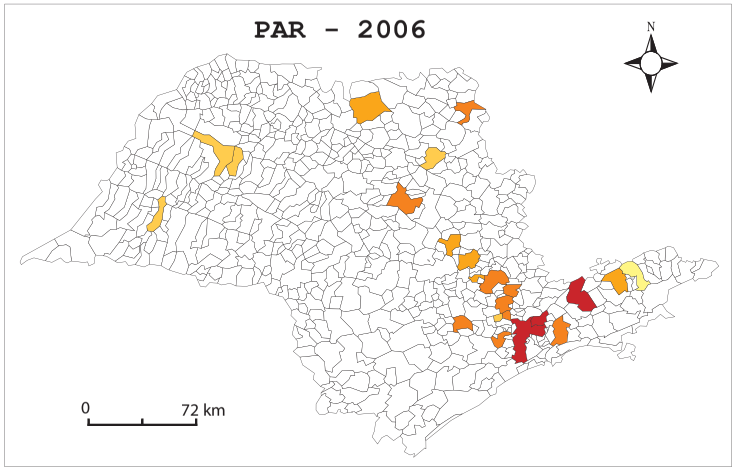
Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

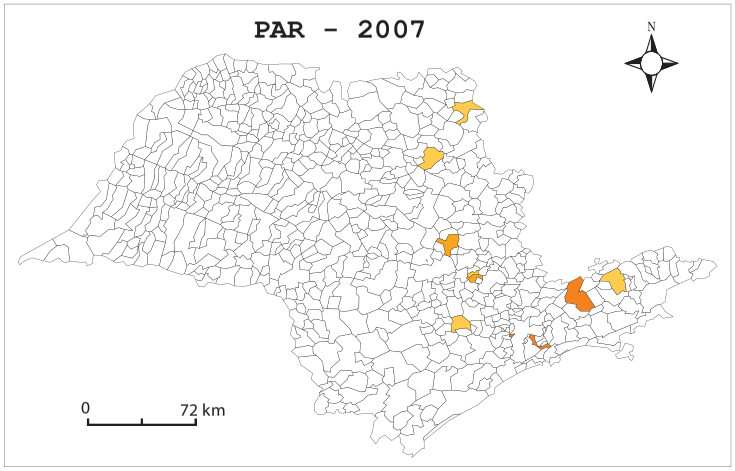








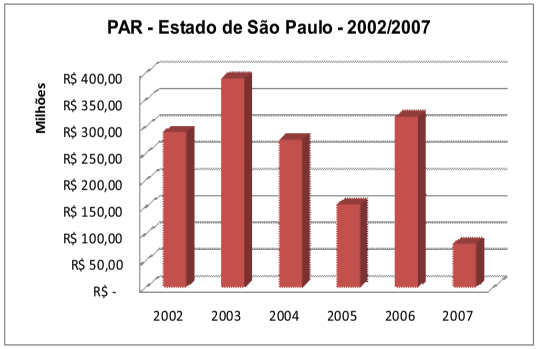


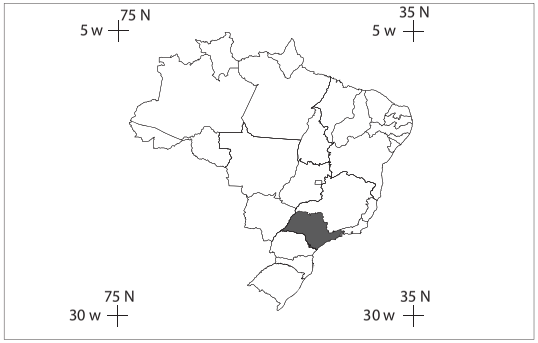


Mapa V: Distribuição dos financiamentos habitacionais realizados pela CEF em São Paulo, com recursos do PAR, entre 2002 e 2007.

