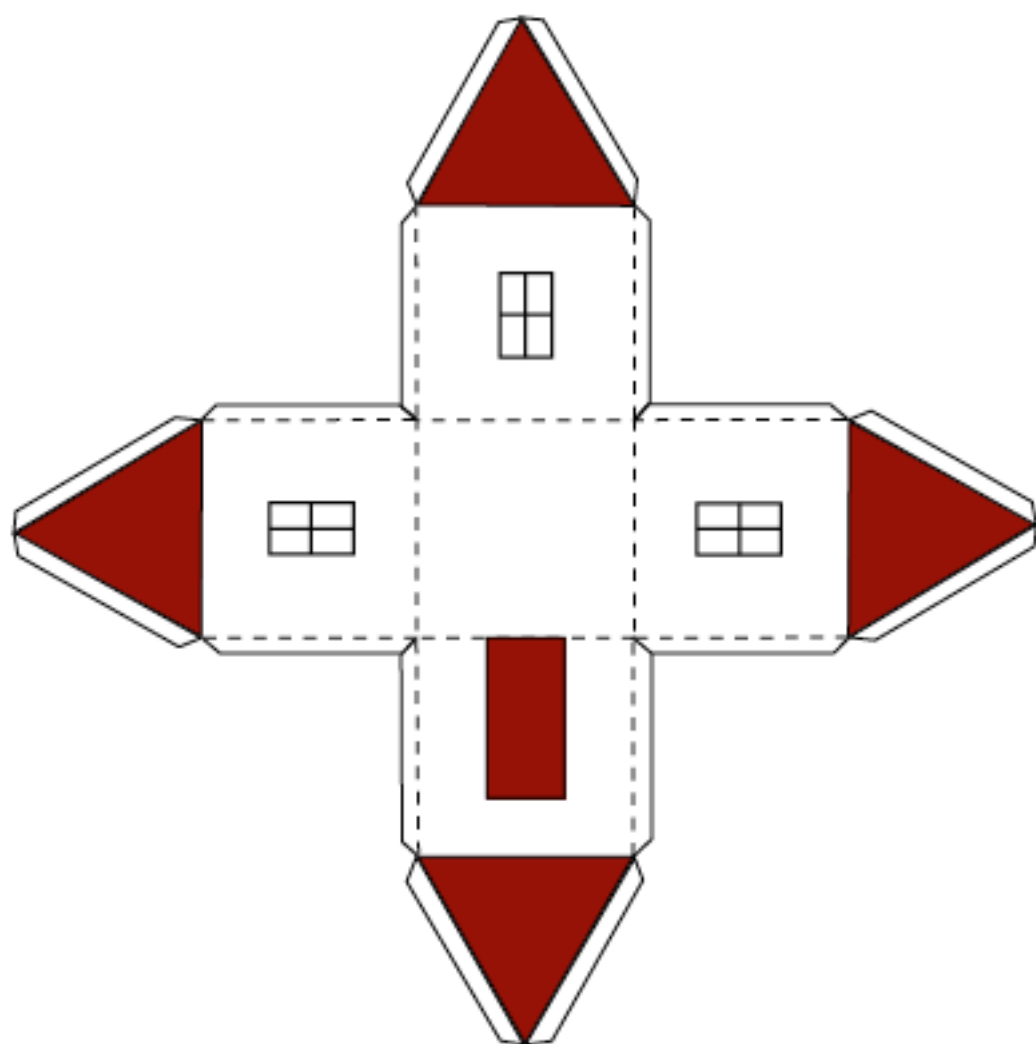


O que **todo** cidadão precisa saber sobre

# habitação



Flávio Villaça

Fotos de Nádia Somekh e Ag. Estado

## **SUMÁRIO**

|  |            |
|--|------------|
| <b>I – O problema da habitação</b>           | <b>9</b>   |
| <b>II – O capitalismo e a habitação</b>      | <b>15</b>  |
| <b>III – Políticas públicas</b>              | <b>23</b>  |
| <b>IV – Resolver o problema da habitação</b> | <b>27</b>  |
| <b>V – A habitação no Brasil urbano</b>      | <b>35</b>  |
| O cortiço                                    | 35         |
| As vilas operárias                           | 36         |
| A legislação urbanística                     | 42         |
| A transição para a casa própria              | 46         |
| A ideologia da casa própria                  | 53         |
| O populismo                                  | 55         |
| A autoconstrução e a favela                  | 57         |
| O sistema financeiro da habitação            | 63         |
| O BNH e o capital financeiro                 | 70         |
| <b>BNH: Banco de desenvolvimento urbano</b>  | <b>74</b>  |
| <b>VI – A habitação e a cidade</b>           | <b>83</b>  |
| A cidade como local de viver                 | 83         |
| A produção social do perto e do longe        | 86         |
| Espaço urbano e classes sociais              | 89         |
| Espaço urbano e Estado                       | 98         |
| Espaço urbano e ideologia                    | 101        |
| A espoliação urbana                          | 103        |
| <b>VII – A terra urbana</b>                  | <b>115</b> |
| <b>Bibliografia</b>                          | <b>121</b> |

## I. O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

É um fato óbvio que milhões de pessoas para habitar neste planeta precisam pagar por um pedaço de chão. Esse pagamento pode ser a vista, pode ser através de um aluguel ou de serviços, mas é sempre um pagamento. Sua origem está na propriedade privada da terra.

Por que o ar e as águas não são propriedade privada e a terra é ?

Por que o capitalismo conseguiu instituir a propriedade privada da terra mas não conseguiu instituir a propriedade privada do ar ou das águas ? Uma das razões reside no fato da terra ser divisível e apropriável em parcelas de dimensões fixas, razoavelmente delimitáveis. Essa particularidade permitiu ao capitalismo não só reforçar a propriedade privada da terra mas também esforçar-se em transformá-la em mercadoria.

A terra e sua propriedade privada colocam-se como questões fundamentais para o equacionamento do problema da habitação sob o capitalismo. Vamos falar mais sobre esse assunto e algumas de suas nuances, como, por exemplo, a localização da terra, a terra como apoio físico e a terra como capital. Por enquanto só, introduzimos a questão por ser ela importante para o problema da habitação.

Em que consiste o problema da habitação ? A forma abstrata de pensar responderá a essa pergunta com algo mais ou menos do seguinte teor: todo ser humano precisa de abrigo e proteção contra as intempéries e outras agressões da natureza, e mesmo contra as agressões de seus semelhantes; precisa de privacidade e de abrigo para desenvolver sua vida individual, familiar e social. O problema que os homens têm que enfrentar para conseguir esse abrigo – a habitação – é o “problema habitacional”. Pronto! Está criado, não pela prática mas pela mente, pela razão, um “problema” abstrato, universal e eterno, ou seja, um “problema” a-histórico. “Problema” para quem? Porque é “problema”? Sua origem está nos homens ou na natureza? A resposta a essas e outras importantes perguntas é obscurecida por essa definição do problema da habitação.

A primeira decorrência desse tipo de definição da questão habitacional é que o problema sempre existiu e sempre existirá. Pode ser um pouco mais grave aqui do que ali, hoje do que ontem, mas sempre existirá. Existe nos Estados Unidos, no Japão, na União Soviética, na França e em Cuba. Existiu no Brasil escravocrata, na Idade Média e no antigo Egito. Nunca deixará de existir.

Essa forma de pensar esconde e distorce a verdadeira questão. Com isso, entre outras coisas, fornece à classe burguesa o argumento que ela precisa para tentar explicar à classe dominada, seu clamoroso fracasso na solução do problema. As idéias daquele gênero são produzidas e difundidas, ao longo das décadas, numa tentativa de transformá-las em verdades aceitas sem discussão, em “dados” da realidade, e com isso fazer com que os trabalhadores acreditem que o problema da habitação é mesmo muito complexo, difícil e no fundo, insolúvel, e que a burguesia está fazendo tudo que pode para resolvê-lo, ou melhor, para minorá-lo, já que resolvê-lo mesmo seria impossível.

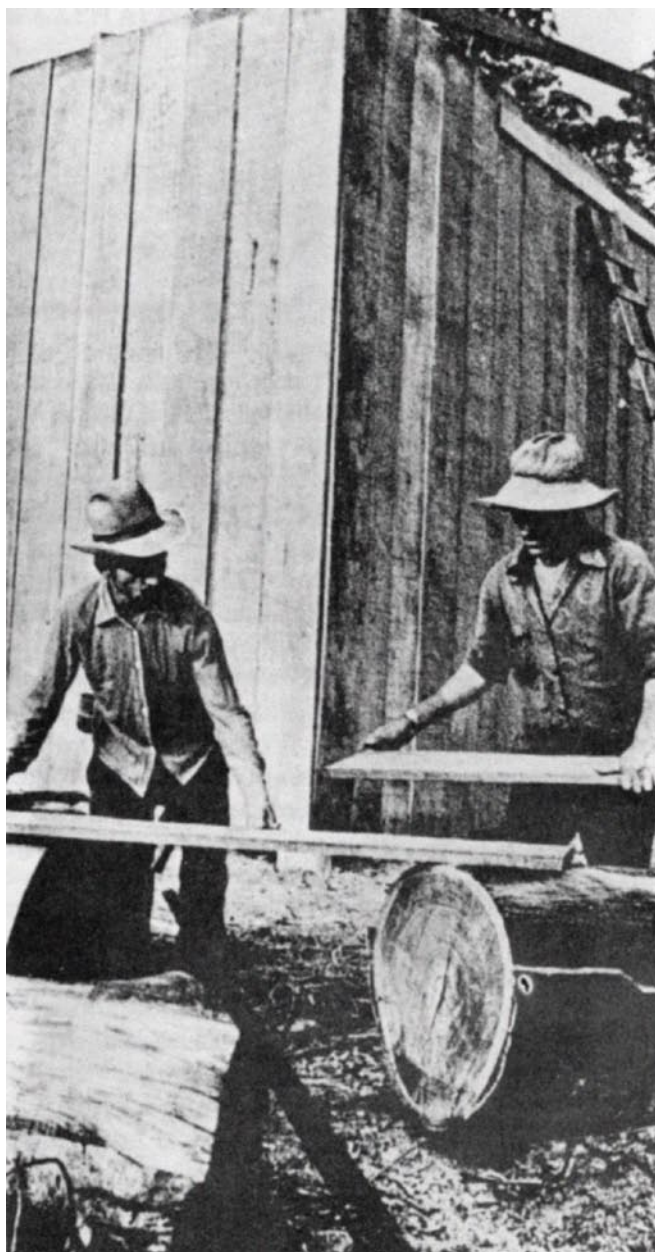
É falso portanto, tentar fazer uma “história” do problema habitacional no Brasil (ou no mundo), através de uma descrição cronológica das formas de morar dos oprimidos, começando pela senzala, passando depois ao cortiço, à vila operária, à favela, etc. Não havia “problema” da habitação para o escravo, quer no Brasil, quer

na Grécia antiga, inclusive é especialmente porque o escravo não tinha direito à habitação. O próprio direito era então conceituado de forma totalmente diversa da de hoje, no Brasil do século XVIII ou na Grécia antiga. A formulação da questão da habitação não pode ser desvinculada das determinações fundamentais que historicamente a engendram. No Brasil escravocrata, a habitação era problema para quem? A quem tocava a responsabilidade, senão de resolvê-lo, pelo menos de minorá-lo? Ao Estado? Positivamente não. Nem o Reino de Portugal nem o Império do Brasil em seus primórdios, jamais reconheceram e muito menos assumiram esse problema. Também a sociedade civil não o colocou ao Estado, nem tampouco a classe dirigente reconheceu o como seu. Tudo isso simplesmente porque o problema não existia.

O que hoje entendemos por problema da habitação, surge com o “homem livre” produzido pelo capitalismo e com as configurações históricas engendradas por esse modo de produção, inclusive pelas especificidades da luta de classes que sob ele ocorrem. A habitação aparece então como um direito dos cidadãos a ponto de, em meados do século XX, ser incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 25, nos seguintes termos:

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direitos à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle...”

Com o desenvolvimento do capitalismo, juntamente com os demais bens necessários para atender as necessidades humanas, a habitação começa – embora lenta e penosamente – a assumir a forma de mercadoria. Entretanto, o sistema econômico privado, não consegue oferecer habitações a todos, quer sob a forma de mercadoria ou não. A obrigação de oferecer habitação àqueles que não têm condições econômicas de pagar por uma, passa progressivamente a ser do Estado. Este, contraditoriamente, ao mesmo tempo que reconhece essa obrigação como sua, dá provas concretas de que é incapaz de, desincumbir-se satisfatoriamente dela. Uma das formas pelas quais tenta livrar-se dessa contradição e exatamente a produção, pela classe dirigente, do conceito ideológico do “problema habitacional” e da idéia já exposta de que esse problema “sempre existiu e sempre existirá”. Aliás, o uso da ideologia é um dos estratagemas



de que a burguesia mais lança mão para livrar-se do problema da habitação. Bolaffi expõe, por exemplo, os curiosos malabarismos dos quais a classe dominante é obrigada a lançar mão para, em seu discurso, dizer que está resolvendo o problema da habitação. Inicialmente Bolaffi mostra que não tem cabimento falar-se em “déficit” habitacional numa economia de mercado, da mesma maneira que, a não ser transitoriamente, não tem cabimento falar-se de “déficit” de automóveis ou televisores. Do ponto de vista da economia política vigente, diz Bolaffi, o Brasil possui exatamente o número de habitações para o qual existe uma demanda monetária. A classe dominante é então obrigada a inventar um problema que na sua lógica não existe, para depois dizer que vai resolvê-lo, ou atacá-lo. Assim, são formulados problemas falsos, 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, conclui Bolaffi. Isso não quer dizer que o problema não exista. Quer dizer entretanto que a burguesia não pode enunciá-lo corretamente pois se o fizesse teria que reconhecer ao mesmo tempo sua incapacidade de resolvê-lo. É o que vamos abordar nos capítulos 3 e 4. Antes, porém, vejamos como se forma o problema da habitação sob o capitalismo.

## II. O CAPITALISMO E A HABITAÇÃO

Um dos traços marcantes e necessários do capitalismo é que ele opera a separação entre o trabalhador e os seus meios de produção. Com o capitalismo esses meios passam a ser propriedade do capitalista e ao trabalhador não resta outra alternativa senão vender no mercado a sua força de trabalho. O trabalho passa a ser trabalho assalariado e a força de trabalho passa a ser uma mercadoria.

Evidentemente a burguesia não poderia privar o trabalhador de suas condições de trabalho, sem ter para ele a sua proposta de vida e sem procurar provar que essa proposta era muito melhor que a do senhor feudal. Para isso desenvolveu uma ideologia que procurou convencer o trabalhador das maravilhas da ordem burguesa, ou seja, do modo capitalista de produção. Através de uma dessas idéias procurou mostrar ao trabalhador que ele estava livre do jugo e da dependência do senhor feudal. Ele poderia agora escolher seu trabalho e seu patrão, pois era “livre”. O capitalismo explorou ao máximo as idéias de liberdade daí advindas, criando a imagem do “homem livre” e do “trabalhador livre”. Livre para escolher o trabalho que quisesse, desde que fosse trabalho assalariado, isto é, trabalho que possibilitasse sua própria exploração. Livre para escolher o patrão que quisesse desde que houvesse patrão que o aceitasse. Esse trabalhador “livre” é um homem despejado, não só de seus meios de trabalho mas também de sua casa. Voltaremos a abordar este tema quando tratarmos do desenvolvimento do problema da habitação no Brasil, no capítulo 5.

A difusão do trabalho assalariado e da forma mercadoria que passam a assumir os produtos do trabalho, significa que a roupa, a comida, a casa, enfim, tudo o que o trabalhador precisa para viver e se reproduzir, passam a ser comprados no mercado através do salário.

A casa, entretanto, é uma mercadoria especial. Normalmente o capitalismo não tem possibilidade de oferecer a todos os membros da sociedade as mercadorias

que ele tem condições de produzir e que os consumidores teriam condições de consumir. Em outras palavras, o capitalismo precisa de escassez para sobreviver. A escassez precisa ser produzida e controlada na sociedade capitalista pois sem ela o mercado não funcionaria enquanto mecanismo fixador de preços. O capitalismo precisa criar permanentemente a escassez para poder haver concorrência, sem a qual ele também não sobreviveria. A escassez não precisa necessariamente ser criada entre as classes mais pobres, mas ela também é criada nessas classes, fazendo inclusive parte da manutenção do chamado “exército de reserva” e sendo um dos mecanismos de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho.



Foto Mária S. Martins Ferreira

Se o capitalismo não tem possibilidade de oferecer aos trabalhadores as mercadorias básicas necessárias à sua reprodução e compatíveis com o crescimento da riqueza social, isso é mais verdade ainda para o caso da habitação, dadas algumas de suas peculiaridades. Há razões estruturais que impedem o modo capitalista de produção de oferecer habitação decente a todos os membros da sociedade.

Em primeiro lugar, a habitação está vinculada ao solo, está “amarrada” à terra. Isso impede que ela, tal como os demais produtos do trabalho, seja produzida em poucas localizações centralizadas e depois distribuída aos consumidores. A primeira vista, esta particularidade poderia parecer uma característica universal e eterna das edificações em geral, em qualquer modo de produção. Uma característica a-histórica portanto. No entanto, quando inserida num modo de produção específico, no caso o capitalista, ela assume suas feições concretas. Ora, a vinculação territorial dificulta muito a produção em larga escala, para as prateleiras, para o mercado; dificulta a transformação do produto em mercadoria. Por conseguinte, as dificuldades que sua amarração espacial apresentam para sua produção, circulação e consumo, somente representarão obstáculo para aquele modo de produção para o qual é vital a produção de mercadorias, ou seja, o modo capitalista. Isto entretanto, apenas em parte explica a falência do capitalismo em oferecer habitação popular.

Em segundo lugar há que se considerar o obstáculo representado pela propriedade privada da terra. Esta onera violentamente o preço do produto habitação, o que obriga as camadas mais pobres a morar nas piores localizações das cidades. No caso das cidades brasileiras e do Terceiro Mundo em geral, essas localizações são os subúrbios ou a chamada “periferia” subequipada.

Em terceiro lugar, outra particularidade da habitação que dificulta sua transformação plena em mercadoria, prende-se ao seu longo período de produção e consumo. Mesmo nos países mais adiantados (e comparativamente a outros setores da produção nesses países), a natureza do produto habitação e a tecnologia desenvolvida para produzi-lo levam a uma duração excepcionalmente longa do período de rotação do capital. Esse período, expresso pela conhecida fórmula Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro (D-M-D'), é dado pelo lapso de tempo que separa o investimento de um capital-dinheiro em meios de produção (através da indústria da construção civil) do consumo da mercadoria produzida com esse capital-dinheiro. Esse período envolve tanto o tempo gasto na construção da casa como o tempo gasto no seu total consumo. Mais adiante, quando falarmos da transição para a casa própria, voltaremos a abordar essa questão.

Finalmente cabe destacar o papel da habitação nos custos de reprodução da força de trabalho. Quanto menos da riqueza social for gasto para vestir, alimentar, cuidar da saúde e abrigar o trabalhador, tanto maior a parcela dessa mesma riqueza que sobrar para entrar no circuito da acumulação gerando lucros. O valor da parcela da riqueza social dispendida para sustentar e reproduzir o trabalhador, para a reprodução da força de trabalho, é o chamado “custo de reprodução da força de trabalho”. Grande parte desse custo é pago com o salário do trabalhador, de maneira que quanto mais alto seu padrão de vida, inclusive seu padrão de habitação, maior terá que ser o seu salário. Nem sempre é possível a burguesia rebaixar ao máximo os níveis de exploração do trabalhador (reduzir ao máximo o custo de reprodução da força de trabalho). Em alguns casos, em virtude da organização e da força política conseguidas pela classe trabalhadora, ela não consegue fazê-lo. Em outros casos, entretanto, havendo trabalhadores sobrando e sendo precário seu nível de organização política, a burguesia pode conseguir aumentar o nível de exploração da força de trabalho através de várias estratégias. Um deles, como voltaremos a ver mais adiante, é através da redução das condições de vida urbana e de moradia.

Acontecia coisa semelhante na escravatura. Em princípio não interessava ao senhor explorar de tal forma o escravo a ponto de levá-lo à morte, embora isso pudesse ser socialmente aceito. Porém, havendo escravo sobrando, podia ser interessante, na lógica do senhor, levar à morte, por exemplo, os mais velhos, que por menos que consumissem, ainda gastavam mais do que produziam.

No Brasil, como nos países do Terceiro Mundo em geral, tem havido, por razões históricas que não cabe analisar aqui, uma grande “sobra” de trabalhadores, especialmente dentre os de baixa qualificação. Essa “sobra” é o que se costuma chamar de “exército de reserva”, cujo desenvolvimento o capitalismo procura estimular através de várias estratégias, um dos quais a migração. Esse “exército de reserva” serve a um duplo objetivo burguês: em primeiro lugar, como vimos, permite um rebaixamento (absoluto ou relativo) do padrão de vida do trabalhador, a redução (absoluta ou relativa) de seu salário. De outro lado, corrói sua capacidade de luta, de mobilização e organização, enfraquecendo a classe trabalhadora e reduzindo seu poder de barganha face à burguesia.

Veremos mais adiante que a manutenção de um “exército de reserva” e a necessidade de rebaixar os custos de moradia estão muito relacionados com as más condições de habitação da maioria do povo brasileiro.





