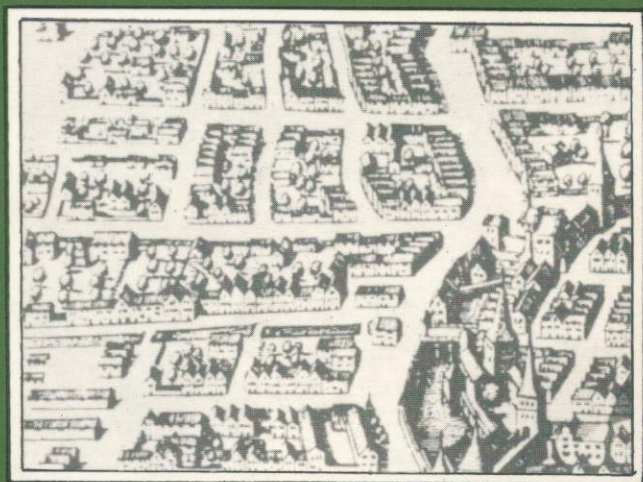


A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)



no Brasil Industrial

2ª edição

Organizadora
Erminia Maricato

Prefácio
Francisco de Oliveira



EDITORA ALFA-OMEGA

promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário.

Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores — como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. — acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles.

HABITAÇÃO E URBANISMO: O PROBLEMA E O FALSO PROBLEMA

Estudo apresentado na 27.ª Reunião Anual da SBPC, 1975

GABRIEL BOLAFFI

Post Scriptum, à guisa de introdução

Embora escrito há mais de quatro anos, o texto que segue me agrada e, principalmente, me parece útil. O tempo transcorrido desde a sua redação invalidou certos dados utilizados e até alguns raciocínios neles baseados. Ainda assim, muito infelizmente, tanto a atualização dos números quanto a correção de algumas conclusões nada acrescentariam à atualidade do texto.

Os dados sobre renda *per capita* implícitos no texto estão relativamente superados e poderiam gerar alguns equívocos. Conseqüentemente estão equivocados alguns raciocínios baseados naqueles índices. Recentemente anunciou-se que no ano de 1978 a renda *per capita* brasileira elevou-se para 1580 U.S. dólares. Não importa que a oposição, com as intrigas que lhe são habituais, se apresse em lembrar que essa elevação ocorreu, pelo menos em parte, graças à inflação da moeda padrão. Isso não obscurece o fato de que, ao contrário do que o texto insinua, o capitalismo brasileiro está em vias de dar, se é que já não deu, um salto quantitativo considerável.

Mas o salto qualitativo, ou pelo menos aquele salto qualitativo anunciado pelos autores da Teoria da Torta, parece que deu chabu. O valor atingido pela renda *per capita* em 1978 indica que desde o ano da criação do BNH até o presente, pelo menos em termos nominais, a torta da riqueza nacional nesse país cresceu cinco vezes. Só que em vez de reparti-la, os donos da casa já começam a falar em coibir-lhe o excessivo

crescimento. Ora, diminuir deliberadamente a taxa de crescimento do PNB, quando de 1965 a 1978 o índice de produtividade industrial cresceu em 100 por cento e os salários reais caíram de 20 por cento, implicará reduzir a demanda de empregos e pressionar mais ainda os salários. E o BNH, como já vem fazendo nos últimos anos, com toda certeza aumentará a aplicação dos seus excedentes financeiros em letras do Tesouro Nacional, contribuindo com seus recursos não inflacionários para financiar o déficit interno.

Esses fatos reforçam a minha convicção de que os quatro anos que se passaram, antes de envelhecer o texto, somente contribuíram para aumentar-lhe a atualidade. Os problemas assinalados se agravaram, e embora o poder político tenha se utilizado de algumas das soluções propostas, apenas para alimentar a retórica oficial e para persistir na escamoteação dos problemas reais, elas não perderam a sua legitimidade.

Isso me reporta ao parágrafo final do texto. Sou obrigado a admitir que o otimismo no qual se inspirou foi ingênuo. Esse realmente carece de nova redação. Assim: "A conjuntura econômica e o clima político no Brasil de hoje diferem sensivelmente das condições que caracterizaram 1964 e 1975. A espada, que se impôs sobre a sociedade civil para conter as reivindicações populares por meio do arbítrio, mostrou-se incapaz de equacionar e resolver os reais problemas do país. Os fatos ocorridos desde então só contribuíram para acentuar a natureza política dos problemas, despertando a consciência de que problemas políticos exigem soluções políticas".

I — Problemas nacionais: ideologia e realidade

Já faz mais de dez anos que a habitação popular e a necessidade de planos físicos e econômicos locais e regionais, destinados a pôr um fim ao caos e ao conseqüente aumento das deseconomias da vida urbana brasileira, foram incluídos no elenco dos problemas prioritários do país. O reconhecimento público e oficial destas e de outras prioridades coincidiu com o abandono de outros projetos, de cuja solução, poucos anos antes, parecia depender a própria sobrevivência do país enquanto unidade nacional livre e independente. Somente para lembrar alguns desses projetos "de base", como eram então

chamados, o que é feito do "problema do Nordeste" e das disparidades regionais? e a tão debatida reforma agrária? e o problema do subdesenvolvimento? ou será que realmente ocorreu algum milagre capaz de eliminar as conseqüências de termos uma renda *per capita* que é a décima da América Latina, que é cerca de seis vezes menor do que a dos países-metrópole e continua a se tornar proporcionalmente menor que aquela desses mesmos países? É claro que não¹.

Ao lembrar esses fatos, não estamos procurando invocar os espíritos do passado, mesmo porque muitos deles não passaram de fantasmas destinados a vagar eternamente no limbo dos problemas falsos, ou, pelo menos, mal equacionados. Queremos apenas lembrar mais uma vez que sempre existe uma enorme distância entre a realidade e o que dela se diz, entre os reais problemas de uma sociedade e de uma nação e aqueles que ela reconhece como tais e, finalmente, entre a aparência e a essência desses mesmos problemas.

Como ensinava Florestan Fernandes, no tempo em que ainda lhe era permitido ensinar, constituem problemas nacionais aqueles desajustamentos que em um momento histórico determinado são identificados e reconhecidos como "situações problemáticas", pela sociedade como um todo, ou seja, por aqueles grupos que possuem o poder de decisão para falar em nome dela. Ora, se esta definição for correta, podemos concluir que a essência e a natureza dos problemas que a nação formula para si mesma, ou pelo menos a importância e a prioridade que lhes atribui, varia em função da estratégia daqueles que em cada momento constituem o poder e detêm a capacidade de decisão. Mas a referida estratégia não é arbitrária e muito menos desvinculada dos movimentos do real. Os governos e os grupos no poder enfrentam problemas reais, particulares e determinados, de cuja solução depende a sua possibilidade de manter-se enquanto poder. Porém, o caráter particular, e não

¹ Cf. "United Nation Yearbook Account on National Statistics", 1972. *International Tables*, vol. 3. O Brasil é precedido por: Argentina, Venezuela, Panamá, Uruguai, Jamaica, México, Barbados, Chile e Costa Rica.

universal, desses problemas reais exige que a sua verdadeira natureza seja transfigurada para que possam assumir um significado compatível com a vontade popular. Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos.

Isto não significa que o nordeste, ao tempo de Juscelino, Jânio e Jango, tanto quanto hoje, não constitua um problema real, nem que a reforma agrária, desde que inserida num modelo econômico e num projeto político consistentes, não possa contribuir para acelerar a transformação da sociedade brasileira numa verdadeira comunidade, e nem quer dizer que milhões de brasileiros não careçam de melhores condições habitacionais. Significa apenas que estes, como tantos outros problemas da população do país, têm sido formulados falsamente; formulados não a partir das características intrínsecas ao problema, mas a partir das necessidades da estratégia do poder e das ideologias que foram elaboradas durante os últimos quinze ou vinte anos.