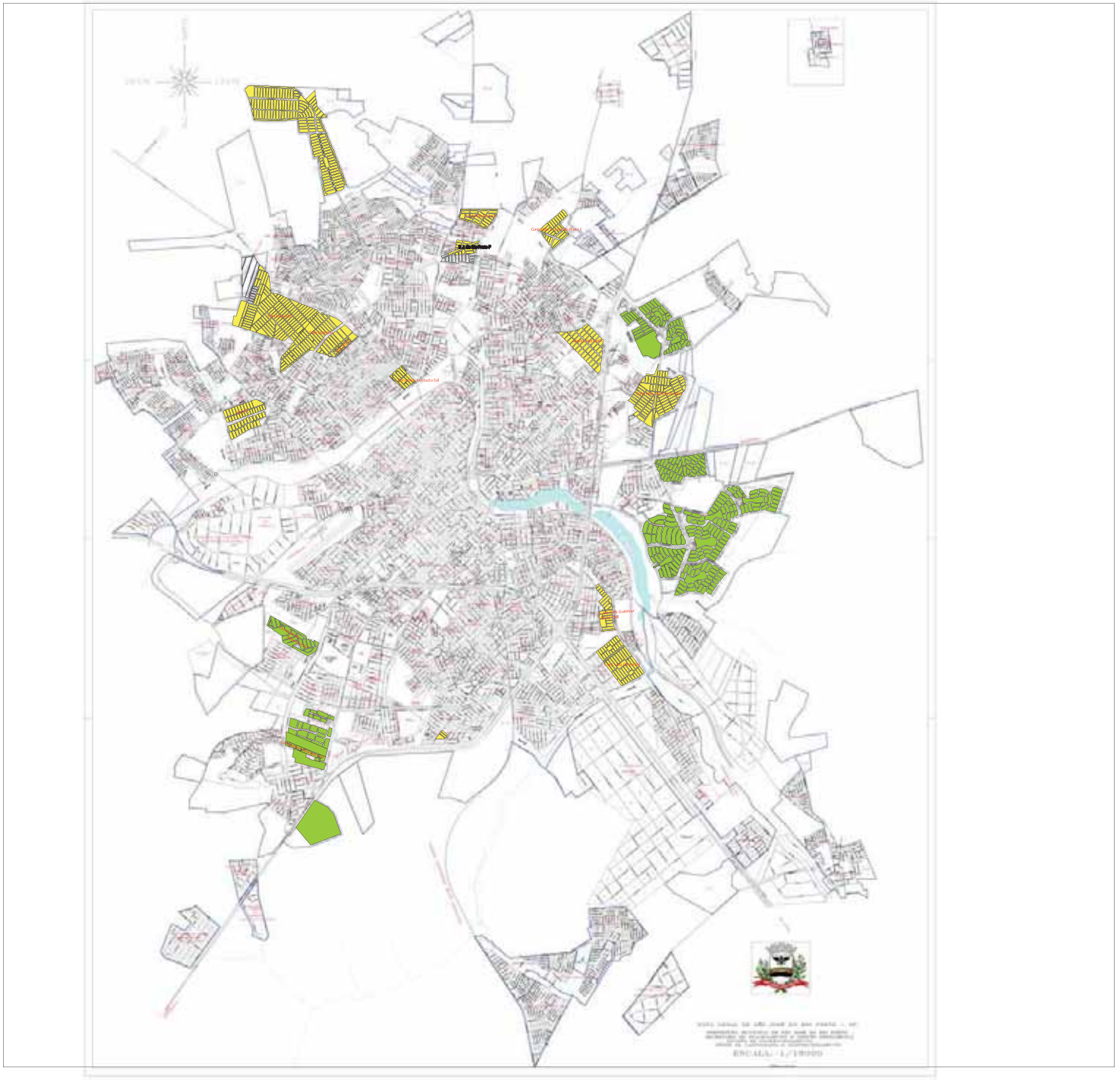
Legenda

- Mais de R$ 50.000.000,00
- Até R$ 50.000.000,00
- Até R$ 25.000.000,00
- Até R$ 10.000.000,00
- Até R$ 5.000.000,00
- Até R$ 1.000.000,00
- Até R$ 500.000,00
- Até R$ 100.000,00
- Até R$ 10.000,00
- 0





Fonte: Sistema de Informações dos Municípios do Brasil - SIMBRASIL, 2008
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..