### III. POLÍTICAS PÚBLICAS

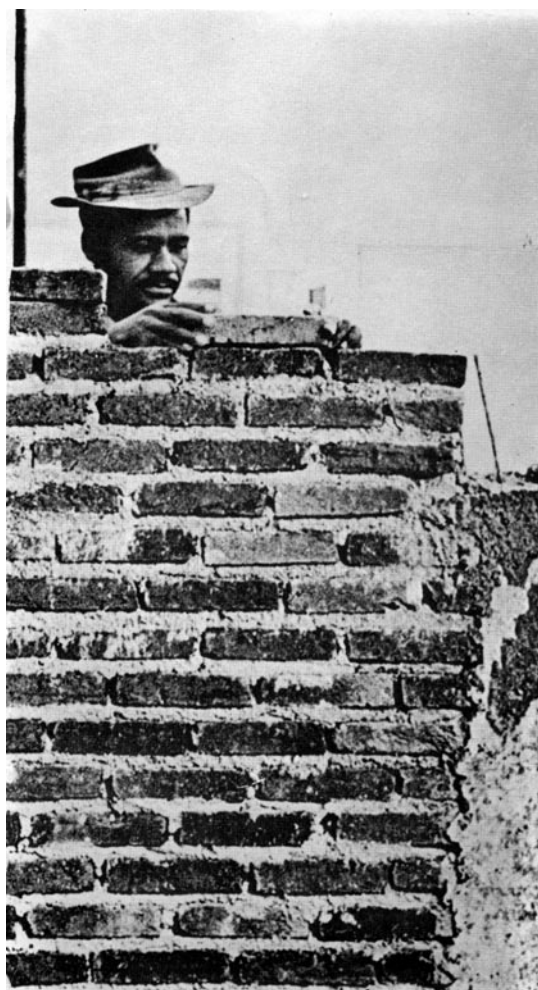
Verificar até que ponto a atuação de um governo corresponde a política pública por ele enunciada, ou seja, corresponde ao seu discurso, e uma tarefa complexa. Felizmente sua importância não é diretamente proporcional à sua complexidade, embora não seja totalmente sem importância. O mais importante é desvendar e entender a ação real do governo, porque na maior parte dos casos ele procura escondê-la, esconder as consequências daquilo que faz, esconder seus reais objetivos. Entretanto, pode não ser possível confrontar a política enunciada com a política efetivamente implementada, uma vez que os governantes nem sempre enunciam com antecedência a política que vão seguir. O caso mais complexo, porém, é aquele em que o governo enuncia com antecedência as medidas que vai tomar e os objetivos que pretende atingir e efetivamente toma essas medidas. Porém, seus verdadeiros objetivos, ao tomar as medidas enunciadas, estão escondidos e não são aqueles que ele divulga. Por exemplo, o governo pode enunciar uma determinada política de transporte urbano baseada na construção de metrô subterrâneos e afirmar que seu objetivo é oferecer à população transporte rápido, seguro e confortável e efetivamente construir 10 ou 20 km de metrô subterrâneos. O verdadeiro objetivo, entretanto, pode ser o de estimular a acumulação do capital nos setores da construção civil pesada, amparando grandes empreiteiras e mantendo em atividade suas máquinas e equipamentos (seu capital fixo) que, caso contrário, correriam o risco de cair na ociosidade. Tal política seria uma política social de transportes urbanos ou uma política econômica de amparo ao setor da construção civil pesada? O governo, é claro, dirá que é uma política de transportes. Dir-se-á que toda e qualquer política tem sempre uma dimensão econômica. Sim, mas a questão é descobrir quem, que grupo ou que classe, comanda a política, efetivamente decide quanto a ela e quais os benefícios que auferem, mesmo que existam outros grupos que possam até receber algum benefício, mas que não tem qualquer controle sobre a política.

Uma política pública quase sempre visa vários objetivos, freqüentemente contraditórios e às vezes tem consequências não pretendidas. A investigação dos meios utilizados para implementar uma política pode ser um caminho fecundo para se descobrir seus reais objetivos. Construir metrô é o melhor meio de oferecer transporte rápido, seguro e confortável à população ou haveria outros meios de oferecer rapidez, conforto e segurança a menores custos e a um maior número de pessoas? Construir e financiar a compra da casa própria e o melhor meio de oferecer habitação popular aos trabalhadores brasileiros? O BNH foi realmente criado para financiar habitação popular para o nosso povo?

A política habitacional brasileira tem sido, provavelmente, a política pública mais investigada, debatida e criticada neste país, especialmente a partir de 1964. Sobre o assunto foi escrito um grande número de livros, ensaios, artigos, além de muitas dissertações de mestrado e teses de doutorado. Dificilmente se encontrará setor da vida nacional que tenha sido mais esmiuçado do que este. Isto se explica não só pela importância da habitação em si, mas também pelo fato da moradia apresentar grande riqueza de manifestações econômicas, políticas, sociais e ideológicas e dada sua constante presença nos discursos oficiais. Neste livreto vamos procurar entender o problema da habitação juntamente com a ideologia burguesa, o discurso e a ação real do Estado nesse campo, no Brasil nos últimos cem anos.

#### IV. RESOLVER O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

Numa primeira reflexão poder-se-á tentar desenvolver a questão acima da seguinte maneira: resolver o problema da habitação é oferecer a toda a população, pelo menos aquelas condições habitacionais consideradas mínimas num determinado período histórico, respeitadas as características econômicas, culturais e tecnológicas do país ou região considerado. Conservemos de lado essa resposta por enquanto, e prossigamos em nossas reflexões, considerando algumas indagações corriqueiras e óbvias suscitadas pela pergunta acima, tais como: por que a sociedade brasileira não tem conseguido oferecer à maioria do povo condições decentes de moradia? Por que as favelas e cortiços têm crescido tanto ultimamente? Por que os pobres são forçados a morar cada vez mais longe de tudo? A essas perguntas a ideologia burguesa e com ela o Estado e a classe média, tem oferecido várias respostas. Alguns afirmam, por exemplo, que o Brasil é um país pobre e que por isso não tem condições de oferecer habitações razoáveis à maioria ou a quase totalidade do povo. É óbvio, dizem alguns, que se a França ou o Japão, por exemplo, são mais ricos que o Brasil, então os brasileiros pobres tem que morar pior que os franceses ou japoneses pobres. Entretanto, continuam eles, com o progresso do país, o problema será praticamente resolvido, pois haverá então



recursos para construir melhores habitações para os mais carentes. Porém, poder-se-ia indagar, há milhares e milhares de famílias morando tão bem, e o país tem progredido tanto, que não é possível aceitar a idéia que a sociedade brasileira como um todo, não tenha recursos para abrigar melhor a maioria de sua população. A esse argumento a burguesia costuma responder que a melhoria dos que estão mal não pode ser feita às custas daqueles que já atingiram um patamar satisfatório de conforto; que o que se deve almejar é um “nivelamento por cima”, uma socialização da riqueza e não da pobreza, e outros jargões do gênero. Costumam alegar, que com o “progresso” todos melhorariam, que o padrão de vida dos mais pobres melhoraria. É a tese de que é necessário primeiro esperar o bolo crescer para depois dividi-lo, exposta certa vez por um ministro do planejamento de triste memória. No entanto, foi precisamente na época desse ministro e seus colegas, que a economia do país cresceu muito; foi a época do “milagre”. Nesse período, houve muito o tal de “progresso” e no entanto as condições de vida dos trabalhadores só pioraram. Nessa época, o Presidente Geisel teve pelo menos sensibilidade política para captar a verdade e enunciar sua antológica frase, que o tornou internacionalmente famoso, pelo menos entre os economistas, citado inclusive por Paul Sweezy: “A economia vai bem mas o povo vai mal”.

A verdade é que o “progresso” no capitalismo é a acumulação de riqueza nas mãos de uns poucos e consequentemente o aumento da pobreza dos outros. Essa verdade aparece sob nossos olhos em nossas cidades. Como entender que uma cidade como São Paulo seja tão rica, tenha tanto progresso, e ao mesmo tempo

tenha milhões de pobres miseráveis? Os fatos das últimas décadas têm demonstrado que o tipo de “desenvolvimento” que vem ocorrendo entre nós não traz automaticamente a redução da desigualdade, muito pelo contrário, aumenta-a.

Voltemos agora ao nosso tema inicial: o que é condição de habitação “ótima” ou “ideal” ou “certa” para o trabalhador brasileiro hoje? Em outras palavras: qual seria aquele padrão de moradia que resolveria o problema da habitação? A resposta a essa pergunta não será encontrada nas mentes de um brilhante grupo de arquitetos, engenheiros ou sociólogos, da mesma forma, que não se pode esperar que o padrão de alimentação “certo” ou “ideal” para o trabalhador venha a ser definido por um grupo de nutricionistas. Em outras palavras, a resposta àquela pergunta não está na esfera técnica, mas na política. Os técnicos certamente poderão colaborar mas sua ajuda não será decisiva. Aí está, por exemplo, a legislação trabalhista para mostrar de maneira límpida o destino de padrões de consumo fixados pela lei burguesa: o Decreto-Lei nº 399 de 1938

Tabela 1  
TEMPO PARA AQUISIÇÃO  
DA RAÇÃO ESSENCIAL

| Anos | Índice |
|------|--------|
| 1959 | 100,00 |
| 1960 | 125,22 |
| 1961 | 110,47 |
| 1962 | 145,66 |
| 1963 | 151,09 |
| 1964 | -      |
| 1965 | 135,62 |
| 1966 | 167,80 |
| 1967 | 161,74 |
| 1968 | 156,08 |
| 1969 | 169,60 |
| 1970 | 161,60 |
| 1971 | 171,75 |
| 1972 | 183,05 |
| 1973 | 225,97 |
| 1974 | 251,27 |
| 1975 | 229,96 |
| 1976 | 241,97 |
| 1977 | 217,90 |
| 1978 | 211,45 |
| 1979 | 235,00 |
| 1980 | 242,04 |
| 1981 | 229,97 |
| 1982 | 201,72 |
| 1983 | 271,06 |
| 1984 | 298,06 |

*Fontes:* COGEP e DIEESE, citadas por Kowarick e Campanário in “São Paulo: metrópole do desenvolvimento industrializado”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 13, p. 70.

assim define “salário mínimo” em seu artigo 2º: “remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário e transporte”. No entanto, é fato sabido, que o salário mínimo quase nunca atendeu a essa definição. A tabela 1 mostra que se o número de horas de trabalho necessárias para a aquisição da ração essencial mínima fosse igual a 100 em 1959, teria que ser 298 em 1984. Na década de 70, quase quarenta anos depois de instituído o salário mínimo, era péssimo o nível de nutrição da classe trabalhadora brasileira como mostram os dados da tabela 2 referentes ao Município de São Paulo. A ração mínima fixada por lei seria cômica se não fosse trágica: mensalmente, o trabalhador (apenas ele, pois como se vê pela definição acima, a lei não menciona sua família), deveria consumir 6 kg de carne, 4,5 de feijão, 6 de batata, 0,6 de café, 0,75 de manteiga, 3,0 de açúcar, 7,5 litros de leite, etc. Os dados apresentados a seguir mostram o consumo real segundo algumas faixas de renda.

Suponhamos que em 1930, 1950 ou 1960 tivesse sido incorporada a alguma Constituição brasileira a definição de moradia mínima à qual teria direito todo trabalhador. Se isso tivesse ocorrido, em nada teriam sido melhora-

Tabela 2  
**CONSUMO DA RAÇÃO ESSENCIAL MÍNIMA NO  
 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

| Ração essencial mínima mensal |        | Consumo per capita na Região Metropolitana de São Paulo por classe de renda 1971/ 72 <sup>2</sup> |               |               |
|-------------------------------|--------|---|---------------|---------------|
|                               |        | até 1 S.M.  | de 1 a 2 S.M. | de 2 a 6 S.M. |
| Carne                         | 6,0kg  | 1,3   | 1,7           | 2,4           |
| Leite                         | 7,5kg  | 2,9   | 4,8           | 5,9           |
| Feijão                        | 4,5kg  | 1,3   | 1,8           | 1,7           |
| Arroz                         | 3,0kg  | 3,6   | 3,6           | 4,2           |
| Farinha de Trigo              | 1,5kg  | 0,2   | 0,2           | 0,3           |
| Batata                        | 6,0kg  | 1,1   | 1,4           | 1,4           |
| Tomate                        | 9,0kg  | 1,1   | 1,1           | 1,4           |
| Pão                           | 6,0kg  | 2,2   | 2,3           | 2,7           |
| Café (pó)                     | 0,6kg  | 0,4   | 0,5           | 0,5           |
| Banana                        | 7,5dz  | 1,5   | 1,2           | 1,4           |
| Açúcar                        | 3,0kg  | 2,1   | 2,4           | 2,4           |
| Banha                         | 0,75kg | 0,006   | 0,079         | 0,073         |
| Manteiga                      | 0,75kg | 0,007   | 0,027         | 0,037         |

Fontes: (1) 1975: São Paulo: crescimento e pobreza, p.69.  
 (2) CQGE/PMSP. Política de Desenvolvimento Urbano  
 Melhoria da Qualidade de Vida, 1980, São Paulo, p.70

das as condições de habitação de nosso povo, como não o foram as suas condições de nutrição. A burguesia faz amplo uso das leis como mecanismo para tentar ludibriar o trabalhador. Vamos ver mais adiante alguns exemplos para o caso específico da legislação urbanística e habitacional. Contudo, destaquemos desde já o fato de que tudo se passa como se a burguesia acreditasse que suas leis jurídicas fossem capazes de oferecer ao povo aquilo que as suas leis de mercado não conseguem oferecer. Tais leis jurídicas são assim, frequentemente utilizadas para dar ao povo a impressão de que o governo está zelando por ele, cuidando de seus interesses; tanto é assim que estão sendo aprovadas várias leis visando melhorar suas condições de alimentação, de habitação ou de saúde. Com o passar do tempo essa prática só pode levar, como de fato levou nas últimas décadas, a total desmoralização não só das leis mas também dos parlamentos e dos governos que as editaram e dos tribunais que as interpretaram e as fizeram aplicar.

O padrão habitacional “ótimo” ou “certo” ou “ideal” é aquele que a classe trabalhadora acha que pode conquistar através do avanço possível dentro das condições políticas, sociais e econômicas em que se encontra.

“Resolver” o problema da habitação é conquistar esse padrão para todos os trabalhadores. Como esse padrão não é fixo mas historicamente cambiante, não existe o momento dessa conquista. O que existe é a luta constante dos trabalhadores por melhores condições de vida – de alimentação, vestuário, moradia, saúde – processo esse que nada mais é do que a caminhada dos dominados para sua libertação.

Considerando o atual desenvolvimento do Brasil, em especial seu crescimento econômico nas últimas décadas, considerando nossos avanços em indústrias de ponta como nos ramos da eletrônica, da aeronáutica, das telecomunicações, da química, dos armamentos etc., e considerando ainda o padrão de vida da minoria mais abastada, não há como negar que as condições de moradia da maioria do povo brasileiro são atterradoramente baixas. Mais que isso: essas condições de moradia, como as condições de vida em geral, vem piorando há um século. Vamos ver mais adiante como isso se deu para o caso específico da habitação, quando analisarmos a involução das condições de habitação no Brasil a partir do final do século passado.

## V. A HABITAÇÃO NO BRASIL URBANO

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam então a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos, tanto brasileiros como estrangeiros. Eram os despejados das decadentes fazendas, como as de café no Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas. Com o enorme crescimento das cidades através dessa população, surge o problema de seu alojamento, ou seja, surge o problema da habitação enquanto questão social.

A principal forma de abrigo que a sociedade brasileira vai desenvolver para alojar essas multidões é o cortiço. O cortiço é uma “solução” de mercado, é uma moradia alugada, é um produto de iniciativa privada. Em seus diversos tipos, foi a primeira forma física de habitação oferecida ao “homem livre” brasileiro da mesma maneira que o aluguel foi a primeira forma econômica.

### O cortiço

O romance *O Cortiço* de Aluísio de Azevedo, publicado em 1893, mostra como essa forma de habitação já era conhecida e difundida na época no Rio de Janeiro. Aliás, mostra muito mais que isso. Colocando, como frequentemente acontece, a arte a frente da ciência, o romancista realiza além de um romance, uma primorosa investigação sociológica e urbanística. Aluísio de Azevedo localiza seu cortiço no aristocrático bairro de Botafogo, vizinho ao palacete de um rico negociante que viria a ser agraciado com o título de Barão de Freixal. Narra com detalhes os conflitos entre o Barão e o cortiço de maneira que nos ajuda a entender desde as primeiras leis segregacionistas contra as habitações operárias que surgiram no início do século, até o zoneamento contemporâneo. O cortiço descrito por Aluísio de Azevedo era típico, na época, das grandes cidades do sul do Brasil. Eram várias casinhas especialmente construídas para aluguel, com tanques de lavar roupa e instalações sanitárias de uso comum. Cresceu como um cogumelo, impulsionado pela ambição do proprietário João Romão, um inescrupuloso vendeiro que subiu na vida explorando seus inquilinos. Começou construindo “... três casinhas de porta e janela... que foram o ponto de partida” do grande cortiço. Grilando terrenos a sua volta, o vigarista foi expandindo seu cortiço em torno de um pátio a ponto de atingir em poucos anos, noventa e cinco casinhas, em cuja entrada se lia: “Estalagem de Tio Romão: alugam se casinhas e tinas para lavadeiras.” As casinhas eram alugadas por mês e as tinas por dia. Tudo pago adiantado.

Ameaçada pelo cortiço (foco de epidemias) mas ao mesmo tempo necessitando dele, a burguesia deu início a uma série de medidas ambíguas destinadas a regular sua convivência com ele. De um lado, a classe dominante precisava de um discurso que lhe permitisse demolir os cortiços quando isso fosse necessário, e de outro, precisava mantê-los e tolerá-los pois necessitava deles para abrigar a população trabalhadora. Essa população, convém lembrar, crescia vertiginosamente não só em São Paulo e Rio mas em todas as atuais metrópoles do país.

Dentre as medidas tomadas para dar a aparência de que os cortiços estavam sendo realmente combatidos, destacam-se os Códigos Municipais de Posturas, que continham dispositivos determinando a sua demolição ou o cerceamento de suas construções. A razão invocada é sempre a saúde pública pois não eram raras as

epidemias, das quais as de febre amarela no Rio de Janeiro, foram apenas as mais famosas. Havia epidemias de varíola, de peste bubônica, de tifo e de cólera. A ameaça que o cortiço, como a habitação operária em geral, representava para o valor dos imóveis burgueses, não foi mencionada nunca, embora o ataque a essa ameaça esteja claro em alguns dispositivos legais sobre aquelas habitações.

O Código de Posturas Municipais do Município de São Paulo de 1886, por exemplo, contém uma série de dispositivos regulamentando os cortiços. Não só número e dimensões de cômodos, instalações sanitárias, ventilação e insolação, mas também suas localizações. A construção de cortiços era proibida “no perímetro do comércio” e quando seus terrenos fossem contíguos a “casas de habitação” deveriam ter no mínimo 15 metros de frente. Também no Rio de Janeiro, segundo Ribeiro e Peachman, em 1889 “... a Postura Municipal determinava que no perímetro central da cidade ficavam proibidos o estabelecimento e a construção de cortiços, casinhas e edificações acanhadas...”. Vê-se que estas regulamentações nada tinham a ver com o combate a epidemia nem com a proteção da saúde pública, mas sim com o afastamento dos cortiços das áreas onde as camadas de mais alta renda residiam, circulavam e tinham seus imóveis mais nobres. A proteção dos valores imobiliários viria a ser nas décadas subseqüentes, até os dias de hoje, uma das razões inconfessadas de muitas leis urbanísticas nos municípios brasileiros.

Nessa mesma época e utilizando o mesmo discurso, teve início a longa aliança entre os interesses imobiliários e a legislação urbanística. A necessidade de demolição dos cortiços insalubres era sistematicamente invocada para a proteção da saúde pública, porém, eles somente eram demolidos nas áreas mais centrais da cidade, especialmente para dar lugar as grandes avenidas que viriam para “embelezar e modernizar” nossas cidades (como se alegava na época), ou seja, abrir espaços para a frutificação do capital imobiliário. No Rio de Janeiro havia milhares de cortiços na época da passagem do século, porém, os que foram demolidos o foram por razões das obras de renovação urbana nas áreas imobiliariamente promissoras da cidade. Saudando a abertura da Avenida Central em 1906, Gastão Cruis, embora décadas mais tarde, assim se manifestou: “Ao golpe incessante dos alviões e das picaretas, esboroavam-se para sempre os pardieiros imundos e as pocilgas nauseabundas”. Para a abertura dessa avenida, o então Prefeito do Rio de Janeiro, Pereira Passos, demoliu nada menos que 3.000 casebres, quantidade enorme para a população da cidade que era de 805.000 habitantes. Essa quantia representaria, para uma população atual de 10 milhões, a demolição de 46.000 casas. Também em São Paulo, a demolição dos cortiços era exigida e saudada, porém, somente se concretizava quando eles se constituíam em obstáculos à renovação urbana nas direções “nobres” da cidade.

Na época da passagem do século, no Brasil, a burguesia tinha tão somente iniciado seu longo e persistente trabalho ideológico visando difundir a aceitação dos valores do modo capitalista de produção, especialmente o lucro e a livre iniciativa. Se de um lado havia “novos ricos” capitalistas e membros da velha aristocracia ingressando no capitalismo, que exploravam cortiços, como por exemplo o Conde D’Eu, genro de D. Pedro II, de outro lado havia também algumas raras personalidades esclarecidas que, como o romancista Lima Barreto, eram “socialistas naturais”, espontâneos, que conseguiam enxergar a realidade social, a opressão e as misérias do lucro, ou que aparentemente se mantinham fiéis a princípios pré-capitalistas que provavelmente haviam recebido de seus pais ou avós ou até mesmo de algum confessor com idéias medievais, que ainda achava que a usura e o lucro eram pecado. Um destes foi o higienista Correa de Azevedo, citado por Gilberto Freyre em “Sobrados e Mucambos”, que assim se expressou a respeito do assunto: “Um capitalista qualquer... que tem nos bancos créditos suculentos e no tesouro grande conserva de dinheiro, arvora se em proprietário, dá o risco da casa... e manda construir depressa e barato uma casa qualquer. Ele é senhor e possuidor do que

lhe pertence... lucra, mas mata a vida nacional; lucra, mas comete atrocidades contra as leis da saúde e da pública moral; lucra, e que lhe importa que um imundo cortiço que lhe dá interesse, dê ao município moléstias, miséria, crápula, o roubo e a imoralidade revoltante” (sic).