Os parágrafos precedentes não pretendem e nem podem fazer supor a intenção de abordar os problemas com que se deparam os sociólogos, os arquitetos, os economistas e planejadores que se dedicam à solução dos problemas da habitação e urbanismo no Brasil, de uma perspectiva que se esgote na desmistificação da retórica oficial. Mas, perante o ceticismo crescente e justificado sobre o modo pelo qual esses problemas vêm sendo enfrentados, pareceu-nos importante fazer um esforço para procurar recolocar o problema nos seus verdadeiros termos, tentar apontar as dificuldades básicas, alguns critérios para a ação teórica e prática e estabelecer os alcances e os limites dessa mesma ação.

Com relação à habitação popular, já faz algum tempo que o BNH admite publicamente² que não se pode construí-la

² Cf. Discurso pronunciado pelo dr. Maurício Schulman no I Seminário Nacional de Marketing Imobiliário, São Paulo.

porque, em que pese o caráter de subsídio que os seus empréstimos vêm assumindo de alguns anos para cá, ainda assim é mínima a parcela da população que dispõe de renda para comprá-la. Com relação aos planos urbanísticos que vêm sendo elaborados para impedir o agravamento das condições de vida nas cidades do país, desde os anos 1965-70 — quando eles eram elaborados sob o rótulo pomposo de *planos de desenvolvimento local integrado* e apresentados como a panacéia de todos os males do país — até o presente, quando o presidente de uma das entidades públicas mais importantes do país afirma que eles freqüentemente contiveram “boa dose de gangsterismo”, estão totalmente desacreditados. Os planos se sucedem e os problemas se agravam.

Mas, se o problema da habitação tomado *isoladamente* em função dos princípios básicos e das regras do regime, como veremos mais adiante, continua a constituir um falso problema, parece que o mesmo já não ocorre com os problemas do espaço urbano, no qual o aumento das deseconomias pode vir a ameaçar a própria estabilidade do sistema. Assim, parece-nos também que apontar o que há de falso nos problemas propostos para o país transcende a mera desmistificação. O que procuramos é mostrar que o sistema somente poderá resolver alguns dos seus verdadeiros e reais problemas se for capaz de armar-se com a vontade e com a coragem política para solucionar algumas das suas contradições básicas.

A habitação popular: um falso problema

Bertrand Russell escreveu uma vez que o limite das necessidades humanas era determinado apenas pelos limites da imaginação. E, como a fantasia não tem limites, o ser humano estaria condenado a um estado permanente de carência e frustração. Russell esqueceu-se de que o ser humano sadio formula projetos e aspirações compatíveis com os problemas que ele é capaz de resolver, e que as necessidades e as aspirações de uma sociedade são sempre formuladas pela própria sociedade antes de sê-lo pelos indivíduos que a compõem. Após dois séculos de revolução industrial — e do conseqüente controle,

senão absoluto, pelo menos suficiente, da natureza, para que já seja *tecnicamente* possível resolver quase todos os problemas socialmente significativos do homem contemporâneo —, a persistência da carência e da necessidade resulta exclusivamente da falta de decisões adequadas, pela sociedade. Este é um truísmo, mas um truísmo que deve e precisa ser repetido, dito e mais uma vez repetido *ad nauseam*. A humanidade dispõe hoje de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo.

Mas, como já dissemos, porque as decisões necessárias ainda não foram tomadas, e principalmente porque, embora a produção se tenha tornado social em virtude da divisão do trabalho requerida pela tecnologia contemporânea, a apropriação e o consumo continuam individuais e privados, ainda há milhões de carentes. Carentes e necessitados de tudo e de tanto, que de tão grande carência morrem quase sempre antes do tempo.

Entre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil — falta de alimentação adequada, falta de atendimento médico, falta de transportes satisfatórios entre a morada e o trabalho, falta de oportunidades educacionais, falta de condições satisfatórias de habitação e de serviços públicos, e, principalmente, falta de renda para adquirir os bens e serviços acima referidos —, a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como “problema fundamental”. Que se tratou de uma decisão importante não o demonstram os decretos, os discursos, os relatórios ou outras manifestações oficiais daqueles anos, mas, sim, o fato de que o banco criado naquela época, com o objetivo manifesto de solucionar o problema da habitação, recebe em 1967 a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Em consequência da soma de recursos que para ele foram canalizados, a partir de 1969, o BNH tornar-se-ia o segundo banco do país em termos da magnitude de recursos disponíveis, precedido apenas pelo Banco do Brasil.

Os resultados do Plano de Habitação Popular, não obstante os fabulosos recursos financeiros e de toda ordem postos à

sua disposição, são tristemente notórios e parece-nos desnecessário voltar a eles. Parece mais importante procurar no fato de que a habitação popular constitui um falso problema as causas dessa tragicomédia de desacertos.

A ideologia da habitação popular e suas origens

Uma extensa e profunda pesquisa realizada por Loyd A. Free, no Brasil, em 1960³, sob o patrocínio do Institute for International 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.

É que a pequena classe média e o operariado urbano no Brasil vivem permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, a necessidade de demonstrar publicamente essa mesma ascensão, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido. Vive, portanto, entre as angústias do crediário e a necessidade de consumir mais.

São essas as características do estilo de vida das classes de renda média e baixa que conferem à casa própria a importância subjetiva e objetiva que elas lhe atribuem ao *transformá-la* na sua principal aspiração. Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada. Objetivamente, a casa própria não só melhora as possibilidades de acesso ao crediário, como libera o orçamento familiar da

³ Tivemos acesso a uma versão mimeografada dessa pesquisa, por gentileza do autor. O estudo realizado no Brasil foi parte de um programa mais amplo redigida em vários países da Europa, Ásia e América Latina. Segundo consta, os resultados referentes ao Brasil, Cuba e outros países que na época eram considerados politicamente instáveis, jamais chegaram a ser publicados. Os resultados referentes a outros países anteriormente pesquisados (Europa e Índia) já haviam sido publicados em 1959 no Livro *Six Allies and a Newtial*, The Free Press, Glencoe, Illinois.

obrigação mensal inexorável do aluguel. Em família cujo orçamento freqüentemente contém despesas maiores do que as receitas, e nas quais, com a mesma freqüência, a compressão de despesas se torna compulsória, a flexibilidade maior adquirida pela eliminação do aluguel acaba por assumir qualidades quase mágicas⁴.

Em 1964, o regime revolucionário que se estabeleceu assumiu, juntamente com o poder, o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias. Mas a sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir esse objetivo sem provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. E dependia também de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria.

Com efeito, a contenção dos meios de pagamentos, a redução do investimento público e dos créditos ao setor privado, iriam provocar contrações inevitáveis na demanda, e, ao mesmo tempo, reduziriam, necessariamente, a rentabilidade e os investimentos no setor industrial. Tratava-se de riscos previsíveis não só a partir das teorias econômicas *keynesianas* sobre os mecanismos de geração da renda e do emprego, mas, principalmente, a partir da experiência econômica recente da maioria dos países do continente. Mesmo no Brasil, todas as tentativas deflacionárias do pós-guerra não haviam resistido aos efeitos negativos sobre a conjuntura. Assim, em 1964 tinha-se consciência não só do alto preço político que a contenção da espiral inflacionária iria implicar, mas também dos riscos de lançar a economia do país num estado de letargia análogo ao da Argentina desde a queda de Perón nos anos 50.