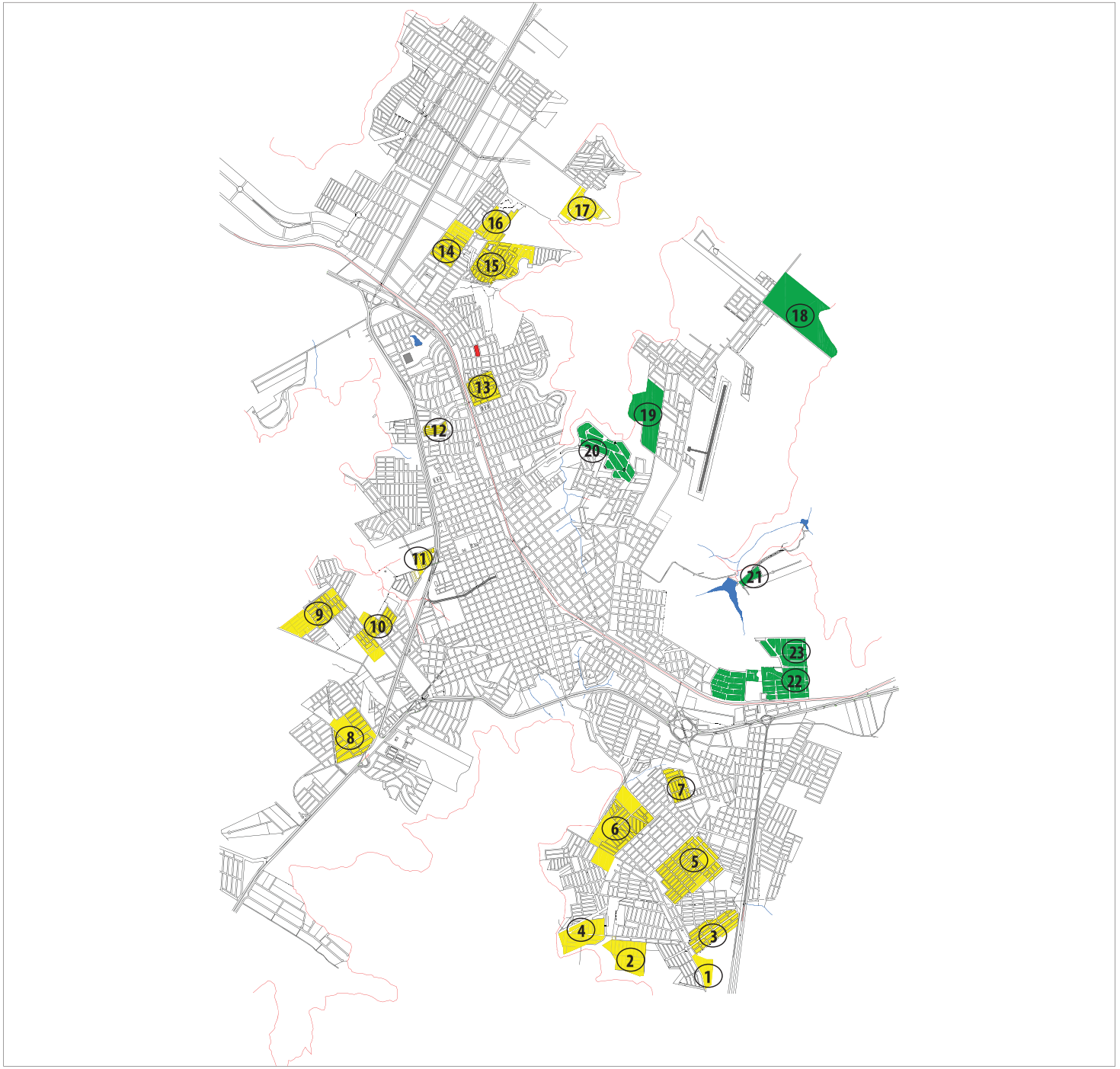
Mapa VI: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados em São José do Rio Preto.

Legenda

- Condomínios e loteamentos fechados
- Conjuntos Habitacionais e loteamentos populares



Fonte: CDHU, 2010; COHAB_Bauru, 2010; SANTOS, 2009.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..