## As vilas operárias

As vilas operárias conviveram durante décadas com os cortiços e pretendiam ser a resposta do capitalismo ao problema da habitação, embora sua origem estivesse nos socialistas utópicos.

O socialismo utópico desenvolveu-se na Europa entre o final do século XVIII e o início do século XIX, especialmente na França e Inglaterra, onde se destacaram pensadores como Saint Simon, Fourier e Owen. Representavam um setor da sociedade que estava chocado com os horrores do capitalismo, com a miséria urbana, com os cortiços, com as epidemias, com os milhares de despossuídos que entulhavam as cidades, e com as desumanas condições de trabalho nas fábricas, inclusive de mulheres e crianças. Tais pensadores transformaram-se em reformistas sociais acreditando que tais misérias precisavam acabar e que uma ordem social mais humana deveria ser implantada em seu lugar. Dedicaram-se então a estudar essa nova ordem social e, de dentro de suas salas de estudo, a procurar “boas idéias” para organizar a sociedade. Estavam convencidos de que o capitalismo havia sido uma espécie de “mau passo” dado pela humanidade e que era preciso reorientar sua caminhada. Esses pensadores queriam uma nova ordem social e imaginavam que esta seria formulada pela razão e conseguida através de campanhas de esclarecimento e conscientização que fizessem os homens enxergar como o capitalismo era errado e como era possível trocá-lo por uma ordem melhor. Para prová-lo, chegaram a conclusão que o melhor que tinham a fazer era oferecer exemplos concretos dessa nova ordem social. Estes exemplos não podiam ser outra coisa senão novas cidades, novas comunidades que pudessem revelar ao mundo como era possível construir uma sociedade totalmente diferente daquela que o capitalismo estava construindo. Alguns desses pensadores eram industriais e decidiram construir cidades inteiras associadas às suas indústrias e abrigando os operários e suas famílias. Seriam cidades-modelo, pensavam eles, que serviriam de efeito de demonstração que convenceriam os líderes sociais e os governantes de suas vantagens. Em resumo, esses pensadores acreditavam que a ordem social podia ser alterada pelo poder da razão apenas, pela consciência dos homens, desde que estes estivessem do lado daquilo que eles consideravam ser a “verdade” e a “justiça”. Nas palavras de Engels: “Para todos eles, o socialismo é a expressão da verdade absoluta, da razão e da justiça, e é bastante revelá-lo para, graças a sua virtude, conquistar o mundo”.

Muitas vilas operárias, ou *company towns* foram construídas pelo mundo afora e seu fracasso foi total. Não só porque foram construídas em número insuficiente como também porque muitas delas, apesar de serem material, urbanística e arquitetonicamente primorosas, foram usadas como meio de exercer um controle descabido sobre a força de trabalho, impondo a seus moradores um estilo de vida rígido, puritano e disciplinado, como convinha aos patrões.

No Brasil foram construídas várias vilas operárias, porém, seu número foi irrisório face às necessidades. A maioria delas, ou foi construída em cidades do interior, onde a mão-de-obra, por ser pequena, precisava ser atraída e retida, ou foi oferecida apenas a operários qualificados, que eram mais raros. Citando um levantamento realizado pelo Departamento Estadual do Trabalho em 1919, Nabil Bonduki revela que das 227 empresas pesquisadas no Estado de São Paulo apenas 37 forneciam casas a seus operários; destas, apenas 11 (28%) se localizavam na cidade de São



Paulo onde estavam 57% das empresas pesquisadas. Mesmo nas indústrias que mantinham casas para seus operários, estas eram um número irrisório.

Também no Brasil, como na Europa, algumas delas, pelo controle que exerciam sobre a vida comunitária e privada de seus moradores, se assemelhavam mais a penitenciárias do que a conjuntos habitacionais modernos. Algumas foram construídas por indústrias progressistas e houve também aquelas construídas pelo governo como a da Usina Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, nos anos 40. É um exemplo típico. Quando do início da operação da usina não havia cidade no local. A empresa foi então obrigada a construir uma vila operária para abrigar a mão de obra que iria trabalhar na siderúrgica. A vila construída, entretanto, comportava apenas uma pequena parte da mão-de-obra. O restante foi abrigado nos barracos remanescentes do acampamento de obras dos tempos da construção da usina. A cidade de Volta Redonda foi então se formando e crescendo. Quanto mais a cidade crescia, mais casas eram oferecidas pelo seu mercado habitacional e menos casas eram construídas na vila operária, até que estas construções cessaram totalmente, embora crescesse o contingente de mão-de-obra. A COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista, em Piassaguera, não construiu qualquer vila operária, pois disso não tinha necessidade. Santos, Cubatão e São Vicente eram mais que suficientes para alojar seus milhares de empregados.

Para a classe dominante, evidentemente, era mais fácil conviver com as vilas operárias do que com os cortiços. A única restrição feita pela legislação era que as vilas não fossem construídas em locais nobres ou potencialmente nobres. As intenções segregacionistas que visavam mantê-las afastadas dos locais de interesse da burguesia ficam claras, por exemplo, no Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894. Apesar das vilas serem consideradas, na época modelos de “habitação higiênica”, esse Código determinava que elas “... seriam estabelecidas fora da aglomeração urbana”. A Lei Municipal nº 413 de 1901 isentava de impostos as vilas operárias construídas “... fora do perímetro central”.

Com o passar dos anos, como veremos mais adiante, “a cidade” acabou chamando a si a incumbência de, bem ou mal, alojar os pobres e as vilas operárias desapareceram totalmente.

“A cidade”, no caso, significa ou o total abandono dos mais carentes ou uma aparência de participação do Estado na solução do problema da moradia. Como veremos a seguir, a burguesia transfere o problema da moradia urbana para o Estado e ao mesmo tempo impede-o de resolvê-lo. Processo semelhante passou-se com a moradia rural no sul do Brasil nos anos 60 com o aparecimento dos “boias-frias”. Uma série de circunstâncias, especialmente o desenvolvimento dos transportes rodoviários, possibilitaram que os fazendeiros despejassem os trabalhadores rurais de suas fazendas os quais passaram a morar então nas cidades, ou seja, em favelas, que passaram a aparecer até mesmo em cidades pequenas no sul do Brasil.

A participação do Estado na questão da habitação, entretanto, começa antes, também no final do século passado, através da regulamentação da iniciativa privada que atua nos setores da habitação e do urbanismo, com o aparecimento da legislação urbanística.

## **A legislação urbanística**

O mecanismo de mercado ou a chamada “livre iniciativa” não tem possibilidade de atender as necessidades habitacionais da maioria da nossa população. A burguesia alega então que esse mecanismo não é perfeito e que

em alguns casos excepcionais, os produtos demandados devem ser oferecidos pelo Estado ou pelo menos com sua forte participação. No caso da habitação popular, essa participação pode assumir várias formas.

Uma delas é o subsídio, ou seja, a aplicação de recursos públicos sem a expectativa de um retorno. Os moradores das habitações construídas pelo Estado, por não terem condições de cobrir seu preço, pagariam por elas uma quantia menor que esse preço. Os recursos necessários aos subsídios, entretanto, teriam que ser retirados do processo acumulativo e assim não produziram lucros. Essa solução, a burguesia procura a todo custo evitar. Ela sempre lutará por soluções que promovam a acumulação, soluções de mercado. Fica clara então a contradição na qual se debate a burguesia. De um lado, ela é forçada a reconhecer que não é possível atender às necessidades habitacionais das camadas de baixa renda através do mercado, transferindo, então, o problema para o Estado. Por outro lado, a burguesia procura evitar a todo custo que o Estado aplique recursos maciços na produção de moradias subsidiadas.

Outra forma de intervenção do Estado na questão habitacional, tem sido a regulamentação do mercado habitacional privado. Neste caso, os empresários imobiliários seriam os grandes fornecedores de habitação para o povo; porém, teriam que sujeitar-se às regulamentações oficiais, as quais poderiam abranger grande variedade de aspectos, desde os padrões físicos das casas, até as condições de venda ou aluguel, as prestações, as questões jurídicas, inclusive as referentes à terra etc. Evidentemente a burguesia prefere esta última forma de participação do Estado, mesmo sabendo que ela jamais atenderá às necessidades habitacionais das camadas de baixa renda. No entanto, esse falso atendimento permaneceu durante décadas como o único existente no país.

O que aqui chamamos de legislação urbanística inclui fundamentalmente três tipos de Códigos: os de Posturas e Obras, os de Loteamentos e os de Zoneamento. Os três pouco ou nada tem influído sobre as condições de habitação da maioria da população urbana brasileira. Então por que tratar deles aqui? Em primeiro lugar para colaborar com a compreensão desse aparente paradoxo pois, afinal de contas, são comuns as afirmações de que esses Códigos são fundamentais para a segurança e higiene das habitações, para proteger o povo contra eventuais abusos dos construtores e comerciantes de habitações, para assegurar o crescimento ordenado de nossas cidades, promover uma racional ocupação do solo urbano e outras balelas do gênero. Isso é dito na imprensa, nos balcões das Prefeituras, nos pareceres dos urbanistas do serviço público, nos discursos de alguns políticos e nas “exposições de motivos” das leis urbanísticas, municipais, estaduais e federais. Pior ainda. Isso é repetido e ensinado nas universidades como se fosse verdade.

No Brasil, especialmente a partir da década de 20, as casas e apartamentos vem sendo produzidos de maneira crescente como mercadorias. Os lotes, integrados a loteamentos, já há muito são produzidos como mercadorias (apesar de alguns confundirem “lote” com “terra” e acharem que ele é produto não produzido e que portanto não poderia ser mercadoria). A escolha da localização dos loteamentos e de seus padrões técnicos, bem como a escolha da localização das atividades urbanas e dos estabelecimentos que as abrigam – escritórios, cinemas, residências, supermercados, oficinas – sempre foi feita, em nossas cidades segundo as leis de mercado. Estas é que respondem às perguntas “onde produzir?” da mesma forma que respondem “o que produzir?” ou “como produzir?” O mesmo vale para a pergunta “onde morar?” As atividades econômicas (abrigadas em lojas, fábricas ou escritórios), procuram a localização que maximiza o lucro e as residências a localização que maximiza a relação satisfação/custos com a casa. Os Códigos Urbanísticos pretendem, portanto, regulamentar a produção e a comercialização de produtos imobiliários, as quais se dão segundo as leis de mercado. Assim, uma lei

de zoneamento ou loteamento, regula a localização de atividades nas cidades ou os padrões urbanísticos de um loteamento, tanto quanto a SUNAB regula o preço do cafezinho ou do pão, ou seja, regula muito superficialmente. Antes de mais nada, quem determina esses preços é o mercado. Só respeitando as condições de mercado é que a SUNAB pode tabelar o preço do cafézinho. Da mesma forma, só respeitando as condições de mercado e as condições econômicas da população é que um Código de Obras ou de Loteamentos pode definir os padrões mínimos de uma casa ou de um lote. Quem estiver fora do mercado está fora dos Códigos. Os Códigos não são feitos para regulamentar a produção e comercialização de lotes ou casas para os que estão fora do mercado. Uma casa que atenda aos padrões mínimos de um Código de Obras (por exemplo: num terreno de 150 m2 com certos requisitos de insolação e ventilação com certo pé direito mínimo, com água corrente, com barra impermeável na cozinha e no banheiro etc.) tem um preço mínimo. As décadas se encarregaram de demonstrar que a maioria da população brasileira, não tem condições econômicas (e também outras condições) de morar em casas de acordo com os Códigos. Portanto, em nada é beneficiada por eles. No Brasil, os Códigos são feitos pela minoria e para a minoria, ou seja, aqueles que participam do mercado. Em todos os municípios brasileiros que tem Códigos de obras e de Loteamentos, estes colocam fora da lei a maioria das famílias e suas casas. Como entender então que a burguesia consiga em aprovar Códigos que ela diz serem de interesse da cidade quando na verdade só atendem a uma minoria? Uma das razões é que, como essa classe não consegue demonstrar com fatos que ela é capaz de oferecer habitações decentes para todos, uma alternativa que lhe resta é “demonstra-lo” com palavras e falsas idéias. Outra razão é análoga (mas não igual) àquela apresentada por Francisco de Oliveira para explicar o aparecimento da legislação trabalhista e do salário mínimo: a necessidade de se institucionalizar uma certa “ordem” no mercado imobiliário, definindo um mínimo de “regras do jogo”, um mínimo de padrões de referência. A diferença para com o salário mínimo e que este aplicava-se a um mercado dos dominados e no caso da legislação urbanística aplica-se a um mercado dos dominantes. Essa ordem e esses padrões só vigorarão para o setor do mercado imobiliário envolvido na produção e comercialização de casas e lotes para as classes média e alta. Eles não são feitos para vigorar – e a burguesia sabe disso – no mercado de habitações populares. Sem dúvida, é necessário um enorme trabalho ideológico para sustentar tal situação e dar a impressão de que os governos estão com tais leis, zelando pelo “interesse público”. Voltaremos ao assunto.

Não se imagine, entretanto, que estamos defendendo a eliminação dos Códigos Urbanísticos. Acreditar que sua eliminação resolve alguma coisa e tão enganoso quanto acreditar que sua manutenção resolve. Não é essa a questão.

## **A transição para a casa própria**

A transformação da habitação em “casa própria” é uma necessidade histórica do capitalismo. Ele tende, por necessidade a essa transformação, que poderá ser mais rápida ou menos rápida, dependendo das particularidades de cada formação social.

A plena transformação da moradia em mercadoria, independentemente das dificuldades que apresenta e das quais já falamos, pressupõe a sua propriedade, sua aquisição através de compra no mercado com o que se realiza a mais valia gerada na sua produção. No capítulo 2 mencionamos que uma das particularidades da produção da habitação é o longo período de rotação do capital-dinheiro nela investido. Esse período é exemplificado pela seguinte fórmula:

|               |           |                             |
|---------------|-----------|-----------------------------|
| Dinheiro      | Processo  | Dinheiro                    |
| (D) R\$ 10,00 | Produtivo | $D' = D + d$                |
| M             |           | $D' = R\$ 10,00 + R\$ 5,00$ |

Terreno  
Material  
Mão-de-obra

Isto significa que o capitalista investe uma quantia inicial de capital-dinheiro no valor de R\$ 10,00 com o qual compra no mercado, as mercadorias terreno, material de construção e força de trabalho (M). O capitalista leva esses componentes a um processo produtivo ao cabo do qual é produzido o produto "casa". Esse produto incorpora o valor das mercadorias utilizadas na sua produção mais um valor adicional decorrente da aplicação de trabalho humano na produção. Esse valor adicional (d) decorre do fato de que o trabalho humano tem a propriedade de criar um valor maior do que aquele dispendido no processo produtivo. Quando vende a mercadoria no mercado, o capitalista proprietário dos meios de produção embolsa o valor excedente "d". Para a maioria das mercadorias o capitalista recebe rapidamente a quantia que investiu mais o excedente. Isso ocorre, mesmo que haja, como de fato há, vários intermediários nesse processo, como os comerciantes, por exemplo, que se especializaram em vender, para os capitalistas, as suas mercadorias, e que para tanto, ficam com uma parcela do valor "d". Só com esse retorno tem o capitalista um novo valor, já agora aumentado, isto é, valorizado, para novamente investir. Quanto mais rápida essa rotação, mais vezes o capital será reinvestido e mais ele crescerá. A rapidez do ciclo de rotação do capital é vital para a acumulação capitalista.

O que acontece com a mercadoria habitação? A realização do excedente só ocorrerá depois que ela estiver totalmente paga. A habitação não só é uma mercadoria que demora muito para ser produzida (relativamente as demais mercadorias) como também para ser consumida. Se ela for alugada, certamente o período de amortização do capital adiantado será de algumas décadas. É por essa razão que, com o desenvolvimento do capitalismo, inclusive com a concentração e centralização do capital, desenvolveu-se o artifício do financiamento. Este envolve um novo intermediário que surge entre a produção e o consumo e que faz com que o capitalista produtor receba mais rapidamente o capital inicialmente investido, devidamente valorizado. Pelo financiamento, adianta-se esse capital. Marx deixou claro esse processo especialmente no capítulo XII do 2º livro de *O Capital* quando disse: "Nos estágios menos desenvolvidos da produção capitalista não se realizam, por métodos capitalistas, os empreendimentos que exigem longos períodos de trabalho, portanto grande dispendio de capital por longo prazo... Por exemplo, na construção de casas, o particular para quem se constrói a casa, faz pagamentos parcelados ao construtor... Mas na era capitalista desenvolvida, quando capitais imensos se concentram nas mãos de alguns e surge o capitalista associado ao lado do capitalista singular, expandindo-se ao mesmo tempo o sistema de crédito, só excepcionalmente constrói um empresário capitalista por encomenda individual de particulares". Embora Marx esteja falando apenas do longo período de produção da mercadoria, o mesmo se aplica a mercadorias que apresentam longo período de consumo. No caso da moradia, ambos os períodos são longos.

No Brasil a casa própria vai assumir duas formas, uma das quais apenas se enquadra na colocação acima; a casa produzida para ser vendida no mercado de habitações, para as classes média e alta. Trata-se de uma tendência, pois a ação das forças contraditórias tem feito com que ainda não seja desprezível, embora cada vez menor, a parcela

daquelas classes que manda fazer suas casas sob encomenda. Essa tendência, no Brasil, vem se desenvolvendo bastante no tocante a apartamentos, e menos no tocante a residências individuais.

A segunda forma é a casa própria autoconstruída. Produzida enquanto vator de uso, esta não se enquadra no mesmo processo. Ao contrário, a explicação de sua enorme difusão no sul do Brasil a partir dos anos 20, e em todo o país algumas décadas depois, deve ser buscada na necessidade que tem o capitalismo de rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho. As particularidades do desenvolvimento de nosso país, que não cabe examinar aqui, fizeram com que a dilapidação da sua força de trabalho pudesse ser realizada com relativa facilidade. Com isso, as condições de moradia, como as condições urbanas de vida em geral, foram rebaixadas a níveis medievais.

Em tais condições e no tocante à habitação, os únicos componentes da cesta de consumo do trabalhador que são oferecidos pelo mercado são: um lote em loteamento ilegal, longínquo e desprovido de melhoramentos públicos, oferecidos para compra a prestações, e o material de construção. A mão de obra é a do próprio trabalhador, de seus amigos e de sua família, que trabalham na construção da moradia nas horas de folga e nos fins de semana.

Entretanto, uma enorme e crescente quantidade de trabalhadores não consegue participar sequer desse mercado de lotes e material de construção. Para estes, a única alternativa é a obtenção de terra gratuita e a utilização de material de construção velho e de segunda mão, ou mesmo transformar os mais variados tipos de material em "material de construção". A obtenção de terra gratuita e conseguida pela ocupação de "terra" rejeitada pela propriedade privada como os mangues, alagados ou morros, ou, na inexistência destes, pela invasão de terrenos de propriedade pública ou privada.

As formas de habitação popular da época da passagem do século, tanto os cortiços em suas várias modalidades, como as habitações de vilas operárias, eram oferecidas pelo mercado e alugadas. Isso mostra que naquela época, mesmo proporcionalmente a população de então, não havia no Brasil a quantidade de miseráveis equivalente àquela que, especialmente a partir dos anos 70, não dispunha de dinheiro sequer para alugar um quarto de cortiço e por isso era jogada nas favelas que floresceram como nunca antes. O Brasil estava então no final da fase de transição entre as relações sociais feudais e capitalistas. Estava ainda no processo de separação dos trabalhadores de seus meios de produção, na sua transformação em homens "livres" capitalistas. Nosso proletariado maltrapilho ainda estava em formação. Milhares de famílias ainda não haviam sido despejadas e viviam em situação semifeudal não só nas fazendas mas também nas casas e palacetes urbanos. Eram ainda freqüentes as famílias enormes, com muitos empregados morando na casa e não recebendo salário, alguns ex-escravos, os filhos adotivos, enfim, a grande quantidade de "agregados" que era típica das famílias ricas e remediadas até as primeiras décadas deste século. A maioria dos trabalhadores não integrados nessas famílias, os operários em geral, não eram miseráveis e o desemprego quase não existia (mesmo porque ainda havia pouco emprego). Tinham o suficiente para alugar um quarto de cortiço, o que para a época, era certamente uma condição de moradia muito menos subumana e miserável do que é hoje. Havia, portanto, um mercado razoável para habitações populares, mesmo que cortiços.

Paralelamente, no âmbito da economia nacional, e do ponto de vista do sistema de habitações, havia uma certa disponibilidade de capitais que passou a se orientar para o mercado imobiliário. Segundo Calil Padis, o capital acumulado até a época da passagem do século não foi imediatamente carregado para a atividade in-

dustrial e durante os anos 20 o restabelecimento do laços internacionais, reforçados pelo aumento do preço do café, abateram as atividades industriais de forma a desencorajar investimentos no setor e a retomada do processo de industrialização a partir dos anos 30, deu-se em condições tais, que pouca margem deixaram para que os empresários de porte médio do setor terciário se aventurassem na atividade industrial. Dentro desse quadro, prossegue Calil Padis, a atividade imobiliária constituiu-se num poderoso atrativo à diversificação dos investimentos. Acrescente-se a isso o explosivo crescimento urbano que o país experimentava e as facilidades para a atividade imobiliária representadas pela indefinição da propriedade fundiária nas periferias urbanas, com a conseqüente ação dos grileiros, e compreender-se-á o surto imobiliário ocorrido nas nossas principais metrópoles, nas primeiras décadas do século. Nesse surto convém separar duas atividades: a primeira é a construção de casas para alugar, especialmente para a classe média, mas também para as classes subalternas. Essa atividade foi forte nas décadas de 1910 e 20, declinando a seguir. A segunda é a atividade loteadora.