A política econômica antiinflacionária foi possível e logrou ser implantada até suas últimas conseqüências graças, principalmente, à eliminação de setores consideráveis da população do peso da balança política. Ainda assim, dificilmente teria

⁴ Bolaffi, G., *Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*, mimeo. 1972, p. 51 e seguintes.

resistido ao desgaste político de uma depressão demasiadamente prolongada, sem pelo menos indicar alguns resultados concretos e palpáveis na saída do túnel.

Em 1965, Werner Baer concluía o seu livro sobre a economia brasileira, afirmando: "Na segunda metade de 1964, havia sinais de que o novo governo... começava a controlar os problemas imediatos e de longo prazo. Em agosto foi formulado um programa de ação do governo revolucionário para curto prazo, com o objetivo de deter a inflação (limitando a expansão do crédito subordinando as elevações do salário ao aumento da produtividade e elevando as receitas tributárias...) e estimular a produção. Esperava-se estimular a produção mediante um amplo plano governamental de construção de residências populares, que ao mesmo tempo incentivaria indústrias básicas, fornecedoras da construção civil, e daria saída ao problema social representado pela aguda carência de habitações nas cidades..."⁵

É possível que o autor, na ocasião, tivesse razão e que realmente fossem essas as intenções do governo Castelo Branco. Teria sido uma opção possível no quadro das soluções que a economia moderna oferece para uma conjuntura em depressão. Mesmo antes da generalização das teorias econômicas *keynesianas* sobre o controle das crises conjunturais, consubstanciadas na famosa metáfora sobre as pirâmides do Egito, a história econômica do século XX apresenta inúmeros exemplos de governos que se socorreram de grandes investimentos em obras públicas para estimular economias deprimidas.

Na sua obra mais importante Lorde Keynes escreveu, para sintetizar esse aspecto das suas teorias econômicas, que "o antigo Egito era duplamente (beneficiado) por duas atividades econômicas: a construção das pirâmides e a procura de metais preciosos, cujos produtos, por serem inúteis para o consumo humano, não podiam ser depreciados pela excessiva abundância. Na Idade Média construíram-se catedrais

⁵ Cf. Baer, Werner, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*. F.G.V., Rio de Janeiro. 1966. p. 201.

e cantavam-se missas. Duas pirâmides ou duas missas fúnebres valem o dobro de uma; o mesmo não acontece com duas ferrovias (paralelas) de Londres a York"⁶. Em outras palavras, isto significa que a saída mais eficaz para as crises conjunturais, digamos "clássicas", ao contrário do corte nas despesas governamentais, é o seu aumento, para criar emprego e demanda a partir do investimento em obras de longa maturação e, preferivelmente, desnecessários ou de *prioridade secundária*, durante os períodos de expansão econômica. A produção de qualquer bem não destinado ao consumo no mercado convencional, como por exemplo armas, atende aos mesmos fins econômicos.

As estradas de ferro e as grandes rodovias construídas na Itália e na Alemanha entre as duas guerras mundiais, as obras realizadas por Cárdenas no México e o conjunto de programas consubstanciados no *New Deal* de Roosevelt, são os exemplos mais conhecidos dessa política econômica. Mas, ao contrário do que iria ocorrer no Brasil, os referidos expedientes não foram utilizados em situações explosivamente inflacionárias. Aliás, no Brasil, durante o governo Kubitschek, já haviam sido construídas em Brasília todas as "pirâmides keynesianas" que a economia do país podia suportar.

O sistema engendrado em torno do BNH conseguiu superar o impasse, por meio de uma fórmula que canalizaria para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado. Ao mesmo tempo, o setor privado foi liberado do ônus para o qual os recursos absorvidos estavam destinados.

Com efeito, os recursos não inflacionários que poderiam estimular a construção civil originaram-se, principalmente, do FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Embora implicando em um ônus de 8 por cento sobre o total dos salários pagos, a criação do FGTS praticamente não onerou as empresas privadas, pois libertou-as das reservas necessárias para o pagamento das indenizações compulsórias. Assim, o novo mecanismo criado teve para o setor privado, na pior das hipó-

⁶ Cf. Keynes, J. M., *Occupazione Interesse Moneta*. UTET. Torino. 1963. p. 116.

teses, efeitos ligeiramente negativos, mas perfeitamente toleráveis, na redução do capital de giro. E, se esses efeitos existiram, foram amplamente compensados, quer pelos benefícios nas relações trabalhistas, quer pela repercussão favorável sobre a conjuntura econômica, do reinvestimento dos recursos arrecadados⁷.

Tudo indica, portanto, que o "problema da habitação popular", formulado há mais de dez anos e até agora não resolvido — e, como veremos mais adiante, consideravelmente agravado —, apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a sua solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural. Não cabe e nem temos meios para indagar aqui quais eram os reais propósitos do governo Castelo Branco, mesmo porque a história se escreve com fatos e não com intenções. E o que os fatos demonstram é que, a partir de 1967, quando a conjuntura econômica tende a se inverter, as preocupações para com as condições habitacionais das camadas populares vão sendo paulatinamente esquecidas.

Se os anos que vão de 1964 a 1968 foram anos nos quais o quadro político e a conjuntura econômica se somaram para reduzir até os limites mínimos a margem de manobra e as opções possíveis para o poder, o mesmo não se pode afirmar para os anos subseqüentes. A partir de 1968, tudo sugere a possibilidade de várias opções políticas e econômicas; e é claro que nos referimos apenas às opções compatíveis com o regime capitalista em qualquer das suas variantes existentes ou possíveis no mundo contemporâneo. Que outras opções estavam fechadas, os acontecimentos dos anos subseqüentes se encarregam de demonstrar.

Mas, do ponto de vista do regime vigente, qualquer que fosse a opção, deveria basear-se na ênfase em atividades econômicas capazes de gerar fortes efeitos multiplicadores retroativos da renda e do emprego — *backward linkages*, como os chamou Hirschman⁸.

⁷ Bolaffi, G., *id.*, p. 128 e seguintes.

⁸ Hirschman, A. Q., "Estratégia do Desenvolvimento Econômico", F.C.E., Rio de Janeiro, p. 152.

Não existem cálculos que permitam medir os efeitos re-reativos da construção civil nem para o Brasil e nem para outras economias (principalmente em virtude da maneira geralmente adotada para classificar ramos de atividade econômica). Mas Hirschman apresenta os índices obtidos para ramos econômicos diversos em três países industrializados⁹, e Baer e Kerstenetzky¹⁰ calcularam os índices brasileiros para os setores da economia mais afetados pela substituição de importações.

O exame dos índices disponíveis sugere, à luz do modo pelo qual a construção civil é organizada no Brasil, que seus efeitos multiplicadores "para trás" são altos no que diz respeito à geração de emprego, e especialmente para a mão-de-obra pouco qualificada; mas são baixos no estímulo da atividade industrial como um todo. Por exemplo, o *backward linkage* calculado pelos dois autores citados para o ramo de "minerais não metálicos" (cimento, tijolos, vidro, etc.) é de apenas 0,89, ou seja, é o menor entre a relação dos catorze setores da economia brasileira que estudaram. Os índices apresentados por Hirschman confirmam para outros países os baixos efeitos multiplicadores dos produtos consumidos pela construção civil.

Por outro lado, a partir dos mesmos autores, e de outros, verifica-se que o melhor efeito econômico, do ponto de vista aqui relevante, é produzido pela indústria de bens de consumo duráveis e, especialmente, pela indústria automobilística. Mas neste caso os efeitos "para trás" se fariam sentir sobre uma menor geração de empregos, *melhor remunerados*, e sobre setores capital-intensivos da economia (siderurgia, borracha, máquinas e equipamentos, material elétrico e eletrônico, etc.).