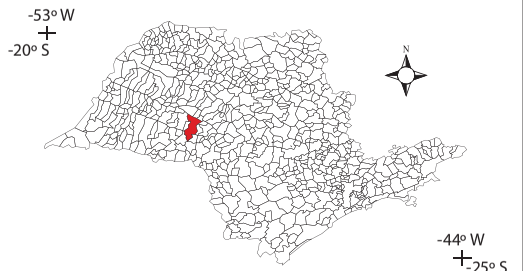


Mapa VII: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade de Marília.

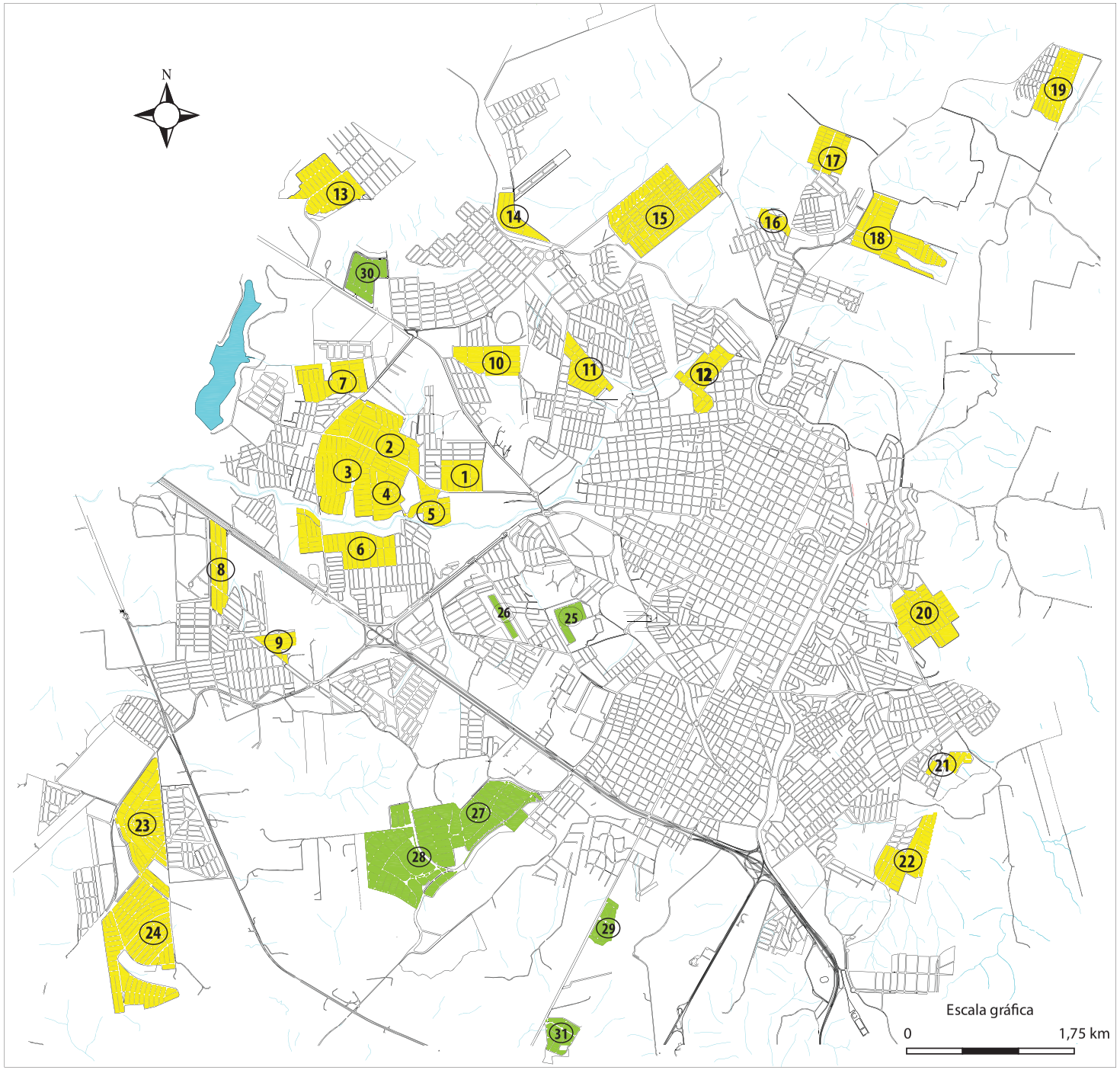
Legenda

- Itambé
- Condomínios e loteamentos fechados
- Conjuntos Habitacionais e loteamentos populares