O período compreendido aproximadamente entre 1920 e 1950 (a periodização varia conforme as diferentes cidades e regiões) marca a transição para o modelo da casa própria como forma de moradia da maioria da população urbana do Brasil, inclusive das massas populares. Isso não significa que a casa de aluguel e o cortiço tenham desaparecido. Estes não só continuaram existindo mas também em grande quantidade. Significa que a *tendência* que passa a dominar de maneira crescente o setor de produção de habitações, tanto a popular quanto a de classe média, é a da produção de casas destinadas a serem próprias.

Segundo Nabil Bonduki, a década de 40 marca a superação do modelo “casa de aluguel” em Sao Paulo. Os aluguéis vinham aumentando já desde a década anterior e atingiram níveis elevadíssimos naquela década quando foi promulgada a Lei de Inquilinato. Essa não foi nenhuma medida “social”, nem de proteção aos interesses dos inquilinos como alardeava o Estado Novo, mas sim uma intervenção do Estado que contribua para destruir o modelo da casa alugada e implantar o da casa própria. Ainda segundo aquele autor, enquanto desapareciam os empreendimentos destinados exclusivamente a aluguel, começavam a surgir as incorporações visando à venda de apartamentos em altos edifícios. Segundo Queiróz Ribeiro, no Rio a crise de moradias de aluguel se acentuou no período 1910-1930, sendo que na década de 20, o item de despesas básicas familiares que mais aumentou de preço foi o aluguel. O desenvolvimento do capitalismo brasileiro, com crescentes opções de investimento, tornava assim cada vez menos atraente, o investimento em casas para alugar.

O período 1920-1950 é caracterizado pelo desenvolvimento simultâneo dos seguintes processos, todos eles conduzindo para a casa própria, quer autoconstruída, quer comprada no mercado.

- Desenvolvimento do capital financeiro.
- Intervenção do Estado tanto na esfera jurídica como econômica para a afirmação do modelo da casa própria.
- Desenvolvimento da ideologia da casa própria.
- A indústria da construção civil e os empreendedores imobiliários abandonam, ou melhor, deixam de atender as crescentes massas populares que se acumulam nas cidades, e seu problema habitacional fica sem solução.
- Desenvolvimento dos transportes urbanos através dos bondes e com estes desbravam-se amplas fronteiras adequadas a loteamentos.
- Expansão dos loteamentos “clandestinos”.

- Desenvolvimento da prática da autoconstrução. Englobamos sob essa denominação, todas as formas de mutirão, auto-ajuda ou ajuda mútua.
- O Estado, inclusive as Prefeituras Municipais, assume posição totalmente omissa face aos loteamentos ilegais.
- Declínio da construção de moradias de aluguel para a classe média.

A difusão dos loteamentos populares, que mais tarde viriam a ser chamados de “clandestinos”, e das práticas de construção da casa própria através da ajuda mútua, ocorreram principalmente nas metrópoles e cidades médias do sul do país. No nordeste, a invasão foi aparentemente, a prática mais comum. No Rio de Janeiro, em que pese o surgimento e crescimento das favelas, foi enorme a expansão suburbana em loteamentos ilegais e em casas construídas pela ajuda mútua. Nas duas décadas que se seguiram ao ano de 1920, enquanto as favelas se iniciavam no então Distrito Federal, a população de Nova Iguaçu (que na época gerou Duque de Caxias, Nilópolis e São João do Meriti), quase quintuplicou. De 1940 a 1950 a população do conjunto desses municípios quase triplicou. Em termos territoriais, esse crescimento se deu majotariamente sob a forma de loteamentos populares ilegais. Em São Paulo a área urbanizada teve um crescimento médio anual de 114 hectares entre 1905 e 1914 e de 868 hectares entre 1914 e 1930.

## A ideologia da casa própria

No plano ideológico, a classe dominante dava início à produção e difusão de idéias visando firmar a crença de que só a casa própria dava segurança econômica e social, representando uma espécie de seguro face as incertezas do futuro. Recentemente essas idéias passaram a ser chamadas de “ideologia da casa própria”. Essa expressão se difundiu bastante e parece ter recebido generalizada aceitação. Entretanto, nos dias atuais, o significado da casa própria está longe de ser ideológico. A classe dominante encarregou se de dar-lhe um sentido concreto. O filósofo francês Louis Althusser diz que “...na ideologia, o que é representado não é o sistema das relações reais que governam a existência dos indivíduos, mas a relação imaginária destes indivíduos com as relações reais em que vivem”. Seguindo Marx mais de perto, Marilena Chaui não fala de “indivíduos” mas de classes e afirma: “A ideologia é o processo pelo qual as idéias da classe dominante ...se tornam idéias dominantes” e que estas nada “...mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes”. Seja como for, a idéia da associação entre casa própria e segurança social e econômica só representa uma relação imaginária ou e uma expressão ideal das relações dominantes, numa certa etapa do desenvolvimento da

Tabela 3  
DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIO  
SEGUNDO O TIPO DE OCUPAÇÃO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

|          | 1920  | 1924  | 1940  | 1950  | 1970  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alugados | 78,6% | 74,5% | 67,7% | 59,3% | 38,2% |
| Próprios | 19,1% | 23,8% | 25,0% | 37,7% | 53,8% |
| Outros   | 2,3%  | 1,7%  | 7,3%  | 5,2%  | 8,0%  |

Fonte: Bonduki, N. *in* Valladares, Lícia do P. – Repensando a habitação no Brasil, p.146

habitação no Brasil e que corresponde mais ou menos ao período 1920/50. Nesse período a classe dominante transformou as relações reais de maneira a corresponderem à ideologia e esta deixou então de existir. Hoje, a importância da casa própria está longe de ser ideológica. Corresponde a relações reais. A posse de uma casa não só confere mais *status* como facilita as relações econômicas, abre as portas aos empréstimos e aos crediários e constitui não só uma forma bastante segura de investimento como uma eficaz defesa contra a inflação. É claro que pode ser falsa a idéia de que para se ter segurança social e econômica é necessário ter casa própria, mas o mundo real construído pela burguesia tornou verdadeira essa idéia.

A intervenção do Estado no processo de destruição do modelo da casa alugada foi marcada por inúmeras medidas de “modernização” tanto jurídicas como econômicas. Nabil Bonduki destaca neste particular a década de 40. Nela foi sancionada a Lei do Inquilinato que congelou os aluguéis ao nível dos que vigoravam em 1941 e foi também reformulada a Lei de Condomínios que passou a permitir a propriedade individual de unidades residenciais em uma habitação coletiva. Até então os edifícios em condomínio eram em pequeno número e o problema jurídico representado pela propriedade individual de apartamentos em um único edifício (sem haver co-propriedade) não estava ainda resolvido. Sua solução era fundamentalmente para que se pudesse vender apartamentos em grandes quantidades. Destaca ainda aquele autor, no plano econômico, a renovação das Caixas Econômicas que aumentaram significativamente o volume de financiamento de casas e apartamentos próprios a juros baixos. Finalmente, em 1937 foi sancionado o Decreto-lei nº. 58 que regulamentou a venda de lotes a prestação, medida importante para a difusão da venda de lotes. Esse decreto-lei, entretanto, nada fez para proteger os interesses dos compradores desses mesmos lotes. A propriedade de um lote e a condição primeira para a propriedade de uma casa.

Sob a ação de tantas e tão fortes pressões, o modelo, da casa alugada vai sendo progressivamente destruído, inicialmente só nas grandes metrópoles; hoje, já em todo o Brasil urbano. O quadro a seguir mostra esse processo de destruição:

Em todo o Brasil urbano, em 1983, havia um total de 13 milhões de domicílios próprios e apenas 6 milhões de alugados.

## **O populismo**

O início dos anos 40 marca o começo da ação sistemática do Estado no campo da produção e comercialização da habitação popular no Brasil. Isso ocorre tanto ao nível dos governos estaduais como do governo federal. Não houve entretanto, no tocante a este último, a definição de uma política habitacional em escala nacional, nem se estruturou a atuação centralizada de um órgão incumbido de implementar tal política. Isso só viria a acontecer em 1946 com a Fundação da Casa Popular.

A obra *Habitação Popular* de autoria do FINEP-GAP registra a organização da Liga Social Contra o Mocambo, em março de 1940, com jurisdição sobre todo o Estado de Pernambuco, mas que na verdade atuou apenas na Grande Recife. Essa Liga pretendia operar nas faixas de menor renda, então excluídas do atendimento por parte dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – os IAP’s. No mesmo ano a Prefeitura do então Distrito Federal intensificou seu programa de erradicação de favelas. Recife e Rio eram então



as cidades mais famosas no Brasil pela quantidade de sub-habitações, ali chamadas de “mocambos” e “favelas”, respectivamente.

No âmbito federal as atuações mais destacadas foram as dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Esses entretanto, atendiam apenas seus associados e atuaram majoritariamente no atendimento da classe média. Durante aproximadamente sua década inicial, os Institutos construíram 31.587 unidades habitacionais em todo o país FINEP-GAP.

No dia 1º de maio de 1946 (o dia não é sem significado) o Presidente Gaspar Dutra criou a Fundação da Casa Popular que se propunha a “...proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria em zona urbana ou rural”. O preciosismo desse texto, e seu tom entre amadorístico e ingênuo revelam como nossos dirigentes desconheciam a complexidade da solução do problema habitacional, desconhecimento aliás compreensível, pois até essa época a experiência em escala nacional tinha se limitado a um pequeno atendimento dado a camadas com poder aquisitivo suficiente para adquirir uma moradia subsidiada. Os objetivos acima mencionados não refletiam apenas demagogia populista mas também ignorância da questão.

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se a financiar não apenas casas mas também infra-estrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão.

Azevedo e Gama de Andrade acreditam que considerações de natureza política tiveram papel decisivo na criação da Fundação da Casa Popular. Essas considerações seriam representadas pela insatisfação popular reinante na época. A elite dominante estaria alarmada com o resultado da eleição para a Assembléia Nacional Constituinte de 1946, quando foram eleitos 14 deputados do Partido Comunista, bem como com o resultado das eleições presidenciais do mesmo ano que deram expressiva votação ao candidato desse partido. Aqueles autores estabelecem inclusive um paralelo entre a situação de 1946 e a de 1964 quando foi criado o BNH.

A questão econômico-financeira viria a se revelar o calcanhar de Aquiles da Política Habitacional. Apesar de algumas tentativas de criação e exploração de fontes de recursos, outras que não o orçamento da União, este é que na verdade acabou sendo o grande sustentáculo da Fundação.

Sob o populismo foi construído um pequeno número de habitações para as camadas de baixa renda e um número razoável para a classe média, todas subsidiadas. O subsídio, como dizem Azevedo e Gama de Andrade, logo revelou-se um poço sem fundo. A inviabilidade da política habitacional populista ficou então clara, sendo hoje colocada nos seguintes termos por aqueles autores: “A saída do investimento autofinanciado esbarrava na própria lógica do populismo. Como exigir que se pagasse por um bem que até então vinha sendo distribuído quase sem ônus? Como conciliar uma política de retorno de investimento com a imagem paternalista do Estado?”

A Fundação foi extinta em 1964 e em toda sua existência não produziu mais que 16.100 unidades. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, chegaram a ser ativos durante a construção de Brasília, onde custearam a construção

de vários edifícios de apartamentos para a classe média. Em 1966 os diversos institutos foram unificados no Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que, já na era do Sistema Financeiro da Habitação, não mais tinha o financiamento de moradias dentre suas atribuições.

## A autoconstrução e a favela

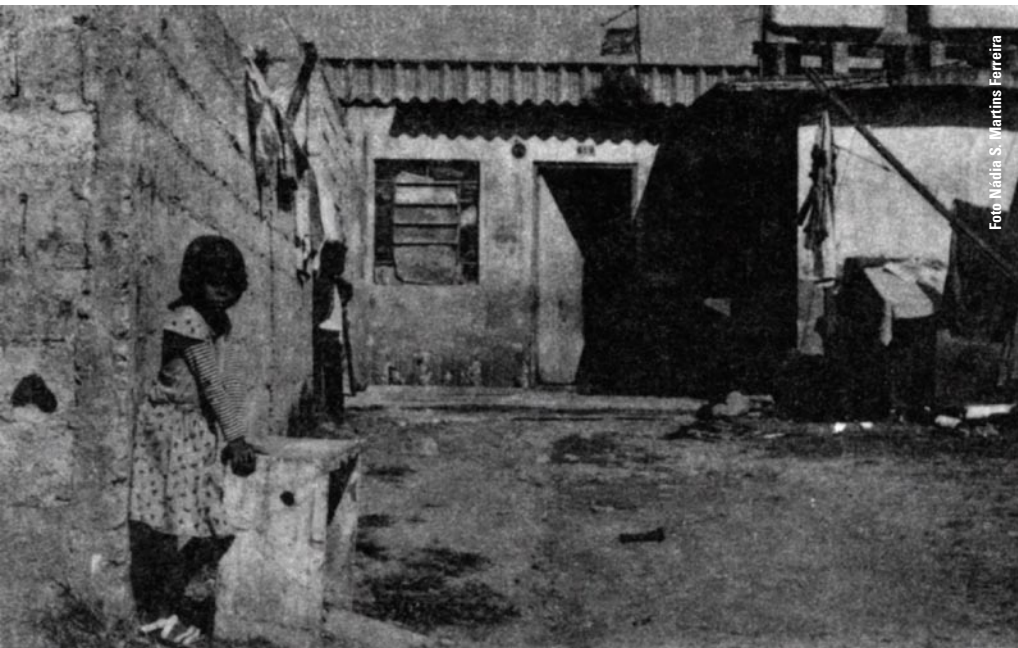


Foto Márcia S. Martins Ferreira

A periferia ou a área suburbana, subequipada – e por isso com terrenos baratos – formada a partir de loteamentos ilegais e casas construídas por ajuda mútua já é, nos anos 50, a forma predominante de moradia das camadas populares na maioria das grandes cidades do Brasil. A partir dos anos 70 ela predomina na maioria das cidades do país, inclusive em muitas cidades pequenas. A outra forma de sub-habitação que começa a crescer como nunca é a favela.

Diante da maciça presença da autoconstrução nas cidades brasileiras – e aparentemente nas do Terceiro Mundo em geral – a ideologia burguesa tem feito algumas investidas no sentido de promover a aceitação dessa forma de submoradia. Através de uma delas, de fundo romântico, procura explorar um suposto sentimento de solidariedade e amizade que se desenvolve em torno da produção da casa pelo processo de “ajuda mútua” que reúne amigos e vizinhos estimulados pela alegre sensação de produzir a casa “com as próprias mãos”. Daí a utilização da palavra “mutirão” que recorda inclusive um passado rural dos tempos em que todos se reumam para promover e comemorar, com festas, a colheita. Ermínia Maricato recusa essa conotação romântica com ela o termo “mutirão” e define auto-construção como o processo de construção da casa, própria ou não, seja apenas pelos seus moradores auxiliados por parentes, amigos ou vizinhos, seja ainda pelos moradores auxiliados por algum profissional remunerado. Maricato apresenta pesquisa feita em São Bernardo do Campo que indica que em 14,3% dos casos de moradias autoconstruídas, estas foram produzidas pelo proprietário sozinho (marido, mulher e filhos), e em 66,8% por proprietários, amigos e familiares, sem qualquer ajuda de profissional remunerado, caso este que correspondeu a 19% do total. O espírito alegre, a fraternidade e a solidariedade podem até existir, porém ocorrem sob o sacrifício do trabalho duro que consome as horas que deveriam ser de descanso.

Outra visão romântica e ideológica foi desenvolvida pelo arquiteto inglês John Turner, tido como autoridade internacional no campo da habitação popular, e que grande impacto teve no Brasil. Turner diz que a habitação é um processo e que deve ser encarada não somente em termos de suas características físicas mas também em termos de seu significado para seus usuários. Como a casa precisa de constantes alterações, inclusive face às mudanças na família, as grandes empresas construtoras jamais poderão atender a essa necessidade, dado os seus requisitos de padronização e massificação. Turner não conclui que as famílias necessariamente

deveriam construir suas próprias casas mas afirma ser indispensável que elas acompanhem e controlem todo o processo de produção, desde a escolha do local e elaboração do projeto até a construção.

Não se trata, é claro, de distinguir o “lado bom” do “lado mau” das idéias de Turner, como de resto de qualquer idéia ou teoria. Trata-se de entender sua gênese e suas origens, que na verdade nascem da observação apenas das aparências do problema habitacional. Turner é tido e havido como um cuidadoso e experiente “observador” dos problemas habitacionais do Terceiro Mundo. Poder-se-ia, inicialmente perguntar por que a “participação” ou “controle” se é indispensável para os pobres, enquanto a classe média se aloja cada vez mais em apartamentos padronizados e produzidos por grandes empresas em larga escala, e parece satisfeita com isso. Além disso, o fundo idealista de suas idéias fica claro quando se observa que elas são do estilo do “é preciso que...”. São do estilo da pregação, da conscientização, como se a origem dos males estivessem em “erros” das pessoas e que estas mudariam se lhes fosse revelada a verdade. “É preciso que” as famílias controlem o processo de produção da casa. Turner não se pergunta porque isso não ocorre e o que precisaria mudar para que ocorresse.

Ao recusarmos a avaliação das idéias de Turner sob a ótica do “lado bom” e do “lado mau” não estávamos dizendo que elas têm sido totalmente inúteis. Aparentemente tiveram certa participação no desenvolvimento da convicção de que o Estado, a grande empresa e a produção em massa, dificilmente poderão resolver o problema da habitação popular em países que, como o Brasil, têm uma gigantesca carência de moradias. É indispensável que a população construa suas próprias casas, mas em termos totalmente distintos daqueles de hoje. Não com o sacrifício das horas de descanso, não com o Estado contra si, não pela necessidade de ter casa própria, não pelas razões colocadas por Turner, mas por um processo que efetivamente será determinado e controlado pelos usuários, processo este que será conquistado pela prática política e não pelo convencimento da classe dirigente de que é o “certo”.

Elemento fundamental para a casa própria auto-construída, o lote barato se multiplicou pelas periferias urbanas do país com espantosa rapidez. Para ser o mais barato possível tinha que ser de baixa qualidade, ou seja, se possível não incorporar nenhum trabalho sob a forma de qualquer melhoramento.

É aqui que o Estado é solicitado a aparecer para, através da legislação urbanística, controlar as condições de venda e a qualidade do produto “lote”, e do produto “casa” produzidos pela iniciativa privada. Além disso, a ideologia burguesa prescreve que uma “cidade civilizada” não pode prescindir de uma “moderna” legislação urbanística. O estratagema a ser usado será o de transformar o problema da classe dominante em problema público, em problema “da cidade”, o que coloca o espaço urbano no centro dessa produção ideológica. Passa a ser indispensável que sejam identificados com “a cidade” aquela parte da cidade onde a classe dominante tem seus interesses, onde ela mora e circula. Só assim ela conseguirá aprovar a legislação urbanística de seu interesse dizendo que está atendendo os interesses da “cidade”. No capítulo sobre “A habitação e a cidade” examinaremos como o ambiente urbano construído é produzido de maneira a se conseguir aquela identificação. A classe dominante dirá que “a cidade” crescerá de forma caótica, sem o zoneamento ou a regulamentação dos loteamentos. Ao mesmo tempo, entretanto, e contraditoriamente, será forçada a reconhecer que, se o lote dos pobres for produzido segundo os requisitos da lei, ele será caro demais para os pobres, pois o loteador teria que transferir para o preço dos lotes, o custo das ruas largas, das áreas deixadas para praças e das redes de infra estrutura. Para resolver essa contradição, as prefeituras de todo o país, ao mesmo tempo que, cada vez mais aprovam leis urbanísticas, cada vez menos aplicam essas mesmas leis para os loteamentos e para os bairros populares. Da parte dos governos estaduais e federais, nenhuma medida concreta foi tomada

nos âmbitos da justiça, das penalidades, dos cartórios de registro de imóveis etc., que conseguisse coibir os loteamentos ilegais. O Estado fechou os olhos para eles, permitindo que se alastrassem por todas as cidades do país. Só os loteamentos para as classes média e alta são aprovados ou sequer submetidos a aprovação. A vasta maioria da terra urbana é vendida “na planta”, sendo que do terreno, em muitos casos, sequer retira-se o mato das áreas das futuras “ruas”. Só em 1979, a chamada Lei Lehmann vinha permitir medidas eficazes no combate a esses loteamentos. Nesse ano, segundo a Prefeitura Municipal de São Paulo, existiam no município 3.567 loteamentos irregulares, ocupando 31.147 hectares, ou seja, 35% da área urbanizada total.

A favela será o expediente de que lançarão mão aqueles que não podem sequer comprar um lote a prestação na periferia. Trata-se de uma das manifestações mais brutais da exploração a que está sujeito o trabalhador brasileiro. As condições aviltantes de moradia a que essa exploração levou, são reveladas pela situação habitacional da maior e mais rica cidade do país. Segundo o Plano Diretor do Município de São Paulo editado em 1985, as habitações sub-normais existentes no município em 1983 representavam 55,0% da população com a seguinte distribuição:

|  |                   |       |
|--|-------------------|-------|
| Favela:                                | 460.000 pessoas   | 5,0%  |
| Aluguel em cortiço e casa precária:    | 2.576.000 pessoas | 28,0% |
| Casa própria auto-construída precária: | 2.024.000 pessoas | 22,0% |

Recorde-se que nos anos 50, dizia-se que em São Paulo não havia favelas, que estas eram típicas do Rio de Janeiro.

## **O sistema financeiro da habitação**

O BNH foi criado pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 que em sua emenda diz: “Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências”.

A criação do BNH ocorreu cinco meses apenas, após o golpe de 64. É um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação, conforme será mostrado neste item. A lei está organizada em oito capítulos a saber:

- I. Da coordenação dos órgãos públicos e da iniciativa privada
- II. Da correção monetária dos contratos imobiliários
- III. Do sistema financeiro da habitação de interesse social.
- IV. Do Banco Nacional da Habitação.
- V. Das sociedades de crédito imobiliário
- VI. Letras Imobiliárias
- VII. Do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- VIII. Disposições gerais e transitórias

O primeiro artigo diz: “O Governo Federal, através do Ministério de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação de órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o *financiamento*”.

to da *aquisição da casa própria especialmente pelas classes da população de menor renda*. (Grifo nosso). O artigo 4º em seu item I diz que terão prioridade a “...construção de conjuntos habitacionais destinados a eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subumanas de habitação”. Em 1969, cinco anos depois de sua criação, apesar de não ter atendido a população de baixa renda, o BNH reiterou seus objetivos, dentre os quais se incluía a “...difusão da propriedade residencial, especialmente dentre as classes menos favorecidas” e ainda a “...melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como a eliminação de favelas”.

Não deixa de ser curioso um confronto entre, de um lado, esses artigos e os supostos objetivos maiores da lei, e de outro a sua ementa, que deveria sintetizar o que ela tem de mais importante e corporificar seu espírito. A ementa nada fala sobre habitação de interesse social, nem dos supostos objetivos do governo golpista de atender as necessidades de moradia das camadas de baixa renda; não fala em fins, só em meios. Fala da criação de órgãos, de correção monetária e ao invés de falar de “habitação” de interesse social, curiosamente fala de “contratos” de interesse social.

O BNH foi inicialmente constituído com um capital de 1 bilhão de cruzeiros antigos e sua principal fonte de recursos era a arrecadação compulsória de 1% do valor da folha de pagamento mensal de todas as empresas sujeitas ao regime de CLT do país. A partir de 1966 (Lei nº 5.107) foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (cadernetas de poupança). O BNH passou então a gerir os recursos captados por esses mecanismos, tornando-se o segundo maior banco do país, superado apenas pelo Banco do Brasil.

Conforme foi dito no capítulo 3, uma política pública quase sempre serve a mais de um objetivo que frequentemente são conflitantes o que o Estado quase sempre esconde. Dissemos também, que pode ser importante desvendar até que ponto a real atuação do Estado corresponde ou não ao seu discurso, mas que o mais importante é desvendar quais são (ou foram) as reais ações governamentais, porque foram praticadas e quais suas consequências para as distintas classes ou grupos sociais. No caso da política habitacional pós 64 é possível hoje, sem grande esforço, desvendar esses aspectos. De um lado porque os governos ditatoriais frequentemente se permitem não disfarçar muito suas intenções duvidosas, suas mentiras e seus reais interesses. De outro lado porque essa política tem sido objeto de uma enorme quantidade de boas investigações realizadas principalmente em nossos meios acadêmicos. Algumas delas, das quais nos utilizamos largamente, aparecem na bibliografia apresentada no final deste livreto.

O governo que assumiu o poder em 64 disse, através da Lei nº 4.380/64 que o objetivo “fim” (ao lado de alguns objetivos “meio”) do Banco Nacional da Habitação era “...promover a construção e aquisição da casa própria especialmente pelas classes de menor renda”. Passados mais de 20 anos dessa afirmação, e inegável que o BNH não atingiu esse objetivo. O que houve? Quais os verdadeiros objetivos do BNH? Para que finalidade foi ele realmente criado? Essas perguntas, já colocadas no terceiro capítulo, serão agora retomadas e investigadas com um pouco mais de detalhe.

A maioria dos críticos da política habitacional brasileira após 64 concorda que o verdadeiro objetivo do BHN nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de menor renda, mas sim o de usar a casa própria (se possível até mesmo para a população de menor renda) para promover a acumulação. Na conjuntura

específica de 1964, objetivou-se também atacar os graves problemas econômicos e políticos com que se defrontava a classe dominante na época. Esses problemas estavam, na visão dessa classe, comprometendo sua dominação e o processo de acumulação no Brasil. Essa dominação precisava ser mantida, porém isso não podia ficar evidente. O populismo se exaurira e as massas populares pressionavam cada vez mais no sentido do atendimento das suas necessidades fundamentais, uma das quais era a habitação. Um governo que não respondesse, de alguma maneira, aos seus clamores, sentiria sérias dificuldades em manter-se no poder. O governo se debatia então, entre, de um lado, a necessidade de dar forte amparo ao processo de acumulação e dominação burguesa e de outro, a de legitimar-se face à população dominada às custas da qual se dava essa mesma acumulação.

Essa parece ser realmente a contradição básica na qual se debate o Estado capitalista contemporâneo. De Gramsci, com seu conceito de “hegemonia” ao nosso Fernando Henrique Cardoso (O Estado “...consolida interesses e molda políticas específicas que delineiam o perfil dos vencedores, elabora também o retrato transfigurado dos vencidos”), as análises sugerem que a melhor síntese daquela contradição é mesmo a que foi recentemente desenvolvida por James O’Connor: de um lado a necessidade de amparar e promover a acumulação e de outro a de legitimar-se. Este autor americano escreveu em 1973 um livro intitulado *The fiscal crisis of the State*, traduzido para o português sob o título *USA. A crise do Estado capitalista*, que teve grande repercussão. Nesse livro O’Connor examina o Estado americano sob a ótica de como os conflitos de classe se rebatem dentro dele, investigando de um lado as pressões e solicitações a que está submetido por parte das diferentes classes sociais, e de outro, como esse mesmo Estado responde a essas pressões através da distribuição por entre essas mesmas classes, dos ônus ou encargos representados pelos impostos e dos benefícios advindos de sua utilização. Diz O’Connor: “O volume e a composição das despesas governamentais e a distribuição do peso tributário não são determinados pelas leis do mercado, refletindo antes (e sendo estruturalmente determinada por) conflitos econômicos entre as classes e grupos”. A premissa básica desse autor é que “...o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado deve também manter ou criar condições de harmonia social”. Numa frase bastante aplicável à ditadura militar brasileira de 64, O’Connor prossegue. “Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital a custa de outras classes, perde sua legitimidade... o Estado deve envolver-se no processo de acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la...”

Estas colocações de O’Connor estão por detrás de algumas das melhores análises da política habitacional brasileira pós 64, quer implicitamente (Bolaffi, em *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*) quer explicitamente, como na excelente dissertação de mestrado de Pascoal Guglielmi – *Habitação: ordem e progresso*.

A busca de legitimidade através da política habitacional está clara em vários documentos reveladores das alegadas intenções imediatas do governo que tomou o poder em 1964. Vasconcelos de Souza, Maura P. Vêras e Azevedo e Gama de Andrade transcrevem alguns, que aqui repetimos: um deles é a carta de Sandra Cavalcanti encaminhada ao Presidente Castello Branco, com sugestões para a nova política habitacional que dizia: “Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado a campanha presidencial de Carlos, mas nós achamos que a revolução vai necessitar agir rigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que nós vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução

dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas”. Outro pensamento muito citado é o de Roberto Campos, uma personalidade bastante sintonizada com a ditadura que se instaurava. Para ele, a casa própria tem “... esta particular atração de criar o estímulo da poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”. O Estado tentava assim, legitimar-se perante as massas populares e manter a harmonia social.

Em contraposição, não foram menos significativas as manifestações dos líderes governamentais reconhecendo que, afinal das contas, o que importava mesmo era a economia. Mário Trindade, um dos presidentes do BNH, citado por Vêras, não teve dúvidas em afirmar que “...o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidade de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia... e dar trabalho às firmas paralisadas na economia brasileira”. Indjaian, também citado por Vêras, reproduz o resumo do programa de habitações populares elaborado por Roberto Campos e Arnaldo Sussekind (Ministro do Trabalho) no qual a habitação é reduzida a uma questão de financiamento. “...o problema da insuficiência de habitações populares é fundamentalmente de natureza financeira, motivado pela inexistência de financiamento imobiliário a longo prazo”. Finalmente o dilema entre o apoio à acumulação e a necessidade de legitimação fica claro no documento que encaminhou o Plano Nacional de Habitação ao presidente Castello Branco, conforme diz Vasconcelos de Souza, citada por Azevedo e Gama de Andrade: “É preciso não abandonar a população favelada. Na realidade ela é muito maior do que se vê nas favelas, pois a elas se somam as casas de cômodos, as águas furtadas, os porões etc. Essa gente tem um poder aquisitivo mínimo, mas é gente. Para eles deverá ser mantido esse Fundo de Assistência Social previsto no texto de forma ampla... Se essa faixa de população não for atendida, o Plano ficara falho. Poderá ajudar a construção civil do país a se recuperar; poderá atuar brilhantemente na abertura de frentes de trabalho; poderá melhorar as empresas médias e pequenas de produção de material de construção e poderá dar destino melhor à capacidade de poupança dos mais bem aquinhoados. Mas, sem atender a faixa proletária (salário mínimo) terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem os ônus da compensação inflacionária a ser instaurada”. Esse trecho mostra com clareza as opções que se colocavam para a classe dominante e para o governo ditatorial. Mostra também que a opção que o BNH acabou escolhendo não foi a de atender a “faixa proletária de salário mínimo” já que o número de habitações que o Sistema Financeiro de Habitação acabou financiando para famílias com renda inferior não só a um nem dois, mas a três salários mínimos, foi desprezível.

Qual a melhor alternativa para reativar a economia e combater a inflação, como se propunha o governo ditatorial em 64: estimular a indústria da construção civil orientada para a construção de habitações populares ou a indústria de bens de consumo durável? Segundo Bolaffi, a posição do governo face a essa alternativa parece pouco clara nos primeiros anos de atuação do BNH. Aparentemente ele teria até mesmo tentado a primeira opção, inclusive em função da já apontada necessidade política de atender as massas revoltadas. Entretanto, prossegue Bolaffi, “... se houve dúvidas nos primeiros anos da revolução, estas se dissiparam a partir de 1967, quando a política de contenção da inflação criou condições para reativar a economia. O principal instrumento utilizado para essa reativação não foi a indústria da construção civil mas a de bens de consumo durável”. As duas opções, prossegue Bolaffi, “...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 repercussão provavelmente teria sido mais lenta, mas também mais duradoura... teria pelo menos facilitado um crescimento econômico baseado numa melhor distribuição de renda, com repercussões favoráveis sobre setores mais atrasados da economia, como por exemplo, a agricultura para consumo interno ou a indústria têxtil”.

## **O BNH e o capital financeiro**

O BNH marca o início de uma nova etapa não só na história da habitação mas da própria história econômica no Brasil. Aquela caracterizada pela penetração do capital financeiro, representado pela associação entre o capital industrial e o capital bancário, no setor da moradia. Como já foi dito, o capital financeiro se faz necessário e surge num determinado momento histórico para abreviar o ciclo de rotação do capital. Isso faz parte do movimento no sentido da plena transformação dos produtos do trabalho da casa inclusive em mercadoria. Isso começou a ocorrer no Brasil nos anos 70, embora mais com as moradias de classe média e com a maciça construção de edifícios de apartamentos, do que com a construção de habitações populares.

Segundo Sérgio de Azevedo e Gama de Andrade, o BNH enquanto comandante da política habitacional, inovou em três aspectos em relação à política anterior: em primeiro lugar, a cabeça pensante e atuante de todo o Sistema Financeiro da Habitação é um banco, portanto uma instituição mais adequada a exercer a função básica de financiamento do que uma Fundação ou os órgãos previdenciários. Em segundo lugar, esse banco, com a instituição da correção monetária, resguardou-se de um dos males que havia provocado o fracasso da política anterior: a inflação. Finalmente – e aí está sua feição mais avançada em termos de capitalismo financeiro e monopolista de Estado – ele passou a se reservar a posição de simples articulador da atuação dos intermediários financeiros que se desenvolveram entre ele e os beneficiários finais, livrando-se, depois que passa a ser banco de segunda linha, do “problema” (para ele) da habitação. Como dizia aquele professor primário: “Lecionar é ótimo: o que atrapalha são as crianças”, também poderia dizer o BNH: “Fazer política habitacional popular é ótimo; o que atrapalha é a habitação de baixa renda.”

Porém a grande característica inovadora do BNH é o fato dele não precisar de recursos do governo. Ele trabalha exclusivamente com recursos privados a maioria absoluta dos quais capta através dos dois mecanismos de poupança que foram instituídos: a poupança voluntária (a das cadernetas de poupança, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e a poupança compulsória representada pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. O BNH capta esses recursos que são fundamentalmente dos assalariados – entrega-os a um setor produtivo (o da construção civil) e a um especulativo (o da promoção imobiliária) via intermediários (agentes financeiros) para promoverem a acumulação através da produção e venda de moradias próprias. Esses setores do capital ficam com as rendas e lucros auferidos dessa produção e devolvem, depois de acumular, os recursos aos seus proprietários iniciais. Como bem sintetiza Guglielmi “...os recursos para a sustentação da política habitacional são extraídos do próprio mercado, com subtrações do consumo (dos assalariados) e destinados a produção, onde são acumulados, enquanto sua reposição e remuneração é procedida pela esfera de consumo. Fica claro, portanto, como o Estado procede para promover a acumulação, prossegue Guglielmi, retirando recursos do consumo e transferindo-os para a produção, que é onde se realiza o processo de extração da mais valia”.

Os requisitos da acumulação determinarão a conduta do BNH embora eventualmente os da legitimação possam dominá-la. Assim, parece ter sentido a hipótese de Azevedo e Gama de Andrade segundo a qual a produ-



ção habitacional popular cresceu nos períodos em que o governo mais precisava de respaldo popular. A tabela 4 mostra o número de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação. A fonte é Guglielmi, que por sua vez cita como fonte relatórios do BNH. Esses dados diferem um pouco daqueles citados por Maricato que também cita como fonte o BNH. As divergências entretanto não são tão significativas a ponto de prejudicar a conclusão de que o número de financiamentos na área da habitação de interesse social cresce de 1964 a 1969, período no qual a burguesia ainda tentava conquistar o apoio do povo. Por volta de 1968 ela desiste disso, desiste de manter as aparências e instaura uma férrea e brutal ditadura. Não precisando mais iludir o povo com a construção de habitações, o número de financiamentos cai violentamente, atingindo em 1974 o mesmo nível de 1965, ou seja, cerca de 17.000 unidades. Finalmente com a “abertura” política esse número começa a elevar-se novamente, atingindo um máximo de 345.000 unidades em 1980.

Tabela 4  
NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS  
CONCEDIDOS EM 1.000 UNIDADES  
HABITACIONAIS

| Anos  | Interesse Social | RECON | PRODEPO | SBPE  | TOTAL |
|-------|------------------|-------|---------|-------|-------|
| 1964  | 9                | -     | -       | -     | 9     |
| 1965  | 17               | -     | -       | -     | 17    |
| 1966  | 23               | 1     | -       | 5     | 29    |
| 1967  | 59               | 1     | -       | 29    | 89    |
| 1968  | 91               | 2     | -       | 48    | 141   |
| 1969  | 106              | 10    | -       | 42    | 158   |
| 1970  | 73               | 10    | -       | 72    | 155   |
| 1971  | 60               | 10    | -       | 51    | 121   |
| 1972  | 39               | 15    | -       | 67    | 121   |
| 1973  | 50               | 23    | -       | 77    | 159   |
| 1974  | 17               | 20    | -       | 60    | 97    |
| 1975  | 62               | 14    | 4       | 64    | 144   |
| 1976  | 127              | 18    | 15      | 89    | 249   |
| 1977  | 159              | 17    | 7       | 57    | 249   |
| 1978  | 255              | 19    | 3       | 62    | 339   |
| 1979  | 245              | 22    | 4       | 110   | 381   |
| 1980  | 345              | 20    | -       | 261   | 626   |
| 1981  | 195              | 13    | -       | 268   | 476   |
| 1982  | 268              | 73    | 4       | 275   | 560   |
| Total | 2.176            | 233   | 33      | 1.650 | 4.092 |

RECON: Refinamento ou Financiamento ao Consumidor de Materiais de Construção.

PRODEPO: Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos.

SPBE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Fonte: BNH, *in* Guglielmi, Pascoal, p.58.  
Relatório Anual do BNH.

Não queremos dizer com isso que a conjuntura política é a única a influenciar a política habitacional no período e muito menos a política global do BNH. Não se deve esquecer que o BNH atua em vários outros setores além do da habitação de “interesse social”. Há, entretanto, evidência suficiente para sugerir que a cena política vem influenciando bastante a produção daquele tipo de habitação por parte do Governo Federal.

A apresentação dessa tabela torna oportuno alguns comentários adicionais. Em primeiro lugar, há que se considerar que a expressão “Interesse Social” é um eufemismo utilizado pelo BNH e que de maneira nenhuma deve ser entendido como significando habitação para as camadas de mais baixa renda. A própria COHAB, que inicialmente pretendia financiar casas para faixas de renda inferior a três salários mínimos, logo desistiu disso e na verdade financia para faixas em torno de cinco salários mínimos e mais. Mesmo assim deve-se considerar que as unidades construídas pelas COHABs representam em torno de 50 a 60% das chamadas “habitações de interesse social”. A maioria dos 40 a 50% restantes representam habitações construídas para faixas de renda superiores a cinco salários mínimos. Em segundo lugar, o simples número de empréstimos esclarece apenas parte da atuação do SFH. Alguns outros dados precisam ser analisados. Observe-se a tabela 5 que mostra a composição das aplicações do BNH segundo três grandes categorias: Habitação, Desenvolvimento Urbano e Apoio Técnico e Financeiro (pesquisas, assistência técnica etc.). Por ali se vê que a habitação “popular” (na nomenclatura do BNH) representada pelas COHABs sempre absorveu uma parcela relativamente pequena dos recursos do BNH. A outra conclusão importante que pode ser extraída dessa tabela é a de que a partir de meados da década de 70 os investimentos em desenvolvimento urbano, especialmente em saneamento, começam a crescer bastante. A partir daquela época o BNH começa a se transformar num Banco de Desenvolvimento Urbano.

## **BNH: Banco de desenvolvimento urbano**

Os esforços do governo em orientar para o saneamento significativa parcela dos recursos do BNH são tão grandes que suscitam a curiosidade do mais alienado observador. Por que o BNH começa a se transformar em “Banco de Desenvolvimento Urbano” ? Será realmente que ele chegou a conclusão que investir na cidade era tão ou mais importante para o povo do que financiar casa própria para as COHABs? Sem dúvida, nossas cidades são paupérrimas em matéria de saneamento, mas por que o BNH não percebeu isso antes? Por que o BNH não financiou os órgãos municipais de saneamento, pelo contrário, destruiu-os?

No final dos anos 60 já estava claro que o BNH não poderia financiar casas para a população com menos de três salários mínimos e havia dificuldades para o atendimento mesmo da população com renda mensal entre três e cinco salários mínimos. Segundo Ermínia Maricato, a necessidade “...de investir de forma rentável forçou o BNH a buscar clientes com capacidade para fazer frente as dívidas corrigidas com os juros e correção monetária fixados pelo Banco”. Entre 1969 e 1973 o BNH financiou um enorme *boom* imobiliário representado por apartamentos de classe média e alta. Com isso provocou uma saturação desse setor do mercado, onde não mais encontrava clientes. Recursos não faltavam, prossegue Maricato, faltavam clientes com estrutura financeira para responder às regras do jogo. Segundo essa autora, numa hipótese ainda por ser detalhadamente investigada, porém a mais defensável, o BNH é levado a atender aos interesses do setor pesado da construção civil, que não é o de edificações mas o de grandes obras de infra-estrutura urbana e regional: aquele setor que projeta e constrói portos e aeroportos, hidrelétricas, grandes obras de saneamento, metrô, rodovias e ferrovias e que no Brasil, na época, tanto através de enormes empreitei-



Ampliação do rombo assinalado na foto anterior.



Pró-Morar em Vila Maria, SP, 1986.: casas construídas pelo BNH com dinheiro do trabalhador brasileiro e vendidas ao trabalhador brasileiro.

abastecimento público de água, 80% da população urbana brasileira por volta de 1980. Essa meta foi cumprida. Regiões metropolitanas como a de São Paulo, por exemplo, tem hoje mais de 90% de seus domicílios ligados à rede pública de abastecimento de água. Entretanto, para que esse objetivo fosse alcançado foi preciso adotar a filosofia de serviço prestado pelo preço de custo e destruir os órgãos municipais de saneamento juntamente com suas políticas de subsídios. O governo federal lançou violenta campanha coagindo os municípios brasileiros a entregarem a órgãos estaduais seus serviços municipais de saneamento. Isso foi conseguido sem muito esforço nos anos mais duros da ditadura. As medidas no sentido de calar e sufocar as massas populares não se limitaram ao arrocho salarial, à eliminação da liberdade de imprensa, de organização sindical ou da liberdade de cátedra. Também não se limitaram aos campos político e cultural. Tapar a boca dos municípios, cercear a liberdade das câmaras municipais, impedir qualquer iniciativa dos municípios nos campos social e econômico fizeram parte indispensável da dominação brutal que se implantou no Brasil a partir de 1968. A formação de grandes empresas de saneamento para substituir as organizações municipais, fez parte da dimensão política e econômica de

ras como de firmas projetistas, começava a atingir dimensões internacionais, pelo menos no Terceiro Mundo. O financiamento de obras de saneamento entretanto, esbarrava com alguns obstáculos que precisavam ser, e que foram de fato, removidos. Os serviços públicos de saneamento sempre foram no Brasil, com algumas exceções, uma atribuição municipal. Pelo menos nos Estados mais ricos do país esses serviços eram prestados, na maioria dos municípios, pelos tradicionais Departamentos Municipais de Água e Esgotos. Ao nível municipal, como é sabido, o controle do Estado pela população é maior que nos outros níveis. Essa a principal razão pela qual os serviços de saneamento eram subsidiados, pois o prefeito que pretendesse cobrá-los pelo preço de custo cometeria suicídio político. Para viabilizar os financiamentos do BNH essa situação precisava acabar. Não apenas era preciso implantar a "filosofia" do serviço pelo preço de custo mas também centralizar o capital disperso por entre muitas e pequenas empresas municipais de saneamento, em poucas, porém grandes e eficientes empresas estaduais, com estatura suficiente para serem clientes do BNH.

Em 1970 foi criado o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, que entre outras coisas, manifestava o ambicioso objetivo de dotar de

um único e mesmo processo de dominação, juntamente com a supressão da liberdade entre os estudantes, trabalhadores ou entre as Câmaras Municipais. A centralização de recursos nas mãos dos governos estadual e federal não foi um processo estranho à ditadura, da mesma forma que não o foi a contrapartida desse processo: o crescente empobrecimento dos municípios. Sua perda de independência política veio junto com a perda de independência econômica.

Foram então organizadas superempresas estaduais de saneamento, que, tal como a SABESP no Estado de São Paulo, se incluem entre as maiores empresas do país.

A concentração da outrora atomizada estrutura administrativa do saneamento, em poucas porém grandes empresas, só pode ser analisada sob a ótica do desenvolvimento do capitalismo monopolista de Estado no Brasil e nesse sentido um instrumental teórico que não pode ser desprezado é a teoria da sobreacumulação – desvalorização apresentado por Paul Boccara em sua obra *O capitalismo monopolista de Estado*. Para esse autor, os países capitalistas desenvolvidos apresentam, em maior ou menor grau, um setor econômico público que faz do Estado o proprietário de uma parte do capital social. Esse setor, embora opere com fins lucrativos, não exige um lucro correspondente à sua importância econômica, o que faz com que essa fração do capital contribua para aumentar o lucro monopolista privado. Isso ocorreria porque o capital das empresas públicas, em geral gigantescas, auferem lucro menor que a taxa média. Representam assim uma fração desvalorizada do capital que permitiria taxa mais elevada em setores privados, contrabalanceando assim a tendência a queda da taxa média de lucro. Além disso as grandes empresas estatais como, no Brasil, a CESP, CEMIG, SABESP, Companhias de Metrô etc., fazem enormes encomendas a setores importantes da indústria que assim pro-

Tabela 5

| DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS APLICAÇÕES DO BNH |              |                    |              |                        |              |                          |
|---|--------------|--------------------|--------------|------------------------|--------------|--------------------------|
| Ano   | Habitação    |                    |              | Desenvolvimento Urbano |              | Apoio Técnico-Financeiro |
|   | <i>Cohab</i> | <i>Cooperativa</i> | <i>Total</i> | <i>Saneamento</i>      | <i>Total</i> |                          |
| Até 73  | 12%          | 34%                | 84%          | 7%                     | 9%           | 7%                       |
| 1974  | 2%           | 9%                 | 64%          | 14%                    | 27%          | 9%                       |
| 1975  | 3%           | 7%                 | 60%          | 14%                    | 31%          | 9%                       |
| 1976  | 7%           | 11%                | 53%          | 17%                    | 37%          | 10%                      |
| 1977  | 11%          | 21%                | 63%          | 16%                    | 30%          | 7%                       |
| 1978  | 14%          | 22%                | 68%          | 16%                    | 28%          | 4%                       |
| 1979  | 16%          | 19%                | 66%          | 18%                    | 30%          | 4%                       |
| 1980  | 19%          | 20%                | 68%          | 20%                    | 29%          | 3%                       |
| 1981  | 26%          | 17%                | 65%          | 30%                    | 34%          | 1%                       |
| 1982  | 25%          | 14%                | 68%          | 27%                    | 31%          | 1%                       |
| 1983  | 23%          | 11%                | 69%          | 26%                    | 30%          | 1%                       |

(\*) Inclui Pró-Morar.

Fontes: Diversas, in Guglielmi, Pascoal, p.61

curam, e conseguem, controlá-las e pressioná-las em função de seus interesses. Daí as obras faraônicas ou desnecessariamente custosas e sofisticadas, como os metrô, o SANEGRAN, os aeroportos etc. Segundo Maricato a orientação do BNH no sentido das grandes obras urbanas preparou o caminho para a expansão da indústria pesada da construção civil que, ao contrário daquele dedicado a edificações, é oligopolizado, poderoso, avançado, sofisticado e com muita influência junto ao aparelho de Estado. Segundo essa autora, os metrô brasileiros têm seus custos unitários dentre os mais caros do mundo e as obras do SANEGRAN haviam custado até 1983 cerca de 3,5 milhões de UPCs. Por outro lado, prossegue Maricato, os custos dos serviços são altos. A taxa de água no Município de São Paulo, onde o serviço é da empresa estadual SABESP era, em 1983, 139% mais cara que no vizinho Município de São Bernardo do Campo, onde o serviço é municipal. Finalmente, prossegue, a SABESP paga a taxa de juros mais cara de todo o Brasil, 10,5% e sua dívida em 1982 era de 12,9 milhões de UPCs.

O PLANASA conseguiu realmente um grande avanço no atendimento de nossa população por sistemas públicos de água, contribuindo para isso, entre outras coisas, para a melhoria do nível de saúde de nosso povo, especialmente para a queda da mortalidade infantil. Seria isso suficiente para que não se investigue as condições em que tal progresso se deu? Qual seu custo e quem pagou? A resposta a essas perguntas só não interessa àqueles que acreditam que os fins justificam os meios.

## VI. A HABITAÇÃO E A CIDADE

Numa primeira reflexão, a moradia comparece em nossa mente como um abrigo que nos protege e da privacidade. Para o homem da caverna talvez a habitação fosse apenas isso mesmo. Já para o homem medieval, entretanto, a habitação era mais que isso, pois, pelo menos no caso do homem urbano, era também seu local de trabalho. Já sob o modelo capitalista de produção, a habitação terá outros papéis e significados.

### A cidade como local de viver

O capitalismo tem como uma de suas características marcantes a fragmentação das atividades econômicas movidas pela necessidade de crescente especialização. Além disso, outra característica desse modo de produção é a necessidade que tem de mercantilizar os serviços e de transformar em mercadorias os produtos do trabalho. Dentro desse contexto, a habitação vem sendo crescentemente esvaziada das inúmeras funções que abrigava durante a Idade Média e nos primórdios do capitalismo. Assim, serviços que outrora eram prestados sem servirem para extrair mais valia produzida nos setores produtivos, passaram a sê-lo, e produtos que eram domesticamente produzidos como valores de uso, passaram a ser produzidos como valores de troca, como mercadorias.

No Brasil, na época da passagem do século, e mesmo já em pleno século XX, dependendo da região ou cidade, a vida na casa de uma família da pequena ou média burguesia era intensa. Havia vários serviços produzindo produtos para o consumo doméstico e prestando serviços no lar. Em casa eram feitas, lavadas, passadas e reparadas quase todas as roupas de uso pessoal além da roupa de cama, mesa e banho. Na casa era produzido o pão (ou seus equivalentes) criavam-se galinhas, cultivavam-se frutas e verduras, reparavam-se veículos e máquinas domésticos e até mesmo fabricavam-se pequenos equipamentos. Na casa ocorriam não apenas as festas mas as próprias cerimônias religiosas: as missas, os casamentos, os batizados, as crismas e primeiras comunhões. Na casa velavam-se os mortos, promoviam-se as diversões, os saraus e os bailes. Na casa hospedavam-se os parentes e amigos que viajavam e tratavam-se dos doentes. Hoje, as famílias daquelas mesmas classes e mesmo de classes mais baixas, compram frangos, frutas, verduras e ovos nos supermercados ou na feira, sendo que quase todos esses produtos passam por algum tipo de industrialização, seleção mecanizada ou embalagem. As roupas são compradas feitas, lavadas e passadas na lavanderia. As festas de casamento e aniversário são num *buffet* alugado ou contratado para servir em casa. As próprias roupas e até sapatos cada vez mais são alugados. Os mortos são velados num velório pago, os parentes hospedam-se em hotéis e os doentes tratam-se em hospitais ou clínicas. Cada vez mais come-se fora. As crianças, que no começo do século eram educadas em casa e só iam para a escola no início da adolescência, hoje já vão para a creche ou para a escola maternal com meses de idade. Embora esse processo ocorra mais na classe média, processo semelhante, mesmo que por razões diversas, tende também a ocorrer nas classes subalternas.

Sob essas transformações, a forma, tamanho e funções da moradia alteram-se profundamente. A casa tende cada vez mais e para crescentes parcelas da população, a se reduzir a local de repouso. É o local onde praticamente só se passam as noites. Em cidades como São Paulo e Rio, é enorme o número de pessoas que só usam a casa para dormir. Todo restante da vida transcorre fora da casa. Onde? Na cidade.

O capitalismo provocou uma separação entre os locais de moradia e de trabalho juntamente com expropriação do trabalhador de seus meios de produção. A relação entre essas duas cisões foi expressa com grande faci-

lidade, por Marx quando ele disse que na Idade Média, em geral “...o trabalhador e seus meios de produção permaneciam indissolúvelmente unidos como o caracol e sua concha, e assim faltava a base principal da manufatura, a separação do trabalhador de seus meios de produção e a conversão desses meios em capital”. Com o desenvolvimento do capitalismo monopolista de Estado e o crescimento urbano, essa separação virá a ser a base da estrutura interna da cidade capitalista. Através da formação de suas áreas industriais, comerciais e residenciais e com a expulsão dos trabalhadores para a periferia das cidades, aquela separação virá a ser uma das causas de uma das maiores torturas a que eles ficaram submetidos nas metrópoles do Terceiro Mundo: a ida e volta do trabalho.

A casa foi durante muito tempo o local de viver, de *living* naquele sentido que a língua inglesa dá à expressão *living room*. Em casa se vivia. Fora da casa havia o trabalho e, eventualmente, o lazer. Nas metrópoles do sul do Brasil, esse período vai mais ou menos até a década de 50. Depois, aos poucos a cidade vai se transformando no local da vida. No passado, eram o médico, o barbeiro, a costureira e a manicure que iam à casa do cliente. Hoje é o cliente que vai não só ao médico e ao barbeiro, mas à creche, ao supermercado, ao restaurante, ao INPS, à Prefeitura, às lavanderias, à loja, ao futebol etc. Hoje a cidade é o local de reprodução da força de trabalho. A cidade é o local de viver.

Os principais lugares onde o cidadão urbano de hoje se “ancora” territorialmente são os locais de moradia e de trabalho, daí a grande importância do deslocamento, do transporte, entre esses locais. Este, porém, é apenas o mais importante. Há muitos outros cuja importância não pode ser desprezada. Para sobreviver na cidade, especialmente nas do Terceiro Mundo, o homem urbano é obrigado a fazer uma infinidade de deslocamentos, em geral penosos, especialmente para as camadas de mais baixa renda. Não só aumentaram as distâncias, a energia e os recursos dispendidos, mas também os motivos ou necessidades de deslocamentos. Esse crescimento, esse fardo, esse ônus que se dá ao nível de consumo de espaço urbano, não se distribui uniformemente entre as diferentes classes sociais. Como em qualquer outro setor, as condições do consumo do ambiente construído são produzidas com sua própria produção. Como se dá a produção desse ambiente construído?

## **A produção social do perto e do longe**

A inserção da casa na cidade torna-se uma questão cada vez mais vital. Não só a inserção da casa, como mais comumente se costuma pensar. Também a do supermercado, da Prefeitura, do escritório, da delegacia de polícia, da escola maternal, das enchentes, do pronto socorro, do restaurante, da poluição, do salão de beleza, da praia etc.

Note-se que não estamos falando do processo de urbanização nem do crescimento das cidades, mas do processo da distribuição interna de seus componentes, seus centros de emprego, seus bairros, seus sistemas de transporte. Falamos da cidade como um enorme ninho que envolve os diversos locais onde se dão, de um lado o trabalho e de outro, os inúmeros locais onde a vida se reproduz. A produção desse ninho, pois ele é um enorme produto de trabalho coletivo, se dá sob a égide de uma acirrada disputa: a disputa pelo controle dos tempos e custos dispendidos em transporte. A disputa em torno do “perto” e do “longe”. Essa disputa não significa que o “perto” é sempre procurado. Como explicar que a burguesia brasileira esteja hoje residindo em subúrbios longínquos? Significa que o “perto” é determinante (no sentido althusseriano) na produção do ambiente construído. Ele explica porque, somente hoje, a procura do ar puro e do verde dos subúrbios passou a dominar

dentre os critérios de escolha do local de morar por parte de certas parcelas da nossa burguesia. Somente a partir da década de 70, a difusão do automóvel e das auto-estradas encurtaram as distâncias e permitiram que essas parcelas se espalhassem espacialmente. Não só se espalharam seus bairros residenciais, mas também seus escritórios, seus *shopping centers* e seus locais de lazer.

Pelas razões acima expostas é que os sistemas de transportes são vitais na modelagem das cidades, a ponto delas serem classificadas e periodizadas em função desses sistemas: cidade da caminhada a pé (até a Idade Média), cidade das carruagens (cidade barroca, quando aparece a avenida), cidade do trem, do metrô, do bonde, do ônibus e do automóvel.

Dadas as diferentes condições de transporte das distintas classes sociais em nossas cidades, cada ponto de seu território oferece diferenciadas possibilidades de deslocamento para os demais pontos da cidade. A ampla possibilidade de deslocamentos é vital para o homem urbano, sendo inclusive um índice revelador de riqueza e desenvolvimento. David Harvey disse, com muita propriedade, que os ricos comandam a produção do espaço urbano, mas este, para os pobres, é uma arapuca que os aprisiona. Os especialistas em transporte medem as viagens feitas pelos habitantes das cidades e sabem que o número de viagens (por habitante por dia) é muito maior entre as classes de mais alta renda do que entre as de renda mais baixa.

Ressalte-se entretanto – e isso é o que desejamos destacar aqui – que a produção do perto e do longe já acontece na própria produção do espaço urbano. Ela envolve os meios de transporte, porém vai além deles.

Há uma forte disputa entre as classes sociais em torno da produção do ambiente construído. Entretanto, o que as classes sociais realmente disputam quando da produção desse ambiente, é mais que o comando do espaço urbano em si; é o controle do tempo dispendido em deslocamentos intra-urbanos, já que o tempo não pode ser controlado diretamente. O homem contrói o tempo indiretamente, atuando sobre o espaço. É assim que se diz, por exemplo, que com a invenção do avião (rapidez, tempo) o mundo (espaço) encolheu. Portanto, na medida em que os homens produzem as cidades enquanto espaço físico, estão produzindo simultaneamente as condições de deslocamento espacial, as condições de gasto de tempo e energia nos deslocamentos, as condições do seu consumo. Simultaneamente com a produção do espaço urbano é produzido o “perto”, o “longe”, o “fora de mão”. Perto para alguns, longe para outros.

A disputa que se trava em torno da produção do “longe” e “perto” é mais vital do que aquela que se trava em torno do acesso à rede de água, de esgoto ou de iluminação pública. Esses melhoramentos podem ser (e tendem a ser, embora muito a longo prazo) implantados por toda a cidade. Nos países ricos, por exemplo, eles existem em todos os locais das cidades e mesmo do campo. Ao contrário, o tempo dispendido em transporte, nunca poderá ser equitativamente repartido por entre todos os habitantes de uma cidade. A classe dominante então, luta para produzir o “perto” para si e o “longe” para os outros.

Evidentemente o “perto” e “longe” não podem ser reduzidos a simples distâncias físicas. São produzidos através dos sistemas de transportes, através da diferente disponibilidade de veículos por entre as diferentes classes sociais, (automóvel x transporte público) através da distribuição espacial das classes sociais, dos locais de emprego, das zonas comerciais e de serviços etc. Nessas considerações está, por exemplo,



a chave da compreensão das razões pelas quais as camadas de mais alta renda crescem mais em certas direções das cidades do que em outras; ou das razões pelas quais os centros das cidades crescem mais em certas direções do que em outras. Vamos falar mais sobre isso ainda neste capítulo.

A cidade, por outro lado, ajusta-se ao veículo que predomina na classe dominante. O automóvel “pede” um tipo de cidade e a classe dominante produz (pelo menos na região onde ela trabalha e mora) esse tipo de cidade na qual é extremamente difícil viver sem automóvel. As auto-estradas fazem nascer os subúrbios residenciais “longínquos” (tornando-os assim “perto”), os *shopping centers*, os afastados “centros empresariais” ou edifícios de escritórios, que por sua vez, mais exigem auto estradas e automóveis, viadutos e minhocões.

Ao ser proposto um tema como o da inserção da habitação na cidade, é possível que as idéias que mais frequentemente venham à mente das pessoas possam ser expressas através de perguntas tais como: em que bairro está sua casa? É longe do centro? Tem condução fácil? Tem comércio e serviços próximos? A rua é pavimentada? Essas perguntas exprimem a questão vital das relações entre a cidade e a casa. Mostram bem que a questão da moradia não se limita à casa, sua forma, seu tamanho, sua solidez. Interessa também, e muito, sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio próximos, as distâncias aos locais de emprego. Interessa enfim, o próximo e o distante, o bom “ponto” e o “fora de mão”.

## **Espaço urbano e classes sociais**

Como aparecem os bairros bons e maus? Próximos e longínquos? Por que os lotes bem localizados são caros e os mal localizados são mais baratos? Essas perguntas podem parecer tolas à primeira vista, porém, há por detrás delas muito mais do que podem aparentar. A cidade é feita pelo trabalho humano de gerações e gerações. A cidade não é um dado da natureza. A cidade é produzida. Como se dá sua produção? Vejamos.

Inicialmente olhemos para nossas cidades tal como elas se apresentam hoje. A mais superficial observação revela que as classes sociais não estão aleatoriamente distribuídas pelo espaço da cidade. O Grande Rio de Janeiro é, provavelmente, a cidade brasileira onde mais se tornou conhecida a desigual distribuição territorial das classes sociais. A população de classe média para cima mora na Zona Sul e a de classe média para baixo mora nas Zonas Norte e Oeste. É claro que há famílias de classe média alta e mesmo famílias ricas morando na Zona Norte e, sem dúvida, muitos pobres morando na Zona Sul. Porém, é inegável que, em linhas gerais existe aquela separação, e existe não só no Rio, mas em todas as grandes cidades do país.

Mantenhamos, entretanto, o exemplo do Rio. Essa separação era diferente no século XIX. Foi ao longo do século XX que a cidade foi se formando de maneira a haver uma crescente concentração da classe média para cima na Zona Sul e da classe média para baixo na Zona Norte. Há três ou quatro décadas atrás havia bem mais famílias aristocráticas morando na Zona Norte, na Tijuca ou São Cristóvão, do que há hoje. O nível sócio econômico desses bairros baixou bastante ultimamente. É verdade que baixou também nos bairros mais centrais voltados para a Zona Sul como Santa Tereza, Catete ou Glória. Entretanto, nessa zona, enquanto caía o nível sócio-econômico de alguns bairros surgiram outros, na mesma direção e mais adiante, para substituí-los, enquanto que na Zona Norte isso não ocorria.

Em São Paulo, cada vez mais as classes médias e acima de média se concentram no quadrante sudoeste da cidade. A alta burguesia sempre se localizou nesse quadrante desde que, no final do século XIX, produziu seu primeiro bairro exclusivo que foi Campos Elíseos. O quadrante sudoeste é a região da cidade que vai desde o trecho sul da linha norte sul do metrô até o eixo da Av. São João/Av. Francisco Matarazzo. Ali estão as avenidas 23 de Maio, Washington Luís, Santo Amaro, 9 de Julho, Rebouças, Sumaré, Bandeirantes etc. Há algumas décadas atrás havia, proporcionalmente, mais classe média nas zonas leste, norte e no ABC, do que há hoje.

Vejam o que aconteceu, por exemplo, com a zona leste que talvez ainda seja hoje, do Brás à Mogi das Cruzes, a maior região pobre da área metropolitana. Até os anos 50 o Brás era o grande centro de comércio e serviços que atendia a toda zona leste. Embora menor que no quadrante sudoeste, a participação das classes média e média alta no total da população dessa zona era maior que hoje. Essa participação se refletia no alto padrão do comércio e dos serviços do Brás. Ali estavam vários teatros, boas confeitarias e restaurantes, filiais das principais lojas do centro e as matrizes de algumas das maiores lojas da cidade como as Lojas Pirani – “A Gigante do Brás” – e a Eletrobrás, e ainda os maiores cinemas de São Paulo, como o Universo, o Piratininga e o Oberdan. Nesse bairro estava a maioria das cantinas italianas de São Paulo e para lá é que iam as famílias dos Jardins, de Higienópolis ou do Pacaembu, quando queriam comer boa comida italiana. Quase não havia cantinas italianas na Bela Vista até o início dos anos 50. Antes da década de 40 esse bairro era conhecido pelos seus cortiços, não pelas suas cantinas. Vários dos melhores médicos de São Paulo tinham dois consultórios: um no centro da cidade e outro no Brás; neste, atendiam as famílias de classe média e média alta que moravam na zona leste. Tudo isso mudou. É claro que ainda há famílias dessas classes morando hoje no Tatuapé, Alto da Moóca e outros bairros da zona leste, porém em proporção muito menor do que no passado; o empobrecimento do comércio do Brás reflete o empobrecimento da população residente na zona leste, que e sua zona de influência. Esse empobrecimento, não foi devido somente a redução dos salários reais dos trabalhadores, mas também e especialmente a crescente fuga das famílias de classe média para o quadrante sudoeste, principalmente a partir da década de 50. Essa fuga tirou a base de sustentação do “bom” comércio do Brás e este, por sua vez, teve também que fugir desse bairro. Com o crescimento mais intenso da classe média no quadrante sudoeste, este passou a concentrar uma proporção crescente do total dessa classe, enquanto que na zona norte e no ABC essa proporção caía. Se considerarmos apenas as camadas de mais alta renda, sua concentração no quadrante sudoeste é ainda mais acentuada. Desde a década de 70 do século XIX, quando se iniciou a ocupação do loteamento de Campos Elíseos, a alta classe média e a alta burguesia, sempre se concentraram exclusivamente no quadrante sudoeste. Nele se deu a conhecida sucessão espacial e cronológica dos bairros daquelas classes: Vila Buarque/Santa Cecília, Higienópolis, Av. Paulista (época da passagem do século), Jardim América, Jardim Europa, Alto de Pinheiros, Pacaembu e Alto da Lapa (anos 30 e 40), Sumarezinho, Cidade Jardim, Chácara Flora, Granja Julieta, Morumbi (anos 50 e 60), Granja Viana (anos 70).

No Rio de Janeiro deu-se o mesmo e essa seqüência, além dos já mencionados bairros da Glória e Catete, foi aproximadamente a seguinte: Flamengo, Botafogo, Laranjeiras, Copacabana, Ipanema, Leblon, Gávea, São Conrado, Barra. Na Bahia, partindo da Av. Sete, Campo Grande e Vitória, a alta classe média e a burguesia foram para a Barra e Graça, e daí para Ondina, Rio Vermelho, Amaralina, Pituba, Boca do Rio e já ultrapassaram Itapoã.

Em Porto Alegre a mesma expansão se deu ao longo do “V” representado pelos eixos das Avenidas Protásio Alves e Independência/24 de outubro e em Belo Horizonte, na zona sul da cidade. Em muitas dessas cidades há uma segunda concentração das classes média e média alta: no Rio são os bairros altos, Tijuca e Alto da Boa Vista, em

São Paulo seria o Alto de Santana e Tremembé, em Porto Alegre o bairro Assunção, em Belo Horizonte, Pampulha etc. Essas segundas concentrações entretanto, são bem menores que as primeiras, além de contar com uma pequena participação da alta burguesia, sendo predominantemente de classe média.

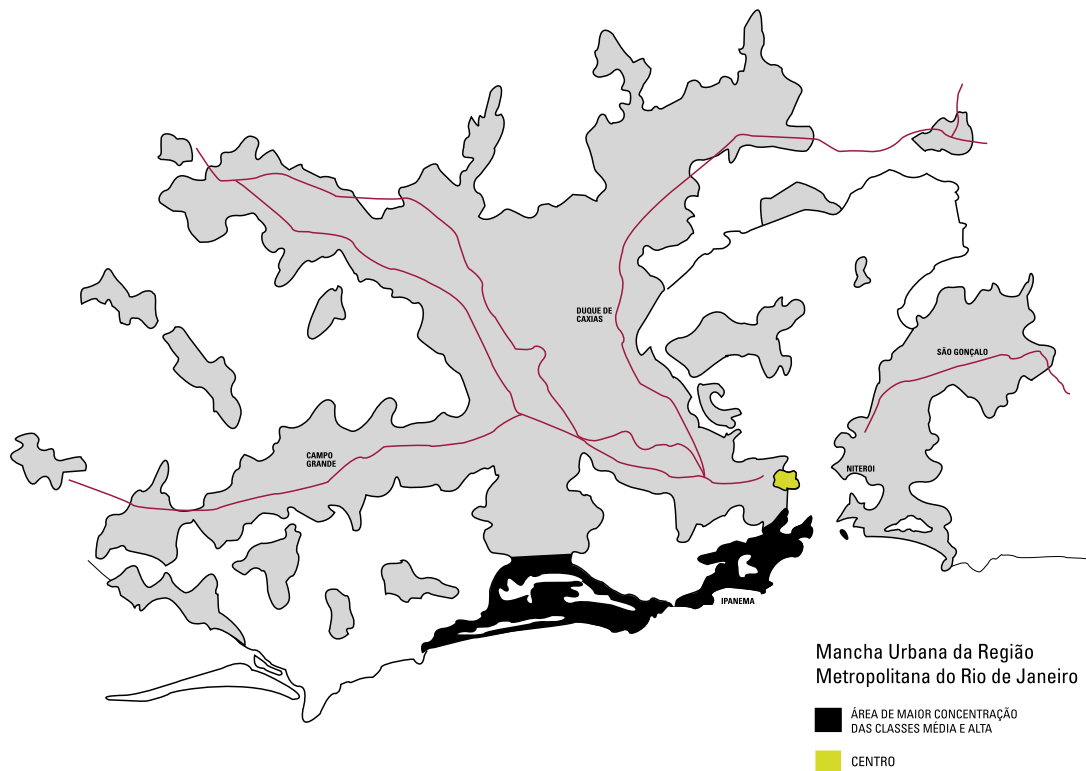
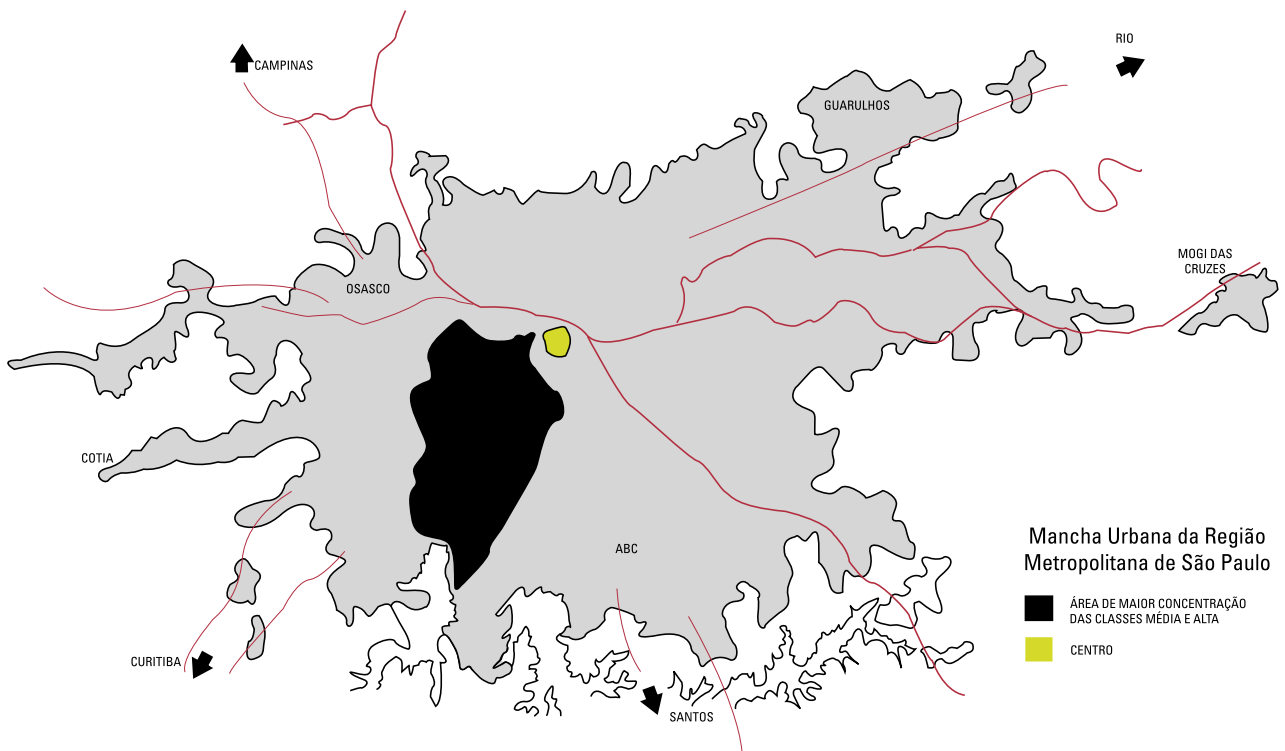
Cabe destacar duas coisas a respeito do que foi dito acima. Em primeiro lugar, o que se está mostrando não é o conhecido fenômeno de formação de bairros residenciais segregados. O que se está destacando é que os próprios bairros residenciais segregados se aproximam uns dos outros e passam a ocupar uma mesma e única região da cidade. Em segundo lugar, essa segregação em uma grande região – e não apenas em bairros esparsos – é crescente, ou seja, nossas cidades, cada vez mais, se dividem em duas. De um lado, a cidade dos que comandam e participam da sociedade, e de outro a cidade dos comandados, dos marginalizados, dos que estão de fora.

O comércio e os serviços evidentemente são afetados por essas transformações territoriais, por essa distribuição espacial da renda, do poder aquisitivo e do poder político. As grandes lojas do Brás, bem como as filiais das lojas do centro que ali tinham sido abertas, fecharam ou de lá saíram. As cantinas italianas mudaram-se para a Bela Vista; fecharam-se (muito mais do que no quadrante sudoeste), os teatros, cinemas e as confeitarias. Hoje os médicos só têm um consultório, na região da Paulista/Faria Lima. O comércio do Brás é hoje um fantasma do que foi. Desenvolveu-se então um processo em bola de neve. Quanto mais as classes acima da média se concentravam no quadrante sudoeste, mais o “bom” comércio do restante da cidade se ressentia disso. Dessa forma o comércio que se propunha a atender àquelas classes, procurava transferir-se para o setor sudoeste somando-se àquele que ali já estava. Assim as cantinas se desenvolveram na Bela Vista, as boutiques na Rua Augusta, os bancos e escritórios nas Avenidas Paulista e Faria Lima etc. Cada vez mais as classes acima da média que não se localizavam no quadrante sudoeste as das zonas norte, leste e ABC começaram a ficar longe, fora de mão.

O próprio centro da cidade sempre se deslocou na mesma direção de crescimento das camadas de mais alta renda. No começo do século, o centro de São Paulo se localiza no chamado “Triângulo” (Ruas 15 de Novembro, Direita e São Bento). Na década de 30 caminhando no sentido do quadrante sudoeste, ele pulou o Vale do Anhangabaú e ocupou a região da Rua Barão de Itapetininga e da Avenida Ipiranga. Na década de 60, já de forma bastante pulverizada, o centro ocupou uma grande região entre as Avenidas Paulista e Faria Lima na qual, inclusive, surgiram alguns *shopping centers*. Estes, juntamente com os hipermercados, se expandiram na década de 70 e a absoluta maioria deles se encontra no quadrante sudoeste. Nesse deslocamento, quanto mais perto o centro fica para a classe dominante, mais longe fica para os dominados.

No Rio de Janeiro, o comando que a classe dominante exerce sobre a cidade é ainda mais claro que em São Paulo. Até o terceiro quartel do século passado, as camadas de alta renda do Rio de Janeiro cresciam em direção à zona norte, em cuja região era melhor o sistema viário urbano, “puchado” que era pelo sistema viário regional. Na direção norte de então, se concentravam todas as vias regionais de transporte – inclusive marítimo – que ligavam a cidade a São Paulo, Minas Gerais e demais regiões.

Para crescer naquela direção – já naquela época – o Rio teve que vencer grandes dificuldades representadas pelo sítio natural e aterrar orlas marítimas e pantanos localizados na direção norte. As praias eram desprezadas na época (a não ser pelos primeiros moradores ingleses, que ocuparam Botafogo), pois eram o lugar onde se despejavam os esgotos e demais sujeiras da cidade. O Paço de São Cristóvão foi uma manifestação e não uma causa do crescimento das camadas de mais alta renda na direção norte do Rio de Janeiro.



Com esse crescimento, também para ali cresciam o comércio e os serviços das elites, surgindo assim, já na primeira metade do século XIX, a Rua do Ouvidor, a famosa rua comercial do centro do Rio, que partindo deste, aponta para a região que na época seria “zona norte”. Da mesma forma, a atual Praça Tiradentes, que também se situa na direção norte, já era a região dos teatros, divertimento típico das elites. Finalmente, na mesma direção se expandiam os edifícios públicos, sendo que o Senado era no Campo de Santana. O Palácio do Itamarati – então residência do Barão do mesmo nome – não é senão uma das muitas manifestações de que as elites da época ocupavam a “zona norte” de então.

No último quartel do século passado deu-se uma reviravolta total na organização territorial da cidade do Rio de Janeiro. Os modernos sistemas de saneamento permitiram a limpeza das praias e desenvolveu-se o hábito do banho de mar. As praias passaram então a adquirir um enorme valor que não tinham antes e passaram a ser procuradas pelas camadas de mais alta renda. Com isso, toda a cidade do Rio de Janeiro virou-se no avesso. As elites que cresciam na direção da hoje chamada “Zona Norte”, passaram a crescer na direção da chamada “Zona Sul” e o centro da cidade, que crescia na direção norte, também inverteu-se e passou a crescer na direção sul. As grandes obras urbanas, que antes eram realizadas na direção norte (as praças, os aterros, o sistema viário etc.), passam a privilegiar o eixo que aponta para o sul. A abertura da Avenida Central (atual Rio Branco), é uma manifestação disso. Foi aberta como parte de um único projeto, com o aterro do porto e com a Avenida Beira Mar e ligava o centro (região da Rua do Ouvidor e suas paralelas) a Botafogo. Essa avenida exprime a inversão ocorrida no centro da cidade. Seu eixo principal, que antes era a Rua do Ouvidor, passa agora para uma via perpendicular a esta, a Avenida Rio Branco. A região de diversões das elites deixa de ser a extremidade norte do centro e passa a ser a extremidade sul (Praça Floriano Peixoto). Ali constrói-se não só o novo grande teatro da cidade – o Municipal – como também se instala a grande e moderna novidade em matéria de diversão da burguesia e da nascente classe média – o cinema: surge a Cinelândia.

Além do comércio e dos serviços privados, a burguesia transfere para “sua” região da cidade seus clubes, suas escolas e outros equipamentos, além de se apossar e transformar em “seus”, equipamentos que supostamente não teriam donos, como as igrejas e os cemitérios. Em São Paulo, por exemplo, pode-se fazer a seguinte cronologia do caminhar territorial dentro do quadrante sudoeste, das igrejas aristocráticas a partir do final do século passado: Igreja do Colégio Coração de Jesus, Igreja Santa Cecília, Igreja de Santa Terezinha (Higienópolis), Igreja do Colégio São Luiz (Avenida Paulista), Igreja Nossa Senhora do Brasil (Jardim América), Igreja de São José (Jardim Europa) etc.

Interessante também, a mudança de um dos típicos equipamentos da burguesia: os jôqueis clubes. O do Rio começou na Zona Norte, o Derby Club, localizado onde hoje está o Maracanã. O de São Paulo, no chamado Hipódromo da Moóca em plena Zona Leste. Ambos obviamente tornaram-se “fora de mão” e foram transferidos para localizações que mais atendessem aos interesses de seus freqüentadores.

## **Espaço urbano e Estado**

E o Estado? Como se comporta diante dessas transformações territoriais comandadas pela classe dominante e pelo seu sistema de mercado imobiliário?

O Estado, em primeiro lugar, faz nas regiões onde se concentram as camadas de mais alta renda, enormes investimentos em infra-estrutura urbana, especialmente no sistema viário, ao mesmo tempo que abre fren-

tes pioneiras para o capital imobiliário, como o Centro Administrativo de Salvador, a Avenida Rio Branco ou a esplanada do Castelo, no Rio ou a Avenida Faria Lima, em São Paulo. Assim, o sistema viário naquelas regiões é muito melhor que no restante da cidade, não só para atender o maior número de automóveis, mas também para abrir frentes de expansão para o capital imobiliário. São inúmeras as obras públicas feitas para melhorar a região geral da cidade onde se instala a burguesia, inclusive na face do centro da cidade para ela voltada. A abertura das Avenidas Central e Beira Mar no Rio de Janeiro, foi uma obra custosíssima proporcionalmente aos recursos e ao tamanho da cidade na época. Obras igualmente enormes e custosas foram os desmontes dos morros. É significativo que os morros arrasados tenham sido exatamente aqueles que se encontravam na extremidade sul do centro. Para abrir espaço para a renovação e modernização do centro do Rio foram removidos os morros do Castelo, do Senado e de Santo Antônio, enquanto que os morros da extremidade norte – o morro de São Bento e o da Conceição – permanecem lá até hoje. A seqüência de obras gigantescas no eixo sul do Rio de Janeiro é impressionante. As Avenidas Mem de Sá, Henrique Valadares e outras, ocuparam a área do Morro do Senado. Vastas áreas, todas na extremidade sul do centro, foram oferecidas ao capital imobiliário para as maiores obras de remodelação urbana já realizadas no país: as valorizadíssimas terras centrais obtidas com o desmonte dos morros do Castelo e depois o de Santo Antônio. A essas obras deve ser acrescentada uma grande quantidade de aterros da orla marítima, do aeroporto Santos Dumont a Botafogo, os gigantescos aterros do Flamengo e de Copacabana, e ainda o elevado do Joá e inúmeros túneis. Note-se que tais obras atendem exclusivamente à Zona Sul, ou seja, são obras que nem parcialmente atendem aos interesses de outras regiões da cidade. O contrário se deu na Zona Norte. As obras de vulto da região, como a Avenida Presidente Vargas, a Avenida Brasil, ou os elevados associados a Ponte Rio-Niterói, destinam-se também a atender o escoamento do tráfego rodoviário extra-urbano e portanto não são obras destinadas a atender exclusivamente aos interesses da Zona Norte. O mesmo se deu com as ferrovias e depois com as rodovias. Essas obras foram inicialmente construídas para atender a interesses regionais extra-urbanos e a população da Zona Norte apenas tirou partido delas. Mesmo assim as ferrovias sofreram um violento processo de deterioração dado o abandono a que foram relegados os seus serviços suburbanos de passageiros. O que fez o governo baiano ao construir o Centro Administrativo de Salvador numa região quase virgem, porém, estrategicamente localizada na direção da cidade para onde a média e alta burguesia vêm se deslocando há décadas? Não só colocou o aparelho do Estado bem mais acessível a essas classes (e mais longe das classes subalternas) e melhorou o acesso delas através de novas e rápidas avenidas expressas, mas também desbravou inúmeras novas fronteiras e oportunidades fabulosas para a especulação imobiliária. Além disso em que pese alegar o contrário – colocou aparelho do Estado muito afastado (em termos de distância, mas especialmente em termos de tempo e oportunidades de viagem) das classes subalternas.

Em São Paulo não foi menor a ação do Estado para preparar a expansão das chamadas “zonas nobres da cidade e ainda abrir novas fronteiras para a especulação imobiliária. Através de um de seus mais conhecido prefeitos, Prestes Maia, renovou toda a região do centro da cidade voltada para o quadrante sudoeste e sobre a qual incidia o interesse da burguesia. A maioria das grandes avenidas que abriu localizam se nessa região. Não só a mais famosa e importante delas, a Avenida Ipiranga, mas também a Avenida Vieira de Carvalho e o novo Largo do Arouche, a Avenida Duque de Caxias, a Avenida Rio Branco, Rua São Luís e a nova Rua da Consolação. Porém, bem antes disso, o Estado já vinha preparando a cidade para os interesses da burguesia. A construção do Viaduto do Chá, obra arrojada e da mais avançada tecnologia da época (estrutura de ferro), custosíssima para uma pequenina cidade de

algumas dezenas de milhares de habitantes, não representava outra coisa senão a oferta de acesso mais direto entre o centro e a região que as elites queriam ocupar, ou seja, as encostas de Santa Cecília, Vila Buarque, Avenida Paulista e depois seu próprio espigão. Antes, a ligação entre o centro e essa região era pelo Acú, atual ponto de onde a Avenida São João cruza o Vale do Anhangabaú e representava um percurso longo. O Viaduto do Chá veio a representar uma significativa melhoria daquela ligação. O alargamento da Rua Libero Badaró e da Rua São João, a urbanização do Vale do Anhangabaú (todas no quadrante sudoeste) são outros exemplos de melhoramentos que beneficiaram a faceta sudoeste do centro.

Em segundo lugar o Estado transfere suas próprias instalações para a mesma direção de crescimento da classe dominante, mostrando claramente através do espaço urbano, seu grau de captura por essa classe. O já citado exemplo de Salvador não é o único. O Palácio do Governo do Estado de São Paulo era inicialmente no Pátio do Colégio, no coração da cidade. Transferiu-se daí para o Palácio dos Campos Eliseos e depois para o Morumbi. A Assembléia Legislativa saiu do Parque D. Pedro II e foi para o Ibirapuera. O Gabinete do Prefeito saiu do Anhangabaú e foi para o Ibirapuera e a absoluta maioria das repartições e empresas públicas transferiu-se para a região da Paulista-Faria Lima. No Rio, tanto o Senado como a Câmara Municipal eram no Campo de Santana, e transferiram-se para a nova “zona nobre” do centro que passou a ser sua extremidade sul, a Praça Floriano Peixoto. Também o Executivo, assim que foi proclamada a República, instalou-se na direção norte, no Palácio do Itamarati, e depois transferiu-se para o Catete. Processos idênticos ocorreram em maior ou menor escala em muitas cidades brasileiras até mesmo entre as pequenas.

## **Espaco urbano e ideologia**

Finalmente a classe dominante produz também uma ideologia que muito facilita seu controle sobre a produção do espaço construído urbano. Ela (e com ela toda a sociedade) faz, por exemplo, com que se chame de “cidade” aquela parte da cidade nas quais tem interesse. Identificando tais partes com “a cidade” ela pode melhor justificar as leis e obras que faz para melhora-las, como leis e obras destinadas a melhorar “a cidade” Ela chama, por exemplo, de “centro” da cidade, a parte do centro que é de seu interesse ou o “seu” centro. O “novo centro” da cidade de São Paulo e a região Paulista/Faria Lima, diz a ideologia burguesa. No entanto, para as classes dominadas, o centro continua (agora mais que nunca) sendo o “centro velho” pois lá é que estão hoje suas lojas, seus cinemas e seus profissionais liberais. A burguesia abandonou os centros de nossas cidades alegando que ele estava se “deteriorando”, quando na verdade essa “deterioração” é efeito e não causa do abandono. A burguesia diz que os centros de nossas cidades estão “decadentes” quando na verdade, para as classes dominadas, eles estão em ascensão, não em decadência. No Rio de Janeiro, diz a crença dominante, a maioria da “população” mora em apartamentos, em bairros de alta densidade, por falta de espaço, pois a “cidade” cresce comprimida entre o mar e a montanha. Na verdade, quem mora em apartamentos não é a “população” mas sim as classes média e alta e quem está comprimida entre o mar e a montanha não é a “cidade” mas tão somente os bairros dessas classes.

A ideologia dominante procura assim esconder o real processo de construção da cidade, o que, aliás, tem conseguido com sucesso pois a maioria das pessoas, mesmo das classes subalternas, acredita realmente que a Avenida Paulista e não o Triângulo é o centro da cidade e que o “perto” e o “longe” são dados da natureza e não o resultado de um processo conduzido pelos homens.

As transformações territoriais acima mostradas, indicam então que, através de um processo imperceptível, porém real, a classe dominante controla a produção do ambiente urbano construído, segregando-se numa grande região da cidade onde ela oferece a si própria as melhores condições para sua própria reprodução e para a sua dominação.

Há também a faceta pela qual se pode analisar a produção do espaço urbano sob a ótica da reprodução do capital. Damos ênfase à reprodução das relações de dominação e de consumo, não só porque nosso assunto é a moradia, mas também porque há fortes razões para se acreditar que as exigências da acumulação do capital determinam a organização do espaço regional, enquanto a organização do espaço intra-urbano ou do ambiente urbano construído seriam determinadas pelas relações e condições de consumo.

## **A espoliação urbana**

Já vimos que na época da passagem do século havia proporcionalmente menos miseráveis no Brasil do que há hoje. Essa miséria foi imposta através das décadas, não só pelo rebaixamento dos salários como também através do rebaixamento das condições urbanas de vida, inclusive da habitação. Relativamente ao desenvolvimento das forças produtivas, ao progresso material de cada época, os milhões de favelados de hoje, em São Paulo, em Cubatão, em Salvador, em Porto Alegre ou Recife, tem um padrão de vida mais baixo que um morador de cortiço no Rio de Janeiro em 1880. Não ter água, esgoto e energia em casa em 1880 no Rio de Janeiro era uma coisa totalmente diferente de não ter esses melhoramentos nessa mesma cidade em 1980. Segundo Queiróz Ribeiro, 46,5% das habitações do Rio de Janeiro eram servidas por esgotos em 1872, e em 1890 essa porcentagem elevou-se para 60% dos prédios.

Para comparar o Rio dessa época com o atual, temos que considerar o Grande Rio, que é hoje a verdadeira cidade do Rio de Janeiro, e não o pedaço dessa cidade localizado dentro dos limites do Município do Rio de Janeiro. Pois bem, se em 1872 o Rio de Janeiro tinha 46,5% de suas habitações ligadas à rede de esgotos, e em 1890 os prédios ligados a rede eram 60% do total; em 1976, essa porcentagem era de 55,2% do total de domicílios e em 1983 era de 50%\*. Em um século houve uma pequena queda no nível de atendimento da população. Com um pouco de boa vontade poder-se-ia dizer que houve uma certa estagnação. Entretanto, não houve nem estagnação, nem pequena queda. Houve, isto sim, um enorme retrocesso. Seria estagnação se nos últimos 110 anos o progresso material, a engenharia civil, mecânica e sanitária, a maquinária, a indústria da construção civil etc., tivessem permanecido mais ou menos estacionados. Mas não. O progresso tecnológico ocorrido nesse período foi gigantesco e o aumento da produtividade do trabalho foi enorme. O padrão de vida das classes média e alta elevou-se muito, pois incorporou os avanços desse progresso material, enquanto que o padrão de vida dos trabalhadores, representados aqui pela metade não atendida por esgotos, permaneceu estagnado, ao nível do século XIX. Aumentou, então, o desnível entre os atendidos e os não atendidos, ou seja, baixou o padrão de vida, aumentou a pobreza destes últimos. Morar numa favela em São Paulo em 1986, repetimos, representa miséria muito maior do que morar num cortiço de São Paulo em 1886. Não só aumentou o nível de miséria. Aumentou também o número de miseráveis. Em 1980 o número de moradores do Rio de Janeiro que não tinham suas casas ligadas a rede de esgotos era de 210.000 pessoas aproximadamente. Quase cem anos depois, isto é, em 1983, esse número passou para 5,1 milhões de pessoas apesar da riqueza do país ter crescido nesse período, mais que proporcionalmente a sua população.



Tradicionalmente, os estudiosos do trabalho assalariado sob o capitalismo, vêm investigando a exploração do trabalhador no processo produtivo, ou seja, através da expropriação do valor do trabalho excedente, fonte do lucro, seiva vital da acumulação capitalista. De alguns anos para cá, alguns estudiosos começaram a investigar também a extorsão que se dá no rebaixamento das condições urbanas de vida dos trabalhadores, como expediente da redução do custo de reprodução da força de trabalho, o que permite, também, a elevação da taxa de acumulação. A esse rebaixamento através da produção do espaço construído, Lúcio Kowarick deu o nome de “espoliação urbana”. Ela se dá não só através da habitação e do saneamento, mas também através da produção do “perto e do longe”, da distribuição territorial da poluição atmosférica, enfim, de todos os elementos que constituem o ambiente construtivo.

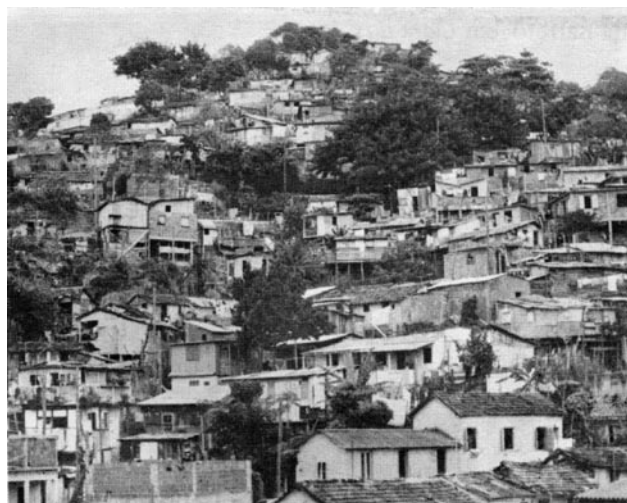
A tendência à dilapidação da força de trabalho acima descrita, vem acompanhando a desde sua formação no final do século XIX, permanecendo pelas décadas seguintes e atingindo seu apogeu (esperamos) na década de 70. Juntamente com outras determinações elas foram decisivas no rebaixamento das condições de moradia do nosso povo, inclusive na transformação do modelo da casa alugada para a casa própria.

## NO INÍCIO DO SÉCULO ERA ASSIM...

“O subúrbio propriamente dito é uma longa faixa de terra que se alonga, desde o Rocha ou São Francisco Xavier até Sapopemba, tendo para eixo a linha férrea da Central... Há casas, casinhas, casebres, barracões, choças por toda a parte onde se possa fincar quatro estacas de pau e uni-las por paredes duvidosas. Todo o material para essas construções serve: são latas de fósforos distendidas, telhas velhas, folhas de zinco, e, para as nervuras das paredes de taipa, o bambu, que não é barato.”

Lima Barreto, em *Clara dos Anjos*

## HOJE, OITENTA ANOS DEPOIS, É ASSIM...

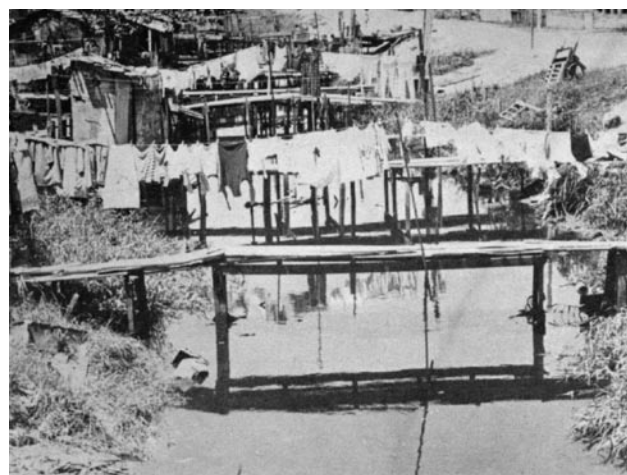


## NO INÍCIO DO SÉCULO ERA ASSIM. . .

“...não há esgotos, não há médicos, não há farmácias. . . os córregos são em geral vales de lama pútrida que, quando chegam as grandes chuvas, se transformam em torrentes, a carregar os mais nauseabundos detritos.”

Lima Barreto, em *Clara dos Anjos*

## HOJE, OITENTA ANOS DEPOIS, É ASSIM...



## NO INÍCIO DO SÉCULO ERA ASSIM. . .

“Nessas horas as estações se enchem e os trens descem cheios... Há gente por toda parte. O interior dos carros está apinhado e os vãos entre eles como que trazem quase metade da lotação de um deles. Muitos viajam com um pé num carro e o outro no imediato, agarrando se com as mãos às grades das plataformas. Outros descem para a cidade sentados na escada de acesso para o interior do vagão; e alguns, mais ousados, dependurados no corrimão de ferro, com um único pé no estribo do veículo.”

Lima Barreto, em *Clara dos Anjos*



## VII. A TERRA URBANA

O capitalismo reforçou a propriedade privada da terra e transformou a em mercadoria. Por isso a terra tem um preço, coisa que praticamente não tinha, nas cidades de duzentos anos atrás.

Quando se compra um terreno compram-se duas coisas: um pedaço da matéria terra, que serve de apoio físico, e uma localização. Na verdade, o que se compra é a localização e o que pesa realmente no preço é a localização. Caso contrário não haveria razão para a enorme diferença de preço existente entre o metro quadrado de um terreno nas ruas centrais ou áreas “nobres” da cidade e os de suas periferias, pois enquanto matéria, enquanto apoio físico, pouca ou nenhuma diferença há entre esses terrenos.

Como já vimos no capítulo anterior, do ponto de vista da localização, há que se considerar dois atributos: os reproduzíveis e os irreproduzíveis pelo trabalho humano. Dentre os primeiros incluem-se a disponibilidade de redes de saneamento, de pavimentação, de iluminação pública etc. Esses melhoramentos podem, em princípio, ser implantados em toda e qualquer rua. Na Alemanha, nos Estados Unidos, na Suécia, todos os terrenos urbanos (e a maioria dos rurais) tem todos os melhoramentos possíveis, inclusive telefone, serviço de correios etc. Nem por isso seus metros quadrados tem o mesmo preço. Isso ocorre porque eles diferem quanto a um aspecto fundamental: suas localizações.

A localização (no sentido restrito), de um terreno urbano, refere-se a sua acessibilidade a todos os demais pontos da cidade, especialmente aos pontos valorizados, ou seja, aqueles aos quais as classes de mais alta renda e suas atividades econômicas conferem importância. Dentre estes destacam-se aqueles para os quais essas classes fazem um grande número de viagens. Nas cidades brasileiras, o principal desses pontos ainda é o centro da cidade, em que pese o fato daquele número ter caído, principalmente a partir dos anos 60. Embora a maioria das viagens urbanas das classes média e acima da média não seja para o centro, ainda permanece verdadeiro o fato de que a área que mais atrai viagens daquelas classes é o centro da cidade. Outros pontos vitais são as áreas nas direções de crescimento dos centros, os chamados “centros novos”, como a região da Paulista/Faria Lima em São Paulo, o eixo Copacabana/Leblon no Rio, a Savassi em Belo Horizonte, a região da Independência/24 de outubro em Porto Alegre, ou o eixo Avenida Sete Barra em Salvador.

Conforme vimos anteriormente, as localizações, enquanto acessibilidade, são produzidas socialmente sob o comando da classe dominante que para isso aciona o Estado, os empreendedores imobiliários e a ideologia. Vimos que o “fora de mão”, o “perto” e o “longe” são produzidos, não somente através da utilização diferenciada pelas classes sociais dos meios de transporte, mas também, e especialmente, através da produção localizada dos próprios “pontos”, zonas, bairros ou edifícios interligados por esses meios. Até mesmo certos atributos de localização aparentemente “naturais”, como a vista sobre o Pão de Açúcar, por exemplo, dependem de um processo de produção da cidade para poderem ser usufruídos (consumidos).

O preço da terra urbana decorre, em primeiro lugar, de sua acessibilidade e em segundo lugar, dos serviços públicos de que dispõe. Ele representa, portanto, a cristalização do tempo de trabalho socialmente necessário dispendido na produção da sua localização, ou seja, da cidade inteira, e também do tempo dispendido na produção daqueles equipamentos urbanos que não envolvem deslocamento para serem consumidos (infra-estrutura de água, esgotos, pavimentação, etc.). Finalmente o preço da terra incorpora também rendas. As rendas

fundiárias são rendimentos retirados dos setores produtivos auferidos pelo proprietário da terra, tendo como única razão o fato dele deter a propriedade de um pedaço do globo terrestre e monopolizar com isto o controle do direito das pessoas de habitarem nesse mesmo globo.

Assim encarada, a terra localização é um produto do trabalho humano mas não pode ser reproduzida pelo trabalho humano. Não é possível produzir duas esquinas da Avenida Ipiranga com São João, nem duas esquinas da Avenida Rio Branco com Presidente Vargas, pois para isso seria necessário reproduzir toda a cidade de São Paulo e toda a cidade do Rio de Janeiro, e mesmo assim, não evidentemente, como um cenário de Hollywood. O preço da terra é idêntico ao daquela categoria de bens que, segundo Marx, são produtos do trabalho humano mas não podem ser reproduzidas por esse mesmo trabalho, como as obras-primas e as antigüidades.

A real valorização da terra (descontada a inflação) num período dado, resulta do trabalho humano dispendido na produção da cidade nesse período: construção de suas ruas, suas casas, seus escritórios, seus loteamentos, suas redes de água, suas igrejas, de tudo enfim. O valor desse trabalho é embolsado por aqueles que foram proprietários da terra no período considerado. A propriedade privada da terra funciona assim como um maravilhoso canudinho através do qual os proprietários fundiários sugam o suco representado pelo valor do trabalho de toda a sociedade, dispendido na produção da cidade. Dificilmente se encontrará exemplo mais claro de como funciona a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social. A ideologia burguesa conseguiu, com bastante sucesso aliás, fazer passar por verdade a impressão de que o empresário capitalista é o grande responsável pela produção, o principal responsável pelo lucro e que portanto, este deve pertencer-lhe. Porém, nenhum malabarismo da ideologia burguesa conseguiu até agora fazer alguém acreditar que a valorização real da terra urbana (excluídos os edifícios e eventuais melhorias) decorre do trabalho de seu proprietário, ou seja, decorre do trabalho daquele para cujo bolso vai essa mesma valorização. A obviedade do fato de que o proprietário da terra embolsa o valor do trabalho alheio, aparentemente levou Marx a chamar a atenção para o fato de que isso não é uma particularidade da propriedade e da renda fundiária "... mas é comum a todos os ramos da produção e a todos os produtos no sistema de produção de mercadorias e mais precisamente na produção capitalista, que em seu conjunto é a produção de mercadorias".

A acessibilidade e a disponibilidade dos serviços públicos determinam o preço dos terrenos que, por sua vez, influenciam a conhecida distribuição espacial não só das classes sociais (a chamada segregação urbana) mas também a de seu comércio, serviços e indústrias. Os terrenos melhores (melhor localizados e equipados), ficam com os que podem pagar mais e os piores (os mais afastados e desequipados), ficam para os pobres, embora a recíproca não seja verdadeira. Através do mecanismo de preços, o que se dá, na verdade, é uma distribuição das vantagens e desvantagens da cidade, de suas qualidades e de seus defeitos, todos estes socialmente produzidos, porém privadamente apropriados através da localização pela qual se paga.

Nas cidades americanas, especialmente aquelas que cresceram sob a égide do automóvel, como as da costa do Pacífico, por exemplo, as piores localizações são as centrais. Lá a disponibilidade de serviços públicos não conta, pois estes existem em todos os terrenos, não só da cidade como também do campo. O que realmente distingue um terreno do outro é a acessibilidade. Numa sociedade dominada pelo automóvel, com cidades rasgadas por vias expressas, as piores localizações são, evidentemente, as centrais, congestionadas, com problemas de estacionamento e nas quais, mesmo se dispendo de automóveis, depende-se na verdade de transporte público. Por isso lá a classe média pode morar "longe" (tornando "perto" pelos *freeways*) em

terrenos grandes, ar puro e lindas paisagens. Para os pobres, sobram as áreas centrais. No Brasil, milhares de trabalhadores não conseguem pagar sequer pelas localizações piores e mais baratas e são obrigados a invadir terrenos. Com a invasão não se paga pela localização, não se paga para ocupar um ponto da crosta terrestre. É a única alternativa para quem a classe dominante não oferece possibilidade de se obter nem casa, nem emprego, nem salário digno. Não precisando pagar, é claro que preferirão invadir terrenos melhor localizados, mais “perto”. Perto dos locais de emprego, de subemprego e de biscates. Por isso os cariocas pobres preferem ocupar os morros mais centrais e os paulistanos pobres preferem ocupar terrenos próximos ao quadrante sudoeste (Santo Amaro e Campo Limpo) do que terrenos na zona leste, tradicionalmente a região pobre da cidade. Para essa zona vão os que só podem pagar pelos piores terrenos. A zona sul é mais perto das classes médias e alta e portanto, mais próxima dos empregos e subempregos representados pelos serviços prestados a essas classes; da empregada doméstica ao lavador de automóveis, do vendedor de flores na rua, ao comprador de jornal velho.

Verificamos então que há um duplo processo de segregação que expulsa os mais pobres para os piores terrenos da cidade. O primeiro é o já conhecido processo que os expulsa para os subúrbios, as periferias. O segundo é o que os expulsa para as periferias que não estão na região onde as camadas de mais alta renda se segregam. Na periferia do quadrante sudoeste de São Paulo, por exemplo, há muito menos pobres que nas periferias das zonas leste, sul e do ABC. Ali, as glebas são reservadas para os loteamentos fechados e há bem menos terras, até mesmo para serem ocupadas.

Por outro lado, o processo de valorização da terra, acima descrito, torna-a presa fácil da especulação. Por isso um traço marcante da ocupação do solo nas cidades, são glebas e terrenos vagos existentes dentro das áreas urbanas. Essa retenção de terra ociosa para fins especulativos representa um pesado ônus para o governo na oferta de serviços públicos à população. Com efeito, quanto mais rarefeita for a implantação urbana, ou seja, quanto mais baixa for a densidade demográfica, maior será a quantidade de obras públicas necessárias para atender uma dada população, maior será a quantidade “per capita” de obras necessárias. A extensão de rede de água, de esgotos, de iluminação pública ou de pavimentação, assim como o percurso dos transportes coletivos ou dos caminhões de coleta de lixo, serão muito maiores para atender a uma mesma população, quanto mais esparsamente distribuída ela estiver.

Para concluir, transcrevemos um dos melhores textos sintéticos jamais escritos sobre a terra urbana e sua propriedade privada. Trata-se de um trecho da Declaração do Fórum *Habitat*, nome que recebeu uma Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976. A ela compareceram entidades (mas não delegações oficiais de governos) de 132 países. Diz o trecho:

“A terra, por sua natureza única e pelo papel crucial que desempenha nos assentamentos humanos, não pode ser tratada como um patrimônio qualquer, controlado pelos indivíduos e sujeito às ineficiências e pressões do mercado. A propriedade privada da terra é também um dos principais instrumentos de acumulação e concentração de riqueza, contribuindo portanto para a injustiça social; sem controle, ela pode tornar-se um obstáculo sério ao planejamento e a implementação de programas de urbanização. A justiça social, a renovação e o desenvolvimento urbanos, a habitação decente e boas condições de saúde para o povo só podem ser conseguidos se a terra for usada segundo os interesses da sociedade como um todo”.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, W. E CHAUTARD, J.L. FGTS: uma política de bem-estar Social. Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1976.  
ANDRADE, Luiz A. Gama de. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Estudos CE-  
BRAP n\* 18.

ARQUITETURA E URBANISMO. Editora Pini, novembro de 1985.

AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luis A. Gama de. Habitação e poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de. Política Habitacional para as classes de baixa renda. IUPERJ, dissertação de mestrado, 1975.

BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas. Brasiliense, Cadernos CEBRAP no 7.

– “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema” in MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Alfa Ômega, 1979.

– “Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos” in VALLADARES, Lícia do P. (org.). Habitação em questão. Zahar, 1979.

BOLAFFI, Gabriel. E CHERKEZIAN, Henry. “BNH bode expiatório” in Novos Estudos CEBRAP, outubro de 1985.

BONDUKI, Nabil. “Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo” in VALLADARES, L. Do P. (org.). Repensando a habitação no Brasil. Zahar, 1982.

BONDUKI, Nabil. “Origens do problema habitacional em São Paulo” in Espaço & Debates, abril de 1985. Conjuntura Econômica, vol. 28, março de 1974.

FERNANDES, Marlene. O BNH e o financiamento do desenvolvimento urbano. UFRJ, dissertação de mestrado, 1980.

FINEP-GAP. Habitação popular: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro, 1985.

GUGLIELMI, Pascoal. Habitação, ordem e progresso. EAESP-FGV dissertação de mestrado, São Paulo, 1984, mimeo.

JACOBI, Pedro. “Autoconstrução: mito e contradições” in Espaço & Debates no 3, setembro de 1981.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. “Autoconstrução, a arquitetura possível” in A produção capitalista da casa (e da cidade).

OLIVEIRA, Francisco de. Economia brasileira: crítica à razão dualista. Vozes-CEBRAP, 1981.

PADIS, Pedro. “Política habitacional e renda fundiária urbana”. FUNDAP, São Paulo, 1978, mimeo.

PERUZZO, Dilvo. Habitação: controle e espoliação. Cortez, 1984.

QUEIRÓZ RIBEIRO, Luis C. de. "Capital imobiliário no Rio de Janeiro: 1870-1930" in Espaço & Debates no 15, 1985.

QUEIRÓZ RIBEIRO, Luis C. de e PECHAMN, Robert M. O que é a questão da moradia. Brasiliense, 1983.

SERRAN, João R. O IAB e a política habitacional brasileira. Schema. São Paulo, 1976.

SOUZA, Berenice G. V. de. O BNH e a política governo. Belo Horizonte, dissertação de mestrado, UFMG, 1974, mimeo.

VALLADARES, Lícia do P. (org.). Habitação em questão. Zahar 1980.

– Repensando a habitação no Brasil. Zahar, 1983.

VERAS, Maura P.B. Vida em conjunto: um estudo da política de habitação popular. PUC-SP, dissertação de mestrado, 1980, mimeo.

VILLAÇA, Flávio. A estrutura territorial da metrópole sul brasileira. FFLCH-USP, tese de doutorado, São Paulo, 1979, mimeo.