A partir de 1967, quando a política de contenção à inflação, ainda que sem evitar um período de estagnação, criou condições para reativar a economia, o principal pedal do acelerador não foi a construção civil e muito menos a habitação popular, mas a indústria de bens de consumo duráveis e, especialmente, a automobilística.

⁹ *Id.*, p. 164.

¹⁰ Cf. Baer, W., *op. cit.*, p. 143.

As duas opções provavelmente teriam sido igualmente eficientes, mas a sua eficiência relativa parece inversamente proporcional ao tempo. Se a ênfase dos investimentos tivesse recaído sobre a habitação popular, a recuperação provavelmente teria sido mais lenta, mas também mais duradoura. Não teria havido "milagres" e nem um crescimento desnecessariamente rápido e socialmente oneroso, mas, em compensação, ter-se-ia criado uma conjuntura econômica menos vulnerável.

A recuperação da economia com base na construção civil, especialmente na habitação popular — que constitui precisamente uma das "propriedades secundárias" durante os períodos de expansão econômica a que nos referimos acima — teria assegurado, ou pelo menos facilitado, um crescimento econômico baseado numa melhor distribuição da renda. Isto teria repercutido favoravelmente sobre setores cronicamente retardados ou deprimidos da economia do país, como, por exemplo, a agricultura para consumo interno ou a indústria têxtil, respectivamente. E assim ter-se-ia alcançado uma outra forma de expansão econômica, mais sólida porque baseada nas vantagens implícitas ao Brasil sobre a maioria dos outros países periféricos: uma base tecnológica e industrial razoável, os recursos territoriais e naturais, tão decantados, mas nem por isto menos verdadeiros, e um contingente demográfico que, sem ser excessivo, garante um essencial mercado interno.

Nos períodos de expansão econômica, como ocorreu antes da recessão 1964/67, a habitação popular, necessariamente subsidiada, ou pelo menos financiada, é obviamente uma "prioridade secundária" porque toda a poupança disponível, pública ou privada, é rapidamente drenada para os investimentos lucrativos. No Brasil, aliás, a habitação popular jamais recebeu qualquer prioridade além daquela que lhe pareciam dar os discursos eleitorais. Mas nos períodos de recessão, quando a ideologia não recomenda as armas ou os monumentos, e quando o setor privado não está motivado a investir em edificações de alto padrão e nem encontra mercado para investimentos imobiliários, a construção civil, estimulada pelos recursos disponíveis para o financiamento da habitação popular, exatamente como parecia ter sido concebida com a criação do

BNH, poderia ter sido uma pirâmide *keynesiana* por excelência para uns e um meio de avanço para os demais.

Se isso não ocorreu é precisamente porque, desde as suas origens, a necessidade de melhorar as condições habitacionais das populações urbanas de baixa renda foi formulada como o falso problema que realmente é. E é somente porque se trata, do ponto de vista do sistema, de um falso problema, que, como veremos mais adiante, o BNH não só jamais tomou qualquer medida eficiente no sentido de organizar a indústria da construção civil e aumentar sua produtividade, como na realidade desempenhou funções totalmente alheias aos seus objetivos manifestos.

O BNH — os objetivos manifestos e a função real

O Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação foram criados pela Lei n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964, com a missão de “promover a construção e a aquisição da casa própria”, especialmente pelas “classes de menor renda”. O mesmo ato criaria também o instituto da correção monetária nos contratos imobiliários. O banco foi constituído com um capital de 1 bilhão de cruzeiros antigos, cujo crescimento estava assegurado pela arrecadação compulsória de 1 por cento da folha dos salários sujeitos à CLT do país.

Em 1967, como já afirmamos, o BNH assumiu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e foi implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, carreando para os seus cofres recursos que o tornariam uma das principais potências financeiras do país e talvez a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.

Os objetivos da criação do BNH e dos demais órgãos a ele relacionados sempre foram explícitos. Em todos os documentos oficiais da instituição, e mais claramente no relatório referente ao exercício de 1969, são definidos como:

- 1 — coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;

- 2 — difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
- 3 — melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas;
- 4 — redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;
- 5 — melhoria sanitária da população;
- 6 — redistribuição regional dos investimentos;
- 7 — estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento;
- 8 — aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
- 9 — aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis, inicialmente de forma acentuada — até o atendimento da demanda reprimida — e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
- 10 — aumento da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra ociosa não especializada;
- 11 — criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

Se não fosse pela enorme soma de recursos financeiros, jurídicos, administrativos e publicitários postos à disposição do BNH, a análise fria do elenco de objetivos acima reproduzido diria muito pouco e permitiria até que o Plano de Habitação Popular fosse confundido com as centenas de grandes e pequenos planos governamentais propostos todos os anos com maior ou menor divulgação. Porém, mesmo que não fosse pela persistência da propaganda oficial durante toda a segunda metade da década de 60 e pela sucessão dos projetos “impacto” durante o governo do presidente Médici, a soma, superior a 30 bilhões de cruzeiros, que constitui o ativo do BNH em 1974, é suficientemente eloqüente para assegurar a importância

das funções e dos poderes do banco. Nessas condições, não se pode deixar de perguntar quais foram os critérios segundo os quais se decidiu atribuir tão grande prioridade — e recursos tão consideráveis — à suposta solução do problema da habitação popular.

A origem desses critérios é difícil de ser estabelecida: talvez a pesquisa mencionada páginas acima, talvez os mesmos motivos que ainda em 1962 levaram a Aliança para o Progresso a financiar a Vila Kennedy no Rio de Janeiro (modelo muito imitado mas raramente melhorado) ou outras ainda. Porém mais importante do que as suas origens, parece-nos o fato de que elas se fundamentam na afirmação de que o Brasil sofre um agudo "déficit habitacional", um conceito totalmente espúrio e destituído de significado, pelo menos quando utilizado numa economia de mercado.

Com efeito, do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe uma demanda monetária, como, aliás, ocorre com qualquer outra mercadoria. É bem verdade que, nas economias onde predomina a livre iniciativa, podem ocorrer momentos em que a maior rentabilidade em determinados setores desestimula os investimentos em outros menos lucrativos, ocasionando a carestia e a elevação dos preços de determinadas mercadorias, até que a sua produção passe a ser novamente rentável. E, se é verdade que a providencial "mão invisível" suposta por Adam Smith para corrigir as distorções econômicas não é tão competente quanto ele supunha, também é verdade que vivemos num regime que, em princípio, ainda a respeita.

Se o problema é o "déficit" e não a carência, por que o déficit da habitação e não tantos outros mais angustiantes e urgentes como o de alimentos, vacinas, médicos, remédios, hospitais, etc.? Mas, se o déficit é um problema falso e mal formulado, não caberia perguntar se a melhor forma para eliminar ou diminuir a carência não seria conceber um modelo econômico alternativo no qual os recursos disponíveis fossem canalizados para o desenvolvimento das indústrias de bens de capital, para o aumento da produção agrícola e da oferta de demais bens e serviços de primeira necessidade?

A resposta a essa última indagação foge ao escopo deste texto e nem nos caberia procurá-la aqui. O importante é ressaltar que, quando o problema da habitação popular foi selecionado como uma das prioridades básicas sobre as quais devia concentrar-se o esforço econômico da nação, a partir do conceito de "déficit habitacional", a pergunta não só não foi respondida, como sequer parece ter sido formulada.

Mas, se todos os fatos e argumentos apresentados até agora não são suficientes para demonstrar o caráter ideológico e falso do problema da habitação popular tal como foi formulado, nada é mais esclarecedor do que a análise do desempenho do BNH.

Segundo o relatório anual do BNH de 1971 "os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional" (urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar consistiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento das necessidades.