1	C. H. Paulo L. Nogueira	13	C. H. Castelo Branco
2	C. H. Nova Marília III	14	Conj. Habitacional JK
3	C. H. Maria A. Mattos	15	C. H. Jânio Quadros
4	C. H. Nova Marília VI	16	C. H. Aniz Badra
5	C. H. Nova Marília (Cohab)	17	C. H. Luiz Egydio
6	C. H. João B. Toffoli	18	Sítios Santa Gertrudes
7	C. H. Costa e Silva	19	C. R. Jardim Colibri
8	C. H. Jardim Cavalari	20	C. R. Jardim Flora Rica
9	C. H. José Teruel Martinez	21	C. R. Maria Isabela
10	C. H. Chico Mendes	22	Pq. das Esmeraldas I
11	C. H. Jardim Bela Vista	23	Pq. das Esmeraldas II
12	C. H. CECAP		



Fonte: CDHU, 2010; COHAB_Bauru, 2010; ZANDONADI, 2005
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira..



Mapa VIII: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade de P. Prudente.

Legenda

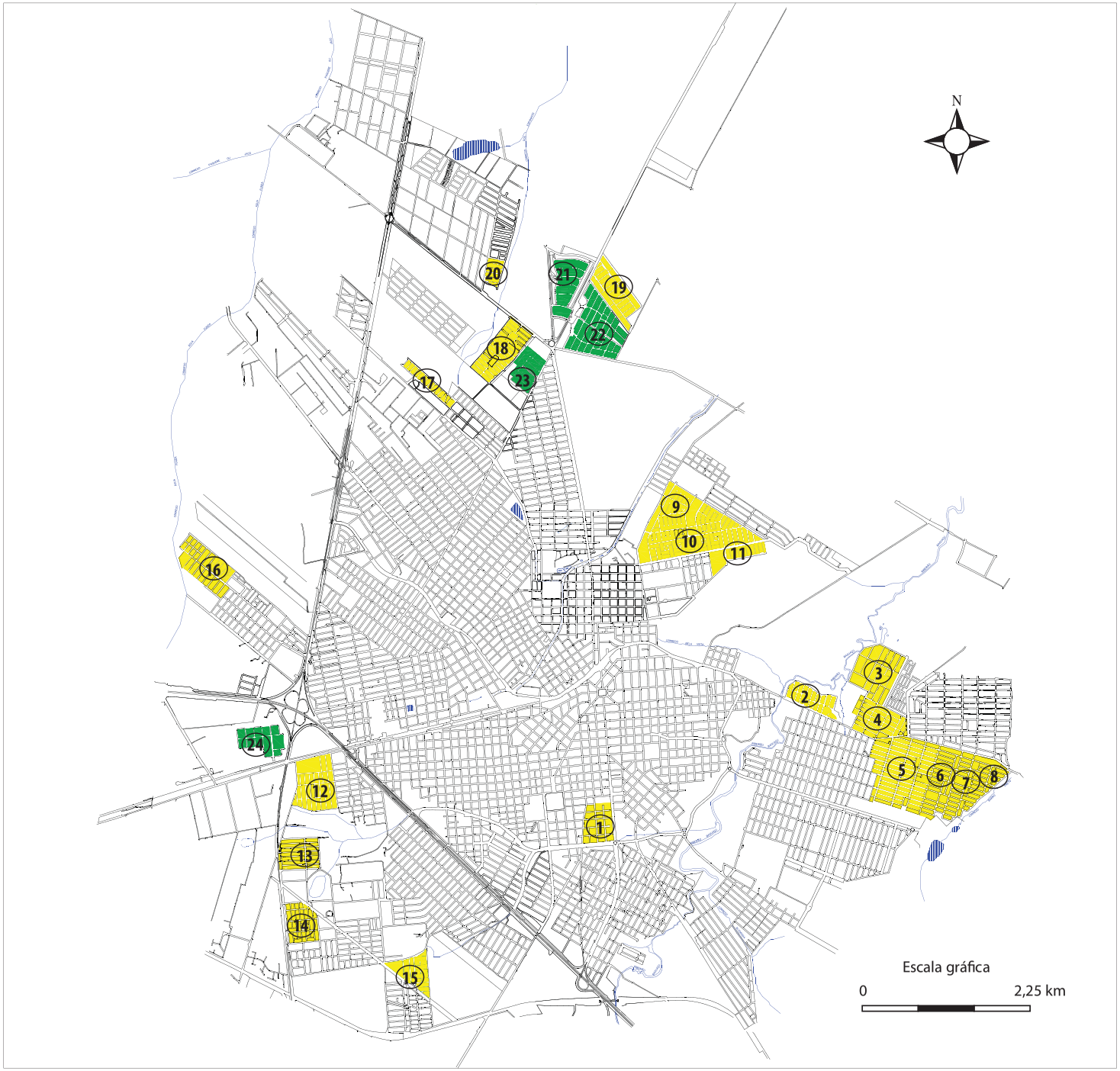
Condomínios e loteamentos fechados

Conjuntos Habitacionais e loteamentos populares

1. Jardim Bela Vista
2. COHAB
3. Conj. Habitacional CECAP
4. Jardim Santa Paula
5. Jardim Sabará
6. J. Jequitivas e Pq. Cedral
7. Parque Mediterrâneo
8. Jardim Vale do Sol
9. Parque Shirawara
10. Jardim Maracanã
11. Sítio São Pedro
12. INOCOOP
13. Resid. Maré Mansa
14. Jardim Cobral
15. J. Humberto Salvador
16. Pq. Watal Ishibashi
17. C. H. Brasil Novo
18. Parque Alexandrina
19. P. R. Francisco Galindo
20. Jardim Itapura
21. C. H. José de S. Reis
22. P. José Rotta e J. Cambuci
23. C. H. Mario Amato