Ora, se o BNH não consegue e nem espera conseguir atingir os objetivos para os quais foi criado, a que fins teria atendido ou estaria atendendo? Qual é a sua função real? Essa função se revela pelo exame do seu modo de operar e pelos mecanismos do seu funcionamento.

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. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários¹¹. Essa orientação foi tão marcada que, até recentemente, as prefeituras que sentiam

¹¹ Sobre outras implicações dessa política do BNH ver o oportuno editorial "O Cansaço do Presidente do BNH", publicado em *O Estado de S. Paulo* de 24-6-75.

necessidade ou que eram compelidas por lei a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, só podiam se qualificar para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, se a elaboração dos referidos planos fosse confiada a *empresas privadas*.

Mesmo a cobrança das prestações devidas ao BNH é confiada a uma variedade de agentes financeiros, companhias habitacionais, iniciadores, sociedades de crédito imobiliário e outras, as quais, além de reterem uma parte dos juros, conservam os recursos financeiros provenientes das prestações recebidas durante um ano, antes de os devolverem ao BNH.

Isto é suficiente para dar uma idéia da magnitude dos recursos injetados na economia, ou diretamente nos bancos privados, aos quais as sociedades de crédito imobiliário são sempre ligadas, ou indiretamente, por meio dos demais agentes. Com toda probabilidade esses recursos foram aplicados em investimentos totalmente estranhos à habitação popular ou mesmo à construção civil, para financiar atividades econômicas mais lucrativas e compatíveis com o milagre que se procurou produzir.

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 confirmaram¹², 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.

Por esta orientação que os governos federais imprimiram ao banco, ele se transformou num funil por meio do qual os recursos do FGTS — 74 por cento da receita de 1968 — são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda. E, neste caso, pelo

¹² Cf. Bolaffi, G., *op. cit.*, capítulos III e IV.

modo com que se verifica, a trajetória dos dinheiros é ainda mais atroz do que aquela das rendas que fluem da base para o topo da pirâmide da riqueza. Ainda que se trate de um mesmo processo, irmão siamês do crescimento da indústria automobilística e do aumento das exportações e da concentração de renda, os capitais supostamente reservados para a *habitação popular* fluem dos pequenos fundos de cada assalariado e vão se concentrar nas mãos dos "iniciadores" — reais pioneiros de uma nova arte de enriquecimento — sem gerar qualquer inversão socialmente significativa na economia.

Finalmente, durante os seus dez primeiros anos de existência, apesar de instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, com o objetivo de criar condições e estímulos para o planejamento urbano, ao abdicar da gestão dos créditos que concede, o BNH somente contribuiu para agravar os problemas urbanos.

Com efeito, o propósito tão louvável quanto urgente de ordenar o crescimento das cidades, consubstanciado na criação do Serfhou, se esgotou na inexorável quadrinha de tetos vermelhos e vielas barrentas, que brotam no meio dos campos toda vez que uma estrada se aproxima de uma cidade. Na Via Anhangüera, ao longo da Via Dutra, no Vale do Paraíba ou na Baixada Fluminense, na Via Anchieta ou na São Luiz-Teresina, sempre do lado oposto ao da cidade, porque o asfalto é o divisor natural dos valores territoriais. Mas assim se esgota também o projeto, tão oportuno quanto o anterior, de aumentar a eficiência da aplicação dos recursos municipais e estaduais e até mesmo a eficiência dos recursos do próprio BNH, que acabam sendo desviados dos objetivos de saneamento de cidades com ocupação relativamente densa, mas ainda carentes de redes de esgoto, para remendar conjuntos tão mal construídos e localizados que, como o famigerado Bororé de São Paulo, permanecem vazios. Por mais que isto seja paradoxal, o uso que tem sido feito dos recursos do BNH não fez mais do que multiplicar na escala da construção em série, mas sem os ganhos em produtividade desta última, os efeitos urbanísticos dos lotes vendidos a prazo na periferia das grandes cidades "com mil tijolos postos" no terreno. Um processo industrial de favelamento.

II — Os problemas reais: uma tentativa de equacionamento

O sentido e a natureza dos problemas

Evidentemente, a falsa formulação dos problemas da habitação e da deterioração física e social das cidades do país não significa que os problemas não existam. Com relação à habitação enquanto problema *isolado*, é nossa opinião que, numa economia carente de capitais como a economia brasileira, os recursos disponíveis deveriam ser investidos prioritariamente no aumento da produção e da produtividade, antes de o serem no aumento de consumo. Mas como essa orientação somente teria sentido num modelo econômico no qual o consumo fosse repartido ou limitado igualmente, defendê-la nas condições atuais seria inócuo e até injusto. Por isso, em que pese a visão diferente que temos do problema, de um ponto de vista mais abrangente, parece-nos mais importante procurar soluções que possam contribuir para viabilizar a produção de habitações populares nas condições prevalentes.

Com relação aos problemas urbanos, estes parecem mais sérios e graves porque a persistência das formas atuais de crescimento das cidades e de ocupação do solo, além de implicarem um processo crescente de dilapidações de recursos econômicos, significam também o comprometimento irreversível do futuro. Em outras palavras, isso significa não só um empobrecimento economicamente mensurável¹³ dos indivíduos e da sociedade, gerado pelo aumento dos custos e pela queda da produtividade¹⁴, como um endividamento contra as gerações futuras. E se, como todos os demais desajustamentos sociais,

¹³ Cf. Rattner, H., "Estudo Sobre as Deseconomias na Área Metropolitana de São Paulo". Tese apresentada no I Congresso Brasileiro de Planejamento. Porto Alegre, maio de 1975.

¹⁴ Tanto esse aumento de custos quanto o tipo particular de queda da produtividade a que estamos nos referindo não se revelam nas contas nacionais, que, paradoxalmente, fazem supor o contrário. A má organização do espaço urbano eleva a demanda de bens e serviços, criando custos sociais e individuais que não são necessariamente inflacionários. Disso resulta o aumento da renda nacional sem que haja uma melhora correspondente no padrão de vida da população.

as deseconomias urbanas afetam ricos e pobres de modo e intensidade sensivelmente diferentes, este não é apenas um problema de classes sociais ou de faixas de renda. Toda a sociedade sofre e paga caro pela deterioração da vida e cultura urbanas, já havendo quem afirme que o fenômeno prenuncia, ou pelos menos pode implicar, a decadência de toda a civilização contemporânea.

*A deterioração física do "habitar" urbano do Brasil*¹⁵

Aparentemente, o principal fator responsável pela deterioração física, social e econômica das cidades brasileiras é o processo periférico de crescimento, ou seja, o padrão descontinuo de expansão da marcha urbana, típico e facilmente perceptível nas grandes capitais do país, mas verificável em todas as suas cidades.

Em São Paulo a expressão *periferia* acabou por adquirir uma nova semântica, diferente daquela emprestada da geometria. Quando políticos e administradores falam em *periferia*, não se referem necessariamente às áreas exteriores mais distantes do centro urbano. Referem-se aos setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda.

À primeira vista, a constituição da *periferia* decorre da existência de grandes contingentes de população de baixa renda, mas, embora isso seja verdadeiro, o fenômeno só pode ser explicado e apreendido em toda a sua complexidade pela análise de outras variáveis, menos evidentes e mais profundas, que atuam na dinâmica do crescimento metropolitano.

O empobrecimento progressivo da população e a emergência de grandes contingentes de população marginal a partir de 1930 constituem um fator importante. Até essa época o

¹⁵ As páginas que seguem baseiam-se especialmente no texto "Expansão Periférica", que redigimos em dezembro de 1974 para o "Diagnóstico 75" da Região Metropolitana de São Paulo.

trabalhador urbano ainda podia alugar uma habitação em bairros como Belém, Mooca ou Bexiga, que eram pobres, mas não periféricos. Mas, desde então, a queda do salário real e os efeitos contraproducentes da "lei do inquilinato" que desestimularam os investimentos em casas populares o obrigaram a arranjar-se onde e como pudesse. Segundo uma pesquisa realizada pela PMSP em 1969, as famílias de baixa renda gastavam 83,5 por cento do orçamento em alimentação e apenas 5,7 por cento em habitação. Mas a existência de população de baixa renda não é suficiente para explicar a ocorrência da *periferia* e do *padrão periférico de crescimento* da metrópole. Em segundo lugar é importante chamar atenção para o fato de que o processo periférico do crescimento, além de ser responsável pela formação da periferia tal como a definimos, implica também a deterioração permanente e progressiva dos setores centrais da metrópole e do *habitat* urbano como um todo.

A expansão descontínua da marcha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento *per capita* dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas. E enquanto a *periferia* surge e se amplia, a baixa utilização dos serviços instalados condena o poder público à incapacidade permanente de resolver um problema que, paradoxalmente, o crescimento econômico e demográfico somente contribuíram para agravar.

É por isso que a redução dos salários reais, por mais que constitua a principal ameaça à consistência dos princípios do regime da livre iniciativa, não pode ser considerada o único fator responsável pelo processo de constituição da periferia e pela deterioração do *habitat* da metrópole como um todo.

O padrão periférico de crescimento decorre da existência de mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca enquanto bem natural e ao papel que deveria desempenhar na composição e na organização do espaço requerido para as atividades públicas ou privadas da população.

Talvez o estado cronicamente inflacionário da economia e a ausência de um mercado de capitais consistentemente estável para se constituir no refúgio tranqüilo e seguro para a poupança dos investidores e, principalmente, a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, tenham transformado esta forma de investimento praticamente no único meio para a constituição e preservação de um patrimônio. Neste contexto, o solo urbano deixa de significar apenas uma *utilidade*, para transformar-se, como já dissemos, num objeto de ações econômicas alheias ao seu valor de uso.

Esta distorção do papel econômico do solo urbano desencadeia um processo progressivo e auto-alimentado de crescimento periférico:

- a) a aquisição de solo urbano para fins econômicos alheios às necessidades de utilização cria uma demanda adicional puramente especulativa;
- b) a demanda especulativa retira porções consideráveis do solo urbanizado do mercado, elevando artificialmente o seu valor. A elevação dos valores imobiliários encarece a utilização do solo e contribui para alimentar a espiral inflacionária;
- c) mas, como existe uma demanda real em crescimento geométrico, acompanhado por investimentos econômicos que elevam a renda da terra, o valor do solo urbano sempre se eleva a taxas maiores do que aquelas da inflação. O efeito final reforça a demanda especulativa, que ganha novos estímulos e realimenta o processo, aumentando a sua velocidade;
- d) uma parte da demanda real é expulsa para áreas cada vez mais distantes, enquanto a retenção especulativa mantém lotes ociosos ou ineficientemente ocupados nas áreas urbanizadas, a marcha urbana se expande a níveis bem maiores do que os requeridos pelo incremento demográfico.

A resultante do processo, do ponto de vista urbanístico, é o padrão periférico do crescimento da metrópole com todas as suas características: baixa densidade de ocupação do solo

urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública.

Mas aqui é importante lembrar que o processo de valorização do solo urbano não resulta apenas da demanda especulativa nem se desenvolve ao sabor dos movimentos puramente financeiros e desvinculados dos movimentos reais da economia. Seu impulso inicial é a criação real de riqueza, do crescimento da indústria e dos serviços e a conseqüente elevação da arrecadação tributária pelos impostos indiretos. Mas como este movimento do real valoriza o solo urbano por meio dos investimentos públicos, que criam as condições para o aumento das economias externas, isto não faz mais do que acentuar o caráter anti-social do processo. Na realidade, trata-se de um processo que implica a privatização de riqueza gerada no setor público e na transferência para a população, e para a sociedade como um todo, das deseconomias provocadas pelo padrão ineficiente do crescimento físico.

São Paulo constitui um exemplo flagrante de como as conseqüências do padrão periférico de crescimento da metrópole não são transitórias e nem se limitam a bairros e distritos específicos, mas implicam um processo irreversível de deterioração de todo o *habitat* urbano. A aquisição de manipulação especulativa do solo, a incorporação desordenada e supérflua de novas áreas à cidade geram o desequilíbrio e a transitoriedade das funções urbanas e das vantagens locacionais dos setores do espaço urbano. As funções urbanas de bairros e distritos, em lugar de se expandirem pela incorporação do espaço vizinho, transferem-se para outras áreas, abandonando as localizações originais para novos usos. E a cidade cresce, mas cresce consumindo-se num movimento perene de demolições e de autodestruição.

É claro que, do ponto de vista econômico, o processo nunca atingirá o seu limite, pois, pelo menos teoricamente, ele perderá a velocidade na medida em que as deseconomias sociais aumentarem a ponto de anular as economias externas do setor privado. Mas esta ressalva só é válida do ponto de vista estritamente econômico.

Muito antes de atingir os níveis de deterioração para além dos quais a metrópole se tornaria inviável, seus valores culturais e sociais, o *ethos* que constituiu o alicerce original do seu crescimento, estarão irremediavelmente comprometidos.

A afirmação é grave, mas não é retórica: o processo é real. Basta pensar na São Paulo de 1920, 1930 e 1940 e verificar o que restou dos valores da arquitetura urbana de então. Talvez eles fossem apenas o apanágio de uma elite reduzida, mas não deixavam de representar valores urbanos, sociais e culturais, cuja destruição antes empobrece a sociedade do que a democratiza.

O processo se exprime economicamente na rápida desvalorização das edificações. Daí o já velho adágio paulista: "O que vale é o terreno..." Realmente em São Paulo as edificações são demolidas a vinte ou trinta anos de sua construção porque a deterioração do *habitat* reduziu a zero o valor de uso para o qual haviam sido concebidas. Ao contrário do que geralmente se acredita, isto não acontece por causa da rápida valorização dos terrenos pois os edifícios altos que utilizam o solo intensamente estão sujeitos ao mesmo processo. O famoso prédio Martinelli¹⁶ só não foi demolido porque provavelmente os custos da demolição seriam superiores ao valor do terreno. O Martinelli, tanto hoje como há trinta anos passados, mais do que um símbolo é a vanguarda dos processos urbanos a que vem sendo submetida a cidade de São Paulo.

Nos anos 30 e nos 40, quando o Martinelli era a maior estrutura de concreto jamais construída até então, ele anunciava prosperidade e crescimento vertical, e exprimia o orgulho paulistano por sua metrópole: mas hoje, quando os sinais da

¹⁶ Poucos meses após a redação do estudo no qual esse texto se baseia, uma das primeiras medidas do novo prefeito de São Paulo seria determinar a recuperação do Martinelli. Se essa decisão estiver anunciada, um programa de medidas para a revitalização do centro urbano de São Paulo deve ser calorosamente aplaudida. Contudo, parece-nos duvidoso que um programa tão oportuno, em que pesem as melhores intenções, seja viável sem outras medidas capazes de corrigir as distorções do padrão global de crescimento da cidade e de restituir ao solo urbano as suas verdadeiras funções.

álgebra urbana estão invertidos, ele evidencia a destruição do *habitat* e a deterioração da vida urbana. Que este exemplo não é excepcional, mas a confirmação de um processo generalizado, pode ser demonstrada pela rápida desvalorização dos apartamentos em qualquer ponto da cidade. O metro quadrado construído de um apartamento com mais de quinze anos de idade mal atinge 30 por cento do valor daquele do prédio novo edificado no lote lindeiro. E esta afirmação é tão válida para Brás, Bexiga e Barra Funda quanto para Higienópolis, Jardim Paulistano ou Avenida Paulista. Essa desvalorização, ao contrário do que se poderia supor, não decorre da deterioração material da edificação. A deterioração física, quando ocorre, é conseqüência do desinteresse pela preservação de equipamentos que perderam sua utilidade, porque as funções urbanas para as quais foram concebidos se transferiram para outros pontos do espaço. Em última análise, este é um dos exemplos que comprovam a nossa afirmação anterior, de que São Paulo, como as demais cidades do país, cresce, consumindo-se num processo de autodestruição.

Paradoxalmente, a queda relativa dos valores das edificações não atinge os proprietários porque, apesar da rápida desvalorização relativa das edificações, os valores absolutos, por enquanto, continuam a se elevar. Na medida em que, como já afirmamos, o impulso original do processo é determinado pela concentração de riqueza na área metropolitana, há uma permanente valorização imobiliária que permite a demolição e a substituição, com lucros, do palacete *art nouveau* ou neoclássico de Higienópolis pela vila do Morumbi. Mas esta característica particular do processo geral dificilmente poderá se perpetuar, e o momento no qual a desvalorização deixará de ser apenas relativa para transformar-se em absoluta não pode estar muito distante.

Na medida em que o processo resulta do crescimento econômico e demográfico a taxas geométricas anuais de cerca de 12 e 5 por cento respectivamente, o ritmo e a rapidez do processo de deterioração também aumenta geometricamente. A evolução dos contingentes humanos que anualmente se agregam à população da Grande São Paulo durante a próxima década, segundo uma das projeções disponíveis, será a seguinte:

	Incremento anual	População total
1971	506.619	8.811.857
1975	642.012	11.166.806
1980	863.217	15.014.328
1985	1.160.639	20.187.513

Ora, se o processo de deterioração decorrente dos atuais padrões de expansão urbana não for contido por modos mais eficientes e, principalmente, menos transitórios de ocupação do solo, é inevitável que as tendências de valorização imobiliária se invertam e que os preços comecem a cair em termos absolutos. Sem soluções racionais para a utilização do espaço urbano e sem oferecer soluções para problemas habitacionais para as grandes massas cuja presença na metrópole é exigida pelos mecanismos econômicos determinados pelo sistema, as grandes capitais do país parecem condenadas a transformar-se em amontoados caóticos de cortiços e favelas. Aos proprietários e, em geral, às camadas mais favorecidas da população, não restará outra alternativa senão refugiar-se nos burgos murados, defendidos por milicianos armados, que já começam a ser edificados, para além da periferia.

Planejamento urbano e habitação

Planejamento urbano e habitação — popular, não popular ou impopular — constitui, na realidade, um mesmo problema. Ou a sociedade se dispõe a equacioná-lo corretamente e a encontrar a vontade e a coragem política para resolvê-lo, ou, como tudo sugere se persistirem as tendências atuais, o aumento dos conflitos, das contradições e da violência poderá conduzir a um novo estado geral de barbárie. Isto é, a barbárie em que vivem hoje as populações urbanas marginalizadas poderá estender-se a toda a sociedade.

O problema, evidentemente, contém variáveis que transcendem ampla e profundamente o planejamento físico *strictu sensu*, mas essas variáveis evidentemente, fogem ao escopo

desse trabalho. Do mesmo modo, não está nos nossos propósitos e nem nas nossas possibilidades apontar todas as causas responsáveis pela impotência de todas as tentativas significativas de planejamento físico realizadas desde a época em que o Serfhau, a Finep e outros órgãos federais começaram a consumir recursos fabulosos para esse fim. Preocupa-nos apenas, como já afirmamos, fazer um esforço para tentar recolocar o problema nos seus verdadeiros termos.

Em primeiro lugar, isso exige que se afirme que todos os planos já elaborados ou outros que se procure conceber não terão outro efeito senão as manchetes efêmeras dos jornais, enquanto o poder público não adquirir meios reais e efetivos para controlar o uso do solo. Continuar a abdicar dessa função, perante a gravidade dos problemas existentes, é um absurdo somente comparável a uma inimaginável decisão nas nações contemporâneas de dissolverem seus exércitos para confiar na defesa de uma multiplicidade de empresas privadas e competitivas entre si.

Na realidade, essa proposição, em princípio, pouco ou nada contém de novo, quando se examinam as tentativas realizadas no Estado de São Paulo, quer pela criação de entidades como a Emurb, ou a Emplasa, quer pela Lei de Zoneamento do município da capital, recentemente aprovada. Mas, embora se trate de tentativas ainda recentes demais para que possam ser definitivamente avaliadas, já há evidências substanciais sobre os limites dos seus efeitos e das suas possibilidades. Não se pode deixar de reconhecer que esses órgãos foram criados a partir de uma visão correta dos problemas. Porém, debatem-se com uma multiplicidade de pequenos e grandes problemas jurídicos, legais, políticos, administrativos e técnicos porque, na realidade, não podem adquirir a necessária operacionalidade, nas condições em que foram estabelecidas para a sua atuação.

A Lei de Zoneamento, elaborada e administrada pela Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura de São Paulo, afeta o valor do solo urbano de forma tão sensível nas diferentes zonas que criou, que, perante a magnitude dos valores em jogo, dificilmente resiste ou poderá resistir por muito tempo às pressões políticas para a modificação dos usos permitidos nos terrenos afetados. Os louváveis propósitos pela pre-

servação das poucas áreas verdes existentes evaporam-se rapidamente perante a falta de recursos para a justa indenização dos proprietários, e as expropriações realmente inevitáveis para o metrô ou para aliviar o sistema viário não só exaurem os cofres públicos como provocam exasperantes celeumas jurídicas e políticas. Nestas condições, os arquivos e as gavetas constituem o único destino possível para os planos elaborados.

O município de São Paulo em 1972 criava a Emurb — Empresa Municipal de Urbanização —, com o objetivo precípuo de adquirir antecipadamente os terrenos localizados em áreas onde a implantação de novos serviços públicos já programados fatalmente provocará a elevação do valor do solo. Obviamente pensava-se principalmente no metrô e esperava-se que, por esse meio juridicamente legal, e ainda mais legítimo do ponto de vista social, o poder público pudesse se ressarcir de parte dos investimentos realizados. Esperava-se também que a Emurb posteriormente devolvesse os terrenos à população reurbanizada de modo compatível com as novas funções urbanas adquiridas pela área, em decorrência dos serviços públicos realizados. Mas a Emurb jamais contou com os meios legais e muito menos com os recursos financeiros para desempenhar o papel que lhe foi atribuído.

Ora, se os problemas e as dificuldades que estamos apontando não tivessem solução possível e legítima no atual contexto político e institucional do país, toda tentativa de planejamento estaria frustrada e falida *a priori*. Porém, como procuraremos mostrar a seguir, existem meios legítimos e compatíveis com o regime para aumentar consideravelmente o controle do solo urbano pelo poder público, melhorando as condições para um planejamento efetivo e para o encaminhamento de soluções menos inconsistentes para o problema habitacional.

A necessidade de uma nova política fundiária urbana

Voltemos aos mecanismos patológicos da economia brasileira, que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade enquanto mercadoria.

A evidência mais saliente dos fenômenos que procuramos explicar é constituída pelos valores imobiliários que, há décadas, ainda que com curtos períodos de exceção, se elevam sistematicamente a índices superiores aos da inflação. Mas qual é a origem desse valor excedente? O fenômeno só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O mecanismo que opera esta ilusória partenogênese da riqueza é criado e alimentado pelo próprio poder público, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. A abertura de uma via expressa ou de uma linha do metrô valoriza os terrenos lindeiros sem que o ônus do investimento recaia sobre os beneficiados. O poder público, além de manter baixos os impostos sobre a propriedade, não taxa os lucros imobiliários e nem cobra a "contribuição de melhoria" prevista na Constituição. As conseqüências dessa prática governamental não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa¹⁷, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos de habitação.

Do ponto de vista do problema habitacional, a distorção mais grave está no fato de que o candidato à casa própria paga duas vezes por ela. Paga, direta ou indiretamente, por meio dos impostos e demais contribuições — ICM, IPI, IR, FGTS —, das quais resultam os dinheiros que o governo aplica para valorizar os terrenos suburbanos, e paga novamente ao

¹⁷ Com outras conseqüências, que deveriam ser estudadas, o mesmo fenômeno ocorre com o solo agrícola.

adquirir a sua habitação a preços que se elevaram em decorrência dos investimentos realizados.

A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos. Enquanto esse processo acelera a concentração e a acumulação da renda gerada pela nação nos bolsos da minoria que possui os capitais necessários para adquirir o bilhete premiado da loteria imobiliária, as cidades do país são descapitalizadas e empobrecidas¹⁸.

Nos últimos anos, perante uma realidade que já não pode ser ignorada, políticos e tecnocratas despertaram para o problema da deterioração da qualidade da vida urbana. Mas, ao contrário do que faziam os arquitetos na época em que os debates públicos atingiam a raiz dos problemas, procura-se agora obscurecer o fenômeno, confundindo-o com os processos naturais. O empobrecimento e a deterioração das cidades são apresentados à população como um processo orgânico de envelhecimento natural, ou de crescimento excessivo, e não como a conseqüência direta da economia política vigente.

Embora se fale em "funções urbanas", "vias arteriais" e se utilizem outros conceitos derivados do organismo do século XIX, as cidades não são formadas por células vivas, mas por propriedades privadas e por serviços públicos. Elas não se deterioram por envelhecimento, mas empobrecem quando os serviços públicos não crescem na mesma proporção das empresas e dos edifícios privados. Quando a construção de arranha-céus sobre a rua e a praça (desenhadas edificações de um ou dois pavimentos) reparte entre cem o espaço que havia sido previsto para dez, a cidade e o cidadão ficarão mais pobres; é o processo econômico. Mas quando o Estado não arrecada os recursos necessários para que os serviços públicos cresçam na proporção do crescimento das propriedades privadas, porque

¹⁸ Cf. Bolaffi, G., "A Política Habitacional: chegou a hora da verdade?" em *Opinião* n.º 113, 03/01/75.

delas não cobra os impostos devidos, o processo é político. Ou não será de política fiscal que estamos falando?

Portanto, para que possam criar condições efetivas para deter o processo econômico de deterioração das cidades do país, parece imprescindível uma reformulação da política tributária urbana. A elevação dos impostos sobre a propriedade poderá desencadear uma cadeia de efeitos altamente positivos na direção dos objetivos que se procura atingir.

- 1 — uma elevação significativa dos impostos prediais e territoriais urbanos diminuirá a rentabilidade dos investimentos imobiliários especulativo, desestimulando a retenção ociosa do solo urbano;
- 2 — a queda da rentabilidade do setor recomendará que capitais consideráveis sejam retirados da ociosidade em que se encontram para buscarem oportunidades mais rentáveis de investimento;
- 3 — a evasão dos investimentos especulativos do setor imobiliário provocará um aumento da oferta de terrenos no mercado, a qual contribuirá para reduzir os preços;
- 4 — a redução nos preços dos terrenos repercutirá favoravelmente sobre os programas de reforma urbana, reduzindo o custo dos investimentos em serviços públicos e programas de habitação;
- 5 — a Emurb, a Emplasa e outras empresas municipais ou metropolitanas responsáveis pelos serviços públicos teriam a sua eficácia sensivelmente ampliada pela criação dos recursos necessários aos seus programas. Os capitais provenientes do aumento dos impostos sobre a propriedade tornariam possível a criação do "Banco de Solos" que há alguns anos constitui a maior aspiração dos urbanistas.

É importante destacar que, embora uma majoração sensível dos impostos possa, transitoriamente, afetar interesses estabelecidos, *não está contrariando nenhum direito legitimamente adquirido*. Com efeito, somente serão prejudicados, e

ainda assim transitoriamente, os interesses especulativos que se estabelecem abdicando *da atividade empresarial* que constitui a mola propulsora do sistema liberal democrático. Em outras palavras, são os capitais ociosamente entesourados ao abrigo do risco que, como afirmamos anteriormente, alienaram o valor de uso do solo urbano tanto na sua qualidade de mercadoria quanto naquela de bem natural.

Novamente a habitação

Afirmamos na primeira parte deste texto que o BNH jamais tomou qualquer medida no sentido de organizar uma indústria da construção civil e aumentar a produtividade do setor para baixar os custos de produção da habitação. Nesse sentido, a principal omissão do banco e dos governos que ditaram a sua política foi, precisamente, não ter formulado uma política fundiária. O primeiro passo para aumentar a oferta de habitações é, obviamente, reduzir os custos de produção, e essa redução requer antes de mais nada a industrialização do processo.

Os obstáculos para a industrialização da construção são demasiadamente complexos para serem tratados no contexto deste estudo e deveriam merecer um estudo específico. Contudo, parece-nos importante concluir lembrando que o problema fundiário constitui um dos principais obstáculos tanto para o barateamento da habitação, como decorrência óbvia do custo representado pelo terreno, quanto para o aumento da eficiência e da produtividade do setor. Isto é verdadeiro independentemente de preocupações mais ambiciosas relativas à estrutura tecnológica da ainda tão primitiva indústria da construção civil. A disponibilidade de grandes glebas de terra para uma produção em massa, mesmo ao nível precário da tecnologia atual, proporcionaria economias de escala e economias externas tão significativas, que os custos baixariam sensivelmente.

A conjuntura econômica e o clima político no Brasil de hoje parecem diferir sensivelmente das condições prevaletentes ao tempo em que o BNH foi criado. As opções abertas para

aqueles que hoje regem os destinos do país parecem maiores e mais promissoras. E, como os problemas "técnicos" são sempre mais simples do que os problemas políticos, é lícito esperar que haja agora vontade e coragem para que a formulação dos problemas seja menos retórica e mais adequada.

AUTOCONSTRUÇÃO, A ARQUITETURA POSSÍVEL

Texto apresentado em exposição na 28.^a Reunião Anual da SBPC, 1976, e revisto parcialmente em janeiro de 1978.

ERMÍNIA MARICATO

Mutirão em meio urbano: a solidariedade forçada

A autoconstrução, o mutirão, a auto-ajuda, a ajuda mútua são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se portanto das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho.

Seja para a construção de casas, seja para o tratamento da colheita, no meio rural, o mutirão, tradição que se extingue gradativamente, implicou freqüentemente festas com danças e bebidas, num acontecimento que coroava o fim do dia, ou do processo do trabalho. A festa era uma forma de o pequeno produtor retribuir uma parte da ajuda prestada sendo que a outra parte seria retribuída em forma de trabalho, quando da convocação de um novo mutirão. Através dele firma-se um compromisso de troca de favores, em bases bastante espontâneas, apesar de ser ditado pela necessidade.

Se na zona rural essa prática começa a interessar os folcloristas ou estudiosos do folclore, dada sua extinção devido à "modernização" (que implica também atraso) nas relações de produção, nas cidades, principalmente nos grandes centros industriais, ela ganha importância cada vez mais fundamental no que diz respeito à construção de casas destinadas à classe trabalhadora bem como a outros aspectos do crescimento urbano, que tem no assentamento residencial da população que migra do campo para a cidade fator de influência significativa.