24. C. H. Ana Jacinta
25. Jardim Morumbi
26. Jardim João Paulo II
27. Residencial Damha I
28. Residencial Damha II
29. Residencial Golde Village
30. Residencial Portinari
31. Resid. Quinta das Flores



Fonte: BORGES, 2010; CDHU, 2010; COHAB_Bauru, 2010; COHAB-CRHIS,2010; FERNANDES, 1998; SOUSA, 1993
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira.

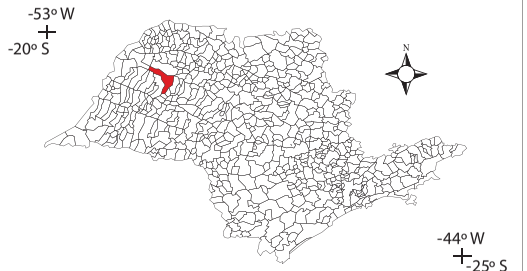


Mapa IX: Distribuição dos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, condomínios e loteamentos fechados encontrados na cidade de Araçatuba.

Legenda

- Condomínios e loteamentos fechados
- Conjuntos Habitacionais e loteamentos populares

1 Vila Santa Maria	14 C. H. Claudionor Cinti
2 C. H. Vicente L. Grosso	15 C. H. Valentin Picolloto
3 C. H. Jardim Pinheiros	16 C. H. Ezequiel Barbosa
4 C. H. João B. Botelho	17 C. H. Manoel Pires
5 C. H. Hilda Mandarino	18 C. H. Antonio Vilela
6 C. H. Ivo Tozzi	19 C. H. Jd. das Oliveiras
7 C. H. Toyokazu Kawata	20 C. H. Jardim ETEMP
8 C. H. Elias Stefan	21 C. R. Delta Norte
9 C. H. N. Sra. de Aparecida	22 C. R. Habiana I e II
10 C. H. Castelo Branco	23 C. R. Serra Dourada
11 C. H. Taane Andraus	24 C. R. Parque dos Araças
12 C. H. Pedro Perri	
13 C. H. José Saran	



Fonte: PEDON, 2006; CDHU, 2010; COHAB_Bauru, 2010; COHAB_CRHIS, 2010.
Organização: Renan Amabile Boscariol.
Orientação: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira.