

INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E POLÍTICA HABITACIONAL

ERMÍNIA MARICATO

Tese apresentada à Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São Paulo
para obtenção de grau de
Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Celso
M. Lamparelli

DEDALUS - Acervo - FAU-PGR

043.711.58.001. Industria da construcao e politica habitacional /

M333i

e.1

1



20300002702

São Paulo

1984



SUMÁRIO

- 1 - APRESENTAÇÃO

- 2 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE TRABALHO: ARTESANATO, MANUFATURA E INDÚSTRIA AVANÇADA
 - 2.1. - Artesanato e indústria
 - 2.2. - Manufatura e grande indústria
 - 2.3. - Progresso técnico e indústria capitalista
 - 2.4. - Progresso técnico e emprego

- PARTE I - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

- 3 - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - ESTRUTURA DA MANUFATURA

- 4 - POR QUE UMA INDÚSTRIA ATRASADA?
 - 4.1. - A terra urbana
 - 4.2. - O capital financeiro e o capital de promoção
 - 4.3. - O processo de trabalho

- 5 - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E OS SETORES PRODUTIVOS NO BRASIL
 - 5.1. - Estrutura interna do setor e sua relação com o Estado
 - 5.2. - A construção civil na economia nacional: mito e realidade

- 6 - A FORÇA DE TRABALHO NA CONSTRUÇÃO CIVIL: UM MASSACRE DISSIMULADO
- 6.1. - A (super) exploração dos operários da c.c.
 - 6.2. - Jornada de trabalho e salário
 - 6.3. - Rotatividade no trabalho
 - 6.4. - Condições de trabalho na c.c.: alojamento, alimentação e acidentes de trabalho
 - 6.5. - Nível de consciência, organização política e sindicalização dos operários da c.c.

7 - ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS RECENTES SOBRE A CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL

PARTE II - POLÍTICA HABITACIONAL

8 - POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL - A PRESENÇA DO ESTADO

9 - A APROPRIAÇÃO PRIVADA DA CASA E O CONSUMO COLETIVO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS

10 - A LUTA EM TORNO DA PROVISÃO DE HABITAÇÕES, NO BRASIL DOS ANOS 70

- 10.1. - O Sistema Financeiro da Habitação - SFH
 - 10.1.1. - BNH após 1970: rumo ao financiamento de obras urbanas e grandes projetos nacionais
 - 10.1.2. - Causas da orientação dos investimentos do BNH em desenvolvimento urbano 1970/76
 - 10.1.3. - A queda e a recuperação relativa dos investimentos do BNH em habitação popular
 - 10.1.4. - PLANHAP - Novamente a habitação popular nos programas e pronunciamentos. O BNH descobre a classe média baixa
 - 10.1.5. - A população de renda entre 0 e 3 s.m., um desafio que persiste
 - 10.1.6. - Causas para mudança na política habitacional - o papel dos movimentos populares
- 10.2. - A provisão informal de habitações
 - 10.2.1. - O agravamento das condições de habitação no Brasil nos anos 1970/80

- 10.3. - Terra urbana, habitação e o Estado - apenas alguns aspectos
 - 10.3.1. - Lei federal 6766 - contra os loteadores clandestinos
 - 10.3.2. - O projeto de lei de "Reforma Urbana"
- 10.4. - O SFH diante da crise econômica

PARTE III - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: A QUESTÃO DA PRODUTIVIDADE

11 - HABITAÇÃO, UMA MERCADORIA ESPECIAL

- 11.1. - O peso da habitação no custo de reprodução da força de trabalho
- 11.2. - Estrutura de custos da produção e comercialização da habitação no Brasil
- 11.3. - Fatores que causam mudanças na produtividade das edificações

12 - MUDANÇAS TECNOLÓGICAS RECENTES NA PRODUÇÃO CAPITALISTA DA HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL

- 12.1. - Características técnicas e produtivas dos novos processos construtivos
- 12.2. - Origem dos processos construtivos que estão sendo introduzidos no Brasil

13 - CONCLUSÃO: IMPASSE ATUAL E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA HABITACIONAL INSTITUCIONAL

- 13.1. - Para finalizar

BIBLIOGRAFIA

6 - FORÇA DE TRABALHO NA CONSTRUÇÃO CIVIL: UM MASSACRE DISSIMULADO

"O operário Joaquim Oliveira do Nascimento de 28 anos, ficou ontem cerca de meia hora pendurado em um andaime no 13º andar do edifício do nº 3.992 da Avenida Atlântica, em frente à praia de Copacabana no Rio. Joaquim trabalhava em um andaime a 40 metros de altura, quando a corda se rompeu e ele ficou com o pé enrolado pendurado de cabeça para baixo. Um colega que estava no andaime se agarrou às cordas e conseguiu entrar numa janela, Joaquim foi resgatado pelo corpo de bombeiros e levado ao Hospital Miguel Couto com ferimentos em todo o corpo, devido a pancadas que deu contra a estrutura do prédio, em consequência do vento. Ele trabalhava para a firma Paranuá e não tem carteira assinada". *O Estado de São Paulo*, 14/2/1983.

Vamos agora tentar ver o processo de trabalho na construção civil de um outro ângulo: o ângulo da força de trabalho. Vamos tentar dar uma idéia, ainda que geral, de como a força de trabalho se insere no processo de trabalho na construção civil, tão decantada pela sua virtude de grande absorvedora de mão-de-obra. Faremos aqui apenas uma ligeira entrada neste mundo, o do trabalhador da indústria de construção, mundo este convenientemente isolado dos gabinetes administrativos, dos centros de ensino e pesquisa e até da opinião pública em geral através dos veículos de comunicação de massa. É por esse motivo principal que nos trabalhos que romperam com o distanciamento do pesquisador intelectual em relação às condições concre-



tas em que se dá a produção na c.c. (o trabalhador no canteiro), que ficam melhor esclarecidos alguns mitos atribuídos ao setor. Os trabalhos de Sérgio Ferro, Milton Vargas, Ronaldo do Livramento Coutinho, Nair H. Bicalho de Souza, e Sonia Lemos Grandi conduzem ao desvendamento da relação capital versus trabalho na indústria da construção. Uma relação, como veremos de verdadeira guerra unilateral aonde são usados todos os instrumentos, desde os mais objetivos: a parcialidade e morosidade da justiça do trabalho no julgamento de processos, a repressão policial direta, até os subjetivos: o baixo nível de consciência e informação do trabalhador e a coação psicológica através da divisão de papéis no canteiro. A sujeição do trabalhador a altas taxas de acidentes, extensas jornadas de trabalho, precaríssimas condições de trabalho, e remuneração aviltante mostram a que preço tem sido construído o ambiente físico no Brasil e a que preço se faz a acumulação de capital no setor e nos setores que são por eles beneficiados.

6.1. - A (super) exploração dos operários da c.c. (1)

Em 1976 a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, (PNAD), IBGE, dá um total de 1.304.000 pessoas trabalhando na construção civil no primeiro semestre de 1970, enquanto que para o mesmo período o Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO) nos indica um total de 564.395 indivíduos. Segundo Ferreira (1976), a explicação para tal discrepância está no fato de que a maior parte dos trabalhadores que responderem pertencer ao ramo da construção civil não eram registrados e, portanto, não entraram na contabilização do DNMO (2).

- (1) Junto da bibliografia já referida, vamos utilizar informações que são produto de observação pessoal da nossa (modesta) experiência junto a diversos canteiros de obras. Além disso lançaremos mão aqui de *relatos* de trabalhadores e empregadores da construção civil por entender que dependendo da informação que se busca nada substitui o *efeito* das palavras dos envolvidos diretamente no processo de trabalho.
- (2) A PNAD se faz através da entrevista domiciliar, atingindo portanto toda a população economicamente ativa do país. Os dados do DNMO são fornecidos pelas empresas anualmente ao Ministério do Trabalho (Lei dos 2/3, arts. 352 e 371 da Consolidação das Leis do Trabalho).

Ainda segundo esse mesmo órgão, de 21.726 empresas existentes no se tor, 6.390 (mais de um terço, portanto) declararam não possuir em-
pregados. Pelos dados dos vários estudos efetuados a que citaremos
durante a esta exposição sobre a força de trabalho na c.c., podemos
afirmar com segurança, como o faz Ferreira, que a maior parte delas,
burlam as leis sociais relativas a registros, encargos trabalhistas,
etc. (Ferreira, 1976: 48 e 41. Ver também Werneck, 1978, e Villela,
1981).

Uma parte dessas empresas são empreiteiras de mão-de-
obra que trabalham para construtoras que preferem aliviar-se do far
do representado pela administração da mão-de-obra, um fardo pesado
que envolve aspectos subjetivos e muita violência, além das constan-
tes burlas à legislação trabalhista. Os "gatos", como são conheci-
dos no jargão da c.c., encarregam-se de arrumar a mão-de-obra e ad-
ministrá-la para as construtoras. Grandi entrevistou 15 empresas
construtoras de tamanhos grande, média e pequena, 13 das quais uti-
lizam empreitada de mão-de-obra sendo que duas delas trabalham ape-
nas com mão-de-obra empreitada, isto é, não tem empregados na obra,
apenas administrativos. Nesses casos as empresas não se obrigam a
assumir as questões trabalhistas e os problemas com a mão-de-obra.
São dessa forma beneficiadas pela "ficha" limpa diante da justiça
do Trabalho, o que é importante nas concorrências públicas, (Gran-
di, 1979).

Além da falta de registro, as pesquisas realizadas di-
retamente com operários da c.c. mostram procedimentos que vão além.
Vamos citar aqui os procedimentos mais generalizados:

1) não pagamento ou pagamento parcial do aviso prê-
vio:

"Eles pagam 48 horas de aviso breve, só. A gente tem di-
reito a 240, mas eles só pagam 48 h. Eu nunca reclamei porque todo
mundo recebe 48 e ninguém reclama"(entrevista com operário, in Gran-
di, 1979:23).

2) o não pagamento do adicional de horas extras previs-
to por lei:

"... tem umas firmas que pagam, outras já não pagam sá
be? Vem tudo como hora normal, se a pessoa fizê duzentas horas, vem tu

do normal... (ajudante Ademir, entrevista, in Souza, 1978:114).

3) "enganos" no cálculo das horas trabalhadas permitidos pela forma oral do contrato. Souza se refere a esse procedimento comum: "Fato generalizado, para todas as categorias operárias da obra, o erro do pagamento é um comportamento institucionalizado pela empresa. Muitos trabalhadores desinformados, inclusive praticamente analfabetos, têm certa dificuldade para calcular os seus salários semanais. Além disso, acostumados aos salários extremamente baixos da área rural, sentem-se animados com a parcela do mínimo que recebem a cada sábado (serventes). Assim, muitas vezes as pequenas quantias não pagas passam despercebidas" (3) (Souza, 1978: p. 125).

Ou visto do ângulo de um servente de pedreiro: "Tem muito conhecido aqui em Brasília e todos eles faz queixa de firma. Uma não paga direito outra enrola tantas hora, todos eles conta nê. Aqui são quase toda firma que estão falhando pagamento" (entrevista servente Jacinto, in Souza, 1978: 125).

4) Obrigatoriedade de fazer a "virada" ou o "serão": jornada ininterrupta de trabalho de 14 a 22 horas, parando apenas para almoço, jantar e café. A legislação trabalhista prevê até duas horas extras de trabalho, no máximo, o que torna a extensão da jornada tal como costuma se dar na c.c., uma prática ilegal.

"Que nem o menino que morava aí, que é cunhado desse aí, que mudou hoje. Ele fazia três virada! Três virada por semana. Das sete, o dia, a noite e o outro dia até as cinco horas. Se não fizesse, mandavam embora, já tava na relação" (entrevista carpinteiro João, in Souza, 1978:119).

A maior extensão da jornada de trabalho, permite à empresa contratar um número menor de trabalhadores e com isso diminuir as despesas com encargos trabalhistas.

(3) Apesar da observação correta de Souza, o engano no cálculo das horas trabalhadas é, das burlas do empregador com relação à força de trabalho a que recebe mais investidas contrárias dos operários que, em geral, não têm conhecimento de seus direitos legais mas controlam relativamente bem o número de horas trabalhadas.

5) Formas de pressão para que o trabalhador se demita evitando à empresa despesas com aviso prévio e 10% sobre o FGTS.

"Ela fica transferindo a gente, sacaneia a gente pra caramba (...) sacaneia com a gente, bota a gente trinta dias num canteiro, no outro, noventa para outro. Então às vez a gente resolve a atê pedir a conta" (eletricista Geraldo, in Souza, 1978:136).

"Os patrões exigem muito, aquilo que ele não pode dar (...) procuram prejudicar um empregado porque ele responde ao mestre-de-obra ou ao encarregado que ele não é máquina. Daí o encarregado transfere para os lugares mais difíceis, para ficar difícil de tomar condução (...). As empresas fazem pressão para o indivíduo pedir a conta: transferir, manda produzir o que não pode, chama atenção toda hora, o encarregado, a mando do mestre que é mandado pela empresa enche o saco do cara até ele se alterar e falar palavrão, arrumar briga. Aí ele é dispensado por justa causa. Fazem isso pro empregado perder os direitos" (mestre-de-obras, in Grandi, 1979:169).

Em ambas as entrevistas, uma realizada em Brasília com um operário e outra em São Paulo com um mestre-de-obras (que se encontrava desgostoso com a empresa onde trabalhava), podemos observar a mesma tática, os mesmos procedimentos que irão influir na intensa rotatividade do emprego.

Poderíamos continuar seguindo a lista: demissões são assinadas em branco no mesmo instante em que é assinada a admissão, o FGTS é utilizado como compensação na negociação da despedida, como se fosse um fundo da empresa, um benefício deste ao trabalhador, evitando assim que a empresa pague os encargos trabalhistas previstos na lei, e etc., etc. A falta de fiscalização, a ausência de sindicatos combativos de trabalhadores e a parcialidade da Justiça do Trabalho o baixo nível de consciência, organização e escolaridade dos trabalhadores asseguram a impunidade das empresas em relação às práticas descritas.

"A empresa usa a Justiça do Trabalho como um órgão ou elemento para diminuir o valor da indenização principalmente porque existe a possibilidade de conciliação - o acordo trabalhista é muito valorizado pela Justiça do Trabalho. Entre o momento de despedida, a

procura do Sindicato ou da Justiça do Trabalho e a audiência, o empregador já vai encontrar o empregado em uma situação difícil e o acordo é feito na base dos 50% do valor legal" (representante do Sindicato dos Trabalhadores de Construção Civil em São Paulo, in Grandi, 1979:110).

6.2. - Jornada de trabalho e salário

A manutenção de baixos salários é condição para o trabalhador se submeter ao aumento de sua jornada de trabalho, procurando com as horas extras diárias ou os expedientes de "serão", "virada" e "dobra" complementar seus rendimentos.

Os salários da indústria da construção além de situarem-se entre os mais baixos, referem-se apenas a trabalhadores do sexo masculino praticamente (a c.c. não emprega mulheres e crianças cujos ganhos em geral são menores) e destes 68% são chefes de domicílio, enquanto que na indústria de transformação apenas 47% são chefes de domicílio como aponta Vargas, com dados de Werneck (Vargas, 1983:206).

Em 1973, das 1.511.993 pessoas do sexo masculino empregadas na construção civil, 33,5% ganhavam até 1 salário mínimo (s.m.) e 41,9% entre 1 e 2 s.m. perfazendo um total de 75,4% de trabalhadores que ganhavam até 2 s.m. (Werneck, 1978:74).

Nos meses anteriores ao dissídio coletivo (março, abril) aumentam as dispensas dos trabalhadores da c.c.. Após maio, o número de dispensas diminui (Werneck, 1978; Grandi, 1979). Essa rotatividade forçada do trabalhador permite à empresa burlar o novo aumento e pagar um salário menor aos novos admitidos. Não são raros os casos de trabalhadores que durante vários anos de casa, em uma mesma empresa, são recontratados várias vezes (há também a vantagem para a firma de se desobrigar a dar as férias relativas a um ano de trabalho. Ver a respeito entrevistas em Grandi, 1979).

Para melhorar o nível salarial o trabalhador estende a jornada de trabalho ou a intensifica combinando "tarefas", ou seja, um trabalho pelo qual ele vai ganhar uma quantia ajustada, ficando

do a seu critério a duração do mesmo (4).

A jornada de dez horas diárias de trabalho é hábito na c.c. Em alguns períodos a jornada vai para 13 horas diárias. O regime de pagamento mais frequente, salário-hora, facilita os acordos acerca da extensão extraordinária da jornada "normal".

Valladares assim descreve a "dobra", jornada de trabalho de 36 horas com 8 horas de interrupção, levada a efeito na construção do metrô do Rio de Janeiro:

"A dobra consistia em começar o trabalho às 7, interromper 2 horas para almoço, continuar até as 19 hs, interromper 2 horas para o jantar, emendar até às 7 da manhã do dia seguinte, interromper por uma hora para o café da manhã, retomar o trabalho até a hora do almoço, parar duas horas para almoçar e seguir até às 19 horas quando, enfim, a dobra se dava por encerrada" (Valladares, 1982: 71) (5).

Souza assim descreve o "serão" e a "virada"

"O "serão" corresponde ao horário extra entre 18:00 ou 19:00 horas até 20:00 horas ou 21:00 horas" (Souza, 1978:115).

A necessidade de encerrar determinadas etapas para permitir o prosseguimento da obra, impõe aos trabalhadores o prolongamento da jornada noite a dentro. Isto ocorre principalmente na fase da concretagem, quando os trabalhadores são "obrigados" a participar das "viradas de concreto" (Souza, 1978:117).

Essa exploração intensiva da força de trabalho, vista muitas vezes como um benefício concedido ao trabalhador pela empresa

(4) A tarefa é um meio de aumentar a produtividade do trabalho. Os empregados apelam muito para essa forma de acordo, pois através dela é possível obter maior empenho do operário no trabalho. Para o trabalhador, essa forma permite decidir sobre seu próprio horário de trabalho, podendo até diminuí-lo na medida em que intensifica o trabalho.

(5) Essas informações foram extraídas por Valladares do *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4/9/77.

jã que lhe permite melhorar o salário, só é possível na medida em que a maior parte da força de trabalho na indústria da construção é jovem e se encontra na plenitude de sua força física (Valladares, 1982; Werneck, 1978; Grandi, 1979). Dela é extraído o máximo, nessa fase, como revela o depoimento do armador Benjamin:

"Era homem de muita força, tinha força demais. Trabalhava bastante sem me preocupã. Pega na coisa assim, achã aquilo muito pouco. Trabalhava bastante, tranquilo, e hoje, em dia num dá mais. Chega aquela hora, num dá mais. Eu faço uma virada por exemplo, noutro dia tô prá morrer. Todo doído, todo quebrado. De primeiro eu num sentia nada disso" (Souza, 1978:118).

Ou o depoimento de um poceiro (6)

"Porque o serviço esgota muito, sabe, de hora, hora e meia o sujeito derrama um litro de suor, litro e meio de suor" (Souza, 1978:88).

Ou ainda no depoimento de um empregador:

"Eles fazem muita hora extra. A gente faz para ajudar: dá tarefa e hora-extra. Trabalhar por tarefa para nós é regime normal, a gente paga o salário e mais umas tantas horas extras em cima disso aí. As vezes o sujeito faz dois meses em um" (Grandi, 1979:129).

O esgotamento a que o trabalhador é submetido e o cansaço advindo da extensão ou da intensidade da jornada de trabalho são causas importantes para os incríveis números de acidentes de trabalho registrados para a construção civil.

6.3. - Rotatividade no trabalho

Em 1970, 61% dos trabalhadores da construção civil ti-

(6) O poceiro trabalha na escavação de poços para a construção da fundação do edifício. Muitas vezes a escavação se dá a céu aberto dentro de tubos de 60 cm de diâmetro. Outras vezes o trabalho é feito no interior de uma câmara de pressão, isto é, o trabalhador é submetido a uma pressão maior que a pressão atmosférica.

nham menos de um ano de serviço na empresa. É o setor de maior rotatividade de trabalho entre as atividades industriais, comerciais e de serviços (Werneck, 1978:65).

Os dados de 1970, recolhidos do DNMO por Werneck para todo o Brasil, são confirmados por um estudo realizado pela FIPE para Grande São Paulo, no período de janeiro a dezembro de 1975, quando a indústria da construção lidera novamente o índice de rotatividade (TABELA 6).

Considerando o grande número de empregados não registrados e considerando que nas pequenas empresas aonde a burla ao registro é maior e a rotatividade no emprego também é maior, podemos concluir que esses dados são bastante subestimados.

Grandi não aceita a explicação freqüente para a rotatividade na indústria da construção: de que ela se deve às características (técnicas) do processo de trabalho, pois além de demonstrar que parte das demissões se dá para evitar o aumento salarial (meses anteriores ao dissídio) e parte se dá ainda no período de experimentação (3 meses iniciais da admissão do operário), as causas mais freqüentes para dispensa de operários não é o término da obra ou de etapas da mesma, como revela pesquisa feita junto aos empregadores. Segundo estes, as principais causas para a dispensa do operário são: a baixa produtividade, a insubordinação, a má qualidade de serviço e a negligência.

Segundo o presidente da APEOP, Almeida Guedes, nas obras públicas de São Paulo em 1977, dos 95 mil trabalhadores empregados 74.808 foram admitidos e 75.475 demitidos.

Concordamos com Grandi quando afirma que a rotatividade do emprego existente no Brasil independe (em parte) do FGTS, independe ainda do ramo de atividade, porque ela é antes de mais nada inerente ao processo de compra e venda da força de trabalho sob o capital. A acentuação da rotatividade da força de trabalho na c.c., entretanto, ao nosso ver, está relacionada com o processo de trabalho, um processo de trabalho calçado na exploração intensiva e extensiva da mão-de-obra.

TABELA 6 - ÍNDICES MÉDIOS TOTAIS DE ROTATIVIDADE NA GRANDE SÃO PAULO; 1975

	Índice de Rotatividade					
	Indústria Metalúrgica	Ind. de Materiais Elétrico e Eletrônico	Ind. Automobilística e de Rep. de Veículos	Indústria de Construção Civil	Estabelecimentos Bancários	
Janeiro	1,24	10,44	12,39	10,56	0,14	
Fevereiro	4,80	3,38	20,00	10,78	4,46	
Março	4,87	4,82	3,98	8,78	2,16	
Abril	4,56	4,90	2,21	11,70	2,78	
Maior	3,90	4,79	4,56	6,95	0,32	
Junho	5,03	5,45	4,11	8,67	1,99	
Julho	5,29	5,46	4,74	10,34	2,12	
Agosto	5,14	5,07	6,36	9,26	2,32	
Setembro	4,64	5,41	7,61	11,38	1,91	
Outubro	4,99	5,10	4,30	8,39	1,62	
Novembro	4,27	5,03	2,14	9,99	2,15	
Dezembro	3,34	3,10	4,19	8,86	1,94	

Fonte: Elaborada a partir da Tabela de Índices Médios Totais de Rotatividade e Emprego na GSP: 1975, FIPE, "Elaboração dos Índices de Rotatividade de Mão-de-Obra, Dados de 1975". Dezembro, 1977. Extraído de Grandi, 1979:8.

6.4. - Condições de trabalho na c.c.: alojamento, alimentação e acidentes de trabalho.

Engana-se quem julga que o relato feito, sobre a força de trabalho na indústria da construção, deu conta dos aspectos mais dramáticos que cercam o assunto. Talvez o lado mais patético do tema seja o que se segue: o que diz respeito às condições de trabalho, alojamento, alimentação e falta de segurança.

Parte dos operários da indústria da construção se alojam nos canteiros de obras, em situação improvisada. A porcentagem de operários que vivem no canteiro varia conforme a obra, mas em geral é sempre maior nas grandes obras. Na construção do metrô do Rio de Janeiro, 67,4% dos 14.000 operários distribuíam-se nos alojamentos dos vários canteiros compondo um número que variava de 1.300 a 2.000 operários.

O alojamento, tido muitas vezes como um benefício ou concessão feita ao trabalhador, é fundamental para o processo produtivo que tem o operário à mão, mais disponível para a extensão da jornada de trabalho. A cantina, instalada em grandes canteiros para o fornecimento da alimentação também surge para resolver um problema de difícil solução, o da alimentação para os que residem no canteiro. Em pequenos canteiros, os operários fazem sua própria comida, no mesmo local em que dormem e passam as horas livres. Nos grandes canteiros, a empresa pode contratar ou ceder a concessão para uma firma suprir a alimentação que será descontada no salário ou cobrada dos operários. A providência em relação à alimentação permite à empresa beneficiar-se de incentivos fiscais se ela está inscrita no Programa de Alimentação do Trabalhador (7).

Os alojamentos são freqüentemente insalubres, anti-higiênicos, congestionados, com a presença freqüente de pulgas, ratos, perceijos e baratas (8). Num dos alojamentos, do canteiro do metrô do Rio de Janeiro, havia 4 banheiros para 250 homens (Valladares, 1982:73). As camas são construídas improvisadamente com madeira de

(7) Lei Federal 6.321 de 1976.

(8) Ver Souza, 1978; Grandi, 1979; Valladares, 1982; Vargas, 1983.

construção e os colchões, em geral pedaços de "espuma" pouco espessa e são usados freqüentemente sem lençóis.

A alimentação através das cantinas foi a grande responsável pelos nove quebra-quebras executados pelos operários da construção do metrô do Rio de Janeiro, no ano de 1978. As acusações eram de que a comida estava azeda em alguns casos, crua em outros. Os operários reclamavam ainda da pequena quantidade que era destinada a cada um e da ocorrência de pedras, barbantes, vidro e insetos no alimento servido (Valladares, 1982). O alimento quando produzido pelos próprios operários podem não apresentar esses problemas, porém está bem longe de constituir uma refeição saudável e completa. Um sanduíche de mortadela e um guaraná também são refeições bastante comuns nos pequenos canteiros.

Tanto a alimentação quanto o alojamento são utilizados para controle da força de trabalho na indústria da construção. Esse controle, entretanto, assume formas bem menos sutis em alguns casos, em que a "segurança" do acampamento e do canteiro é garantida por empresa especializada no assunto. O controle de entradas e saídas, a manutenção da ordem e da disciplina, podem inclusive incluir espancamentos ou cárceres privados com "pau de arara" (9)

Um empregador da construção civil justifica a existência de celas em canteiros de obras:

(...) celas (são) necessárias numa obra que emprega 1.600 homens, a maioria despreparada e sem qualificação, que chega dos seus locais de origem com vícios e provoca incidentes a todo momento" (Grandí, 1979:89).

A indústria da construção é, sem dúvida, a que apresenta o maior número de acidentados com perda de tempo de trabalho, não apenas pelo grande número de trabalhadores que reúne mas também pela alta insegurança que esse trabalho apresenta. O INPS fornece da-

(9) Ver dados em Valladares, 1982; *Folha da Tarde*, 24/11/77-SP; *Jornal da Tarde* "O Repórter" - Rio de Janeiro; *Jornal da Tarde* 14/1/76, *O Estado de São Paulo* 15/1/76 e 16/1/76, ambos de São Paulo.

dos supreendentes acerca da acidentalidade dos operários da construção civil entre seus segurados. Entre 1971 e 75, são registrados os seguintes dados:

TABELA 7 - ACIDENTE DE TRABALHO COM PERDA DE TEMPO - SEGURADOS DO INPS - BRASIL 1971-75.

ANO	NÚMERO ACIDENTES INDÚSTRIA E AGROPECUÁRIA	NÚMERO ACIDENTES C.C.	OUTROS SETORES/ C.C.	ÍNDICE % EMPREGADOS ACID.C.C.
1971	1.038.722	326.482	31,43	—
1972	1.085.352	372.085	34,28	34,51
1973	1.205.129	413.118	34,27	31,94
1974	1.355.598	464.699	34,28	27,62
1975	1.383.229	506.594	36,62	29,89

Fonte: INPS - Diretoria de Planejamento, Assessoria de Estatística.

A alta porcentagem dos trabalhadores acidentados (mais de um terço dos empregados da c.c.) deixam realmente margem a dúvidas sobre a veracidade dos dados. Ainda mais se tivermos em conta que uma parte dos acidentes não são computados na medida em que o trabalhador não é registrado e, portanto, não se enquadra entre os segurados do INPS (10).

Valladares nota que em 1977, durante a construção do metrô do Rio de Janeiro, o Hospital Souza Aguiar registrou a entrada de 3221 trabalhadores acidentados, dos 11.300 empregados. A proporção de acidentes sobre os empregados nesse caso foi de 28,4%, menor do que a registrada pelo INPS porém bastante alta também e próxima da terça parte.

Segundo o engenheiro de segurança Samuel Belk, em 1979, a construção civil foi responsável por 500 mil acidentes de trabalho aproximadamente, dos quase dois milhões registrados pelo INPS. Ainda segundo o engenheiro, durante os anos 70 a indústria da construção matou mais de 12 mil pessoas e incapacitou para o trabalho 100 mil o

(10) De acordo com os dados do INPS, apenas três setores competem com a c.c. em relação à frequência de acidentes de trabalho: a indústria extrativa vegetal, a indústria de madeira e cortiça e indústria de derivados de petróleo e hulha.

perários (11).

Uma prática corrente nos canteiros de obra talvez este ja impulsionando este número para cima. Trata-se de registrar o operário no instante do acidente. O empregador registra com data anterior ao dia do acidente e dessa forma o operário acidentado pode se valer da previdência social (12). O que não deixa, entretanto, de marcar o trabalho c.c. como extremamente inseguro.

A maior parte dos acidentes se devem a contusões, pancadas e quedas sem maior gravidade, porém a construção civil lidera o número de óbitos por acidente do trabalho.

Os médicos Mounif El Hayer e Maria Helena Pacheco, auxiliados pelo então estudante de medicina Douglas Catan, pesquisaram os óbitos por acidentes de trabalho durante os anos de 1971 a 1973 em São Paulo e apresentaram o resultado dessa pesquisa no Congresso de Medicina Legal, promovido pelo Instituto Médico Legal em dezembro de 1974. O maior número de óbitos por acidente de trabalho pertencem ao setor da construção civil: operários e serventes. As formas mais frequentes de morte são quedas de locais altos, soterramentos, queda de objetos (traumatismo craniano ou lesões corporais em geral) e queimaduras (13).

A falta de equipamento de segurança (chapéu, botas, luvas, bandejas para o trabalho em local muito alto) é apontada como uma das principais causas para os acidentes. Algumas empresas tentam vender o equipamento de uso pessoal aos seus operários que preferem não dispendir dinheiro nessa compra. A fiscalização do Ministério do Trabalho é absolutamente ineficaz (ausente) e em muitos casos corrupta (14). Não podemos deixar de lembrar, entretanto, a influência

(11) *Jornal Folha de S. Paulo (FSP)*, 24/2/80

(12) Segundo entrevista realizada por nós com arquiteto responsável por acompanhamento de obra.

(13) Segundo levantamento feito pelo SESI e pela Associação Brasileira de Prevenção de Acidentes da Cidade de São Paulo, as quedas são responsáveis por 70% de acidentes fatais na c.c. (FSP, 20/5/73).

(14) Segundo inúmeras informações sigilosas que obtivemos, das quais, infelizmente, não podemos revelar a fonte.

do grande desgaste físico do trabalhador nesse processo. O eletricitista Aloisio comprova isto:

"Ah! já tenho visto certas coisas que ... por causa de virada de noite. Assim, cara se machuca de noite é virada, é correndo em cima da laje com uma jirica de concreto, ou outra coisa qualquer, ou quebra uma perna ou qualquer coisa, aí pronto, aí ... aí é acidente. E o cara trabalha à noite, tã com sono, vai trabalhar de dia, quando acontece ele se machuca, por causa de que? *Ele tã com sono! O cara tã dormindo em pẽ, aí num sabe como foi que aconteceu!*" (Souza, 1978:118).

Opinião diferente tinha o secretário do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil, Ladislau Konkowski, para quem a maior responsabilidade dos acidentes cabe ao operário "um sujeito que veio da lavoura, geralmente nortista, que não conhece o ramo, que chega em São Paulo a procura de emprego e vai direto trabalhar nas alturas" (15)

Embora reconhecendo que a desinformação do trabalhador seja uma parcela da causa do grande número de acidentes no trabalho, não podemos deixar de nos surpreender que um dirigente sindical de uma categoria tão explorada, enganada e massacrada levante, em primeiro lugar, a responsabilidade dos próprios operários em relação à insegurança no trabalho.

6.5. - Nível de consciência, organização política e sindicalização dos operários da c.c.

Não é nossa intenção, apresentar uma visão idealizada do trabalhador da construção civil, herói cheio de virtudes. Grande parte da categoria é composta de trabalhadores desqualificados, instáveis no trabalho, que mantêm uma relação absolutamente alienada com o trabalho. Têm razão os empreiteiros da construção civil quando chamam atenção, invariavelmente, para o baixo preparo dessa mão-de-obra. Porém, o fato é que os trabalhadores são a grande vítima

(15) FSP. 24/2/80, p. 35.

de uma situação que os mantém desinformados, superexplorados e em condições precárias e inseguras de trabalho. Situação essa que é fundamental para a relação capital-trabalho na indústria da construção, não só em benefício desta mas principalmente como dreno privilegiado de mais-valia e depositário da força de trabalho desqualificada.

Vários fatores tornaram a força de trabalho da indústria da construção uma das categorias mais desunidas, mais despolitizadas, com baixíssimo nível de sindicalização, preparadas para cumprir o papel que o setor espera dela, uma força de trabalho com baixa produtividade mas totalmente disponível a praticamente qualquer remuneração e quaisquer condições de trabalho.

A natureza do processo de trabalho dividido em etapas concorre para a alienação do trabalhador em relação ao processo e ao produto do trabalho (Ferro, 1979). A divisão estanque de trabalho levando à alienação do trabalhador não é característica da c.c. apenas, mas de todo processo industrial, e de forma bem acentuada nos ramos mais avançados tecnologicamente (em geral). O que a indústria da construção apresenta de extraordinário é uma rotatividade de emprego que torna absolutamente impossível o fortalecimento da organização política da categoria. Muitos trabalhadores quando não encontram outro tipo de trabalho empregam-se na c.c. Ela obriga inclusive trabalhadores a uma situação de subempregados ou de empregados temporários que dividem seu tempo entre a lavoura e a c.c. Quando a lavoura permite, eles voltam à zona rural de origem e passam alguns meses lá. Quando as condições não permitem, eles vêm para os centros urbanos trabalhar na c.c. (Souza, 1978; Grandi, 1979, Coutinho, 1980).

A instabilidade no trabalho impede a tomada de consciência e a construção de relações políticas no sentido da organização da categoria.

A maior parte dos trabalhadores da c.c. se iniciam muito cedo na força de trabalho ativa, geralmente trabalhando na zona rural, em condições bastante duras. Tem um nível de informação bastante baixo quando ingressa na Indústria da construção. Souza (1978)

mostra qual é a concepção que os trabalhadores mais jovens têm de sindicato, partidos políticos, governo, representação, etc. A significativa história de luta dos operários da c.c. e, Brasília é apagada inclusive pela alta rotatividade da força de trabalho. O intenso desgaste físico da mesma faz com que a grande maioria dos trabalhadores seja sempre jovem, o que significa uma substituição considerável a cada ano. A memória das lutas da categoria não resistem a um movimento tão dinâmico.

A organização política é enfraquecida pela situação de um vasto contingente de mão-de-obra sem qualquer poder de barganha. Sempre há um trabalhador jovem, recém-chegado das não menos duras condições de vida no campo, para substituir um trabalhador demitido.

Acreditamos que as inusitadas revolta dos trabalhadores da c.c. que tiveram lugar na cidade do Rio de Janeiro em 1978, Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Vitória, Volta Redonda e Curitiba em 1979, se deveram em parte, à uma relativa escassez de mão-de-obra no setor, naquele momento. Os quebras, a violência das manifestações, e sua espontaneidade, que tiveram o tratamento de "explosão" pela imprensa, são característicos de uma força de trabalho acostumada a condições violentas, bastante opressivas, e que quando se expressa, o faz de forma violenta (16).

Além desses fatores, entretanto, é preciso dar o devido relevo àquele que é fundamental: a repressão política que cerceou a organização de todos os trabalhadores no Brasil, a partir de 1964, com o início do regime militar. As características específicas da indústria da construção, que dificulta a organização dos trabalhadores, é preciso somar o fechamento político que restringiu a participação política em geral. A cassação de diretorias sindicais e a prisão das lideranças sucedeu uma legislação trabalhista e sindical que destruiu e depois dificultou a mesma organização. Souza (1978) mostra como o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil e do

(16) Ver Valladares, 1982, revista *Isso É* de 8/8/79 ("Greve e Força Selvagem") e ver ainda a imprensa regular dos meses de agosto a novembro de 1979.

Mobiliário de Brasília, criado em 1959, conduz a luta vitoriosa dos trabalhadores em Brasília por um novo salário mínimo e aumento geral de salários, no início dos anos 60. Mostra também como após 64, pouco resta do outrora iniciante mas combativo sindicato junto aos trabalhadores. Apenas os operários mais velhos, que viveram a época guardam as lembranças como se fosse um sonho distante.

O Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil de Ladrilhos Hidráulicos e Produtos de Cimento, de Mármore e Granitos do Município do Rio de Janeiro desconheceu os oito quarteiros que se deram nos canteiros de obras durante a construção do metrô em 1975. Enquanto toda a imprensa deu destaque aos fatos, o jornal do sindicato (*A Voz da Construção*) ignorava os acontecimentos. Esse sindicato tinha apenas 100 sindicalizados nessa ocasião (Valladares, 1982:77).

O Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção e Mobiliário de Brasília registra desde sua criação 36.497 associados dos quais apenas 2.809 estão em dia com as contribuições sindicais, atraídos provavelmente, em sua maioria, pelos serviços médico, odontológico e jurídico oferecidos pelo sindicato. A assistência à saúde através da rede pública oficial contribui para diminuir ainda mais a representatividade desse sindicato, não combativo antes de sua intervenção pelo Ministério do Trabalho em 1964 (Souza, 1978: 198).

Nem a ausência total de herança acerca de organização sindical dos operários originários de campo impediu a mobilização do STICMB, no início dos anos 60, nem seu atrelamento ao aparelho de Estado. Segundo Souza (1978), a vinculação do sindicato ao governo concorreu para o atraso da consciência de classe dos trabalhadores, mas não impediu que se desenvolvesse um processo de luta de massa, que foi interrompida no 1º de abril de 1964 com a intervenção nos sindicatos e a repressão violenta sobre os trabalhadores.

7 - ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS RECENTES SOBRE A CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL

Para finalizar a primeira parte do nosso trabalho, dedicada ao estudo da indústria da construção, não podemos deixar de abordar alguns aspectos históricos que poderiam fornecer parte das explicações necessárias para a compreensão de duas características fundamentais do setor: ser maciçamente nacional e bastante poderoso, do ponto de vista político.

De fato, em 1980, entre as maiores empresas do país, das 37 que pertencem à indústria da construção, apenas três são estrangeiras e uma estatal. As sete empresas de edificação que participam desse bloco são todas nacionais. Trata-se de um setor maciçamente privado e nacional, pois entre as empresas de menor porte essa tendência é mais forte (1). Somando a isso, é possível constatar também um grande poder político, principalmente das empresas de maior porte, profundamente ligadas a autoridades administrativas de primeiro escalão dos diversos níveis de governo municipal, estadual e federal. Não temos dúvidas que os *lobbies* formados por essas empresas têm influência determinante nos destinos da política de inves-

(1) É interessante observar que na área de materiais de construção (minerais não metálicos) das 15 maiores empresas, em 1980, cinco eram estrangeiras, apresentando um quadro diferente, portanto, da construção civil. Revista *Negócios em Exame*, "Melhores e Maiores", ed. especial, São Paulo, Abril Tec., set., 1980.

timentos em obras públicas e na política habitacional como veremos adiante.

Como se formou esse setor que tem peso considerável na política econômica?

Para responder a essa pergunta seria necessário aprofundar uma pesquisa acerca da história de cada uma das grandes empresas nacionais da indústria da construção, histórico este que deve ter atrativos semelhantes a história da conquista do Oeste americano (exagerando um pouco). Não estamos nos referindo às famosas caravanas de carroções, que abriram espaço para que o capital ocupasse o território, matando literalmente seus antigos proprietários, os Índios. Mas há semelhança com a bravura e valentia (e com a ajuda do governo) com que alguns pequenos empreiteiros construíram poderosíssimas empresas em menos de 30 anos.

Infelizmente não iremos discorrer sobre esses fatos aqui, mas apenas registrar uma sucessão esquemática de acontecimentos que dizem respeito à evolução de todo o setor.

Até a década de 50, o subsetor de edificações foi mais importante no Brasil do que a construção pesada. Em 1950, edificações respondia por 53% do emprego e 59% da produção do setor (Seplan, 1978). As mudanças políticas por que passou o país após 1930, com a tentativa de industrialização visando a substituição de importações, com o processo de urbanização e verticalização dos centros urbanos, constituíram importante impulso à indústria de construção, fortalecido no fim da Segunda Guerra Mundial com a acentuação do êxodo rural.

No fim desse período, o Estado investe mais diretamente no setor, seja construindo, seja "bancando" as obras de infraestrutura rodoviária, de energia, etc., necessárias ao crescimento industrial. Nessa época foram construídas as rodovias Anhanguera e Anchieta. A Petrobrás e a usina de Volta Redonda são investimentos em setores de base demandados pela industrialização.

Durante o governo de Juscelino Kubstichek, o país inicia uma nova etapa do seu processo de acumulação capitalista, com o ingresso de capital estrangeiro e a ascensão à liderança da economia das empresas produtoras de bens duráveis.

As grandes empresas de construção pesada assumem seu porte capitalista concentrado nessa época e superam em importância as empresas de edificações.

O programa rodoviário do governo Juscelino que buscava a unificação do mercado nacional, a intensificação do processo de urbanização (nesse período a maior parte da população do país deixa de ser rural e passa a ser urbana) que implicava também em adaptar as cidades ao automóvel através de grandes transformações e as obras de barragens hidrelétricas, viabilizaram o surgimento de grandes empresas de construção civil. Ao mesmo tempo em que o Estado começa a se retirar da construção direta das obras, fortalece as empresas privadas nacionais ao exigir que as empresas estrangeiras sejam obrigadas a se associar às nacionais para a construção de barragens. As empresas internacionais que monopolizavam até quase meados do século a construção das grandes obras e que depois enfrentam a concorrência do Estado, (que participa diretamente da construção), começam agora a serem deslocadas pelas empresas privadas nacionais.

O Estado se limita agora ao financiamento, planejamento e gerenciamento do processo (Seplan, 1978).

Na área de edificação uma grande obra capitaliza o sub-setor: Brasília, a nova capital foi construída no planalto central do país. Apesar da produção residencial estar relativamente limitada nos centros urbanos brasileiros, seja pela inflação, seja pela restrição legal aos juros e aluguéis, Brasília pelo seu porte alimentou o crescimento de empresas de construção e também de materiais de construção. O processo de urbanização nas grandes cidades, alimentado pelo êxodo rural e pela baixa oferta de habitações, foi acompanhado do crescimento de favelas e da chamada periferia urbana: crescimento horizontalizado das cidades com ocupação rarefeita através de pequenos lotes com autoconstrução das casas, intermediados por grandes vazios. Acentua-se a prática da especulação com o crescimento da renda imobiliária.

A partir de 1962 o ritmo de crescimento da economia começa a cair. Segundo Singer (1982), o "salto adiante" juscelinista cobrava seu preço. A acumulação de capital que se fizera à base de

uma "poupança forçada" começa a se inviabilizar. O capital público que financiou grande volume de obras bem como subsidiou certos setores (privilegiados) produtores de bens duráveis de consumo, tinha sua origem na emissão de moedas pelo Estado, com a conseqüente elevação dos preços. Uma forma de imposto indireto ou de poupança forçada socializada, disfarçada, provocada pelo Estado. O imposto direto talvez fosse inviável politicamente segundo Singer (1982: 104).

A recessão que continua até 1967 e tem seu ponto alto em 1965 foi acompanhada por grandes mudanças políticas.

As tensões políticas e sociais, motivadas, em grande parte, pelo descontentamento dos assalariados com o distanciamento cada vez maior entre a inflação e os salários reais, culminam em abril de 1964 com a derrubada do governo constituído e a posse de uma junta militar de governo. A política salarial e trabalhista que se seguiu jogou sobre os ombros dos assalariados o peso da recuperação econômica, com a conseqüente deterioração da qualidade de vida das massas urbanas e rurais.

Essa recuperação se baseou na mobilização de recursos não inflacionários. A reforma do fisco permitiu a elevação da receita pública, e também a criação de fundos para fiscais como o FGTS e o PIS (Programa de Integração Social). Os impostos indiretos cresceram de 12,8% do PIB em 1963 para 17,9% em 1968. Os impostos diretos passaram de 5,2% para 8,8% durante o mesmo período.

"Assim a fonte principal dos recursos empregados nas inversões públicas ou que o Estado passou a transferir ao setor privado sob a forma de crédito - pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) ou pelo Banco do Nordeste, etc., continuou sendo os assalariados, como antes, só que a forma como estes recursos passaram a ser 'transferidos' mudou. Em lugar de um aumento crescente do custo de vida, que os salários acompanhavam com atraso, a transferência passou a se dar mediante um aumento decrescente do custo de vida (ao menos entre 1965 e 1972) que não era acompanhado pelos salários. Os lucros, assim acrescidos, eram, em parte, confiscados pelo Estado, que os utilizava para financiar seus próprios investimentos e os do setor privado nos setores considerados prioritários (Singer, 1978: 111).

O fortalecimento de conglomerados, o enfraquecimento de pequenos produtores de bens tradicionais voltados para o consumo interno, bem como de pequenos comerciantes, são mais algumas características, entre outras, que o governo militar imprimiu à economia após 64. A viabilização dessa política contou, é evidente, com a contenção da participação política através de intensa repressão direta além do cerceamento à informação e propaganda dos ideais da doutrina expressa no binômio "segurança e desenvolvimento".

A construção civil foi, sem dúvida, um dos setores mais beneficiados pelo novo modelo político e econômico. As inversões públicas em obras foram bastante vultosas.

A rede rodoviária se expande 12% de 1964 a 1967 e 25% de 1968 a 1972. As inversões do governo em obras públicas foi de 7,7% ao ano, entre 1965 a 1972 e 16,0% ao ano entre 1972 a 1975 (Bonelli e Werneck, 1978). Mais do que transportes, o setor de energia absorve um maior gasto com obras de usinas hidrelétricas e atômicas. Tanto ao nível federal como estadual são criadas empresas estatais centralizadoras, de prestação de serviços (água, esgoto, energia, transporte, comunicações, etc.) que irão manter estreito contato com grandes empreiteiras nacionais e empresas internacionais de consultoria a projetos e fornecedoras de equipamentos. Em 1966, no Estado de São Paulo, é criada a Companhia Energética de São Paulo (CESP), resultante da fusão de firmas geradoras e distribuidoras de energia elétrica. Em 1968 é criada a Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRO). Em 1975 é criada a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), resultado da fusão da Companhia Metropolitana de Água de São Paulo (Comasp) e Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo (Sanesp). A centralização do sistema estadual de água e esgotos numa empresa pública estadual foi orientação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), programa do BNH, criado em 1971. Em 1969 havia sido criada ainda o Desenvolvimento Rodoviário S/A. (DERSA), também no Estado de São Paulo. Estes fatos, concentrados no estado mais poderoso da federação, dão uma idéia das transformações de estrutura administrativa que resultaram em poderosas e centralizadoras empresas estatais, cuja criação foi acompanhada da formação de uma significativa camada de tecnocratas, altos funcionários,

dotados de muitos benefícios e privilégios. Os desmandos administrativos, os exageros no luxo das instalações, os negócios escusos realizados por essas empresas que só agora são divulgados publicamente (ver jornais OESP e JT, agosto, 1983) permitem constatar o grau de liberdade com que agiam essas empresas e seu poderio político.

Se a construção pesada foi altamente beneficiada pelos investimentos públicos diretos, com a orientação política e econômica assumida pelos governos após 64 (o que representou um aprofundamento da orientação do governo de Juscelino Kubsticheck), o subsetor de edificações ingressa efetivamente numa nova fase com o Plano Nacional de Habitação, com a criação do Banco Nacional de Habitação, órgão central do Sistema Financeiro da Habitação. A partir de 1968, quando o Sistema é estruturado em bases mais sólidas graças à criação do FGTS (fundo parafiscal que representa 8% da massa de salários gerida pelo BNH) e do Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo (SBFE). À poupança voluntária, atraída pela correção monetária trimestral, além dos juros, soma-se a poupança compulsória do FGTS, resultando em um volume considerável de recursos criados com a finalidade de alimentar a indústria da construção e, mais especificamente, o setor residencial.

A reação do setor imobiliário não se faz esperar, a partir de 1968, as grandes cidades brasileiras passam por um processo intenso de verticalização, que atinge inicialmente as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e depois Brasília, Belo Horizonte e Porto Alegre, apenas para falar dos principais centros, responsáveis por aproximadamente 60% da área residencial legal construída no país (2).

Durante os anos de euforia econômica, conhecidos como "milagre brasileiro", marcados pelos altos índices de crescimento da

(2) Em Annibal Villela, 1981, p. 36, podem ser encontrados dados sobre área licenciada para construção, com aprovação municipal nessas cidades. Essas informações, levantadas pelo IBGE, precisam ser devidamente relativizadas, em parte, devido à prática de anistia às construções ilegais, o que tenderia a superdimensionar um dado valor em determinado ano (São Paulo em 1972, por exemplo), e também à prática bastante comum de edificações clandestinas em toda a extensão da periferia urbana.

economia brasileira, desde sua recuperação em 1967 até o início da recessão que se segue em 1973, a indústria da construção cresceu a taxas consideráveis porém, menos do que a indústria de transformação como já notamos anteriormente. A partir de 1974, entretanto, com a queda do crescimento da indústria de transformação, a construção civil é fundamental na sustentação do crescimento do PIB, fato que leva alguns autores a considerá-la anticíclica (Seplan, 1979) ou de forte interação interindustrial (Werneck e Bonelli, 1978).

Entre 1968 e 1973, o PIB cresce em média 11,5% enquanto que a indústria da construção 10,9%. Entre 1974 e 1977, o PIB cresce 7,3% e a indústria da construção 11,8% (Bonelli e Werneck, 1978). A crise econômica internacional anunciada pelo impacto do petróleo, que tem início em 1973/74 não atinge, imediatamente, o Brasil com toda a violência com que viria anos mais tarde.

Enquanto a inflação começa a aumentar e passa de um mínimo de 15,5% em 1973 para 77,2% em 1979 e superando os 150% em agosto de 1983 (atingindo níveis maiores do que os verificados anteriormente a 1964), o PIB tem uma diminuição relativa bem como as exportações. De um incremento anual médio de 30% entre 1967 e 1973, o crescimento das exportações passa a 8,8% em 1975, 16,8% em 1976 e 20% em 1977, sustentado por medidas tomadas pelo governo. O fato é que à crise internacional, os administradores da economia brasileira responderam com uma orientação de manutenção do crescimento, manutenção que se fez à custa de um aprofundamento da dívida externa. A crise econômica foi adiada 7 anos, através da entrada dos abundantes petrodólares (3). Em 1979/80, ela eclode com toda a velocidade, alcançando os meados do ano de 1983 com 20% de desempregados entre os trabalhadores industriais em São Paulo (segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo).

Está previsto um aumento da recessão e do desemprego motivados pelas medidas monetaristas impostas pelo acordo do governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que entra em vigor no final de 1983.

Mais uma vez, não cabe aqui desenvolver a história eco

(3) Cf. Paul Singer, "As causas da crise", jornal FSP, 18/8/81.

nômica e política dos anos que marcaram os governos militares no Brasil, após 1964. Vale a pena observar que o período de intenso crescimento econômico 1969/74, é acompanhado também de intensa repressão e que o início da crise marca uma tentativa de "abertura política", a partir de 1975, e uma tentativa que ficou no seu início de uma ligeira distribuição de renda entre os assalariados a partir de 1979. Algumas mobilizações de massa, ora de caráter sindical, ora reivindicatório urbano, marcam a entrada em cena de setores oprimidos, particularmente dos assalariados. Alguns setores de oposição institucional ao regime ditatorial também ganharam mais espaço político através de eleições diretas (ainda que não totalmente livres).

Como já notamos, a indústria da construção foi instrumento para o adiamento da crise econômica. Uma vultosa soma de recursos foi investida pelos governos em obras públicas, de dimensões gigantescas. São algumas delas as inúmeras hidrelétricas construídas por todo território nacional: Tucuruí (PA), Teodoro Sampaio (SP), Porto Primavera (SP), Taguaçu (SP/PR), Itaparica (PE/BA), Sobradinho (BA), Rosana (SP), Paulo Afonso IV (SP), Nova Avanhadava (SP), Samuel (RO), Boa Esperança (PI), Corumbá (GO), Emborcação (MG), Três Irmãos (SP), Balbina (AM), além da faraônica Itaipú (PR/Paraguai). Os metrô de São Paulo e do Rio de Janeiro tiveram sua construção entendida por todo o período de 1968 a 1979, assim como os aeroportos de Manaus, do Rio de Janeiro, de São Paulo e Belo Horizonte, e ainda, também, são desse período as inúmeras grandes obras rodoviárias entre as quais se conta a desastrosa Transamazônica e a questionável Ponte Rio-Niterói. Entre as obras mais recentes e que revelam até mesmo um viés megalomaniaco que tem a ver com a ideologia da construção do "Brasil potência mundial", estão as Centrais Nucleares de Angra dos Reis, a Ferrovia do Aço em Minas Gerais, a Ferrovia dos Carajás (MA/PA) e, em São Paulo, a Paulipetro (perfuração de petróleo) e o Sanegran (projeto de saneamento para a Região Metropolitana de São Paulo). A construção de todas essas obras é acompanhada de denúncias de desmandos, corrupção, arbitrariedade, ou de viabilidade e necessidade social questionáveis (4). Em 1982 e 1983, a im

(4) Estamos deixando de citar aqui as numerosas obras rodoviárias e também obras portuárias de grande importância, pois não é nossa intenção fazer um inventário completo das grandes obras públicas no período mas apenas dar uma idéia desse conjunto.

prensa, refletindo a crise política que atinge os setores até há poucos anos privilegiados com o crescimento econômico, comenta abertamente esses fatos. A tentativa do salto em direção ao crescimento foi longe demais. Todos concordam com isso, até mesmo um de seus maiores articuladores (senão o maior) o ex-ministro da Fazenda e atual ministro do Planejamento Delfim Neto:

"Na verdade fizemos planos muito grandes e muito ambiciosos em várias áreas" (FSP, out., 1982). Até mesmo os empresários da construção pesada reconhecem que o governo exagerou nos investimentos à grandes obras (*Dirigente Construtor*, jul., 1983).

A crise econômica atinge o subsetor de construção pesada a partir de 1977. A orientação de corte nos gastos públicos como estratégia para a crise afetou diretamente o setor, mantido pelos investimentos estatais (5). Já o subsetor de edificações retarda um pouco mais seu retraimento. Em primeiro lugar, porque a política salarial em 1979 tende a aumentar os ganhos dos setores situados entre 0 e 10 s.m. e os empresários da construção reorientaram seus investimentos para os níveis superiores dessas faixas de renda. Em segundo lugar, porque o crescimento da inflação incentiva o investimento em imóveis.

Com o aumento do desemprego, porém, e o fim dessa política de "distribuição parcial de renda", o setor privado de edificação e incorporação imobiliária sente, tardiamente em relação aos outros, os efeitos da crise econômica em 1982/83.

(5) As empresas de construção pesada responderam aos efeitos iniciais da crise econômica com a procura do mercado externo. Em 1979, mais da metade do faturamento de dez das maiores construtoras brasileiras proveio de obras realizadas em países da África e da América Latina, predominando as obras de barragens e estradas. Partiram também para a conquista de mercado externo as empresas de projeto e consultoria e de serviços auxiliares de engenharia (Annibal Villela, 1981, estudo 11).

8 - A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL - A PRESENÇA DO ESTADO

"Não sei, esse negócio aí eu não tenho muita certeza sobre isso aí sabe? ...Ouvi falar nesse BNH. Mas eu vou pedir informação pra me aprofundar nisso aí..."
Entrevista com morador de V. Brasilândia, Município de São Paulo, (Taschner e Mautner, 1982).

A intervenção do Estado na política habitacional brasileira ocupou todos os espaços existentes, a ponto de definir não apenas a política institucional dos setores ligados diretamente ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), mas também parte do que podemos chamar de provisão informal de habitações, onde situamos a autoconstrução, a favela, o loteamento clandestino, etc.

Não há praticamente subsídio à habitação, e a forma maciçamente dominante de provisão de habitações no Brasil é a casa própria.

De fato, as experiências pontuais de habitações subsidiadas, entre 1965 e 1968 e, mais recentemente, a partir de 1976, redundaram em constantes fracassos além de representarem muito pouco quantitativamente, diante das necessidades sociais.

O sucesso do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil desde sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1978, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a

ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

Nesse sentido, o SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações no Brasil, seja através da criação e do fortalecimento de empresas capitalistas ligadas ao financiamento, à produção e à venda de moradias, seja quando disciplinou a drenagem de recursos de poupança voluntária (principalmente cadernetas de poupança) pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e de recursos compulsórios, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma espécie de fundo-desemprego constituído de 8% das folhas salariais dos trabalhadores regidos pela CLT.

O SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, permitiu a realização do financiamento à produção e também o financiamento do consumo. O longo tempo de giro do capital na produção e o longo tempo de circulação da mercadoria habitação foram aliviados por meio da entrada desses recursos. A política de concentração da renda levada a efeito durante o período assinalado, viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário, para a provisão de residências de tipo capitalista (1). A orientação da forma predominante dessa mercadoria só poderia ser a da casa própria, que além de seus aspectos econômicos tem a vantagem de cumprir um importante papel ideológico. Os setores da população beneficiados por essa política constituíram, sem dúvida, um sustentáculo político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. Também os deserdados por essa política habitacional são envolvidos pelas promessas da casa própria: Ao organizar a provisão de residências em moldes capitalistas, centralizada fortemente por organismos federais, de forma autoritária, o Estado excluiu desse mercado a maior parte da população, submetida ao arrocho salarial. Isso representa aproximadamente 77,0% da população que ganha de cinco salários mínimos para baixo.

(1) Segundo empresários imobiliários, de 90 a 95% dos edifícios de apartamentos lançados nas cidades brasileiras têm financiamento através do SFH (JT, 7/5/82 e OESP, 19/2/82).

Como se dá a provisão de habitações para essa maioria da população? Através da autoconstrução ou da construção da casa própria parceladamente, nos horários de folga, utilizando a mão-de-obra familiar, contando, às vezes, com a ajuda de amigos (mais raramente) (2). Essa prática, que implica numa intensificação da dilapidação da força de trabalho, obrigada a trabalhar nos horários de descanso, feriados e fins de semana, vem frequentemente combinada à ocorrência de loteamentos clandestinos ou irregulares, ou mesmo de invasões de terras.

A pequena casa térrea, inacabada, situada num pequeno lote, sem infra-estrutura, cuja construção se arrasta, invariavelmente, por muitos anos, é um padrão que se estende por até dezenas de quilômetros marcando a periferia extensa das nossas grandes cidades.

Dessa forma, sacrificada e precária, é possível para uma parcela dessa população obter a casa própria (frequentemente irregular em relação à legislação municipal).

A alternativa para quem não tem recursos para comprar um lote, mesmo que distante de áreas urbanizadas, mesmo que irregular ou clandestino e sem infra-estrutura, é partir para favelas ou invasões.

Elas consistem na ocupação de terras vazias (em geral áreas públicas) com pequenos barracos, cuja matéria-prima de construção varia entre madeira, papelão, plásticos, placas de metal, (reutilização de materiais usados) ou mesmo materiais de construção convencionais como tijolo, telha e blocos de concreto. Os números impressionantes acerca do crescimento de favelas no Brasil merecerão de nossa parte, neste capítulo, uma abordagem específica.

Essa provisão de habitações que se faz em moldes não capitalistas, embora acarretando um desgaste maior da força de trabalho, certamente está contribuindo com o processo de acumulação de capital quando barateia os custos de mão-de-obra. O custo da habitação é praticamente excluído do custo de reprodução da força de trabalho, porque não é computado nos salários... Note-se ainda que

(2) Ver "Autoconstrução, a arquitetura possível" de Maricato in Maricato, 1979.

os outros níveis do aparelho administrativo praticamente se desobrigaram de atender ao problema, já que com a arrecadação do FGTS, o Banco Nacional da Habitação (BNH) chama a si a centralização de toda a responsabilidade.

9 - A APROPRIAÇÃO PRIVADA DA CASA E O CONSUMO COLETIVO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS

Antes de passar ao desenvolvimento do tema central deste capítulo, gostaríamos de fazer algumas referências à questão da casa própria, e também ao caráter socializante que ela, embora sendo objeto de apropriação privada, assume no interior da estrutura urbana.

Apesar da importância quantitativa das favelas nas áreas urbanas no Brasil, o índice de casas próprias na força de trabalho é bastante alto (1). Através do pequeno lote situado em terras totalmente desurbanizadas e através da construção lenta da pequena casa, foi possível para grande parcela da força de trabalho obter sua habitação, que num primeiro instante é essencialmente valor de uso (Ferro, 1969), mas que pode também tornar-se elemento de extração de renda (Rolnik e Bonduki, 1979).

A ideologia conservadora ligada à casa própria apontada por Harvey (1982) para os países centrais, não deixa de se verificar nos países periféricos (2). Além da propriedade privada da ca

(1) Ver Maricato, in Maricato, 1979.

(2) Apesar de não influir de maneira significativa na oferta de casas próprias no Brasil, a política oficial de habitação propagando bastante essa saída, reconhecendo claramente o papel conservador desempenhado pela propriedade privada da casa.
Ver: Veras, 1980, p. 16; Bolaffi, 1979.

9 - A APROPRIAÇÃO PRIVADA DA CASA E O CONSUMO COLETIVO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS

Antes de passar ao desenvolvimento do tema central deste capítulo, gostaríamos de fazer algumas referências à questão da casa própria, e também ao caráter socializante que ela, embora sendo objeto de apropriação privada, assume no interior da estrutura urbana.

Apesar da importância quantitativa das favelas nas áreas urbanas no Brasil, o índice de casas próprias na força de trabalho é bastante alto. (1). Através do pequeno lote situado em terras totalmente desurbanizadas e através da construção lenta da pequena casa, foi possível para grande parcela da força de trabalho obter sua habitação, que num primeiro instante é essencialmente valor de uso (Ferro, 1969), mas que pode também tornar-se elemento de extração de renda (Rolnik e Bonduki, 1979).

A Ideologia conservadora ligada à casa própria apontada por Harvey (1982) para os países centrais, não deixa de se verificar nos países periféricos (2). Além da propriedade privada da ca

(1) Ver Maricato, in Maricato, 1979.

(2) Apesar de não influir de maneira significativa na oferta de casas próprias no Brasil, a política oficial de habitação propagou de qualquer maneira essa saída, reconhecendo claramente o papel conservador desempenhado pela propriedade privada da casa.

Ver: Veras, 1980, p. 16; Bolaffi, 1979.

sa justificar a idéia geral de propriedade privada e assegurar a defesa da propriedade privada em outras esferas (inclusive dos meios de produção), ela constitui, sem dúvida, um elemento de fragmentação da classe trabalhadora. Dificilmente os moradores de favela, em sua luta pela posse da terra, têm apoio espontâneo de seus vizinhos proprietários de casas, mesmo quando ambos pertencem a faixas de renda semelhantes e às mesmas categorias de trabalhadores, como pudemos verificar, acompanhando casos, na região de S. Matheus ou na região de Grajaú, ambas no município de São Paulo. Após a intervenção pastoral da Igreja Católica ou de militantes de partidos políticos, essa discriminação inicial acentuada contra os favelados tende a desaparecer. É frequente, a administração municipal buscar e receber apoio dos proprietários de casas da periferia urbana para expulsar os favelados de seu local de moradia. Nunca é demais lembrar o que já é bastante sabido: a população favelada não é constituída maciçamente de marginais ou desocupados como se pensou durante muito tempo, mas, sim, de força de trabalho ativa, contando até mesmo com operários da indústria moderna no Brasil (3).

A possibilidade de extrair alguma renda de sua (muitas vezes miserável) propriedade, através do aluguel ou da sua valorização pelo efeito das obras públicas feitas em seu entorno, concorre, sem dúvida, para diminuir o poder de contestação da parcela da classe trabalhadora que é proprietária. A casa própria, mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento, é motivo de grande segurança e sensação de progresso pessoal para o trabalhador (4). Entretanto é preciso chamar atenção para o fato de que outros fatores *objetivos* tornam a casa própria a principal saída

(3) Muitos operários da indústria automobilística (Volkswagen) residem nas favelas de São Bernardo do Campo, conforme pudemos constatar durante o período em que trabalhamos na Secretaria de Planejamento Municipal de SBC. Ver Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo, 1975.

(4) Fazemos essa afirmação baseada na experiência pessoal de acompanhamento do Movimento de Loteamentos Clandestinos da Zona Sul do Município de São Paulo, durante 7 anos.

para a população trabalhadora que quer evitar a favela e a insegurança contra o despejo. De um lado, há a ausência de ofertas de habitações de aluguel a níveis quantitativos razoáveis. De outro lado, a grande rotatividade no emprego e os baixos salários dificultam o pagamento do aluguel, influenciando na restrição da oferta. A casa própria surge aí como um elemento de segurança objetiva contra a rotatividade no emprego (ou o desemprego aberto) e contra o baixo poder aquisitivo, já que os salários mal chegam a cobrir as despesas de alimentação, transporte, saúde, etc.

Se, de fato, a propriedade privada da casa divide os trabalhadores nos locais de moradia, a crescente socialização das condições urbanas de vida leva ao movimento contrário à individualidade do domicílio familiar, quando contrapõe a coletivização crescente do consumo da cidade.

A distribuição desigual dos equipamentos e serviços urbanos pelo território gera os chamados efeitos de "vizinhança" ou "externalidades", conferindo renda aos proprietários privados de imóveis beneficiados direta ou indiretamente pelos investimentos. A luta pela disputa dos investimentos em obras ou equipamentos urbanos opõe trabalhadores, que deles necessitam para sobreviver ou para melhorar as condições de vida, e apropriadores da renda da terra urbana. O caráter coletivo do consumo desses equipamentos e serviços conduz a uma luta coletiva (5).

"A necessidade desses elementos coloca o trabalho em

(5) Lojikine chama a atenção, em meio às contradições do processo capitalista de urbanização, para os aspectos "progressistas" da socialização dos meios de consumo e dos meios de aglomeração espacial. Aponta, entretanto, os limites capitalistas do financiamento desses meios de consumo coletivo na medida em que são despesas sem retorno do ponto de vista do capital. Seu valor de uso específico (coletivo, indivisível, imóvel, durável) onera sua rentabilidade, imobiliza o capital e é inadaptável aos critérios mercantis (não permitem separação entre o serviço e o suporte) (Lojikine, 1981, cap. 11). Pothier, outro autor francês aborda a ligação indissolúvel entre os financiamentos públicos da habitação, dos equipamentos urbanos e da renda da terra (Pothier, 1975, cap. 111).

posição antagônica à da propriedade fundiária e à da apropriação da renda, assim como à dos interesses da construção, que procuram lucrar com a produção dessas mercadorias!! (Harvey, 1982:9).

Queremos dizer com isso que a cidade é palco de uma luta específica que tem a luta maior, entre o capital e o trabalho, como pano de fundo. Essa luta específica é a que se dá em torno do ambiente construído. Em relação a ele, o capital em geral tem certos interesses (infra-estrutura econômica), o capital imobiliário e a indústria da construção, outros (o ambiente construído é mercadoria ou objeto de extração de renda), e a força de trabalho, outros (predominantemente o valor de uso) (Harvey, 1982).

Apesar da casa própria se constituir em elemento de divisão da classe trabalhadora, apesar dela propiciar que trabalhadores, individualmente, se envolvam na apropriação de valores às custas de outros trabalhadores (Harvey, 1982:14), ela não é obstáculo determinante que impeça a organização dos trabalhadores já que interesses comuns no local de trabalho ou de moradia superam essa fragmentação. É preciso considerar ainda a imensa distância que separa os níveis de vida dos trabalhadores nos países capitalistas centrais e em países como o nosso, onde a casa própria não representa absolutamente níveis satisfatórios de habitação.

10 - A LUTA QUE SE TRAVA EM TORNO DA PROVISÃO DE HABITAÇÕES NO BRASIL DOS ANOS 70

As contradições que alimentam a luta que se trava em torno do ambiente construído emergem e ganham destaque em determinadas conjunturas. Embora historicamente promotores imobiliários, construtores e proprietários de terra se associem, e embora até mesmo o capital em geral possa se interessar pela apropriação de renda imobiliária ocasionalmente, o avanço do processo de acumulação de capital e da luta de classes tende a clarear e exacerbar essas contradições, mesmo em países onde esse processo e essa luta sejam, respectivamente, tardio e atrasada como o nosso.

As lutas populares reivindicatórias, que constituem uma novidade nos cenários das grandes cidades brasileiras, a partir de 1975 (invasões de terras vazias, reivindicações de favelados pela posse da terra, movimento de loteamentos clandestinos, etc.) vão ao encontro, de certa forma, do interesse de uma parcela do capital imobiliário que deseja a ampliação do mercado capitalista de habitações (incluindo-se aí também a indústria de materiais de construção). Acontece que uma mudança da política habitacional financeira deve ser precedida, necessariamente, para atingir camadas de poder aquisitivo mais baixo, de uma mudança no estatuto da terra, objeto de intensa especulação sobre o qual o Estado exerce muito pouco controle no Brasil.

Exatamente a partir de 1975 o BNH tenta uma inflexão

(tímida e relativa) de sua política habitacional financeira, e a partir de 1979 a administração federal lança mão de algumas medidas (também tímidas) de controle do uso e do parcelamento do solo (Lei 6.766, projeto de lei reforma urbana e projeto de lei das desapropriações).

Isso deixa claro que a política habitacional institucional inclui também uma política para o solo, seja de intervenção seja de não intervenção como prevaleceu até agora. O fato do Estado fazer "vistas grossas" à ocupação irregular da terra urbana através de invasões, grilagens, ou loteamentos clandestinos é uma forma de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, muitos dos quais recém-chegados do campo, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre a provisão capitalista de habitações e a não capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis.

A ampliação do setor mais moderno do mercado imobiliário, a ampliação das relações capitalistas, portanto, na provisão de habitações, certamente exigirá maior controle desse componente fundamental que é a terra urbana (com consequências também na provisão de equipamentos e serviços urbanos). O avanço da luta de classes ou o avanço do processo de acumulação de capital exigido pela indústria da construção é que funcionarão como alavancas para transformações da política habitacional tal como ela se apresenta.

Nesta segunda parte do nosso trabalho vamos abordar por ordem três aspectos da política habitacional aqui mencionados: a) a orientação dos investimentos do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a política do SHF; b) provisão informal de habitações, ou seja, o agravamento das condições populares de moradia; e, finalmente, c) os instrumentos de que o Estado lança mão para tentar o início de um processo de um maior controle do uso e do parcelamento do solo urbano.

Concentraremos nossas observações num período recente da nossa história, que abrange a década de 1970/1980.

10.1. - O Sistema Financeiro da Habitação (SFH)

10.1.1. - BNH após 1970: rumo ao financiamento de obras urbanas e grandes projetos nacionais

Desde o início da década de 70, o BNH passou sistematicamente a orientar seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais na produção de obras de infra-estrutura urbana, tais como implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário, do sistema viário e pavimentação, da rede de distribuição de energia elétrica, de transporte, de comunicação, de educação e cultura, de serviços públicos, de esgoto de águas pluviais e outras. Além das obras, o BNH se propõe a financiar planos, estudos para elaboração de legislação e projetos.

Essa tendência crescente, do financiamento ao desenvolvimento urbano, que atingiu seu auge em 1976, foi preparada paulatinamente através de resolução e decretos que adaptaram a estrutura do BNH para esse fim.

Originalmente, pela sua lei de criação o BNH já se propunha a investir no saneamento básico, além de investir em habitações (Azevedo e Andrade, 1982).

O saneamento básico foi a porta pela qual o BNH começou a aplicar no desenvolvimento urbano.

A falta de infra-estrutura nos conjuntos habitacionais, motivo de muitas críticas e fracassos dos empreendimentos populares do BNH, também serviu para justificar sua investida no financiamento de obras urbanas (Azevedo e Andrade, 1982). Dizemos serviu para justificar, porque por trás de todas as bem intencionadas explicações, iremos sempre buscar a lógica que caracteriza a prática do BNH. Sem dúvida, a habitação no meio urbano implica em diversas e complexas obras complementares, e não apenas o edifício residencial. É verdade também que para viabilizar comercialmente os conjuntos habitacionais, também que para construir sempre a longas distâncias dos lugares urbanizados (devido à busca de terras "baratas"), era necessário criar as condições de moradia com a implantação de infra-estrutura, mas a orientação

que levou o BNH a investir em obras urbanas e mais tarde em grandes projetos nacionais de energia, transporte, exploração mineral, etc. não pode ser fundamentada na frágil argumentação acerca do conceito coletivo e não individual da habitação ou na condição deplorável do saneamento básico em nossas cidades.

Antes de apontarmos os prováveis interesses que predominam nessa orientação do BNH para seus investimentos, vamos destacar algumas medidas que permitiram a estrutura do Banco adequar-se às novas funções.

Em 1968 foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento que tem o BNH com órgão central e foi instituído o Financiamento de Saneamento (Finansa) com subprogramas voltados para implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, de esgotos ou de drenagem e poluição hídrica (1). Em 1969 o BNH é autorizado a aplicar recursos do FGTS nos sistemas de abastecimento de água e esgotos (2), e em 1971 é criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) elaborado para regular e propiciar maior dinamismo aos planos e obras.

Também em 1971 o BNH passa a funcionar como banco de segunda linha e é transformado em empresa pública.

Como banco de segunda linha, isto é, transferindo aos seus agentes os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças, o BNH procura se eximir das críticas que lhe eram feitas pelos mutuários insatisfeitos com a qualidade das habitações, além de procurar também eficácia no retorno dos investimentos que estavam bastante abalados com o alto grau de inadimplência atingido em 1969/70 (Andrade, 1976).

Como empresa pública (e seu vinculamento ao Ministério do Interior, cf. Lei 5.672/71), o BNH tem mais condições de desenvolver uma política voltada para obras urbanas (Veras, 1980:69).

Em 1972 é criado o Projeto CURA - Comunidade Urbana pa

(1) Ver a respeito "Linhas de financiamento do BNH", Assessoria de Planejamento e Coordenação, Secretaria de Divulgação, BNH, 1979.

(2) BNH em resumo, nº 15, p. 11.

ra Recuperação Acelerada - que em suas justificativas plenas de boas intenções, traz o estímulo ao adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios, assim como eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos e reduzir os efeitos negativos da especulação imobiliária, através da execução de obras de infra-estrutura. Este programa abre definitivamente a possibilidade do BNH entrar no âmago do jogo imobiliário urbano capitalista, ou seja, a geração da renda imobiliária devido à localização de imóvel em área beneficiada por investimentos públicos. Nem sempre (ou quase nunca) o efeito conseguido é o que preconizam as "boas intenções" dos técnicos, mas nesse caso por exemplo pode-se obter o efeito contrário, ou seja de alimentar a especulação imobiliária (3).

A partir daí, o BNH diversifica seus programas para financiar obras urbanas. Em 1973 é criado o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. Em 1974 são criados o Financiamento para Urbanização (Fimurb), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (Fetren) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (Fiplan). Em 1975 é criado o Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO).

É preciso notar a diferença entre esses programas e os demais criados por volta de 1975, que dizem respeito a operações complementares nos conjuntos habitacionais, tais como: Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC); Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

Aqui ainda estamos na esfera da complementação dos conjuntos financiados pelo BNH, nos anteriores já estamos em esfera eminentemente urbana. O PRODEPO vai mais longe, constituindo-se em apoio (urbano) a projetos, chamados de "Pólos Econômicos" tais como: Complexo Carboquímico de Imbituba S.C., onde foram investidos 529.839 UPCs, com a finalidade de "remodelar a estrutura urbana da cidade, adequando-a aos empreendimentos que visam a polarização re-

(3) Na cidade de Londrina, a aplicação do CURA constitui um exemplo de incentivo à especulação imobiliária. O projeto favoreceu aos proprietários privados que já moravam na área ou aos que adquiriram terreno nela durante o período de elaboração do plano.

gional" (4); Usina Hidrelétrica de Tucuruí - onde o BNH investiu 2.812.816 UPCs para a construção de apoio urbano ao projeto, dentro do qual se inclui um aeroporto para aeronaves de categoria do Boeing 727 (5).

Trata-se, portanto, de três tipos de investimentos: apoio aos conjuntos habitacionais, (infra-estrutura e equipamento complementar); obras urbanas propriamente desligadas de conjuntos residenciais financiados pelo BNH e por vezes desligadas até mesmo do uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional.

Azevedo e Andrade (1982, tabela 5) mostram que enquanto o grupo de programas de habitação (produção e comercialização de habitação por Cooperativas ou através da SBPE, complementos aos conjuntos habitacionais, lotes urbanizados e materiais de construção ao consumidor) tem sua participação diminuída sucessivamente nos orçamentos anuais de 1969 a 1976, o grupo de programas de desenvolvimento urbano (saneamento, transportes, urbanização, equipamentos comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e pólos econômicos) tem sua participação crescente, chegando a atingir um pico em 1976, exatamente no menor índice relativo aos programas de habitação. (Ver gráfico 1).

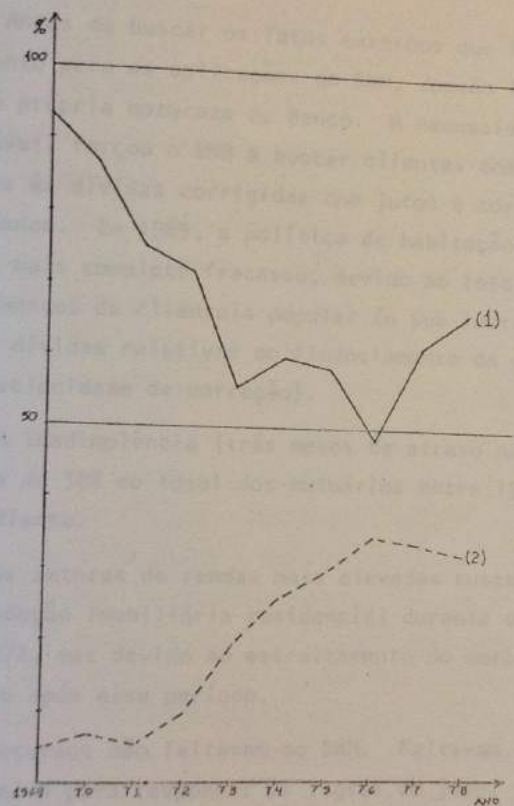
Se neste momento não nos interessa fazer distinção entre as residências financiadas através de cooperativas ou SBPE, é por que a distinção principal aqui se dá entre edificação versus desenvolvimento urbano e pólos econômicos, ou seja, entre diferentes setores da indústria da construção. De um lado temos os interesses das empresas de edificação e, de outro, interesses da empresa de construção pesada, que nem sempre são coincidentes. Esta é uma das razões que nos levam a entender a nova orientação do BNH, financiando obras de grande porte.

(4) BNH em resumo, nº 16, 1978, p. 23

(5) Id., nº 17, 1979, p. 10.

GRAFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DAS APLICAÇÕES ANUAIS DO BNH NOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO - BRASIL 1969/78



(1) HABITAÇÃO

(2) DESENVOLVIMENTO URBANO

FONTES: PARA OS ANOS DE 1969 a 1973:

ALMEIDA, WJM de & CHAUTARD, JL - FGTS: UMA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL. RIO, IPEA/INPES, 1976, p. 110

PARA OS ANOS DE 1974 a 1978

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1978, p. 22

10.1.2. - *As causas da orientação dos investimentos do BNH em desenvolvimento urbano 1970/76.*

Antes de buscar os fatos externos que influíram no novo direcionamento para as aplicações do BNH, convém lembrar um dado relativo à sua própria natureza de Banco. A necessidade de investir de forma rentável, forçou o BNH a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária fixados pelo Banco. Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção).

A inadimplência (três meses de atraso nas prestações) atingiu por volta de 30% do total dos mutuários entre 1971 e 1974 como veremos mais adiante.

Os setores de rendas mais elevadas sustentaram uma efervescente produção imobiliária residencial durante os anos 1969, 1970, 1971 e 1972, mas devido ao estreitamento do mercado, o filão reduziu-se muito após esse período.

Recursos não faltavam ao BNH. Faltavam clientes com estatura financeira para responder às regras do jogo, daí a investida rumo às prefeituras municipais e governos estaduais.

O empobrecimento das prefeituras municipais veio a fortalecer o esquema: os executivos municipais, necessitados de recursos para suas obras urbanas, são obrigados a solicitar ajuda aos governos estaduais e federal (6). Este, por sua vez começa, a oferecer, entre outros, os empréstimos do BNH. A perda da autonomia política municipal devido à sua dependência econômica é um lado dos mais importantes dessa estratégia de centralização de recursos e, portanto, de poder nas mãos do governo federal.

(6) Ver a respeito "O empobrecimento dos municípios face ao Sistema Tributário Nacional" de Ana Maria Brasileiro, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 52, jan., 81.

Do início, aos meados da década, o BNH se consolida como o mais forte agente nacional de política urbana. Uma política cuja análise ainda está por ser detalhada mas que foi traçada, sem dúvida, pelo interesse das empresas de construção pesada e de algumas empresas internacionais fornecedoras de equipamentos para transportes, energia, saneamento, entre outros agentes.

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) é o exemplo mais claro de uma política urbana orientada e conduzida. Em apenas três anos, 1975 a 1978, o Planasa atingiu mil municípios ou 51% dos municípios do país, totalizando, no seu campo de ação, até esta data 2.000 municípios. A ofensiva de implantação do Planasa incluiu inclusive, coação às prefeituras municipais, tais como condicionar empréstimos do Programa CURA à adesão do município ao Planasa.

Não podemos deixar de ignorar que essa expansão dos serviços urbanos de saneamento significou uma relativa queda no índice de mortalidade infantil (7). Mas o que importa levantar é que a eficácia do sistema deixa muito a desejar tendo em vista seu custo. A taxa de pagamento da água da Sabesp, Empresa de Saneamento do Estado de São Paulo agente do Planasa, é, por exemplo, no mínimo 139% mais cara (no município de São Paulo) que a taxa da empresa municipal de saneamento de São Bernardo do Campo. Muitos municípios paulistas contavam com condições relativamente boas de saneamento básico quando se inicia a tendência ofensiva de centralização dos serviços de água e esgotos na Sabesp. Os municípios que se recusaram a transferir seus sistemas à empresa estadual foram marginalizados do empréstimo federal para ampliação e melhoria de seus sistemas autônomos (8). E, no entanto, os dados não evidenciam as vantagens dos municípios ligados à Sabesp. Ao contrário (9).

A Sabesp paga a taxa de juros mais cara de todo o Brasil: 10,5%. Sua dívida era de 12,9 milhões de UPCs em 1982, 30% dos quais foram investidos em um único projeto, um autêntico "efefante branco", o Sistema de Coleta e Tratamento de Esgotos da Grande São

(7) *Jornal da Tarde*, 25/10/82, resposta da Sabesp ao *Jornal da Tarde*.

(8) *Jornal da Tarde*, 13/8/82.

(9) *Jornal da Tarde*, 18/8/82.

Paulo (Sanegran), cujo orçamento equivale a metade do custo da Usina Hidrelétrica de Itaipu, a maior do gênero, no mundo.

O Planasa é agente de apoio e disseminação da empresa pública estadual em âmbito nacional, fortalecendo o caráter de mercadoriedade do serviço público, mercadoriedade cara pela qual o trabalhador paga mais de uma vez: 1) quando empresta (compulsoriamente) ao BNH o seu FGTS para financiar parte dessas obras; 2) quando paga, na taxa do serviço público, a amortização do custo da instalação das redes ou das centrais de captação e tratamento de água e esgotos; 3) quando paga aumento nos impostos municipais, aumentos esses que têm origem nas dívidas municipais.

As grandes obras financiadas pelo BNH não se restringem ao saneamento. Como já registramos anteriormente, há os chamados pólos econômicos, e há obras nas áreas de transporte como o caríssimo metrô de São Paulo (10), o metrô do Rio de Janeiro, a monumental Ponte Rio-Niterói, além de vias expressas, viadutos, e outras mais.

Na história econômica recente do Brasil, as grandes obras ocupam um papel de destaque, revelando uma escala crescente de dimensões e custos.

Essa análise, extravasa a análise dos investimentos do BNH. Se este enveredou pela trilha das grandes obras, foi coerente com as orientações mais amplas da política econômica para o período, e foi coerente, em particular, com os interesses das grandes empresas nacionais de construção pesada (11).

(10) Para efeito de comparação apresentamos os custos de obras de metrô por m² em várias cidades:

CUSTO DE METRÔS NO MUNDO

Osaka 91 milhões US \$ por Km
 Toronto 52 milhões US \$ por Km
 Hamburgo 56 milhões US \$ por Km
 Hong Kong 39 milhões US \$ por Km

Brasil

Linha NS 88 milhões US \$ por Km
 Linha LO 97 milhões US \$ por Km

Fonte: Cia do Metrô de S.P.

(11) Ver Cap. 7.

Como já mostramos no capítulo 5, o subsetor edificações da construção civil é formado de empresas menores, mais atrasadas, enquanto o segundo é oligopolizado, formado por empresas nacionais poderosas, bastante afluentes junto ao aparelho de Estado. Junto-se isso a fragilidade do mercado popular devido a alta concentração nacional da renda o que dificulta a produção de residências em massa com larga margem de lucro, e teremos então alguns dos motivos da orientação tomada pelo BNH.

As obras do Sanegran custaram até agora 3,5 milhões de UPCs e o que é pior, encontram-se inacabadas e abandonadas.

Motivo de muito debate técnico restrito (num momento de muita censura política e ideológica no país) e até mesmo da tentativa de sua inviabilização através de disputa jurídica, o Sanegran não logrou ainda melhorar de forma significativa as condições do esgoto da região metropolitana, à qual se destina (12).

Além das aventuras irresponsáveis, é só possíveis em situação dominada pelo autoritarismo governamental, a centralização do saneamento básico, em mãos de uma companhia ligada ao Sistema Financeiro da Habitação, preparou as condições para uma expansão dos setores oligopólicos apontados: empresas nacionais da área de construção pesada e empresas internacionais fornecedoras de Know-how e equipamentos.

Com a entrada da Sabesp em cena, "as grandes empresas da capital se dirigiram até as pequenas e médias cidades para elaborar projetos e executar obras verdadeiramente faraônicas. Hoje nessas cidades, simples caixas d'água com sistema de bombeamento foram transformadas em verdadeiros monumentos com magníficos jardins e exuberante iluminação externa através de holofotes", declara ao *Jornal da Tarde* (21/8/82) Waldemar Sandoli Casadei, prefeito do município de Lins e professor da Escola de Engenharia de Lins. Casadei reclama contra o fato de que "seu município não tem mais autonomia para fi-

(12) A coleta de esgotos apresenta os seguintes dados para 1982: na região metropolitana, 44% da população é atingida pela rede de esgotos sendo 47% na capital e apenas 12% nos demais municípios da região metropolitana (*Jornal da Tarde*, 13/8/82).

...xar a tarifa de água e esgotos nem para decidir em que bairros a rede deve ser ampliada".

Vamos ver, em seguida, como o BNH tenta tomar os programas voltados à habitação popular.

10.1.3. - A queda e a recuperação relativa dos investimentos do BNH em habitação popular

No lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap) e do correspondente Sistema Financeiro da Habitação Popular (Sifhap), em 1973, os discursos e pronunciamentos oficiais iriam repetir, ironicamente, os mesmos objetivos e intenções que fundamentaram a criação do BNH e do SFH.

A criação do Planhap revela a atitude oficial de reconhecimento do caráter elitista do BNH.

A habitação popular e a erradicação do déficit habitacional brasileiro estão no centro das justificativas para criação do Plano Nacional de Habitação em 1964 e do Plano Nacional de Habitação Popular em 1973. Novamente são lembrados os benefícios que o BNH trará ao desenvolvimento do país através do estímulo à indústria da construção e através da geração de milhares de empregos diretos e indiretos (BNH - Planhap - 1973).

O Planhap marca o início da tendência de correção das experiências frustradas do BNH em relação à habitação popular.

A tabela seguinte mostra que os financiamentos destinados ao "Desenvolvimento Urbano", cuja participação cresceu bastante até 1976, como já dissemos anteriormente, se estabiliza ao redor de 30,0%, enquanto a porcentagem do montante aplicado em "Habitação" tem uma relativa recuperação.

Durante a década de 70, portanto, o BNH enfatiza o investimento de seus recursos em obras urbanas, do início até meados da mesma. Após 1976, há uma tentativa de correção dessa rota, favorecendo investimento em habitação propriamente dita.

TABELA 8 - APLICAÇÕES DO BNH POR GRUPOS DE PROGRAMAS - BRASIL (% EM RECURSOS FINANCEIROS)

	atê 1975	1976	1977	1978	1979	1980
HABITAÇÃO (1)	75,07	53,70	63,03	67,64	66,36	68,09
DESENVOLVIMENTO URBANO (2)	17,26	37,30	30,93	28,33	29,77	29,12
APOIO TÉCNICO FINANCEIRO (3)	7,67	9,37	6,63	4,03	3,87	2,79
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Produção e comercialização habitação interesse social inclusive lotes urbanizados complementos da habitação. SBPE

(2) Urbanização, saneamento, transporte, pólos econômicos, equipamento comunitário e Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano.

(3) Materiais de construção-produtor, pesquisas e planos, treinamento assistência técnica e apoio do SIFHAP/SBPE/SFS.

Fonte: *BNH notícias*, nº 16, ago./81.

Essa tentativa de correção (relativa) da rota do BNH foi lenta. A partir do lançamento do Planhap seguiram-se outras medidas no sentido de ajustar o financiamento às condições do mercado popular.

Apenas a partir de 1976 é que começam a surgir resultados palpáveis com o revigoramento das Cohabs (como é denominado pelo BNH). Até então parte dos empreendimentos voltados à população de baixa renda se constituíram em estrondosos fracassos, cujas dimensões não foram e nem são muito conhecidas devido à atuação da censura política e ideológica que marcou o período que vai de 1969 a 1975, no país.

A Cohab-SP, por exemplo, havia construído 9.000 unidades habitacionais até 1974 e entregando 3.459, sendo quase todo o restante constituído de casas e apartamentos com obras paralisadas

há muito tempo e avançado processo de deterioração" (13).

O índice de inadimplência andava por volta de 90%. Muitos moradores provindos de favelas e cortiços nunca pagaram qualquer prestação. E o que é mais grave, além do desperdício de recursos e da desorganização ou, como querem alguns, da irresponsabilidade administrativa, a prefeitura de São Paulo foi obrigada a jogar recursos nessa grande fogueira, que foram as experiências dos primeiros anos do BNH com habitação popular. Ainda acordo com a mesma revista *Construção São Paulo*:

"O débito de entidade com o BNH já se aproxima dos 190 milhões de cruzeiros crescendo cerca de 3 milhões por mês (a preços de 4/74) e a prefeitura tem coberto os prejuízos normais com sucessivos financiamentos de suas atividades, através de aumentos do seu capital".

Na verdade, a Cohab-SP estava paralisada há mais de três anos (1971 a 1974), impossibilitada de se recuperar não apenas pela dívida que carregava, mas também porque era impossível atender às regras do jogo do BNH, segundo alguns de seus funcionários técnicos. A Cohab-SP poderia ser considerada um caso muito grave, mas a dificuldade de atuação das Cohabs era generalizada já que elas deveriam atingir a população de renda familiar entre 1 e 3 s.m., com os limites de 160 a 320 UPCs para o preço de venda das unidades habitacionais.

O presidente da Cohab-SP no ano de 1974, Francisco Que-
luz refere-se à dificuldade de construir dentro desses limites:

"Os terrenos valorizam-se incessantemente nos últimos anos, a Cohab não pode adquirir praticamente mais nenhum, com um ní-

(13) "O péssimo estado em que elas (as habitações) se encontram decorre não só do abandono, mas também de falhas de construção, características dos demais conjuntos construídos. Por isso uma tempestade de vulto oferece quase sempre o perigo de destelhamento das casas da Cohab como ocorreu no início de 1971, quando cerca de duas mil pessoas residentes no conjunto Brigadeiro Har-
roldo de Cumbica, tiveram que ser evadidas porque a chuva danificou e destelhou inteiramente suas casas". *A construção São Paulo*, São Paulo, Ed. Pini, 6/5/74, pp. 22 e 25.

há muito tempo e avançado processo de deterioração" (13).

O índice de inadimplência andava por volta de 90%. Muitos moradores provindos de favelas e cortiços nunca pagaram qualquer prestação. E o que é mais grave, além do desperdício de recursos e da desorganização ou, como querem alguns, da irresponsabilidade administrativa, a prefeitura de São Paulo foi obrigada a jogar recursos nessa grande fogueira, que foram as experiências dos primeiros anos do BNH com habitação popular. Ainda acordo com a mesma revista *Condição São Paulo*:

"O débito de entidade com o BNH já se aproxima dos 190 milhões de cruzeiros crescendo cerca de 3 milhões por mês (a preços de 4/74) e a prefeitura tem coberto os prejuízos normais com sucessivos financiamentos de suas atividades, através de aumentos do seu capital".

Na verdade, a Cohab-SP estava paralisada há mais de três anos (1971 a 1974), impossibilitada de se recuperar não apenas pela dívida que carregava, mas também porque era impossível atender às regras do jogo do BNH, segundo alguns de seus funcionários técnicos. A Cohab-SP poderia ser considerada um caso muito grave, mas a dificuldade de atuação das Cohabs era generalizada já que elas deveriam atingir a população de renda familiar entre 1 e 3 s.m., com os limites de 160 a 320 UPEs para o preço de venda das unidades habitacionais.

O presidente da Cohab-SP no ano de 1974, Francisco Que-
luz refere-se à dificuldade de construir dentro desses limites:

"Os terrenos valorizam-se incessantemente nos últimos anos, a Cohab não pode adquirir praticamente mais nenhum, com um af-

(13) "O péssimo estado em que elas (as habitações) se encontram decorre não só do abandono, mas também de falhas de construção, características dos demais conjuntos construídos. Por isso uma tempestade de vulto oferece quase sempre o perigo de destelhamento das casas da Cohab como ocorreu no início de 1971, quando cerca de duas mil pessoas residentes no conjunto Brigadeiro Haroldo de Cubica, tiveram que ser evadidas porque a chuva danificou e destelhou inteiramente suas casas". A *Condição São Paulo*, São Paulo, Ed. Pini, 6/5/74, pp. 22 e 25.

nimo de condições de aproveitamento, a menos de 20.000 cruzeiros o m², e a construção mais simples e barata possível, com o mínimo de terraplenagem custa pelo menos 600.000 cruzeiros o m². E a esses custos devem ser agregados 4% para obras complementares indispensáveis, mais juros e taxas a serem pagos ao SFH que vão até 6% dos financiamentos contraídos e a taxa de 7% da própria Cohab. Por outro lado, é preciso considerar uma perda mínima de 40% do terreno de um conjunto com os arruamentos necessários (...)" (14).

O custo do terreno e sua preparação, os juros e taxas a serem pagos ao BNH (que iam até 6%), a taxa administrativa da Cohab (7%), o custo de construção de áreas livres de circulação e infra-estrutura que deveria ser garantida pelas prefeituras e empresas estaduais de serviços públicos, deveriam ser somados ao custo de construção das unidades habitacionais, para resultar num produto (mercadoria) acessível à população de baixa renda, mantendo em todo o processo uma regra geral da produção capitalista: o capital financeiro deve ser (muito bem) remunerado, a empresa construtora mantém altas taxas de lucro, as empresas de serviços públicos devem ter lucro, além de ter seus investimentos amortizados. O custo administrativo do promotor (Cohab) também é lançado no preço de venda da mercadoria. Nada de subsídio ao consumidor.

O primeiro grande engano contido na proposta dos tecnocratas que formularam essa política habitacional estava em não reconhecer a fragilidade, enquanto mercado, da população à qual as Cohabs se dirigiam inicialmente. Esse "engano" seria corrigido mais tarde, como veremos adiante.

O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção, são alguns dos outros "enganos" cometidos. É surpreendente que experiências tenham sido leva-

(14) *A Construção São Paulo*, Ed. Pini, 6/5/74, p. 23.

das a cabo de Norte a Sul do Brasil, e sô depois de muitos fracassos, que resultaram em custos sociais muito altos, as autoridades responsáveis começaram a reconhecer a inviabilidade do BNH em servir a população de rendas mais baixas, mantendo as regras do jogo.

Os dramas sociais que resultaram desse descompasso entre o preço da mercadoria habitação com suas condições de pagamento e o poder aquisitivo das famílias às quais ela se destinava foi objeto de inúmeros trabalhos entre os quais citamos o de Lícia Valladares, *Passa-se uma casa* (Valladares, 1980).

Aí podemos perceber o ponto de vista dos usuários, seus problemas sociais e econômicos, além do processo todo, de deslocamento de um grande número de pessoas tomadas como objetos passivos de ação paternalista do BNH.

A tabela que se segue, extraída de Azevedo e Andrade (1982), mostra a generalização sobre a inadimplência das Cohabs.

TABELA 9 - EVOLUÇÃO DOS DADOS SOBRE INADIMPLÊNCIA DAS COHABS - BRASIL - 1971/74.

ANO (POSIÇÃO DO 4º TRIMESTRE)	% DE HABITAÇÕES COM ATRASO	% DE HABITAÇÕES COM MAIS DE 3 MESES DE ATRASO
1971	50	30
1972	54	25
1973	54	28
1974	67	30

Fonte: Banco Nacional da Habitação (BNH)
Carteira de Operações de Natureza Social, Serviço de Estatística e Informações.

Com a passagem do BNH de banco de primeira linha para empresa pública ou banco de segunda linha, os agentes, e não mais o próprio Banco, se responsabilizariam pelo recebimento das prestações.

O fracasso das Cohabs levou a direção do BNH a tomar uma medida, ou seja, entregar as dívidas para os agentes privados, da SBPE. E nem assim a questão se resolveu, chegando esses agentes à

situação tal que o único caminho (não trilhado) seria a execução de 8 mil devedores. Em relatório datado de 12/05/75, enviado ao Dr. Antonio Luis C. Fonseca, Gerente da Superintendência de Agentes Financeiros, por alguns agentes do SBPE, estes afirmam não ser possível resolver o problema habitacional para essa faixa de renda da população sem subsídios governamentais (Azevedo e Andrade, 1982).

Diante de tantos fracassos, entre 1969 e 1974 o BNH cuidou de afastar-se do financiamento ao mercado popular. Como mostra a tabela 10, a participação percentual dos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH à Carteira de Operação de Natureza Social é diminuída de 88% em 1965 para 8,21% em 1974. Em contraposição, o mercado de níveis mais elevados de renda foi beneficiado.

O caráter elitista e concentrador de renda do BNH se acentuou nesse período, com o aumento significativo da participação dos financiamentos SBPE.

Em 1974, justamente quando a C05 atinge seu menor nível de participação percentual nos financiamentos concebidos pelos SFH 8,22%, a SBPE atinge seu auge com 60,62%. Segundo Bolaffi (Valladares, 1981:168), até 1975 o total de investimentos do BNH com as famílias cujas rendas situavam-se nas faixas entre 1 e 5 s.m. não passou de 9%.

As obras urbanas e a produção de edifícios de apartamentos para faixas de renda média alta foram privilegiados, pelos financiamentos do SFH, que dessa forma participou da promoção de grandes transformações nas cidades brasileiras. O boom imobiliário modificou a maior parte das paisagens urbanas, seja através da verticalização que se deu na ocupação de áreas mais centrais, seja na abertura de vias expressas que tornaram possível o loteamento de novas áreas destinadas a um padrão residencial de alto nível (15) (ver tabe

(15) Ver a respeito estudos sobre Salvador aonde o fato é mais exacerbado, sem deixar de ser notável em outras cidades grandes e médias:

- M.A. Brandão, "O último dia da criação: mercado propriedade da terra e uso do solo em Salvador". In Valladares, 1981 (org)
- Angela Maria Carvalho Borges. *Expansão Capitalista e Habitação Popular em Salvador*. Dissertação de Mestrado, UFBA Mestrado Ciências Sociais, fev., 1982.

TABELA 10 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS PELO SFH ATRAVÉS DE CONTRATOS - BRASIL - (1964/75)

ÁREAS	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	TOTAL
COS	100%	88,41	40,20	40,08	31,40	35,90	14,10	15,26	10,12	11,98	8,22	32,12	24,60
CPH	-	11,59	40,35	24,52	33,59	31,64	32,32	32,61	20,40	21,55	9,00	8,35	24,37
SBPE	-	-	19,45	28,91	33,18	26,05	46,85	42,95	56,44	50,81	60,62	45,10	41,59
RECON	-	-	-	0,49	1,83	6,41	6,64	9,18	13,03	15,66	22,16	9,37	8,86
PROFILURB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,41	0,28
SFH (TOTAL)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: BNH-APC

LEGENDA: COS

- Carteira de Operações de Natureza Social

- Carteira de Programas Habitacionais

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

RECON - Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

- 0 dado não existe

Reproduzido de A. INDUJAIAN, 1978: 70.

1a 10).

10.1.4. - *Planhap - novamente a habitação popular nos programas e pronunciamentos. O BNH descobre a classe média baixa*

O Planhap, lançado em 1973, não concretizou suas promessas a curto prazo. A direção do BNH continuaria a implementar medidas tópicas que viabilizassem sua aproximação em relação ao mercado popular, tentando corrigir os problemas surgidos nos empreendimentos anteriores. Em 1974 foi instituído um subsídio aos mutuários do SFH, um benefício fiscal correspondente a 12% das prestações no ano base, com Recursos do Tesouro Nacional (16). Em 1975, a utilização do FGTS para poupança e ou amortização extraordinária da dívida da casa própria foi regulamentada. Essas medidas, destinadas a fortalecer o mutuário se combinavam a outras medidas integrantes do Planhap que se destinavam ao fortalecimento das Cohabs e à diversificação dos programas chamados no jargão do BNH de programas de natureza social. As faixas de atendimento do Planhap foram ampliadas de modo a incluir a população cujas rendas familiares estivessem entre 3 e 5 s.m. O limite de financiamento individual também foi ampliado de 320 para 500 UPCs. As taxas de juros dos empréstimos do BNH às Cohabs foram reduzidas, variando entre 1 e 6% a.a. com juros nulos para financiamentos até 200 UPCs e 3% anuais para financiamentos até 500 UPCs, e outras medidas ligadas à infra-estrutura, lotes e equipamentos comunitários.

Em 1978, o BNH anunciava que "dos 2 milhões de moradias financiadas até 1978, 1.145.745 foram na área de interesse social, sendo que 620.091 no período 74/78" (17). Através da tabela 11, pode-se constatar a participação crescente dos investimentos, até 1980, na área de interesse social, particularmente nas companhias habitacionais e cooperativas (Vide tabela 11).

(16) O Decreto-Lei 1.358/74 que implantou a devolução da prestação a título de benefício fiscal se aplicava apenas ao mutuário que estivesse em dia com a prestação.

(17) BNH em resumo, nº 17, p. 7.

TABELA 11 - NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS - CONTRATOS ASSINADOS - SEM - BRASIL - 1976/MAIO 81

SETORES	ATE 1976	EM 1977	EM 1978	EM 1979	EM 1980	EM 1981 ATE MAIO
CIAS. DE HABIT.	389.772	97.352	183.268	134.609	194.502	23.623
HABIT. DIRETA (BNH)	-	-	-	-	5.381	-
COOP. HABIT.	199.963	34.157	36.217	70.955	41.896	14.853
ENT. ASSIST. (INSTITUTOS)	37.600	2.273	1.975	15.107	17.073	200
MERC. DE HIPOTECAS	86.765	1.486	1.060	862	7.151	789
EMPRESAS	113	1.650	2.168	633	3.059	2.254
ENT. ASSIST. (PROHASP)	-	-	-	-	16.900	776
SINDICATOS (PROSINDI)	-	-	-	-	-	1.365
LOTES URB.	2.345	2.740	16.914	8.839	42.904	6.578
COMPL. HABITAÇÃO	9.313	3.732	15.320	17.485	5.638	1.000
OUTROS (1)	7.123	-	-	-	-	-
TOTAL	732.994	143.390	256.922	248.490	334.504	51.438
SBPE (*)	620.503	58.004	58.022	108.741	193.155	83.335
MATERIAL DE CONST. (RECON) (*)	123.571	17.457	19.278	22.213	20.231	6.746
PÓLOS ECONÔMICOS	18.658	7.224	3.316	3.535	-	-
TOTAL	1.495.726	226.075	337.538	382.979	574.890	141.519

OBS: (1) Programas do Banco já desativados - (Projeto Impacto - Esperança - Outros Conjunturais)

(*) Dados Provisórios para 1981

FONTE: DPLAC - BNH Notícias nº 15, Jun. 81

E é verdade também que os variados nomes que o BNH encontra para seus programas nem sempre esclarecem a finalidade do financiamento. Mas é inegável que há uma ação real no sentido de investir, na construção residencial de um padrão inferior ao do SBPE, particularmente ao nível das Companhias Habitacionais.

A Cohab-SP construiu até hoje (1983) um total de 94.425 unidades, das quais 84.000 tiveram financiamento entre 1975 e 1978 (18). A mesma companhia que apresentou dados, como vimos anteriormente, de total incapacidade de levar à frente os programas habitacionais, hoje mostra uma grande efervescência contida apenas pela retenção de recursos por parte do BNH, como aconteceu em 1981. O porte e a escala do que foi e está sendo construído pela Cohab-SP constituem novidade absoluta em nosso país. Tratam-se de conjuntos cuja dimensão equivale ao de uma cidade de porte médio, pois atingem aproximadamente 150.000 habitantes, com toda a infra-estrutura correspondente (Itaquera I, II e III). A tabela seguinte nos dá uma idéia da velocidade de construção dos conjuntos habitacionais, que exigiu da Cohab-SP o desenvolvimento rápido de sua capacidade gerencial.

TABELA 12 - NÚMERO DE DOMICÍLIOS CONSTRUÍDOS PELA COHAB-SP 1975 A 1982 (NºS ACUMULADOS)

Até 1975.....	3.597
Até 1976.....	5.976
Até 1977.....	9.374
Até 1978.....	12.368
Até 1979.....	19.985
Até 1980.....	28.485
Até 1981.....	46.027
Até 1982.....	64.494

(18) Apenas 10.000 habitações foram financiadas pelo BNH a partir de 1978, pela Cohab-SP, segundo o diretor de planejamento da empresa, Henry Cherkezian. A partir de 78/79 a crise econômica atingiu a política de financiamento habitacional do BNH (FSP 05/037 83).

Estão em construção 29.931 habitações (Cohab-SP, março 83).

O índice de inadimplência, sensivelmente inferior aos que apresentamos anteriormente, comprova o relativo sucesso da fórmula encontrada. Enquanto o BNH assume oficialmente como índice de inadimplência 7 a 8% nas faixas média e alta e 5% nas faixas de interesse social, o presidente da Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip) dá 18% para classes média e alta e 10% para a classe baixa (19).

Mesmo considerando a segunda versão, a inadimplência baixou sensivelmente. Os atrasos com mais de três meses alcançam em média 3% dos mutuários (20) com a grande novidade que agora o índice é mais baixo nas faixas de menor renda (21).

O que levou o BNH a buscar essa saída?

Qual as causas do "sucesso" da fórmula encontrada?

Em primeiro lugar é preciso destacar que nessa busca em direção ao mercado popular o BNH se concentrou nas faixas mais altas dos limites para os quais as Cohabs se dirigem. Além de eliminar a possibilidade de inscrição, na sua fila de espera, de trabalhadores não empregados (ou estabelecidos) regularmente e de selecionar os que se apresentam na franja do limite (4 a 5 s.m.), verificamos que uma grande parte dos mutuários extravasam os 5 s.m. de renda familiar. Isso não acontece apenas em conjuntos mais antigos como o Bororé em São Paulo, onde as casas podem ter sido passadas para frente, e onde constatamos proprietários com formação educacional superior, ou até a existência de duas unidades habitacionais pertencentes a um mesmo proprietário. Mesmo nos conjuntos mais novos como Itaqueira (São Paulo), esse abuso pode ser verificado.

Os funcionários da Cohab-SP dizem que é praticamente impossível evitar isso, pois uma família onde vários membros trabalham fora de casa pode apresentar comprovantes de renda de apenas um

(19) Folha de S. Paulo, 4/4/82.

(20) *Ibid.*

(21) O Estado de São Paulo, 13/3/82 e Folha de S. Paulo, 4/4/82.

deles. As vantagens apresentadas pelos conjuntos Cohabs, ao lado do seu custo acessível, têm atraído setores de classe média na disputa das unidades residenciais (22).

Os critérios de apadrinhamento político também têm sido largamente utilizado para a distribuição das unidades, como pudemos constatar pessoalmente junto aos conjuntos Bororê, Parque Ypê e Itaquera III, em São Paulo.

A existência de toda infra-estrutura e equipamentos, tais como água, esgoto, asfalto, iluminação pública, escolas, telefone, transporte, centro comunitário, comércio, arborização e outros, ao lado do relativamente baixo preço das prestações, tem tornado as atuais unidades habitacionais de conjuntos de Cohabs, bastante desejadas.

Apesar da má qualidade das construções, que ainda se verifica na maior parte dos novos conjuntos, justificando dúvidas acerca da durabilidade da habitação durante o tempo de duração da dívida (25 anos), o fato da prestação mensal ser, pelo menos até agora, equivalente ou até menor do que o aluguel de um barraco em algumas favelas que conhecemos e da residência vir acompanhada de toda a infra-estrutura faz com que a obtenção de uma unidade residencial tipo Cohab seja tida como um grande privilégio.

Na fila de inscrições, atualmente fechada, na Cohab-SP há mais de 300.000 inscritos.

Na periferia da cidade é praticamente impossível encontrar um bairro ou loteamento que conte com todos os benefícios e complementos com que conta qualquer um desses conjuntos. Aos olhos dos arquitetos, eles são muito pouco interessantes, com suas malhas ortogonais, com suas formas repetitivas e monótonas, mas aos olhos da população, acostumada à disputa pela habitação no verdadeiro *far-west* que caracteriza a comercialização de terras e imóveis em nossa cidade, eles estão no centro de um sonho a ser atingido. O alto nível de

(22) A Cohab-SP pretende fazer uma pesquisa sobre a "renda oculta" de seus mutuários, pois tem estranhado muito que famílias com renda declarada de 3,07 s.m. realize reformas nas casas depois de ocupá-las, como está ocorrendo. FSP, 5/3/83.

carência praticamente joga por terra os critérios arquitetônicos de qualidade dos espaço habitado, e muitas vezes até mesmo os critérios para um nível mínimo de conforto ambiental como mostram os trabalhos de Caio Attadia da Motta (coord.) *Nível de satisfação em Conjuntos Habitacionais da Grande São Paulo*, IPT, 1975, e Maura Pardini Bicudo Veras, *A vida em Conjunto*, dissertação de mestrado, PUC-SP, 1980.

10.1.5. - *A população de renda entre 0 e 3 s.m., um desafio que persiste*

A partir de 1977 reconhecendo que as Cohabs não estavam atingindo plenamente a população cujos rendimentos estavam na faixa de 0 a 3 s.m., o BNH aprofunda sua tentativa de atingir essa parcela, majoritária da população do país. São implementados programas como o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM) em 1977, é reformulado o Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb) em 1978, volta a Tabela Price para a correção da dívida do mutuário em 1979, nesse ano ainda é criado o PROMORAR, e em 1980 o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI).

O Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) é o carro chefe dessa orientação. É o mais propagandeado e o que apresenta números maiores de realização junto à população de baixa renda.

Segundo Gustavo A. T. Heck, em Manaus, o projeto Coroado trata da urbanização de uma área insalubre ocupada por 5.000 famílias. Na Bahia, em Alagados o projeto beneficia 11.444 famílias, e em Nagamar, Fortaleza, 1.921 famílias.

Na região Sudeste, entre recuperação de áreas faveladas e construções de 15.479 habitações, o PROMORAR atinge 80 mil pessoas, e no Rio de Janeiro, como o Grande Projeto Rio, irá beneficiar 250.000 pessoas com a urbanização de uma área de 3.359 hectares, situada entre os municípios do Rio de Janeiro e Duque de Caxias (23).

(23) Em Londrina, Paraná, o único conjunto elaborado dentro do Programa PROMORAR, com 320 unidades, construído em local distante das áreas urbanizadas não tem acesso à cidade. (Sic) Particular

A falta de um contacto directo com todos esses empreendimentos não nos permite fazer uma análise mais detalhada dos fatos enunciados ou de sua repercussão, mas a pouca vivência que tivemos com duas realizações do PROMORAR nos permite desconfiar de números tão efusivos.

Em São Paulo, das 5.300 unidades habitacionais previstas e prometidas pelo então prefeito Reynaldo de Barros (1979/1980) foram entregues 2.740 até novembro de 1983.

Das primeiras unidades construídas, grande parte está em processo de deterioração, principalmente aquelas edificadas com placas de gesso, em 1981 (as placas estão se desfazendo) no conjunto Fernão Dias. Em unidades construídas posteriormente é notável o grau de insalubridade (Conjunto Vila Mariana I).

Mas o mais grave a ser observado, entretanto, é que, apesar do esforço de chegar às camadas mais pobres da população, bastante propagandeado pelo BNH, ele não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na qualidade habitacional que foi flagrante nas grandes cidades brasileiras. Os números e empreendimentos apresentados podem ser considerados positivos em si mesmos mas nunca se relacionados ao oceano da demanda habitacional popular no Brasil (24). A forma paternalista e pontual, através da qual o BNH atua, não conduzirá nunca à solução de um problema que requer a adoção de outra postura política e econômica diante da população usuária. Essas propostas não servem nem mesmo ao processo de acumula-

mente nos dias de chuva, e também à noite não há transporte coletivo, o que torna praticamente impossível o acesso regular e, portanto, as oportunidades de trabalho para os moradores do conjunto. As características de marginalidade e violência dos moradores retirados de uma favela que se encontra sobre uma área onde hoje passa uma linha férrea, se acentuaram bastante devido à extrema estratificação espacial. A grande maioria dos moradores não tem condições financeiras de responder as prestações exigidas e nem foram esclarecidos anteriormente sobre quanto deveriam pagar nem como deveriam fazê-lo.

(24) O PROMORAR, o PROFAVELA e o PROFILURB somados não atendiam 6.000 famílias das 73.000 (dado subestimado) existentes no município de São Paulo em 1983 (Cf. dados FABES-PMSP). Quanto ao Perfilurb até junho de 1981 haviam sido financiados 4.771 lotes urbanizados em todo o Brasil em 5 anos de existência (Cf. BNH notícias, nº 16).

ção de experiências como querem alguns técnicos, na medida em que só reconhecem a organização institucional e burocrática e nunca a organização popular (independente da "proteção" do Estado).

10.1.6. - *Causas da mudança da política habitacional - o papel dos movimentos populares.*

Um aumento real da produtividade na indústria de construção (da qual trataremos adiante), a adequação dos financiamentos (com incentivos) às faixas de renda média (ou média baixa) e o esforço de cooperação entre organismos federais, estaduais e municipais, permitiram ao BNH um relativo sucesso na tendência à "popularização" dos seus investimentos em habitação.

Se o BNH enveredou por esse caminho, entretanto, é por que ele foi compelido, em parte porque o mercado residencial imobiliário esgotou-se após o boom imobiliário que atingiu várias cidades do país, sucessivamente, durante os anos de 1969 a 1974.

A extrema concentração da renda social no país, que se acentuou entre meados da década de 60 até meados da década de 70, ao mesmo tempo em que propiciou o extremo vigor na produção imobiliária, propiciou também sua rápida decadência devido à restrição do mercado, composto por uma pequena porcentagem da população.

Com o fim do chamado "milagre brasileiro" e início da crise econômica internacional, emergem os movimentos populares: movimentos reivindicatórios urbanos, movimentos camponeses pela posse da terra, movimentos operários por melhores salários, estabilidade no emprego e liberdade sindical.

A luta democrática e popular combinada à conjuntura de crise econômica e à perda de sustentação do regime autoritário, por certas camadas sociais, são fatores que em conjunto, irão propiciar uma relativa "abertura política", cuja paternidade é assumida pelo regime militar.

Não iremos analisar aqui o quanto foi dado e o quanto foi conquistado nesse processo. Há uma bibliografia que trata espe-

cificamente do assunto, portanto, com mais propriedade (25). Não concordamos porém com as análises que subestimam totalmente a influência das mobilizações populares. Particularmente no caso da política habitacional, ela é bastante clara, pois os movimentos ligados a habitação são os mais constantes e frequentes dos muitos que eclodiram em nossas grandes cidades.

Organizações ou associações de favelados reivindicam a posse da terra e infra-estrutura urbana com rede de água e de energia elétrica, iluminação pública, transportes, etc.

Moradores de loteamentos clandestinos lutam pela regularização de seus lotes vendidos em situação totalmente ilegal, sob a conivente ineficácia da fiscalização municipal. As lutas que se travam por melhores transportes, pela melhoria da rede pública de água, pela construção de creches, ou contra as enchentes, de alguma forma, estão todas ligadas à habitação e ao processo que caracteriza o crescimento de nossas cidades, e elas atestam de alguma forma a existência daquela política habitacional.

10.2. - A provisão informal de habitações

"Então a favela acabou sendo a solução para o trabalhador morar sem morrer de fome. Mais da metade dos favelados são operários, alguns até considerados como bem empregados".

Presidente da Associação dos Favelados de São Bernardo do Campo, *Folha de São Paulo*, 20/12/83.

10.2.1. - O agravamento das condições de habitação no Brasil durante os anos 1970/80.

A pobreza das condições de habitação no Brasil, que

(25) Sobre a emergência dos movimentos sociais no Brasil, na década de 70 ver:
 P. Singer e Vinicius C. Brandt (orgs.) *São Paulo: o povo em movimento*, Petrópolis, Editora Vozes, 1982.
 Luis Flavio Rainho. *Os peões do grande ABC*, Petrópolis, Editora Vozes, 1980.
 Carlos Nelson F. dos Santos. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

configura um quadro dramático e que tende a um agravamento, é reflexo dos disparates observados na distribuição de rendas no país.

A tabela 13 nos dá uma idéia da distribuição de rendas entre a população com mais de 10 anos, que conta com rendimento mensal. Podemos verificar que 78,58% da população brasileira que estão nas condições referidas (tem mais de 10 anos e recebe algum rendimento) ganham até três salários mínimos. Para o Estado de São Paulo, o mais rico do país, a porcentagem desce para 67,36%. Essa população (mesmo se considerarmos a renda familiar) foi praticamente excluída dos financiamentos concedidos pela política habitacional institucional como já vimos.

A escala da demanda de habitações populares dado o grande número da população do país (119.070.865 hab. em 1980), a grande concentração da renda e o intenso fluxo migratório interno, deixam bastante claro que não será uma pequena reforma na política habitacional que irá levar a soluções ou, pelo menos, minorar o problema. Muito menos quando os programas oficiais acenam com medidas paliativas ou demagógicas para as faixas que estão na base da pirâmide.

Apenas no município de São Paulo, o incremento populacional implicou em um aumento relativo de 57.971 domicílios por ano ou 579.708 domicílios em 10 anos (70/80), mantida a taxa média de 4,5 habitantes por domicílio. O mesmo cálculo para o território nacional resulta em um crescimento necessário de 5.762.630 domicílios em 10 anos ou 576.236 domicílios a.a. (26).

Apesar do esquematismo desses cálculos, é possível ver a ordem de grandeza do que seria necessário, apenas para acompanhar o crescimento vegetativo (27).

É evidente que de alguma forma esses domicílios são obtidos, seja nas favelas, na periferia, nos apartamentos da classe me-

(26) Fonte dados demográficos: IX Recenseamento Geral do Brasil, 1980, Síntese Preliminar do Censo Demográfico, IBGE.

(27) A FIDGE estima e, 6.041.616 unidades familiares que deveriam ser construídas em 1980/85 para a população de rendas situadas entre 0 e 5 s.m., para substituir habitações atuais e suprir a necessidade de novas residências (in relatório BNH, 1980).

TABELA 13 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR FAIXAS DE RENDA - ESTADO DE SÃO PAULO E BRASIL - 1980 (PESSOAS COM MAIS DE 10 ANOS COM RENDIMENTO MENSAL)

RENDIMENTO MENSAL MÉDIO (SALÁRIO MÍNIMO)	EST. SÃO PAULO		BRASIL	
	Nº PESSOAS	%	Nº PESSOAS	%
ATE 1	2.424.606	20,90	17.859.465	38,60
MAIS DE 1 A 2	3.544.314	30,55	13.039.599	28,18
MAIS DE 2 A 3	1.846.361	15,91	5.457.844	11,80
MAIS DE 3 A 5	1.827.884	15,75	4.787.046	10,35
MAIS DE 5 A 10	1.216.976	10,49	3.119.227	6,74
MAIS DE 10 A 20	501.939	4,33	1.359.066	2,94
MAIS DE 20	240.050	2,07	646.203	1,40
TOTAL	11.602.130	100,00	46.268.450	100,10

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Recenseamento Geral - 1980

dia ou debaixo de viadutos. As pessoas moram independentemente da política habitacional institucional. E o que queremos reafirmar é o seguinte: a política habitacional não tem provido habitações para a esmagadora maioria da população, para a qual o BNH não existe. As tentativas PROMORAR e PROFILURB têm apelo essencialmente demagógico e propagandístico, pois não levam em conta em hora nenhuma a escala ou os números relativos às necessidades.

No Nordeste do Brasil, 38,2% das casas eram de taipa em 1970, 54,6% tinham piso de terra. Pelo Censo Demográfico - IBGE, 1980, 85,0% da população ativa recebia menos de 2 salários mínimos, portanto sem condições de endividamento (28).

O crescimento da população favelada no Município de São Paulo foi da ordem de 446%, enquanto a população total cresceu 44%, de acordo com dados do censo do IBGE-1980 (29).

No Rio de Janeiro a população total da cidade cresceu duas vezes durante o período 1950-1980, enquanto a população favelada cresceu quase dez vezes no mesmo período, perfazendo um total de dois milhões de pessoas, ou seja, um favelado para cada três habitantes (em 1980) (30).

Em Belo Horizonte o número de favelados dobrou de 1970 a 1979. De acordo com dados do Plambel (órgão de planejamento metropolitano da Região de Belo Horizonte) havia 400.000 favelados em Belo Horizonte em 1979.

O agravamento das condições de habitação não é expresso apenas pelo número de favelados. Em São Paulo, por exemplo, o número de habitantes de cortiços é maior do que o número de habitantes de favelas. Em 1975 estimava-se que 7,1% da população do município

(28) Citado por Dionísio Caribê no debate sobre "Arquitetura da Terra". Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia, 21/10/82.

(29) Alguns elementos da metodologia utilizada pelo IBGE para a contagem da população favelada nos permitem considerar esse número subestimado. O IBGE contou apenas grupos de barracos com número acima de 50 unidades em terrenos invadidos.

(30) Extraído de "Favelas do R. de Janeiro 1970/80", IBGE, 1981, mimeo.

residiam em cortiços. Estes embora estejam melhor localizados do que a maior parte das favelas paulistas, apresentam não raras vezes piores condições de higiene e conforto ambiental (31). Nossas observações empíricas para as áreas de Santa Cecília, Liberdade, Barra Funda, Moóca, levam a crer em vigoroso aumento do número de moradores em cortiços. É particularmente notável o novo tipo de cortiço que ocorre na periferia da cidade sob a forma de uma fileira de cômodos de aluguel ao longo do terreno (32).

Esse agravamento das condições de moradia, como vimos para o caso das favelas cariocas e paulistas, não se deve apenas ao crescimento migratório. Constata-se efetivamente uma piora do nível de vida, através da habitação, pois 50% dos favelados de São Paulo moraram em casas de alvenaria nos últimos 2 anos e mudaram-se para favelas por não poder arcar com os gastos relativos a aluguéis ou pagamento de terreno ou casa própria (33).

Além do grande aumento das favelas, um dado acirra a gravidade da situação: houve também nos últimos anos um incremento no congestionamento habitacional dos barracos. Em 1975, havia nas favelas de São Paulo 21.512 domicílios. Em 1978, esse número sobe para 89.042, resultando em um aumento de 414% nesses três anos. Acontece que o número de pessoas residentes nesses domicílios aumentou 457% (Veras: 1980:138). Mais pessoas se amontoaram no pouco espaço disponível.

Em Belo Horizonte, em 1979, 450.000 pessoas dormiam em mais de quatro em um só cômodo. O congestionamento habitacional não atinge apenas as favelas. É a cruel realidade que marca o cotidiano de grande parte da população em todo o país.

O rosário de males que atingem a população trabalhado-

(31) Dados extraídos de "Diagnóstico e fenômeno cortiço no município de São Paulo", PMSP-Sebes-Habi-Coped., 1975.

(32) Ver dados a respeito da Pesquisa Domiciliar - PDIM, São Bernardo do Campo, 1974. Ver ainda Rolnik e Bonduki, *Periferias*, FAU-USP, 1978.

(33) Ver a respeito Pasternak, 1983, e ainda Pasternak, in Blay, 1978, e Kowarick, 1978.

ra, não se restringe ao congestionamento habitacional nas favelas e nos cortiços.

Enquanto a especulação imobiliária leva a uma grande verticalização na ocupação das áreas mais centrais urbanizadas, o mesmo motivo, ou seja, o preço da terra que está relacionado à sua localização em relação a equipamentos, serviços e infra-estrutura, expulsa uma grande parte da população para lugares distantes dos locais de trabalho, e distantes de áreas urbanizadas e frequentemente em loteamentos clandestinos ou irregulares. Estima-se que na periferia da cidade de São Paulo, moram 4 milhões de pessoas ou quase metade da população do município (34).

Em nossos trabalhos anteriores, chamamos atenção para o fato de autoconstrução da casa ou sua construção através do mutirão representar um sobretabalho que se combina perfeitamente ao rebaixamento salarial generalizado. O gasto com habitação não faz parte do salário médio do trabalhador. A compra dos lotes (bastante facilitada e de custo bastante baixo já que se situa em lugares completamente desocupados) e a compra dos materiais de construção (o mínimo indispensável para o primeiro ou para os primeiros cômodos) são feitas com recursos do 13º salário, do FGTS (que na verdade deveria funcionar como um fundo desemprego), das férias, das horas extras e da economia na alimentação.

A obtenção da casa própria só é possível em regime de muito sacrifício: trabalho intenso nas horas de descanso. A construção se arrasta por muitos anos e frequentemente começa a deteriorar-se antes de receber o acabamento (35).

Os demais sacrifícios que a política habitacional extra-oficial impõe ao trabalhador se dão por conta da localização da habitação, do transporte que a serve, da distância às fontes de abastecimento, da distância aos serviços de saúde, de educação, etc.

(34) Cf. Azis Ab'Saber em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, 19/6/82.

(35) Ver a respeito o filme documentário "Fim de Semana". Federação de Cineclubes e o texto "Auto-construção, a arquitetura possível" in Maricato, 1979, (org.).
Ver ainda Taschner e Mautner, 1981, e Mautner, 1981.

Estamos nos referindo, portanto, à questão da terra urbana, às condições para o seu uso e parcelamento, e às condições de realização da renda imobiliária.

10.3. - Terra urbana, habitação e o Estado - apenas alguns aspectos

"Os loteadores botavam a culpa na prefeitura. A prefeitura por sua vez, botava a culpa no loteador e na legislação. Muitos funcionários, inclusive, tiveram a petulância de jogar a culpa sobre a própria população taxando-nos de ignorantes e desinformados..."

Da carta levada por 5.000 moradores de loteamentos clandestinos ao prefeito de São Paulo, agosto, 1979.

A especulação que se faz com a terra urbana no Brasil impõe um crescimento horizontalizado, extensivo das cidades, contrastando com a verticalização das áreas centrais, bem servidas por equipamentos e infra-estrutura, acarretando um custo muito alto na extensão das redes de serviços.

Ela impõe ainda um sacrifício exagerado à maior parte da população que ou vai morar na periferia (que é produto, em parte, desse processo especulativo de retenção de áreas intermediárias em zona urbana) ou acaba morando em favelas ou cortiços, devido à carência de ofertas acessíveis ao poder aquisitivo da maioria dos trabalhadores. No cotidiano dessa população, não faltam as histórias frequentes sobre crianças nascidas em táxis, dada a imensa distância (10 a 20Km) que separa o local de habitação dos hospitais e a falta de ambulâncias para o transporte. O abastecimento alimentar do domicílio também se transforma em aventura, pois o morador é submetido, em geral, a uma situação de monopólio nas compras diárias, que devem ser feitas nos únicos (quando existentes) estabelecimentos comerciais situados na vila ou no loteamento. Ele compra o que tem, a preços fixados pelo comerciante, ou então é obrigado a usar transporte especialmente para fazer suas compras em feiras livres ou supermercados situados a longas distâncias.

O tempo que o trabalhador passa no transporte para ir ao trabalho, é tempo que é tirado de seu descanso, do seu convívio

Estamos nos referindo, portanto, à questão da terra urbana, às condições para o seu uso e parcelamento, e às condições de realização da renda imobiliária.

10.3. - Terra urbana, habitação e o Estado - apenas alguns aspectos

"Os loteadores botavam a culpa na prefeitura. A prefeitura por sua vez, botava a culpa no loteador e na legislação. Muitos funcionários, inclusive, tiveram a petulância de jogar a culpa sobre a própria população taxando-nos de ignorantes e desinformados..."

Da carta levada por 5.000 moradores de loteamentos clandestinos ao prefeito de São Paulo, agosto, 1979.

A especulação que se faz com a terra urbana no Brasil impõe um crescimento horizontalizado, extensivo das cidades, contrastando com a verticalização das áreas centrais, bem servidas por equipamentos e infra-estrutura, acarretando um custo muito alto na extensão das redes de serviços.

Ela impõe ainda um sacrifício exagerado à maior parte da população que ou vai morar na periferia (que é produto, em parte, desse processo especulativo de retenção de áreas intermediárias em zona urbana) ou acaba morando em favelas ou cortiços, devido à carência de ofertas acessíveis ao poder aquisitivo da maioria dos trabalhadores. No cotidiano dessa população, não faltam as histórias frequentes sobre crianças nascidas em táxis, dada a imensa distância (10 a 20Km) que separa o local de habitação dos hospitais e a falta de ambulâncias para o transporte. O abastecimento alimentar do domicílio também se transforma em aventura, pois o morador é submetido, em geral, a uma situação de monopólio nas compras diárias, que devem ser feitas nos únicos (quando existentes) estabelecimentos comerciais situados na vila ou no loteamento. Ele compra o que tem, a preços fixados pelo comerciante, ou então é obrigado a usar transporte especialmente para fazer suas compras em feiras livres ou supermercados situados a longas distâncias.

O tempo que o trabalhador passa no transporte para ir ao trabalho, é tempo que é tirado de seu descanso, do seu convívio

com a família. Muitos deles saem de casa quando os filhos ainda não se levantaram e chegam quando os filhos já estão dormindo (36).

As mulheres, quando não trabalham fora de casa, e quando a saúde familiar não exige viagens, ficam presas ao local de moradia por meses a fio. (Quando trabalham fora de casa, elas têm madrugadas e os fins de semana para pôr em dia a lavagem de roupa e a limpeza da casa. Trabalho dobrado para o homem e para a mulher nos fins de semana.)

Lembramos rapidamente esses fatos relativos ao modo de vida nos loteamentos da periferia da cidade porque, mesmo que ligeiramente, é preciso lembrar a dimensão dos problemas sociais e culturais que se escondem atrás de um diagnóstico técnico e economicista. Há todo um conjunto de fatores que absorvem todo o tempo livre dos moradores da periferia urbana e que implicam em muito trabalho e sacrifícios.

O Estado praticamente ignora o assentamento residencial da população nos loteamentos da periferia. Os investimentos são raros (à exceção das vésperas de eleições para cargos administrativos), a legislação é ignorada: código de obras e leis relativas ao parcelamento e uso do solo. A fiscalização inexistente para o loteador, mas existe para o morador (37). O loteamento clandestino tornou-se um negócio promissor, à luz do dia, para quem quisesse ver e constatar facilmente, ao longo da década de 70.

Em 1980, a Empresa Municipal de Urbanização do Municí-

- (36) A Empresa, empresa ligada à região metropolitana da Grande São Paulo, constatou através de pesquisas origem-destino realizadas em 1968 e 1978, que no fim desse espaço de tempo o trabalhador era obrigado a levantar 2 horas mais cedo para chegar a tempo ao trabalho. É significativo o número de trabalhadores que levantam às 3:00 horas da madrugada, segundo Roberto Cerqueira Cesar, Secretário dos Negócios Metropolitanos, FSP, 10/2/82.
- (37) Em junho de 1980, o movimento de loteamentos clandestinos denunciou à prefeitura de São Paulo, por ocasião de uma ida em massa dos moradores ao prefeito, nome e número de um fiscal corrupto que andava chantageando moradores de loteamentos clandestinos da região de Interlagos, com a ameaça de suspender as construções das casas. O fato não constitui exceção.

pio de São Paulo (Emurb) estima em 4.000 o número de loteamentos clandestinos no município. Entre 1972 e 1980 apenas 7 de loteamentos foram abertos e vendidos de forma totalmente regular em São Paulo, conforme Cândido Malta Campos Filho, presidente da Coordenadoria Geral do Planejamento-Cogep (O ESP, 1/3/80) (38).

O loteamento irregular é presença constante em todas as grandes cidades brasileiras, resultado inequívoco de uma política habitacional que desconhece as necessidades habitacionais da maior parte da população e de um processo de crescimento urbano onde os grandes e pequenos especuladores imobiliários gozam de ampla liberdade.

Os grandes especuladores mantêm verdadeiros "latifúndios" em áreas que contam muitas vezes com toda a infra-estrutura urbana, nas cidades de porte médio e grande.

Segundo a ex-Cogep (Coordenadoria Geral do Planejamento do Município de São Paulo), 40% da área urbana do município estava vazia em 1980, distribuídos da seguinte forma: 13% na área central, 43% na área intermediária e 76% na periferia (informação BNH-SP-ESP, 18/8/82) (39).

No Rio de Janeiro havia, em 1978, 900.000 lotes vazios

(38) Entendemos por loteamento clandestino aquele que é aberto e vendido de maneira ilegal em relação à legislação de uso e parcelamento do solo e em relação às exigências de aprovação de planos e alvarás, concedidos pelo poder municipal ou ainda sem a documentação regular exigida pelo cartório de registro de imóveis. A consequência mais grave para o comprador é que sem a aprovação do poder municipal, o lote não pode ser registrado e consequentemente seu comprador não obtém a escritura. Ver a respeito o filme que dirigimos "Loteamentos Clandestinos" sobre as lutas populares para a regularização de loteamentos, e ver também o artigo: "Loteamentos Clandestinos" rev. *Modulo*, R.J. nº 60, set., 1980.

Ver ainda: Filippina Chinelli, Os loteamentos da Periferia, In Valladares, 1981, e a dissertação de mestrado de Angela Maria de Carvalho Borges, 1982, referente a Salvador.

(39) Apenas na cidade de São Paulo, o Estado possui 2.641 terrenos desocupados, perfazendo um total de 17,2 milhões de m² ou 1,1% da área do município. FSP, 2/5/82.

(Fundrem) e em Belo Horizonte, 500.000 lotes vagos (Plambel, 1982) sempre em área urbana. Enquanto essas terras permanecem na "engor-da", ou seja, valorizando mais e mais por efeito dos investimentos nos seus entornos, verdadeiras "cidades" ou bairros urbanos isolados são construídos em poucos meses na zona rural, como acontece na estrada Parelheiros.

A especulação feita com a terra urbana joga para o alto seus custos, dificultando o sucesso dos programas habitacionais oficiais, além de condenar ao exílio da periferia a maior parte da população trabalhadora.

Apesar da evidência dos prejuízos sociais que traz a prática de retenção de terras vazias para especulação, ou áreas urbanas, o Estado, no Brasil, se mostra relutante nos últimos anos, em aprovar algumas medidas de coibição desse tipo de atividade (40).

A luta pela moradia na cidade, que se configura através da luta por um pedaço de terra, está na ordem do dia no Brasil hoje. A 20a. Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB, 1982) aprovou documento sob título "Uso do Solo e Ação Pastoral", onde a propriedade privada da terra não é aceita como um fato absoluto que está acima dos interesses sociais.

O documento declara existir 150 invasões de terra anualmente (1982) em Salvador, enquanto que no Recife foram feitas pelo menos 60 invasões nos últimos quatro anos.

Algumas entidades, como o Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, apoiaram os invasores da Fazenda de Itupu, propriedade do IAPAS no município de São Paulo.

A recessão econômica com desemprego em massa que se aprofunda em 1983 causou uma aceleração nos processos de invasão. E se até passado bem recente (1981 e começo de 1982) as invasões eram

(40) Para obter informações mais desenvolvidas acerca da intervenção do Estado em relação ao parcelamento do solo consultar: Eduardo Fagnani e Ricardo V. Meleti. *Estado, solo urbano e loteamentos populares: uma análise de política pública*, FAPUSP, PRODEUR, 1982 (cópia).

tratadas como caso de polícia, agora, com a crise econômica, e com alguns estados governados pela oposição, a política é de tolerância (41). Em muitos municípios a orientação de urbanizar favelas substituiu a de remoção.

O BNH, juntamente com a Pastoral das Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro, se propôs a estudar a situação fundiária de algumas favelas no Rio, afastando da solução "o fantasma da remoção" (42).

Isto não significa um grande avanço institucional. Por quê? Porque nota-se uma resistência sensível contra a aprovação de leis que restrinjam a retenção e a especulação com a terra urbana, leis essas que estão sendo gestadas desde 1969.

Embora o Estado tenha mudado rapidamente sua política para com as favelas e até mesmo para com as invasões organizadas (com a expansão do desemprego não lhe restou alternativa), as medidas relativas a um maior controle sobre a propriedade privada da terra urbana permaneceu durante vários anos em discussões intermináveis (43). Sua aprovação resiste à criação de inúmeros grupos de trabalhos, comissões, seminários, simpósios, etc.

Apesar de toda essa morosidade podemos constatar dois instantes de avanço: a aprovação da Lei 6.766 em dezembro de 1979 e a apresentação do projeto de lei chamado de reforma urbana, no início de 1982.

10.3.1. - A Lei federal 6.766 - contra os loteadores clandestinos

A Lei federal 6.766 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, regulamenta normas administrativas, civis, urbanísticas e penais para loteamentos urbanos.

(41) Em 1982, a polícia retira invasores de duas áreas vazias no município de São Paulo: a fazenda Itupu, de propriedade do IAPAS, e terreno em Ermelino Matarazzo, de propriedade da Prefeitura Municipal (FSP, 4/2/82, e O ESP, 29/1/82).

(42) BNH Notícias, nº 16, ago., 1981, p. 2.

(43) Ver a Respeito Fagnani e Meletti, op. cit.

Em rápidas palavras, se antes da lei os executivos municipais queixavam-se de não ter instrumentos para a punição dos loteadores faltosos, depois da lei não permanece a desculpa: ela atribui ao poder municipal a faculdade de incriminar os loteadores clandestinos.

Sua aplicação, quatro anos depois, deixa muito a desejar, seja pelo despreparo das administrações públicas para seu uso, seja pela conivência dos funcionários municipais em relação aos loteadores, o que nos foi possível constatar claramente. Até agosto de 1983 não é do nosso conhecimento que algum loteador tenha sido incriminado com base nessa lei. (Em setembro do mesmo ano a prefeitura do município de São Paulo logra obter uma primeira vitória nesse sentido.)

A falta de rigor na aplicação da lei reflete bem seu caráter. Não se trata de punir os infratores e regularizar os loteamentos, mas se trata de inibir essa prática, impedindo que áreas urbanas bastante valorizadas sejam retalhadas em pequenos lotes, comprometendo regiões cuja venda seria mais lucrativa se explorada por setores modernos do capital imobiliário (44).

A regularização dos loteamentos tem se restringido à documentação e não atinge as obras necessárias aos moradores ou exigidas por lei. Interpretamos esta prática como uma verdadeira anistia para o loteador já que o loteamento é "regularizado" sem que ele realize os investimentos em obras exigidas por lei (45).

Pelo que podemos observar, a Lei 6.766 teve o efeito de inibir (e não de erradicar) a abertura de novos loteamentos irregulares, ou o desenvolvimento dos existentes. Acreditamos que isso levou ao crescimento das favelas e a ocorrência de invasões na medi-

(44) Os loteamentos clandestinos estão comprometendo a ocupação de áreas potencialmente turísticas que beiram diversas represas de São Paulo, com o assentamento de uma população de poder aquisitivo bastante baixo. A lei não merceu críticas por parte dos empresários imobiliários.

(45) Ver a respeito cartas do Movimento pela Regularização dos Loteamentos Clandestinos da Zona Sul de São Paulo, levada ao prefeito Mario Covas em 11/10/83.

da em que diminuiu a oferta de uma alternativa habitacional para a população de baixa renda (baseio-me em observação empírica).

10.3.2. - O projeto de lei de "Reforma Urbana"

"a classe empresarial se lançará com todas as forças contra o projeto"

Empresários imobiliários em reunião com o Ministro do Interior (FSP 12/2/82)

No início de 1982, dois projetos de lei relativos ao solo urbano são enviados ao Congresso Nacional. Um através do Ministério da Justiça, que dispõe sobre desapropriações, e outro através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão do Ministério do Interior.

É significativo que não se utilizou a forma de decreto para essas propostas, procedimento autoritário do qual o governo tem lançado mão usualmente. O lançamento dos projetos para o debate permite ao governo perceber os interesses que lhe são favoráveis ou contrários.

A chamada lei de "Reforma Urbana" do CNDU, cuja elaboração tem início em 1976, enviada para debate ao Congresso Nacional no início de 1982 e retirada, no mesmo ano "para estudos" após ataques acionados contra ela por parte de certos setores empresariais. Esses ataques partiram principalmente da Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo (AELO-SP), Federação do Comércio de São Paulo, Confederação Nacional do Comércio, Confederação das Associações de Proprietários de Imóveis no Brasil, Centro do Comércio do Estado de São Paulo, e parte dos empresários da construção civil. As críticas mais frequentes se referem ao "caráter estatizante" do projeto e ao fato dele representar uma "ameaça à propriedade privada". Mas o tom dos documentos que essas entidades enviaram ao Governo Federal nem sempre foi tão brando. A AELO-SP declara que o "teor profundamente socializante" do projeto de reforma urbana, pode gerar uma "convulsão urbana", além de "desanimar a iniciativa privada" e "impossibilitar o crescimento econômico do país e a consolidação do regime democrático propiciado pelo governo brasileiro" (jor

nal *O Estado de São Paulo*, 2/2/82).

Empresários da construção civil e empresários imobiliários reunidos com o Ministro Mario Andreazza declaram que a "classe empresarial se lançará com todas as forças contra o projeto" (*Folha de São Paulo* 12/2/82).

A Confederação Nacional do Comércio pretende, diante da lei de Reforma Urbana, "repensar o tema, e partir para uma política agressiva" em defesa do direito da propriedade privada (*Jornal da Tarde*, 17/3/82).

A reação favorável ao projeto ficou por conta de urbanistas conhecidos por atividades desenvolvidas em órgãos públicos. Para estes (Cândido Malta Campos Filho, Roberto Cerqueira Cezar entre outros) o projeto chegou com dez anos de atraso. O IBAM reuniu planejadores e representantes de organismos oficiais de pesquisa e planejamento urbano e entrou na luta em defesa do projeto. O IAB-SP também discute e apoia o projeto. Todos apontam correções a serem feitas no texto da lei, mas todos reconhecem sua necessidade.

O que propõe em síntese esse anteprojeto de lei?

Realmente, de acordo com o texto proposto, o Estado ampliará em muito seus poderes para:

- 1) desapropriações de imóveis em áreas urbanas para fins de renovação urbana, para revenda, para estocagem (ampliando o direito de preempção e facilitando o pagamento);
- 2) taxação sobre renda imobiliária advinda de fatores ligados à localização do imóvel (desligamento do direito de propriedade do direito de construir, criação de novos impostos como o de valorização imobiliária; contribuição de melhoria);
- 3) forçar o aproveitamento de áreas vazias, dotadas de melhoramentos públicos (através do imposto progressivo e da edificação compulsória).

Com o argumento que a propriedade privada de um imóvel urbano faz parte de um conjunto, e que essa propriedade lhe confere um compromisso social, os técnicos do CNDU, órgão que pertence atual

mente ao Ministério do Interior, declaram que: "Não se pode falar em direito de propriedade abstrato de caráter pleno e absoluto".

"A propriedade imobiliária urbana, é condicionada pelo fator social" e por isso o poder público necessita de instrumentos jurídicos que lhe permitam maior controle sobre a mesma. Trata-se de um novo conceito de propriedade urbana para o CNDU (com um "teor profundamente socializante" para uma parcela do empresariado).

Apesar de solicitarem algum controle sobre o custo e retenção da terra, setores do capital imobiliário que se beneficiariam com essa lei não saem abertamente a campo para defendê-la. Parcelas do empresariado da construção e do capital financeiro não transformam sua contrariedade, já expressa publicamente, em relação aos especuladores com a terra urbana (46) em apoio concreto à lei de reforma urbana.

Em maio de 83, o Ministério do Interior reenvia ao Congresso Nacional a proposta de lei que foi refeita (abrandada). Dada a extrema atualidade do fato, nos é impossível estender a análise a respeito.

O que é importante reter desses fatos é que iniciativas pioneiras foram tomadas para restringir a especulação com o solo urbano no Brasil. Acreditamos que essas iniciativas do governo federal representam interesses bastante objetivos de certos setores do capital imobiliário, que têm influência sobre o Ministério do Interior. Acreditamos também que elas venham ao encontro da tentativa do BNH de viabilizar a produção de habitações populares, tentativa esta interrompida pelo aguçamento da crise econômica. Vemos alguma consonância entre as medidas de "popularização" dos financiamentos, maior controle sobre a terra urbana e uma tentativa, também iniciada na segunda metade da década de 70, de aumento da produtividade dos processos construtivos sobre os quais discorreremos no próximo capítulo.

(46) Ver a respeito Fagnani e Keleti, 1982.

10.4. - SFH Diante da crise econômica

São José do Rio Preto - Preocupados com o aumento de 130% anunciado pelo governo para os mutuários do BNH, muitos moradores do Conjunto Habitacional do Castelhinho, em São José do Rio Preto, estão abandonando suas casas ou pensando em parar de pagar as prestações (...). Segundo Francisco da Silva, o conjunto não tem estabelecimentos comerciais, farmácias nem escolas, e os ônibus passam no local somente quatro vezes por dia, o que já vinha desanimando os moradores. "Agora então, com este reajuste, ninguém vai querer ficar".

Folha de São Paulo, 15 de junho de 1983

Vamos fazer um resumo de alguns fatos já mencionados para traçar a trajetória do SFH, do início da década de 70 até a crise que praticamente o paralisa, em 1983.

Durante a década de 70, o BNH se afirmou como o grande agente nacional da política urbana ao criar programas e dirigir uma parcela cada vez maior de seu orçamento para obras urbanas nas áreas de saneamento, transporte, calçamento e demais componentes da chamada infra-estrutura urbana.

Mas a atuação do BNH, ao privilegiar grandes obras em detrimento do subsetor edificação (particularmente a habitação popular) não se restringiu aos empreendimentos urbanos. Coerente com a orientação da política econômica investiu também em grandes projetos nacionais de mineração e geração de energia e transportes. Em 1982, em um instante em que a crise econômica é clara e indisfarçável, o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), João Fortes, declara, traduzindo a insatisfação dos construtores da área de edificações, que 12 grandes obras públicas consomem 67% dos recursos oficiais para o setor (FSP, 14/6/82).

Em 1976 os investimentos em "Habitação" (ver gráfico) atingem seu ponto mais baixo no orçamento do BNH, enquanto o item "Desenvolvimento Urbano" atinge seu ponto mais alto.

Os fracassos sucessivos dos investimentos do BNH em habitação popular, o baixo poder aquisitivo da maior parte da população em contraposição à formação de uma classe média mais afluenta beneficiada pela concentração da renda nos estratos mais privilegia-

dos da sociedade (15%), a necessidade de buscar clientes em condições de responder aos juros e correção monetária dos financiamentos do BNH, o interesse da indústria da construção (subsetor edificações e subsetor construção pesada), a política financeira e a política nacional de grandes projetos, levam o BNH a afastar-se dos investimentos destinados à habitação popular. Em 1974, o BNH aplicou apenas 8,22% de seus financiamentos habitacionais na Carteira de Operações de Natureza Social (COS), enquanto o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ficou com 60,62% desses recursos. A política habitacional foi orientada de forma bastante pragmática atendendo aos interesses da indústria da construção, promotores imobiliários e agentes financeiros. Na área de habitação, os financiamentos voltam-se para o mercado de alto poder aquisitivo, e ao mesmo tempo mais e mais recursos voltam-se para obras urbanas e grandes projetos nacionais (empresas de construção pesada).

Essa tendência começa a apresentar algumas mudanças reais a partir de 1976, seguindo a crise econômica nacional e internacional que se inicia em 1973.

Enquanto o setor secundário da nossa economia começa a apresentar um queda pronunciada como reflexo da crise internacional a partir de 1973 e a indústria da construção apresenta um crescimento temporário, o BNH busca formas viáveis para investir em habitação popular e nesse caminho descobre a classe média baixa. As Cohabs - agentes municipais do BNH que antes se dirigiam à população de renda familiar situada entre 0 e 3 s.m. - têm essa faixa ampliada para atingir até 5 s.m. O que acontece na realidade é que inclusive esse limite de 5 s.m. é extravasado nos financiamentos das Cohabs, como até mesmo elas já reconheceram (FSP, 5/3/83).

O fato é que o BNH encontra nas faixas de classe média ou média baixa situadas aproximadamente entre 4 e 7 s.m. um mercado que permite viabilizar uma produção habitacional com números até então inéditos na história do BNH. Em Itaquera moram 20.000 famílias que para lá mudaram entre 1978 e 1982.

Os empresários chamados a contribuir se "sensibilizaram" com essa orientação da política habitacional. Romeu Chap Chap,

presidente do SECOVI, declara que "o grande mercado sempre foi a população de baixa renda" (FSP, 21/1/82). João Fortes, presidente da CBIC declara que "os empresários se convenceram que nestes tempos de abertura, o objetivo empresarial será melhor servido (lucros) se atrelado aos programas sociais" (FSP, 14/6/82).

Essa tentativa de adaptação não se faz sem conflito no interior dos mesmos setores. O presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), Mauro Magalhães, declara sua insatisfação com a destinação de parcelas de recursos, cada vez maiores para os programas habitacionais de baixa renda (*O ESP*, 21/1/82) (47) e o mesmo presidente do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo (SECOVI) manifesta sua preocupação para com a classe média, "sufocada ano a ano por uma política habitacional voltada para as classes populares". O SECOVI lidera as reivindicações dos empresários do setor junto ao BNH: redução dos juros, aumento do prazo de financiamento para as faixas médias, aplicação da Tabela Price também para essas faixas e a disponibilidade do FGTS para que o mutuário possa cobrir a entrada do financiamento (ver boletins semanais do SECOVI no jornal *O ESP* 1982 e 1983).

A tendência recente do BNH em investir, mesmo que modestamente em habitação popular, encontra obstáculo, como vimos, nos interesses dos empresários imobiliários ao mesmo tempo em que estes procuram se ajustar à situação.

Nessa época começam a surgir no BNH documentos, em seguida programas, que abordam a necessidade de aumentar a produtividade da indústria da construção. Empresas construtoras ou produtoras de materiais de construção são incentivadas através de financiamentos a buscar acelerar e baratear o processo construtivo e o produto respectivamente.

(47) Nessa mesma reportagem do jornal *O ESP*, o presidente do BNH, Lopes de Oliveira, responde que a maior parte dos recursos, incluindo as cadernetas de poupança ainda se destinam à classe média. Esse dado espelha a timidez com que o BNH parte para a habitação popular.

Paralelamente, medidas de controle da especulação com a terra urbana são tomadas pelo governo federal, completando um conjunto que explicita, sem qualquer dúvida, a orientação de mudança no mercado imobiliário e habitacional. Essas medidas, ainda que tímidas, são claras: a Lei federal 6.766, o projeto de lei que diz respeito a desapropriações e o projeto de lei de Reforma Urbana, todos posteriores a dezembro de 1979.

A intervenção do BNH na política urbana no Brasil é acompanhada de um esforço no sentido de disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, por parte do Estado. A tendência a disciplinar (relativamente) o crescimento urbano é ao mesmo tempo uma tendência de modernizar o processo de produção e comercialização do espaço físico. As fracassadas tentativas dos "Planos Diretores Municipais", condicionavam o recebimento de verbas do governo Federal aos municípios à existência de um plano diretor (no Estado de São Paulo) (48), segue-se a criação de vários órgãos federais voltados para o planejamento urbano e metropolitano, bem como iniciativas municipais referentes ao zoneamento e parcelamento do solo, modernização de cadastros de contribuintes visando um maior controle do uso e ocupação do solo (49).

A disciplina que se pretende dar ao crescimento urbano implica (e vice-versa) em modernização dos processos relativos ao mercado imobiliário. A pequena especulação imobiliária, o loteador clandestino tenderiam a desaparecer para dar lugar a empresas mais organizadas, para responder às exigências técnicas e burocráticas, e mais capitalizadas, para responder a projetos de maior escala.

- (48) Sobre o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e a tentativa de definir uma política urbana global no Brasil, ver "Aspectos Político-Institucionais do Uso do Solo Urbano", de Josef Barat, trabalho apresentado no seminário A Humanização das Cidades. Escola Nacional de Habitação e Poupança. São Paulo, 1982.
- (49) Sobre a criação da Comissão Nacional de Política Urbana (CNPÚ) e Regiões Metropolitanas em 1974, do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano (FNDU) em 1975, da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) ainda em 1975, e transformação da CNPU em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 1979 ver Josef Barat, op. cit.

Essa hipótese nos permite explicar a aprovação da Lei 6.766, que pretende contrariar a prática do loteamento clandestino, e que conta com apoio de entidades ligadas ao setor imobiliário como a Associação Nacional dos Empresários de Loteamentos (ANEL) (50).

A tentativa de disciplinar o crescimento urbano e modernizar (ou oligopolizar) o mercado imobiliário encontra muitas resistências e até contradições entre os empresários do setor. Não é por outro motivo que a Lei 6.766 ficou durante 11 anos em gestação (51). A imbricação entre loteadores clandestinos com o poder público é profunda, principalmente em nível municipal como já constatamos pessoalmente através do Movimento de Loteamentos Clandestinos da Região Sul do Município de São Paulo. Mesmo assim, é uma lei que tem o apoio de todo o setor moderno do capital mobiliário, e empresas construtoras, motivo pelo qual foi aprovada em nível federal.

A crise econômica que atinge a indústria de transformação em 1973, mas que vai atingir a construção civil apenas em 1977 (e o subsetor edificações, mais tarde ainda em 1981/82, conforme já vimos) provoca a interrupção dessa mudança lenta e moderada da política habitacional. O Sistema Financeiro da Habitação sofre um profundo abalo a partir de 1982, com a queda de sua arrecadação nas três fontes:

1) as demissões e desemprego em massa atingem a arrecadação do FGTS seja pelo número de saques causado pelas demissões, seja pela diminuição das contribuições, motivada pelo desemprego. Até 1980 a proporção entre saques sobre depósitos, dificilmente passava de 50%. Em 1982 ela cresce para 60,3%, em janeiro de 1983 para 95% e em abril os saques são maiores que os depósitos em 11,6% pela primeira vez desde a criação do fundo, em 17 anos;

2) as retiradas das cadernetas de poupança superaram

(50) Conforme pronunciamento do então Presidente da ANEL no debate promovido pelo Sindicato de Arquitetos de São Paulo, com o tema "Loteamentos Clandestinos" em 8/6/81.

(51) Cf. depoimento do Arq. Candido Malta Campos Filho que participou de seu primeiro esboço, em 1968.

os depósitos nos primeiros quatro meses de 1983. Outras opções de investimentos afastaram os depositantes de cadernetas de poupança durante os anos de 1982 e 1983;

3) o retorno dos investimentos já concedidos tem decaído. Em maio de 83, a inadimplência (atraso de mais de três meses no pagamento das prestações) era de 18%, o que representa 720 mil mutuários (52).

A orientação da popularização dos financiamentos do BNH, bem como a ampliação do mercado capitalista de habitações, auxiliada pelas medidas de controle do uso e ocupação do solo, estão paralisadas pelo colapso do SFH.

Estamos num momento de recessão econômica que atinge plenamente a indústria da construção (inclusive construção pesada pela retração dos investimentos públicos) e o mercado imobiliário. Não há perspectiva de saída setorial.

(52) O aumento oficial das prestações do SFH em julho de 1983 foi de 130%, o que provocou um colapso no sistema dada a impossibilidade de de grande parte dos mutuários responderem ao aumento anunciado. As informações aqui utilizadas sobre o SFH foram extraídas da revista *Dirigente Construtor*, nº 7, Visão S.A. Editorial, julho, 1983.

11 - HABITAÇÃO, UMA MERCADORIA ESPECIAL

Uma necessidade central do modo de produção capitalista é diminuir o custo de reprodução da força de trabalho diminuindo o custo da sua cesta de consumo dos trabalhadores. O aumento da produtividade tem permitido, de um modo geral, o barateamento dessas mercadorias e a ampliação do seu consumo. Interessa ao capital, cada vez mais, ao caminhar para o alargamento do mercado consumidor, intervir no padrão de vida do trabalhador de forma a definir seu consumo.

As mercadorias produzidas e distribuídas sob o capital resultam mais baratas e mais eficazes do que aquelas que eram produzidas sob esquema familiar doméstico. O m.p.c. tende a elevar o padrão de consumo dos trabalhadores, mas para tanto necessita dominá-lo não apenas no local de trabalho, mas também no local de moradia. Isto quer dizer que ele tem necessidade de determinar o modo de vida da força de trabalho, o que inclui inclusive o ambiente construído, as habitações, os meios coletivos de consumo.

"Aos poucos, atividades tradicionalmente associadas ao trabalho doméstico são trazidas para dentro da economia de mercado capitalista - panificação, fermentação, preservação, cocção, preparação de alimentos, lavagem, limpeza e até mesmo a criação e socialização das crianças. Com respeito ao ambiente construído, a construção e conservação da casa integram-se à economia de mercado" (Harvey, 1982: 17).

A habitação, entretanto, é uma mercadoria especial no m.p.c. Segundo Ball, seu preço não cai na mesma medida que as outras mercadorias da cesta de consumo do trabalhador. Este fato se deve ao baixo crescimento da produtividade da indústria da construção, que é menor até mesmo que o crescimento da produtividade relativa aos outros setores manufatureiros. A habitação representa um problema crucial para o capitalismo na medida em que contraria a tendência à queda geral do valor da força de trabalho, principalmente se considerarmos o peso da habitação na cesta de consumo (Ball, 1978).

Uma significativa diferença marca a situação da força de trabalho dos países capitalistas avançados, para os quais essas afirmações são válidas globalmente, em relação à situação da força de trabalho dos países periféricos. Não entraremos na teoria geral da interdependência que marca o m.p.c. como um todo. Apenas queremos chamar atenção para algumas diferenças existentes entre os países capitalistas que arcam com o peso negativo da interdependência e aqueles que se privilegiam da relação. Interessa-nos, particularmente, localizar as formas de provisão de habitação e a reprodução da força de trabalho (1).

A habitação da grande maioria da força de trabalho no Brasil não é produzida e comercializada através das relações tipicamente capitalista. E não estamos falando de áreas rurais ainda vinculadas a uma economia de subsistência. Estamos nos referindo à força de trabalho urbana. Operários da indústria automobilística Volkswagen, pertencente a um setor avançado no Brasil, residem em favelas nos municípios de São Bernardo e Diadema (Maricato, 1977). Fora da alternativa representada pelas favelas, a autoconstrução de casas de alvenaria em pequenos lotes é a forma mais comum que a classe trabalhadora tem no Brasil para se prover de uma habitação (Maricato, 1979).

(1) Milton Santos desenvolve em inúmeros livros os aspectos físico espaciais, sociais e econômicos que diferenciam as situações dos países do Terceiro Mundo. Francisco de Oliveira desenvolve explicações acerca do papel positivo que setores atrasados, desempenham em relação ao processo de acumulação de capital nos países periféricos. Ver "A Economia Brasileira, Crítica à Razão Dualista", in *Estudos Cebrap 2*, São Paulo, Ed. Brasileira de Ciências Ltda., 1972.

É fato comprovado, entretanto, que, mesmo entre o proletariado brasileiro, ocorreu uma mudança no padrão de consumo, particularmente nas áreas urbanas, determinado pelo rumo tomado pelo processo de industrialização no Brasil. Bens duráveis de consumo entraram no universo do precário ambiente doméstico das casas populares da periferia urbana, contrastando profundamente com a aparência artesanal e inacabada das casas. O padrão mais moderno de consumo não deixou de atingir o proletariado que ingressou dessa forma no mercado de consumo das grandes empresas multinacionais que se instalaram no Brasil nas décadas de 50, 60 e 70 (2). A produção capitalista não chegou a preencher a todas as necessidades de reprodução da força de trabalho (estamos falando da força de trabalho regularmente empregada, se é que se pode chamar de regular os empregos submetidos aos altos índices de rotatividade tal como há no Brasil). E a habitação é o componente mais importante da cesta de consumo que não é suprida através dos moldes capitalistas, para a grande maioria dos trabalhadores. Isso implica em sacrifícios motivados seja pela construção da casa no horário de descanso (sobretabalho), seja pela baixa qualidade da moradia resultante desse processo.

A baixa qualidade da habitação no Brasil, que abrange a moradia e seus complementos em termos de serviços e infra-estrutura, não parece afetar o processo de acumulação de capital (3). As más condições de recuperação do desgaste físico, proveniente da precariedade da habitação (insalubridade, congestionamento, ausência de serviços, etc.), aparentemente não afetam a produtividade do trabalho.

Possivelmente a produtividade do trabalho é afetada, porém outras condições vantajosas superam esse prejuízo. Entre as inúmeras vantagens que caracterizam a atuação de grandes empresas o-

(2) Ver a respeito de Maricato e Pamplona, "A penetração dos bens modernos na habitação proletária" FAUUSP, Depto. de Publicações, 1977. Ver ainda J.R. Wells "Subconsumo, tamanho de mercado e padrões de gastos familiares no Brasil", In: *Estudos Cebrap nº 7*, São Paulo, Ed. Brasileira de Ciências Ltda., 1976.

(3) Ver a respeito dissertação de mestrado em elaboração de José Antônio Gomes de Pinho, London School of Economics and Political Science, Department of Regional Planning.

ligopólicas em países capitalistas não desenvolvidos, está a oferta de uma mão-de-obra farta e barata, com baixo poder de barganha e substituível a qualquer momento por trabalhadores jovens.

Para o processo geral de acumulação de capital no Brasil hoje, é mais interessante que a força de trabalho busque suas próprias formas de se prover de habitação. O peso da habitação na cesta de consumo perde importância, ao mesmo tempo que isso implica num maior desgaste da força de trabalho devido às condições habitacionais precárias e à prática da autoconstrução.

11.1. - O peso da habitação no custo de reprodução da força de trabalho

A situação da força de trabalho diante do sistema de provisões de habitação em países como o Brasil difere muito da situação descrita por Ball para a Inglaterra. Se lá o peso da habitação na cesta de consumo da classe trabalhadora tende a subir divergindo da tendência geral dos produtos, o que implica num obstáculo à queda do valor da força de trabalho, em países como o Brasil o que ocorre é a eliminação dos custos relativos à habitação, nos salários pagos à força de trabalho.

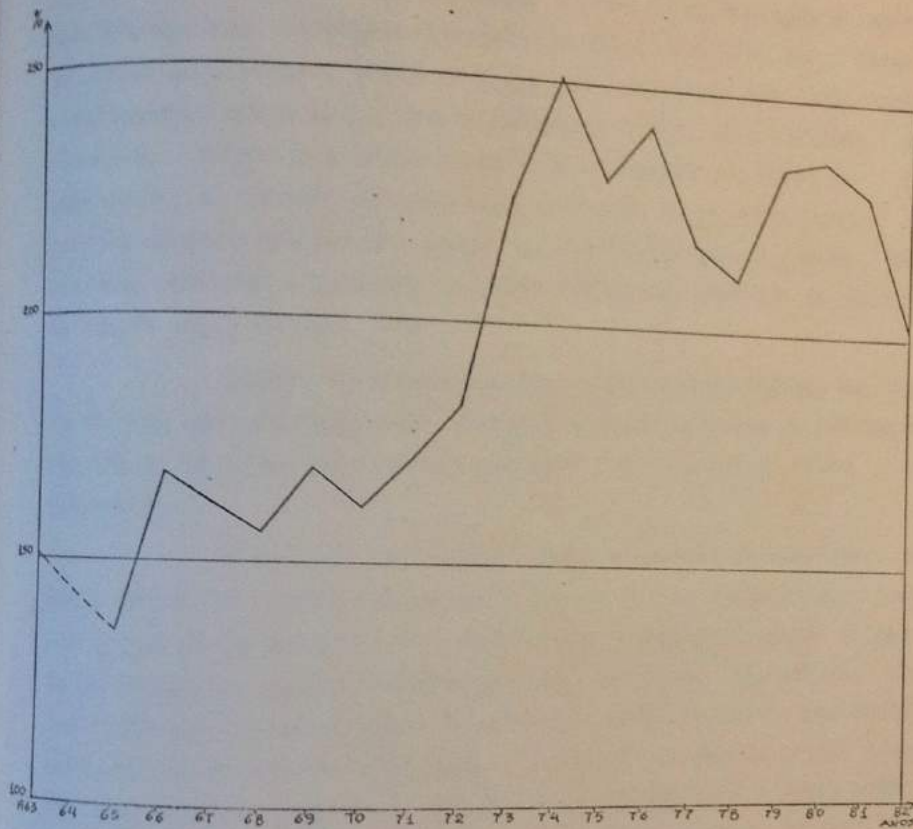
E isso se estende inclusive aos trabalhadores empregados pelo que há de mais avançado no setor secundário.

A evolução do custo da ração essencial mínima para a sobrevivência de um trabalhador no Brasil, revela como a alimentação tende a absorver a maior parcela do salário, nas faixas de menor poder aquisitivo como mostra o gráfico 2.

Em outubro de 1983, o Dieese anuncia que pela primeira vez o aumento do salário mínimo não cobre nem mesmo as despesas de alimentação de um único trabalhador. As vantagens obtidas com a Lei 6708 de 30/10/79, que restringia os ganhos nas faixas acima de 10 s.m. e privilegiava os que ganhavam até 3 s.m., não só foram suspensas como, por imposição do FMI, o governo brasileiro põe em prática, em 1983, o Decreto-Lei 2065 (devidamente sancionado pelo Congresso Nacional), que reduz os reajustes salariais em conjunto, a 80% do [n

GRÁFICO 2

SALÁRIO MÍNIMO E RAÇÃO ESSENCIAL MÍNIMA TEMPO NECESSÁRIO
PARA AQUISIÇÃO MÉDIA ANUAL - BRASIL 1963/82



FONTE: DIEESE - BOLETIM ABRIL DE 1983
1959 = 100

dice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Há ainda o agravante de que o INPC é "expurgado" (4).

O gráfico 3 mostra como o peso da alimentação é muito mais pronunciado, comprometendo mais de 60% do salário, nas faixas de rendas mais baixas, enquanto o peso da componente habitação varia relativamente pouco nas diversas faixas de renda, para a cidade de São Paulo. Embora o gráfico tenha sido elaborado com dados de 12 anos atrás, as tendências apontadas se mantêm ou se acentuaram, à exceção da distribuição dos gastos de transporte para a classe média, que tenderam a aumentar seu peso devido aos aumentos da gasolina que se seguiram após 1973.

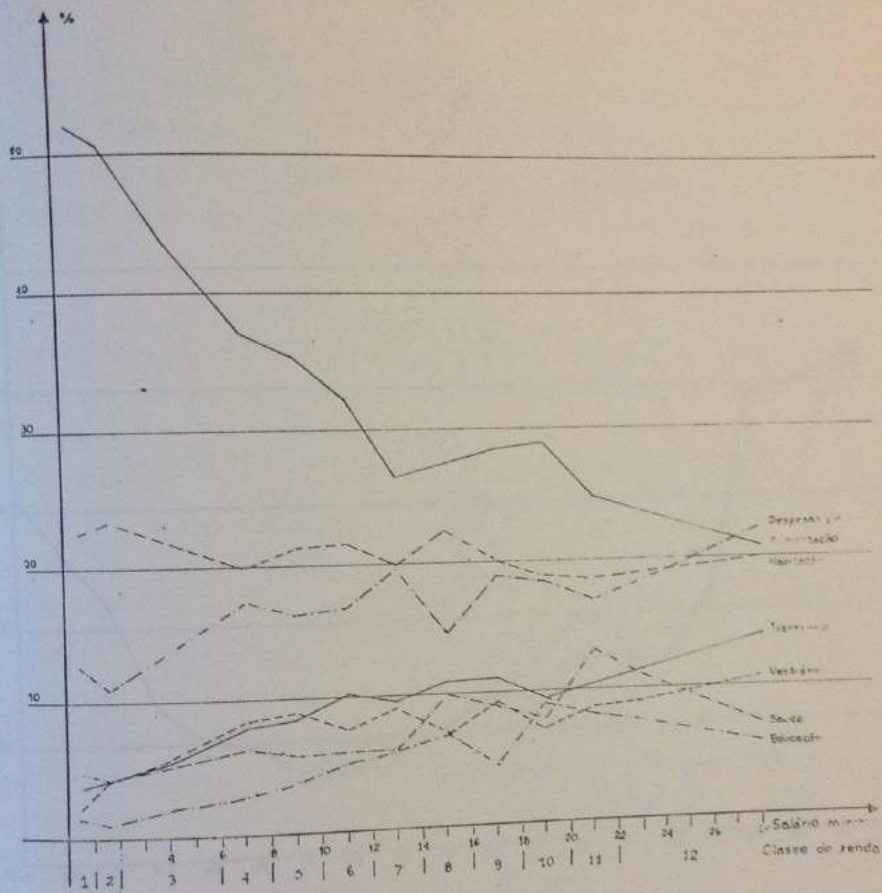
Alguns levantamentos que relacionam os índices de custo de vida com habitação mostram que o aumento do custo da habitação não tem se mostrado particularmente alto frente a outros itens de consumo (5).

É preciso entretanto chamar a atenção para o fato de que a medida do gasto com habitação pode resultar falsa já que, para uma grande parte da força de trabalho que reside em favelas, o peso da habitação no orçamento doméstico pode ser zero. Não adianta nos aprofundarmos na numerologia de tabelas e gráficos para tirar conclusões acerca do peso da habitação na cesta de consumo da classe trabalhadora, se outros dados, os de carência habitacional e nossa vivência empírica evidenciam um grande número de expedientes de que lan-

(4) A Lei 6708 de 10/79 estabelece os seguintes reajustes salariais:
 até 3 s.m. - 1,1 do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)
 de 3 a 10 s.m. - 1,0 do INPC
 acima de 10 s.m. - 0,8 do INPC
 No ano seguinte ao de sua aprovação, esse decreto-lei sofreu modificações no sentido de acharar ainda mais os reajustes das faixas situadas acima de 7 s.m.
 Em 1983, após várias propostas de decretos que aprofundavam o arrocho salarial, rejeitadas pelo Congresso Nacional, o governo logrou aprovar o 2065 que estabelece os reajustes:
 até 3 s.m. - 1,1 do INPC
 de 3 a 7 s.m. - 0,8 do INPC (ao que exceder 3 s.m.)
 de 7 a 15 s.m. - 0,6 do INPC (ao que exceder 7 s.m.)
 acima de 15 s.m. - 0,5 do INPC (ao que exceder 15 s.m.)

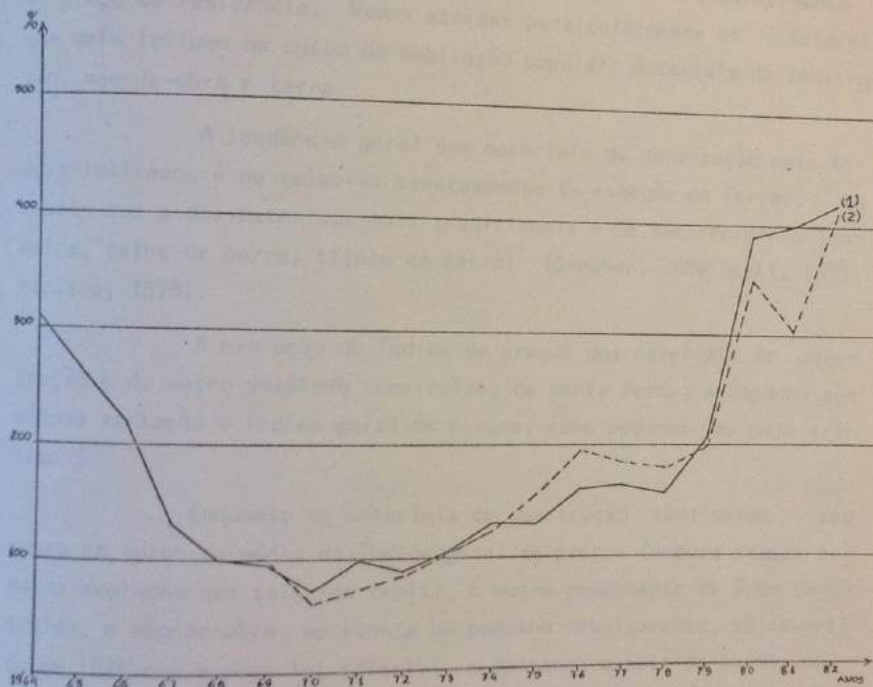
(5) Ver também a respeito Mautner, 1981, p. 15.

GRÁFICO 3
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS FAMILIARES POR CLASSE DE
RENDA NA CIDADE DE SÃO PAULO 1971/72



FONTE: PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES NA CIDADE DE SÃO PAULO 1971/72
FIPE

GRÁFICO 4
 EVOLUÇÃO DO CUSTO DE VIDA E GASTOS COM HABITAÇÃO
 BRASIL 1964/82



(1) CUSTO DE VIDA
 (2) GASTOS COM HABITAÇÃO

FONTE: DIEESE BOLETIM ESTATÍSTICO 1982
 1968 = 100

çam mão os trabalhadores para diminuir o custo da habitação (favelas, coabitação, sublocação, autoconstrução, loteamentos clandestinos, etc.).

Essa constatação não invalida a tentativa de especularmos acerca de alguns fatores que contribuíram para o encarecimento do preço da residência. Vamos abordar particularmente os fatores que mais influem no custo da habitação popular: materiais de construção, mão-de-obra e terra.

A tendência geral dos materiais de construção mais industrializados é de relativo barateamento (à exceção do ferro), enquanto que a dos materiais mais tradicionais é de encarecimento (madeira, telha de barro, tijolo de barro) (Ghoubar, 1980; Oseki, 1983; Mascaró, 1978).

A evolução do Índice de preços dos materiais de construção e do metro quadrado construído, de certa forma, acompanha com alguma variação o Índice geral de preços, como podemos ver pelo gráfico 5.

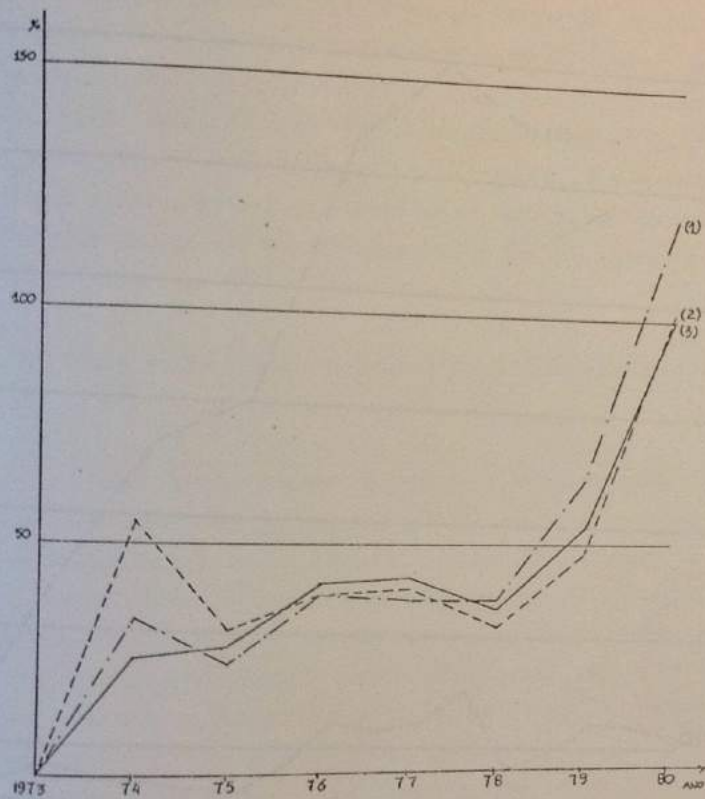
Enquanto os materiais de construção mantiveram seu custo em torno da média do Índice geral de preços (embora sempre acima da evolução dos salários reais), o outro componente da área construída, a mão-de-obra, apresenta um pequeno rebaixamento, só revertido em 1979 com a nova lei salarial, e voltando a cair de forma muito acentuada com o recrudescimento da inflação (6).

Dos três fatores que compõem o custo de produção da habitação, a terra foi sem dúvida o que mais pesou, nos últimos anos. O gráfico 6 nos dá uma idéia da evolução do preço da terra em comparação com a área construída e o salário mínimo real.

Mais uma vez é preciso lembrar a questão metodológica. O levantamento sobre a evolução do preço da terra não abrange as áreas de loteamentos clandestinos ou áreas totalmente desurbanizadas da periferia, que, apesar de repetirem um comportamento de elevação

(6) Ver a respeito dados em Ghoubar, 1980, Villela, 1981, e Oseki, 1983.

GRÁFICO 5
 EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, ÁREA
 CONSTRUÍDA E DO ÍNDICE GERAL DE PREÇOS
 BRASIL - 1973/80



(1) MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO

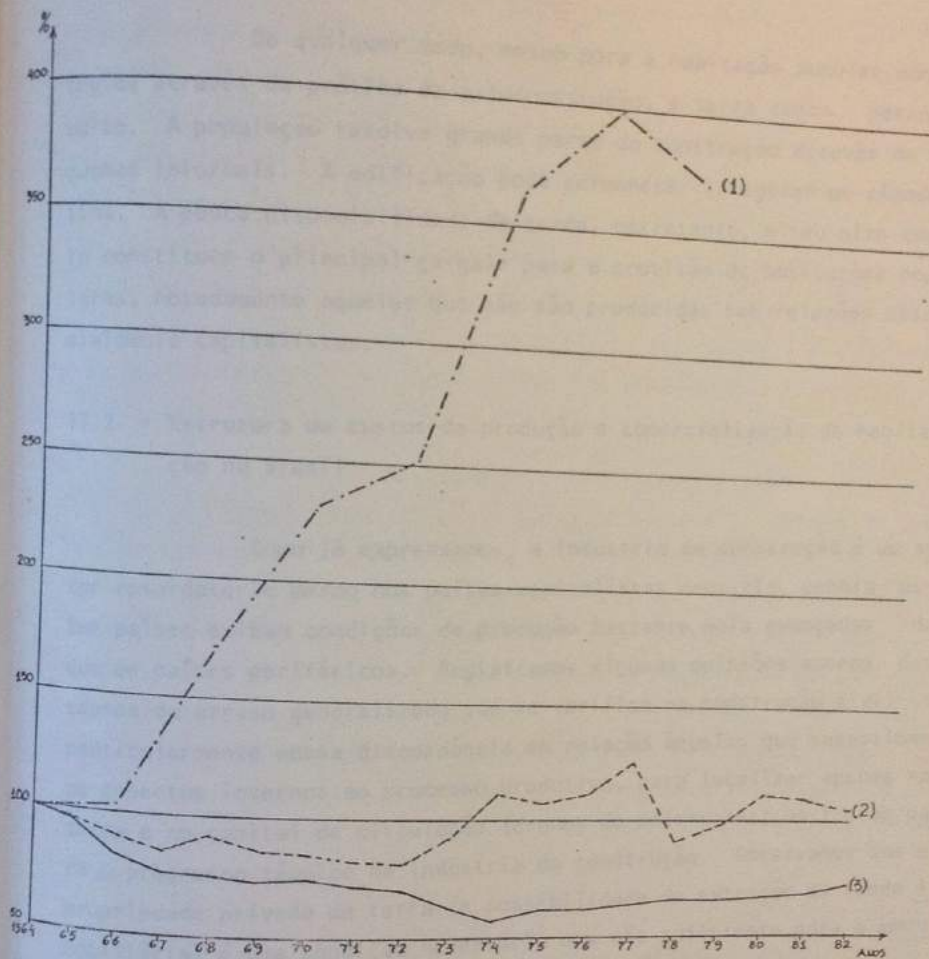
(2) SINAP

(3) IGP

FONTES: FGV E BNH

EXTRAÍDO DE VILLELA 81

GRÁFICO 6
EVOLUÇÃO DO PREÇO DA TERRA, DA ÁREA CONSTRUÍDA E DO SALÁRIO
MÍNIMO REAL SÃO PAULO 1964/82



- (1) m² DA TERRA
(2) m² DA CONSTRUÇÃO
(3) SALÁRIO MÍNIMO REAL (SMR)

FONTES: (1) COGEP PHSP
(2) A CONSTRUÇÃO SÃO PAULO JUN 83
(3) DIEESE 82

acentuada dos custos, devem marcar diferenças sensíveis em relação às áreas já urbanizadas.

De qualquer modo, mesmo para a habitação popular construída através da prática da autoconstrução, a terra acaba pesando muito. A população resolve grande parte da construção através de esquemas informais. A edificação pode permanecer irregular ou clandestina. A pouca disponibilidade de terra, entretanto, e seu alto custo constituem o principal gargalo para a provisão de habitações populares, notadamente aquelas que não são produzidas sob relações essencialmente capitalistas.

11.2. - Estrutura de custos da produção e comercialização da habitação no Brasil

Como já expressamos, a indústria da construção é um setor retardatário mesmo nos países capitalistas centrais, embora estes países exibam condições de produção bastante mais avançadas do que os países periféricos. Registramos algumas opiniões acerca das causas do atraso generalizado que se verifica na construção civil e particularmente nossa discordância em relação àqueles que subestimam os aspectos internos ao processo produtivo, para localizar apenas na terra e no capital de circulação (drenos de mais-valia) os freios para o progresso técnico na indústria da construção. Observamos que a propriedade privada da terra (e possibilidade de extração da renda imobiliária) é uma condição necessária mas não suficiente para a manutenção do atraso nas condições de produção de edifícios.

Afirmações feitas inicialmente sobre a lógica que regula o canteiro podem ter soado bastante radicais, particularmente quando concordamos com Nilton Vargas, ao localizar na exploração intensiva da força de trabalho essa lógica.

Para a indústria da construção, a racionalização e a mecanização (taylorismo e fordismo) como formas de fazer avançar a produtividade, a taxa de lucro e o processo de acumulação de capital não têm o mesmo efeito (Vargas, 1983).

Acreditamos que após a exposição acerca das condições de trabalho na indústria da construção, essa impressão de exagero, que porventura tenha surgido, desaparece. A situação da força de trabalho no setor, pelo que foi levantado e aqui exposto, é de tal forma opressiva, de tal forma dramática, que é impossível desconhecê-la mesmo ao mais neutro dos estudiosos situado na confortável posição de pesquisador. Sem dúvida, o atraso técnico que se verifica na indústria da construção, particularmente no subsetor de edificações, se tem a ver com a propriedade privada da terra e com o capital de circulação (juntamente com a figura do promotor) e até mesmo com outros fatores, tem também a ver com a exploração intensiva da mão-de-obra.

Jornadas de trabalho prolongadas por até 36 horas, alta rotatividade no trabalho, condições de moradia e alimentação precárias nos canteiros, salários baixos, burla da legislação trabalhista, altíssimos índices de acidentes de trabalho, são características comuns a todo canteiro de obras. Em alguns deles, transformados em prisão, como já vimos, nem mesmo a segurança repressiva é dispensada. Os trabalhadores da construção civil, em sua maioria jovens, sem qualificação profissional, consomem grande parte de sua juventude e energia no trabalho pesado do canteiro. O processo de trabalho é baseado justamente em grande parte nessa energia humana, que entre nós é abundante e barata.

Através de um estudo aplicado para a região metropolitana de Belo Horizonte, Cêzar Medeiros conclui que a oferta de mão-de-obra é mais elástica que a oferta de materiais de construção, o que impede o setor, segundo o autor, de adotar processos tecnológicos mais modernos.

"Em consequência, a seleção dos métodos de construção recai sobre os métodos mais intensivos de mão-de-obra e a capitalização do setor é realizada por intermédio do excedente entre a produtividade do trabalho e sua remuneração real" (7).

Embora mantendo reservas em relação a trabalhos de si-

(7) Medeiros, 1976, caps. 4 e 5.

mulações (e o autor faz estimativas acerca da possibilidade de substituição de insumos no processo produtivo: mão-de-obra, equipamentos e materiais), concordamos plenamente com essa conclusão. A oferta de mão-de-obra farta e barata entre nós funciona como desestimulante aos avanços "permitidos" ou possíveis à indústria da construção e, apesar da baixa produtividade do trabalho no setor, as condições aviltantes de remuneração que incluem as citadas formas de burla à legislação trabalhista permitem a extração de um excedente sobre a força de trabalho. O valor dessa força de trabalho está relacionado, é claro, com seu grau de organização política que, entre nós, é quase nulo (ou nulo se considerarmos apenas a construção civil), como já vimos (cap. 6), já que inexiste liberdade sindical e já que a representação à participação política ainda é muito grande (mesmo nestes tempos de chamada "abertura política").

O valor da força de trabalho está relacionado ainda ao processo migratório. As levas ininterruptas de trabalhadores que abandonam o campo, onde não têm perspectivas de sobrevivência e rumam para a cidade em busca de trabalho, alimentaram com a mão-de-obra farta e barata diversos setores, produtivos ou não, mas particularmente a construção civil (Coutinho, 1980).

O peso representado pelo custo da mão-de-obra nas edificações residenciais varia bastante, principalmente em função da localização do imóvel ou da participação representada pelo custo do terreno. Um levantamento executado pela ASTEL, na cidade do Rio de Janeiro, revela que o custo da construção (mão-de-obra + materiais) representa 35% apenas, em bairros bem situados (Ipanema), enquanto o terreno atinge a porcentagem de 30%. Já em habitações destinadas à classe média na mesma cidade, a construção representa 68,1% enquanto o terreno 6,4% no custo final, de acordo com levantamento feito pelo IDEG, envolvendo 29 projetos. Embora em outras capitais, como São Paulo, o terreno chegue a representar 11,4%, não se verifica, nesses projetos destinados à classe média, um peso tão exagerado dos fatores improdutivos como mostram as tabelas 14 e 15, referentes a residências destinadas à diferentes faixas do mercado.

A comparação entre os dados fornecidos pelos dois levantamentos deve ser feita com uma certa cautela na medida em que

TABELA 14 - ESTRUTURA DE CUSTOS DAS MORADIAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - 1977 (%)

DISCRIMINAÇÃO	CENTRO	IPANEMA	S. CONRADO	BARRA	TIJUCA	MEDIA
DESPESAS C/ VENDAS	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
CUSTO DA CONSTRUÇÃO	40,0	35,0	47,5	58,5	53,8	47,6
DESP. FINANC. (12% CONSTR.)	4,8	4,6	5,7	5,7	6,6	5,7
CUSTO DO TERRENO	28,6	30,0	23,8	13,8	18,5	22,9
MARGEM DE CONTRA- BUIÇÃO	19,6	20,4	16,0	13,7	14,1	16,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ASTEL - Assesores Técnicos Ltda. Pesquisa sobre a evolução dos Preços dos Terrenos e seu Impacto na Formação dos Preços das Moradias. Extraído de Aníbal Villela, 1981.

TABELA 15 - COMPOSIÇÃO DO CUSTO GLOBAL DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS - BRASIL (%)

ESTADOS	Nº DE PROJETOS CONSIDERADOS	TERRENO	URBANIZAÇÃO	CONSTRUÇÃO	DESPESAS C/ VENDAS E FIANÇEIRAS	LUCRO	TOTAL
SÃO PAULO	53	11,4	3,5	59,7	13,7	11,7	100
GUANABARA	32	10,8	4,7	66,1	10,4	8,0	100
RIO DE JANEIRO	29	6,4	4,8	68,1	11,1	9,6	100
R. G. DO SUL	23	10,2	2,8	66,8	12,0	8,2	100
MATO GROSSO	12	5,6	4,1	69,6	10,6	10,1	100
BAHIA	11	5,7	4,4	66,4	13,1	10,4	100
PARÁ	10	8,7	2,4	68,4	10,7	9,8	100
MINAS GERAIS	9	7,8	4,6	64,7	13,9	9,0	100
PERNAMBUCO	5	8,1	1,2	73,0	9,5	8,2	100
GOIÁS	6	7,1	6,8	66,3	11,2	8,6	100

Fonte: Departamento Técnico da Carteira de Hipotecas do BNH. In: "A construção Habitacional no Brasil - 1971", IDEG (Consolidação dos custos globais dos projetos aprovados pelo CHP, no período junho 68 a maio 70). Extraído de Annibal Villela, 1981.

eles não obedecem a uma mesma metodologia. Os pesos representados pelos custos do terreno e da construção, entretanto, são comparáveis, observando a falta de rigor. Outro dado que podemos aceitar como aproximado é que, no interior do item construção, os materiais pesam 70% e a mão-de-obra 30% (Annibal Villela, 1981).

Dependendo da conjuntura, quando a demanda por materiais é muito grande, os preços podem subir e essa relação se altera. Foi o que se verificou no Rio de Janeiro quando coincidiram a execução de algumas grandes obras de 1970 e 1975 (Annibal Villela, 1981). O inverso também pode acontecer. Strassmann observou empiricamente que a participação do trabalho no custo da obra é maior nos países desenvolvidos, onde os trabalhadores se unem em torno de sindicatos fortes, como nos Estados Unidos (Strassmann, 1978).

Nos edifícios residenciais mais sofisticados, os fatores "improdutivos" assumem um peso maior. Não haveria porque aumentar a produtividade, particularmente da mão-de-obra, quando seu peso é tão pequeno como vimos, apesar de seu emprego ser abundante. Nesse tipo de residência a taxa de lucro é bem maior, principalmente na comercialização. Infelizmente para o capital imobiliário, esse mercado é restrito.

Medindo o acréscimo do preço de comercialização sobre o valor da construção de imóveis em algumas capitais brasileiras, (em julho de 1978), Nilton Vargas mostra que ele pode alcançar até 204%, de acordo com a tabela 16.

Já nas residências destinadas à classe média e mais ainda nas habitações populares (com isso, queremos dizer, aquelas destinadas à população cuja renda familiar está abaixo de 5 salários mínimos), o item construção ganha maior peso. Os ganhos relativos à incorporação e comercialização são menores. O custo do terreno também é menor. Dependendo de certos fatores históricos, o aumento da produtividade, como forma de baixar os custos de mão-de-obra e materiais ou mesmo como forma de aumentar a taxa de lucro, pode se colocar na ordem do dia.

O estocamento de terras desurbanizadas e a facilidade que tem a empresa pública municipal de promover a urbanização das

TABELA 16 - ACRÉSCIMO DO PREÇO DE COMERCIALIZAÇÃO SOBRE O VALOR DA CONSTRUÇÃO (POR M²) DOS IMÓVEIS (FINANCIADOS PELO SBPE), NOS MUNICÍPIOS DE CAPITAIS, EM JULHO DE 1978

MUNICÍPIO	ACRÉSCIMO (%)
RIO DE JANEIRO	197
SÃO PAULO	107
BELO HORIZONTE	84
PORTO ALEGRE	143
SALVADOR	204
RECIFE	119
FORTALEZA	91
CURITIBA	77

Fonte: BNH, SINAPI. Para maiores informações sobre aspectos metodológicos consultar Vargas, 1983, p. 216.

mesmas com a intervenção integrada de diversos órgãos públicos, permitiram um grande barateamento do fator terra na produção de unidades residenciais. A questão da construção ganhou maior destaque nos orçamentos da Cohab-SP, e conseqüentemente se impôs a procura ao aumento da produtividade.

A tabela abaixo mostra a estrutura de custo de produção de apartamentos de 50m², da Cohab-SP, em 1983.

TABELA 17 - ESTRUTURA DE CUSTOS DE APARTAMENTOS - COHAB-SP 1983

TERRENO	5.0
TERRAPLENAGEM	73.0
CONSTRUÇÃO EDIFÍCIO	7.0
INFRA-ESTRUTURA	1.0
URBANIZAÇÃO	2.5
PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS	4.0
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO BNH	2.0
FCVS	0.3
JUROS NA CARENCIA	5.1
TOTAL	99.9

Fonte: COHAB-SP/1983

- OBS: 1. o item urbanização se refere a caminhos de pedestres, escadarias, paisagismo, complementações, etc.
2. o item infra-estrutura raramente inclui água e esgotos (dependendo do conjunto), pois se atribui essa responsabilidade à empresa estadual de saneamento que cobra, na taxa regular de serviço, seus investimentos iniciais.

Como se vê pelo esquema, o geralmente alto custo da terra é contornado, e a componente construção das edificações acaba por assumir um peso bastante alto. Baratear o preço das unidades implica em diminuir o significativo custo de construção.

Limitada a construir dentro de determinado preço (900 UPs no máximo em setembro de 1983), e pressionada por uma fila de inscrição de 300.000 demandantes, a COHAB-SP assumiu o pioneirismo

de algumas transformações tecnológicas no canteiro.

Historicamente no capitalismo, o Estado não assume a habitação como faz com a educação e a saúde, porém ele pode intervir, por vezes, para forçar o "barateamento" do produto habitação.

Na Inglaterra, segundo Ball, o Estado eliminou um dos interessados na apropriação da mais-valia, ou seja, o proprietário da terra, e isso impulsionou a indústria da construção no sentido de modernizar as técnicas na produção em larga escala. Isso, entretanto, não alterou o alto custo da residência para o orçamento doméstico. O subsídio estatal serviu para abaixar o alto custo financeiro. Ele não é, portanto, subsídio para o consumo doméstico mas, sim, para a apropriação da mais-valia pelo capital financeiro.

No Brasil, o Estado através do BNH capitalizou as empresas construtoras, os agentes financeiros e dinamizou todo o setor privado de promoção imobiliária (alimentando a especulação) como vimos. As habitações populares executadas pelas Cohabs a partir de 1975 constituem um capítulo à parte. Somente aí, e depois de meados da década de 70, se verificam algumas mudanças mais significativas no sistema de financiamento e na tecnologia de construção.

11.3. - Fatores que causam mudanças na produtividade das edificações

Antes de abordarmos o caso concreto das mudanças tecnológicas ocorridas nas edificações no Brasil, recentemente, vamos lembrar, mesmo que genericamente, os principais fatores causadores de mudanças (relativas) nesse subsetor da indústria da construção.

Entre os motores que determinam o progresso na construção de habitações, queremos destacar os principais, a nosso ver:

- 1) a necessidade de acumulação de capital por parte das empresas de construção, que forçam a ampliação do mercado;
- 2) a necessidade de acumulação de capital por parte das empresas de materiais de construção e de equipamentos;
- 3) a organização e a politização da força de trabalho do setor (como acontece em alguns países capitalistas avançados);

- 4) as lutas populares por melhores condições de habitação que forçam a incorporação de setores marginalizados no mercado de cunho capitalista.

A ampliação do mercado habitacional em direção a faixas de menor poder aquisitivo, seja por quaisquer desses motivos, traz à tona a questão da produtividade, pois implica num barateamento, ainda que relativo, do produto além de uma maior escala de produção. Se esta mudança parte dos interesses das empresas de materiais de construção e equipamentos, o aumento da produtividade será uma característica "natural" do processo de mudança, que poderá influir no aumento da composição orgânica do capital no canteiro.

Antes de intervir nas relações de trabalho ou na composição orgânica do capital, há uma tendência do capital imobiliário em baratear a habitação através de outros expedientes externos ao processo de trabalho: diminuição da área construída, utilização de materiais mais baratos, restrição dos acabamentos e dos equipamentos (louça sanitária, instalação elétrica e hidráulica, etc.) ao mínimo indispensável, eliminando armários, luminárias, forração de piso, e outros complementos. O debate sobre o "barateamento" da habitação tão caro aos capitalistas envolvidos com a produção imobiliária pode esconder, como situa Ball, uma tentativa de baratear custos de produção para manter privilégios em relação à taxa de lucros: os altos juros do financiamento, os altos lucros de comercialização, o alto preço da terra, etc.

O desafio ao aumento da produtividade na edificação envolve diversos interesses, como já vimos, alguns dos quais podem atuar como freios: renda da terra, capital comercial; e outros atuam como fatores de progresso tecnológico: indústria de materiais de construção, indústria de equipamentos, capital financeiro, a força de trabalho (quando se organiza) e os consumidores (quando reivindicam). Dependendo da conjuntura, a indústria da construção pode funcionar em ambos os papéis. O capital industrial como um todo também pode constituir um freio ou um impulso. Na realidade brasileira, ele é um grande freio na medida em que tem mais interesse na baixa remuneração da força de trabalho, do que nas boas condições de sua reprodução, o que envolveria melhores habitações.

Esses papéis não são rígidos, são controvertidos. Além do mais outros fatores podem intervir. Apenas a abordagem de situações concretas pode clarear melhor qual o arranjo que, em determinados momentos históricos, impulsiona o progresso tecnológico na produção de habitações. No final do capítulo anterior, chamamos atenção para uma tentativa de mudança (relativa) na política habitacional no Brasil, após 1975, com reflexos na produtividade do canteiro, em grandes conjuntos habitacionais destinados às faixas de renda situadas entre 3 e 7 s.m. (oficialmente de 1 a 5 s.m.).

Essa tentativa de mudança, interrompida pelo aprofundamento da crise econômica em 1979, abrange, entre outras, medidas oficiais relativas ao uso e controle do solo urbano, programas populares de financiamentos a juros baixos, melhoria salarial para a população de baixa renda e aumento da produtividade na construção. Suas causas, como já expusemos, ficam por conta de interesses da indústria de materiais de construção, do setor mais moderno das construtoras e do capital financeiro. Os movimentos populares ligados à habitação também tiveram influência nesse sentido. Não se trata de uma transformação profunda, trata-se mais de uma ampliação do mercado para atingir faixas inferiores da classe média. Apesar de atingir alguns empreendimentos privados, essa relativa e iniciante mudança de procedimentos tecnológicos na produção habitacional se verifica na esfera do Estado financiador e promotor, ou seja, na área de atuação das Cohabs agentes do BNH.

No que consistem essas mudanças, em termos de materiais, de equipamentos e de mão-de-obra? Qual a origem delas? Qual é o seu desempenho em relação à produtividade e aos custos?

12 - MUDANÇAS TECNOLÓGICAS RECENTES NA PRODUÇÃO CAPITALISTA DA HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Durante o Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional, promovido pelo BNH em março de 1978, na cidade de Salvador, foi possível perceber um conflito entre parte dos grandes empresários nacionais e algumas empresas internacionais que propõem novas técnicas construtivas e novos materiais.

A João Fortes Engenharia S.A. (a maior empresa do setor edificações em 1980) defende, em trabalho apresentado no Simpósio sob o título "A administração integrada como fator de racionalização da construção", a manutenção de métodos tradicionais de construir contra as tecnologias de caráter industrial, como sendo aqueles os mais indicados para nossas realidades nacional e regional.

A Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP) também faz recomendações para o barateamento da construção que independem da tecnologia e se referem à legislação urbana (para o barateamento do custo do terreno), às despesas fiscais que chegam a pesar em 10,25% do custo do empreendimento, aos custos financeiros, e ao realismo necessário na elaboração de contratos. Para investir em tecnologias, os empresários exigem "sólidas garantias do poder público". A APEOP lembra que "a crise da construção imobiliária existente em países desenvolvidos está induzindo suas empresas à busca de novos mercados", e segundo a APEOP, essa orientação

não é adequada à economia brasileira (1).

Embora esse documento afirme que "está sendo cobrado" um "salto tecnológico" às empresas nacionais, não logramos encontrar, em nenhum documento do BNH ou mesmo nos discursos oficiais, essa nova orientação política. Até a gestão de Rubens Vaz da Costa os pronunciamentos oficiais mostram uma nítida tendência do BNH em manter as condições tradicionais de trabalho na construção cuja grande tarefa é absorver mão-de-obra, maciçamente. Mesmo quando essa orientação começa a mudar, a intenção não é manifesta oficialmente até 1978 (2).

Já no Simpósio Latino-Americano promovido pelo Instituto de Pesquisa Tecnológica e pela Cohab-SP, de nome Racionalização da Construção e sua Aplicação às Habitações de Interesse Social que se realizou em outubro de 1981 em São Paulo, a tendência à renovação tecnológica não é apenas uma tentativa, mas uma realidade através de obras construídas e através do campus experimental Jardim São Paulo, onde estão sendo testados diversos processos construtivos, sob expensas da Cohab-SP. Trata-se mais ou menos de uma repetição, do que aconteceu em 1978 em Salvador com o Campus Experimental de Narandiba, que não teve continuidade de acompanhamento como terá o do Jardim São Paulo, segundo o presidente da Cohab-SP. A descontinuidade da experiência de Narandiba, a nosso ver, foi um dos resultados do conflito de interesses que aflorou no "faraônico" Simpósio de Salvador.

Seria reduzir demais a questão, caracterizar esse conflito como uma luta entre empresários nacionais contra a expansão do

(1) APEOP. *Simpósio para o Barateamento da Construção Habitacional*, p. 18.

(2) Desde 1967, o BNH mantém programas voltados para a indústria de materiais da construção. O Programa Fimaco - Financiamento de Material de Construção - se compõe de quatro subprogramas:

- Recon - financiamento de material de construção ao consumidor;
- Regir - financiamento de material de giro das empresas;
- Reinvest - financiamento do ativo fixo das empresas;
- Repart - financiamento de projetos de assistência técnica visando a ampliação e racionalização das empresas.

Isso não implicou, porém, durante muitos anos, em qualquer mudança significativa na produtividade dos processos construtivos.

capitalismo estrangeiro. Muitos empresários nacionais, associados ou não a empresa estrangeiras, defendem os processos construtivos mais avançados. Em janeiro de 1978, é criada a Associação Brasileira da Construção Industrializada (ABCI), congregando "todos aqueles que direta ou indiretamente defendem a industrialização da construção". Ao defender a "industrialização da construção", a ABCI se propõe a:

- baratear os custos das edificações;
- reduzir os prazos de execução;
- aumentar a produção de unidades;
- reduzir os custos financeiros.

Além do mais, como sempre ocorre nos documentos do setor da c.c., a ABCI lembra que é fundamental o apoio governamental à continuidade dos programas e também defende a "tecnologia tipicamente nacional", adiantando-se a possíveis ataques que a caracterizem como "testa-de-ferro" de empresas internacionais.

12.1. - Características técnicas e produtivas dos novos processos construtivos (3)

Grande parte dos novos processos estão sendo propostos pelas indústrias de materiais de construção, fazendo crer que isto é um dos principais motores que fazem avançar a indústria da construção no Brasil.

Podemos dividir os novos procedimentos, grosso modo, em três categorias:

- 1º - Trata-se de uma racionalização do convencional sob a forma de alvenaria armada ou alvenaria estrutural. São utilizados blo-

(3) Para informações mais detalhadas acerca das características técnicas dos novos processos construtivos que estão sendo utilizados recentemente no Brasil consultar a tese de Livre-Docência de Marlene Picarelli e as dissertações de Mestrado de Nicolau Guida Neto e Cibele Haddad Taralli, em elaboração, no Curso de Pós-Graduação da FAUUSP. Consultar também a dissertação, em elaboração, de Carolina Maria Pozzi de Castro, no Curso de Pós-Graduação do Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, da USP. Informações mais genéricas acerca de processos construtivos racionalizados ou industrializados poderão ser encontrados em Bruno, 1976.

cos de concreto, blocos de concreto com aditivos, blocos de cerâmica, blocos de gesso ou blocos de material sílico-calcário. Este último tem função estrutural (alvenaria estrutural) enquanto os primeiros comportam estrutura de concreto armado embutido (alvenaria armada). Também são embutidas as instalações hidráulica e elétrica. A construção com alvenaria estrutural pode ser combinada com lajes pré-moldadas. Apesar de ser o processo que mais se aproxima do convencional, ele pode ser combinado com alguns produtos modernos: cola para reajustamento dos blocos, argamassas especiais, máquina para corte dos blocos, bombas ejetoras de argamassa, etc.

O capital estrangeiro se introduz através, principalmente, da tecnologia ligada a novos materiais: o bloco de sílico-calcário é resultado de tecnologia alemã (areia silicosa e cal virgem prensados hidráulicamente), o bloco celular (cal, cimento, areia, pó de alumínio e aditivos) é resultado de tecnologia sueca, o bloco de gesso é resultado de tecnologia francesa. Mas constatamos também entre os blocos de concreto, empresas americanas que apresentam um produto com melhor desempenho do que os blocos comuns de concreto. As inovações foram introduzidas no processo de fabricação: nos misturadores, nas prensas com controle automático e na cura a vapor (Guida Neto, 1981).

Ainda sob esta classificação de convencional racionalizado poderíamos acrescentar as formas de madeira produzidas fora da obra, sob encomenda, de acordo com o projeto. Esse procedimento permite diminuição no canteiro da mão-de-obra de carpintaria, a reutilização das formas de madeira, além da diminuição da perda de material que ocorre quando o corte é feito na obra. (Esta é a forma que a indústria de derivados de madeira encontrou para fazer frente à concorrência das formas metálicas.)

2º - Moldagem no local - formas. Trata-se de processos que utilizam a moldagem *in loco* com o auxílio de formas metálicas ou de chapas de madeira amarradas com metal. A matéria-prima da construção é principalmente o concreto armado introduzido na forma e uniformizado com vibradores. As formas podem ser utilizadas em construções térreas, sem contar com quaisquer equipamentos ou

ferramentas que não os tradicionais, sendo transportadas e montadas manualmente, até construções em altura, de maior porte, que contam no canteiro, seja com a presença de pequenos guinchos, seja com guindastes ou gruas e bombas para concreto. O grau de mecanização das obras que usam as formas pré-fabricadas é muito variável.

Através desse processo também, a tecnologia estrangeira ampliou seu espaço junto à indústria da construção, alugando ou vendendo formas ou simplesmente vendendo o uso do processo. Há variante de formas de origem sueca, francesa e americana, entre tanto um bom número de fabricantes são empresas nacionais que copiaram os produtos estrangeiros.

Ainda na classificação de moldagem no local podemos incluir o ferro-cimento (um concreto de pouca espessura armado com tela de metal) e a argamassa armada (argamassa armada nas mesmas condições anteriores), além do solo cimento (mistura de argila, areia e cimento).

Este último material, bastante estudado nos centros de pesquisa (Ceped-Bahia e IPT-SP) não logrou obter "sucesso econômico" apesar de suas características de economia e bom desempenho ao nível do conforto ambiental.

Os processos construtivos que se utilizam de formas pré-fabricadas favorecem os interesses das empresas de equipamentos, ou mais exatamente dos fabricantes de formas, do que as empresas de materiais de construção.

3º - Pré-fabricados - Trata-se de processos que combinam elementos (painéis, lajes ou cápsulas tridimensionais) pré-fabricados, na montagem do produto edifício. Já existem no Brasil processos fechados, que são montados inteiramente no canteiro ou processos que complementam a utilização de pré-fabricados com a alvenaria.

Nesse caso ganha importância a distância da usina ao canteiro de obras devido ao custo do transporte. Em alguns casos, dependendo do tamanho do canteiro a usina aí se instala. Com isso é evitado também o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), embora alguns empresários digam que a garantia de qualidade da

produção na usina fora do canteiro compense o custo de ICM e transporte.

Além da pré-fabricação de painéis de vedação, lajes ou cápsulas, um número razoável de painéis e materiais novos destinados às divisórias internas, pisos, forros, ou complementação da construção, mostram a ofensiva da indústria de materiais, ampliando o espaço de participação no canteiro de materiais industriais substituindo operações que até hoje foram artesanais, executadas no local da obra.

Os painéis de vedação podem incluir concreto com fibras vegetais, ou com vermiculita, ou com argila expandida.

Para as divisórias internas há "sanduíches" que combinam derivados de madeira, fórmica, gesso, cimento amianto, com recheios de lã de vidro, polimetano, *styropor*, compensado naval, etc.

O capital estrangeiro associado a uma nova tecnologia está presente tanto nos processos construtivos através de painéis, lajes e cápsulas (EUA, Itália, Suíça) como e principalmente nos novos materiais provenientes da indústria de materiais de construção (Alemanha, EUA, Noruega, França).

Os complementos, batentes, portas, esquadrias, janelas, louças sanitárias, etc., também apresentam inovações em produtos destinados a essa faixa popular do mercado. O metal está substituindo definitivamente a madeira nos batentes e nas janelas, nos grandes conjuntos habitacionais.

A construção feita com elementos pré-fabricados exige um mínimo de equipamentos para o transporte: guinchos, guindastes, gruas e, em alguns casos, mesas vibratórias, baterias de formas, etc. Mesmo nesse caso, encontramos processos construtivos de casas térreas, que podem ser levados a efeito com ferramentas manuais apenas, como são exemplo as residências construídas com painéis de madeira, ou de madeira mineralizada, ou de concreto celular, ou de compensado naval, e outras ainda.

A combinação dessas três classificações, ou de duas delas, inclusive com o convencional, pode ser observada nos processos construtivos em uso atualmente, variando quanto às exigências de aca-

bamento e à maior ou menor quantidade de trabalho no canteiro.

Apresentamos a seguir algumas figuras que constituem exemplos de cada uma dessas três classificações aqui caracterizadas. Um levantamento mais exaustivo dos processos construtivos em uso será encontrado na bibliografia apontada. Aqui registraremos apenas alguns tipos de processos construtivos, a título de ilustrar a classificação.

De um modo geral, da primeira para a terceira classificação aumenta a frequência de utilização de máquinas e também a característica industrial do processo, embora, como já dissemos, nos três casos há exemplos de processos que exigem apenas as ferramentas do canteiro convencional. O inverso também é verdadeiro, até mesmo a alvenaria armada se utiliza de guas quando o processo implica no uso de painéis de laje de concreto protendido. Os investimentos em capital fixo, entretanto, não são muito significativos no conjunto. A amortização do investimento inicial em equipamentos exige uma produção de um número relativamente baixo de unidades.

A viabilidade do sistema PAC (fabricação *in loco* de lajes e paredes de concreto) se dá a partir de 145 unidades repetidas de apartamentos. Para o sistema da Método (ferro-cimento), 200 unidades viabilizam o investimento inicial e para a Araújo (formas metálicas Outinord), a partir de 250 unidades.

A PAC, uma empresa nacional de porte pequeno, faz uma comparação do custo do seu processo com o convencional: a) o investimento inicial, de Cr\$ 18.000.000,00 (em agosto de 1981) se refere a instalação da usina de concreto e conjunto de formas; b) despesas operacionais, Cr\$ 1.983.520,00 (ago., 1981) se referem a locação de equipamento para içamento e transporte horizontal, ferramentas e mão-de-obra para usinagem e montagem dos elementos; c) despesas com materiais de usinagem e montagem é igual a Cr\$ 121.700,00 por unidade habitacional (ago., 1981). Para uma produção mensal de 16 apartamentos teríamos um custo resultante de Cr\$ 245.670,00 por unidade além do investimento inicial.

No processo de construção convencional, segundo os empresários, o preço da unidade, incluindo o acabamento necessário é

de Cr\$ 369.900,00 (ago., 1981). Vemos que o sistema se torna viável a partir de 145 apartamentos repetidos. Com 500 repetições a vantagem será maior, pois cada unidade sairá a um custo inicial igual a 76% do custo da mesma unidade executada pelo processo convencional.

A SCI (processo de montagem de cápsulas tridimensionais, pré-fabricadas) assim distribui os custos percentuais da produção de acordo com seu processo:

instalação da fábrica ou canteiro	6,24%
mão-de-obra produtiva	8,88%
administração	3,98%
material	76,14%
projetos e direitos de uso	4,76%

Segundo os empresários representantes de uma empresa porto-riquenha (embora o *know-how* seja americano), se o processo convencional ocupa 40 h/homem/m², o processo SCI reduz este dado para 15 h/homem/m², enquanto o custo está 15% abaixo do custo no convencional.

A Lagoinha declara que o equipamento por ela utilizado (formas metálicas e mesa vibratória) corresponde a 15% do custo da casa. Com o seu processo de racionalização do canteiro, através de *kits*, as perdas, que pelo processo convencional chegam a 10%, são reduzidas para 1 a 2%, implicando na diminuição do custo final (dentre outros fatores).

A Método assegura que uma unidade habitacional de 36m² por ela construída tem o custo 15% menor do que a convencional. A alvenaria estrutural, de acordo com informações do Congresso a Alvenaria Estrutural e a Edificações Econômica, acarreta uma diminuição de 15 a 30% no custo das unidades se comparadas com o convencional (4).

De acordo com o material fornecido pelos empresários de edificações da indústria de materiais de construção, podemos resu-

(4) Esse Congresso foi promovido pela revista *A Construção*, São Paulo, Ed. PINI, jun., 1977.

mir da seguinte forma as principais causas, por ordem de importância, para a busca das mudanças nos procedimentos técnicos:

- diminuir o prazo de produção e, portanto, o tempo de giro do capital e os custos financeiros;
- diminuir a mão-de-obra especializada;
- diminuir a mão-de-obra em geral;
- diminuir perdas e desperdícios;
- garantir o nível de qualidade.

Todos esses pontos estão relacionados aos objetivos de diminuir o custo da unidade residencial e aumentar a escala de produção. A maior parte dos dados fornecidos estão calcados em realizações, pois cuidamos de eliminar do levantamento, na medida do possível, as empresas que não lograram obter algum sucesso comercial (5).

Em relação ao aumento da produtividade algumas empresas garantem: A PAC produz mensalmente, com uma bateria de formas no canteiro, 16 apartamentos. A Araújo (formas metálicas) faz 6 concretagens por semana, 24 por mês ou 120 por ano. A Lagoinha entrega as primeiras casas três meses após o início das obras (casas térreas com formas metálicas e painéis de argamassa armada na cobertura). O custo efetivamente baixou a ponto de atingir a população cujas faixas de renda estão entre 3 e 7 s.m. nas promoções das Cohabs (hoje o limite máximo para o custo final da unidade residencial nas Cohabs é de 900 UPCs). É preciso ressaltar, entretanto, que isso não se deve apenas ao aumento da produtividade. Como já fizemos notar, os juros cobrados pelo BNH através das Cohabs são menores, o terreno tem um custo muito baixo já que provém de estoques existentes e a infraestrutura é, até certo ponto, subsidiada pelo poder público. A área da habitação é reduzida em relação aos padrões vigentes (apts. de 49 e 56 m² e casas de 20, 35 e 66 m²) e os acabamentos e equipa-

(5) Os dados mais detalhados estão baseados em informações das seguintes empresas construtoras: Araújo, Jaú, Método, PAC, Lagoinha, SCl e Rodrigues Lima. E as seguintes empresas de materiais ou equipamentos para construção: Outinord, Gell, Reago, Prensil, Madeirit e IHL. Das construtoras, algumas se dedicaram mais à obra no interior de SP e outras à venda através de agentes financeiros privados, além de servirem à Cohab-SP.

mentos restritos ao mínimo indispensável. Mesmo assim, a racionalização no canteiro, a eliminação de carpintaria de formas, a utilização de painéis e outros materiais industrializados, o embutimento das instalações hidráulicas e elétricas, bem como das esquadrias e batentes nos painéis e formas, a utilização de material aparente que dispensa os acabamentos em paredes e pisos e reduz os entulhos, e até mesmo os elementares expedientes de cumprir organograma ou de organizar a entrada conveniente dos materiais na obra, são aspectos que não devem ser desprezados e que testemunham o atraso da construção convencional, onde nem mesmo as providências elementares de organização e racionalização são tomadas.

12.2. - A origem dos processos técnicos que estão sendo introduzidos na construção residencial no Brasil

A tecnologia, embora no geral, elementar (ã exceção da introdução de certas matérias-primas no material de construção) é estrangeira. Quando não se paga a patente e a assistência técnica, o processo é "chupado" como se diz na gíria do *design*. Isto significa que ele é copiado e adaptado. Muitas empresas nacionais enviaram funcionários, em geral engenheiros, para o exterior, com a finalidade de eleger um processo que pudesse ser repetido aqui, com algumas mudanças. Também os congressos e simpósios contribuíram para a divulgação dos processos (6). Surpreendentemente essas empresas sustentaram alguns meses de pesquisas para adaptações à mão-de-obra e matéria-prima locais (7).

A Método demorou seis meses para completar um protótipo que julgou satisfatório para seus critérios. A PAC custeou a estada no Brasil de um serralheiro colombiano para a execução das formas utilizadas na execução dos painéis de concreto.

(6) Ver a respeito a revista *Dirigente Construtor* de jan.-fev., 1980 "A vez das casas pré-fabricadas nos planos do BNH", São Paulo, Visão Editorial S.A.

(7) Dizemos que é surpreendente o fato, pois na simples adaptação de processos essas empresas desenvolvem mais pesquisa do que todas nossas universidades juntas, mesmo considerando que essas pesquisas se destinam apenas à adaptação de tecnologias ou adaptação do produto.

De alguma forma o BNH incentivou essa procura ao cus-
tear os protótipos do campus experimental de Nalandiba (Bahia-1978)
e as residências do Jardim São Paulo (São Paulo-1980), verdadeiros
mostruários de possibilidades.

Pelos levantamentos existentes é quase impossível clas-
sificar as empresas entre as que: 1 - são de capital nacional e não
pagam *royalties*; 2 - são de capital nacional e pagam; 3 - são asso-
ciadas ao capital estrangeiro; e finalmente 4 - são estrangeiras.

Segundo levantamento elaborado por Marlene Picarelli
junto a 53 empresas de construção que atuam na área de habitação,
73,58% apresentam inovações tecnológicas para produção de habitação.
Destas 58,33% declaram adotar tecnologia importada e 41,67% declaram
utilizar tecnologia elaborada no país, só que, observa a autora, a
maior parte delas não possuem departamento de pesquisa, e contradito-
riamente entre estas últimas, algumas confirmam que desenvolveram
processo de adaptação da tecnologia às condições locais de mate-
riais, mão-de-obra e equipamentos (Picarelli, 1981).

Outro levantamento, elaborado por Nicolau Guida Neto,
através de questionários a 151 empresas construtoras e de materiais
de construção, mostra que 43,75% dos processos que utilizam alvena-
ria têm origem no Brasil, 60,00% dos processos que se utilizam de
painéis pré-moldados ou pré-fabricados e 33,33% dos processos que u-
tilizam formas. O total de empresas que declaram utilizar tecnolo-
gia de origem nacional compõe 51,06% do conjunto (Guida Neto, 1981).

É bastante clara a tendência do capitalismo estrangei-
ro de ampliar seu espaço no canteiro de obras, mais particularmente
através dos equipamentos e do material de construção. O controle
desses insumos implica evidentemente numa parcela de controle sobre
a indústria da construção (edificação) e, por intermédio dela, sobre
a política habitacional.

13 - CONCLUSÕES: IMPASSE ATUAL E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA HABITACIONAL INSTITUCIONAL

Ganha espaço nas revistas especializadas um debate que ocupa empresários ligados à provisão de habitações, técnicos e funcionários de governo acerca de alternativas para o momento atual. Uma polêmica, falsa ao nosso ver, está no centro das preocupações: ou se implementa uma política de construção de habitações através da prática do mutirão barateando o custo, ou se constrói em altura (4 andares como permite a lei para habitações populares), procurando adensar para racionalizar a ocupação do terreno e os custos de infraestrutura e equipamentos (1).

Por que essa polêmica é falsa? Porque ela surgiu apenas devido à paralisação dos financiamentos do BNH. O colapso do Sistema Financeiro da Habitação, causado pela crise econômica, paralisa a provisão de habitações como um todo. Na medida em que o SBPE através dos depósitos em cadernetas de poupança mantém um equilíbrio precário, os agentes financeiros e promotores privados têm algum grau de sustentação.

Os recursos destinados à habitação popular (promotores

(1) Ver a respeito: "O povo constrói mas esta é apenas uma das alternativas". Revista *Construção de São Paulo*, nº 1854, ago., 1983; Gabriel Bolaffi. "A questão urbana: produção de habitações, construção civil e mercado de trabalho" In: *Novos Estudos*, nº 1, São Paulo, CEBRAP, vol. 2, abr., 1983.

públicos), entretanto, oriundos do FGTS, estão desfalcados pelos saques e pela queda no nível de emprego como já notamos no final do capítulo anterior. É exatamente aí, no financiamento à habitação destinada às faixas de 0 a 5 s.m., que a paralisia atingiu mais profundamente.

Alguns governos de oposição, eleitos no final de 1982 para administrar vários dos mais importantes estados e das mais importantes cidades brasileiras, sem recursos, em plena crise econômica, com altas dívidas públicas e aprofundamento do desemprego, diante dos crescentes reclamos dos movimentos populares, admitem apelar para o mutirão, como forma de baratear a produção de habitações. Isto não é ao nosso ver uma livre escolha. Trata-se de uma "resposta-tampão" aplicável aos casos que exigem ação imediata, tais como aqueles que se compõem de comunidades organizadas de favelados ou invasores de terrenos com algum poder de barganha.

A institucionalização da autoconstrução, que não é nova como proposta, apenas ganha alguma (por enquanto muito restrita) concretude porque estamos atravessando o fim de um ciclo no processo de acumulação capitalista no Brasil (e no mundo).

Não acreditamos que uma política de provisão de habitações através do mutirão possa atingir no momento, uma escala significativa, pois:

- a) Esse processo, para ter uma importância quantitativa respeitável, deveria envolver um projeto político hegemônico entre os setores populares. Organizar qualquer comunidade para a construção do que quer que seja (casas, centros comunitários, creches, etc.) implica em trabalho político a médio e longo prazo e um compromisso efetivo com a mesma. Não é por acaso que os projetos atuais de mutirões comunitários tiveram origem na organização autônoma da população em relação ao Estado. São pouquíssimos agrupamentos de pessoas que chegaram a esse nível organizativo (2). Os partidos

(2) Ver a respeito as experiências em curso no Grajaú, bairro da região sul do Município de São Paulo, e Conjunto Habitacional da Vila Nova Cachoeirinha, também no Município de São Paulo. Os órgãos administrativos que gerenciam os projetos são Cohab-SP e Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), ambos municipais.

políticos que se encontram na direção de importantes máquinas administrativas no país, não têm penetração efetiva junto aos setores populares. Sua atuação é predominantemente institucional.

b) O segundo obstáculo à institucionalização do mutirão decorre do primeiro. As máquinas administrativas burocráticas e tecnocráticas estão completamente desadaptadas para uma intervenção ao nível do mutirão. Tanto isso é verdade que as experiências já realizadas ou em curso mostram que não se consegue um barateamento mas, ao contrário, um encarecimento do produto habitação quando o Estado intervém para "organizar" o mutirão ou a autoconstrução. Vide a experiência que a antiga Secretaria do Bem-Estar Social do Município de São Paulo levou à prática nos anos de 1973, 1974 e vide também a atual experiência de construção do Conjunto Habitacional Vila Nova Cachoeirinha (3). O peso dos salários dos funcionários municipais qualificados que dão assistência técnica e gerencial à construção e ao financiamento das unidades residenciais desequilibra completamente o orçamento. Nessas circunstâncias, a pouca economia obtida com a não remuneração ou parca remuneração da mão-de-obra produtora substituída pelos moradores, se torna absurda e sem sentido (4). Há um descompasso entre o processo até certo ponto informal e "marginal" do mutirão e os procedimentos administrativos do Estado, adaptados nos últimos anos à estrutura empresarial.

c) Por fim não acreditamos que o capital imobiliário vá permitir que os mínguos recursos existentes ou os recursos abundantes que porventura existirão no futuro, sejam fragmentados e pulverizados nessa "aventura" do mutirão. Embora com apoio internacional da

(3) A respeito do Conjunto Habitacional da Vila Nova Cachoeirinha, no Município de São Paulo, ver a revista *Construção São Paulo*, nº 1854, ago., 1983.

(4) Não queremos dizer com isso que não seja possível adequar as estruturas administrativas, particularmente as prefeituras de cidades de porte pequeno e médio, a dar assistência técnica, jurídica (e em alguns casos financeira) à autoconstrução. A atual administração de Diadema, município da região metropolitana de São Paulo, já faz isso. Queremos dizer apenas que é impossível resolver a grave carência habitacional com a prática do mutirão, organizado pelo Estado, que está estruturado para conduzir a questão através de moldes empresariais.

UNESCO, nenhum país do Terceiro Mundo conseguiu obter sucesso significativo com essa orientação.

Estamos em um instante crítico da nossa história. Parece prematuro apontar perspectivas num instante em que a crise política e econômica no Brasil caminha para caminhos imprevisíveis. Enquanto o governo federal, cada vez mais isolado, atê por seus pares, procura formas de arrochar os salários "para conter a inflação" que atinge os 160% anuais; o desemprego aumenta e a fome também. Apenas na semana de 25 de setembro a 1 de outubro de 1983 foram praticados 73 saques a estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios em São Paulo, Rio de Janeiro e no Nordeste.

Apesar de tudo isso, gostaríamos de arriscar, num exercício de futurologia, a prever o futuro próximo da política habitacional no Brasil, amparada nos estudos e reflexões aqui desenvolvidos.

Como essa crise não nos levará a transformações estruturais mas, sim, a um rearranjo nas relações capitalistas internacionais e nacionais, acreditamos numa retomada do caminho interrompido pelo ciclo econômico recessivo (5). A partir do instante em que as engrenagens de um novo ciclo acumulativo forem acionadas, o mutirão voltará a se recolher ao anonimato que caracteriza os hábitos de vida dos trabalhadores das periferias urbanas, marginalizados do mercado imobiliário e das atenções do aparelho administrativo do Estado.

A continuidade da orientação interrompida da política habitacional, e que ao nosso ver deverá ser retomada, é:

- incorporação ao mercado habitacional regular de faixas da baixa classe média;
- construção de grandes conjuntos promovidos pelo Estado, com o uso de processos produtivos relativamente mais avançados;
- medidas de controle do uso e ocupação do solo urbano;

(5) Apenas uma organização mais avançada dos setores oprimidos poderia nos levar a uma mudança mais estrutural, o que não é o caso. Não ignoramos, entretanto, a importância da criação da Central Única dos Trabalhadores, em agosto de 1983, reunindo a maior parte do que há de mais avançado no movimento sindical brasileiro.

- aprofundamento do ingresso da tecnologia e do capital estrangeiros na edificação através de materiais e equipamentos;
- Ingresso no setor de produção de habitações populares das empresas de construção pesada (com a provável retração na construção das obras faraônicas, caminho criticado até mesmo por jornais norte-americanos e europeus, atualmente).

13.1. - Para finalizar

"Numa formação social específica, as verdadeiras relações de produção de habitação e as formas pelas quais a habitação é consumida dependem do estado da luta de classes e do desenvolvimento histórico do capitalismo" (Ball, 1978: 79).

Com essa frase muito feliz de Ball queremos concluir nosso trabalho. Nela estão presentes as forças do capital, mais especificamente, do capital imobiliário que estão definindo os novos rumos da provisão de habitações no Brasil. Nela também está presente, através do "estado da luta de classes", o outro componente que neste momento participa decisivamente dessa definição: a classe trabalhadora, principalmente através dos movimentos reivindicatórios.

Esperamos ter contribuído, com as reflexões contidas neste trabalho, para esclarecer os interesses particulares do capital e do trabalho - do capital em geral e do capital imobiliário especificamente; dos trabalhadores como força de trabalho e dos trabalhadores como consumidores, e além (não podemos nos esquecer) dos proprietários de terra. Esperamos ter contribuído para o esclarecimento das relações entre esses interesses, em nossa formação social específica.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Política urbana no Brasil, o paradigma, a organização e a política*. São Paulo, Brasiliense, 1976. (Estudos Cebrap).
- ANNIBAL VILLELA CONSULTORIA ECONÔMICA S.C. LTDA. *Construção civil: estudo consolidado do mercado interno*. Rio de Janeiro, CNICC/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1981 (mimeo).
- _____. *Mercado externo para obras e serviços de engenharia e consultoria*. Rio de Janeiro, CNICC/MIC, 1981 (mimeo).
- ASCHER, F. e LACOSTE, J. *Les producteurs du cadre bâti*. Grenoble, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1972, v. 1, II e III.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO INDUSTRIALIZADA. *Relatório da diretoria*. São Paulo, ABCI, 1979/1980.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. *Legislação relativa à habitação popular/política de investimentos governamentais*. Salvador, BNH, 1978. (Simpósio sobre barateamento da construção habitacional). Tema IV, trabalho nº 236.)
- AZEVEDO, Sergio de e ANDRADE, Luis Aureliano de Gama. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- AZEVEDO, Sergio de. "Política de Habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas". In: *Políticas Públicas*

para obras urbanas. Diniz, Eli (org.). Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

BALL, Michael. "British housing policy and the house-building industry". *Capital and class* n° 4. Conference of Socialist Economists. London, 1978.

_____. "Differential rent and the role of landed property. Mimeo, sem data.

_____. The development of capitalism in housing provision. *International Journal of Urban and Regional Research*. London, nov., 1981.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. Assessoria de Planejamento e Coordenação. *Linhas de financiamento do BNH. Condições Gerais*. Rio de Janeiro, BNH, 1978.

_____. *Conferências, debates, relatos*. Salvador, BNH, 1978. (Simpósio sobre barateamento da construção habitacional.)

BLAY, Eva A. (org.) *A luta pelo espaço*. Petrópolis, Vozes, 1980.

BACCARA, Paul. *Études sur le capitalisme monopoliste d'état. Sa crise e son issue*. Paris, Editions Sociales, 1979.

BOLAFFI, Gabriel. "A questão urbana: produção de habitações, construção civil e mercado de trabalho". *Revista Novos Estudos* n° 1, São Paulo, Ed. Cebrap, abr., 1983, vol. 2.

_____. "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema". In: *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, E. Maricato, org. São Paulo, Ed. Alfa Omega, 1979.

_____. "Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos". In: *Habitação em Questão*, L. Valladares, org. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

BONDUKI, Nabil Georges. "Habitação Popular: Contribuição para o Estudo da Evolução Urbana de São Paulo". In: *Debates Urbanos 3 - Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores S.A., 1983.

- BONELLI, Regis e WERNECK, Dorothea F. F. "Desempenho industrial: auge e desaceleração nos anos 70". In: *Indústria, Política, Instituição e Desenvolvimento*. Wilson Suzigan editor, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.
- BORGES, Angela Maria Carvalho. *Expansão capitalista e habitação popular em Salvador*. Salvador, Ciências Sociais - UFBA, 1982 (dissertação de mestrado).
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: *Habitação em questão*, Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- BRITO, Carlos Machado (1º vice-presidente da ANEL). Palestra: *A Importância do Loteamento como Solução do Problema Habitacional Brasileiro*. 1º Seminário Empresarial sobre a nova Lei de Loteamentos ANEL, São Paulo, maio, 1980.
- BRUNA, Paulo. *A indústria da construção e o plano habitacional*. São Paulo, FAUUSP, s.d. v. II.
- _____. *Arquitetura, industrialização e desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1976.
- CARIBE, Dionísio. *O déficit habitacional no Nordeste*. Seminário "Arquitetura da terra", Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia, 21/10/82.
- CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO A.C. *El capital en la producción de vivienda*. México, D.F., 1977.
- COHEN, Tamara Tânia. *Notas sobre o progresso técnico e a organização do trabalho na construção da habitação*. São Paulo, FFCLUSP, 1981 (mimeo).
- COMBES, Danièle. *Developpement de l'immobilier et évolution de l'industrie du bâtiment*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1977.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB. "Uso do solo e ação pastoral". 20ª Assembléia da CNBB, Itaici, fev., 1982.
- COUTINHO, Ronaldo do Livramento. *Operário de construção civil. Urbanização, migração e classe operária no Brasil*. Rio de Janeiro, Achiamê, 1980.

- CUNHA, Mario Vagner Vieira da. *Estrutura Econômica da Indústria da Construção*. São Paulo, FAUUSP, 1956 (mimeo).
- CUNHA, Paulo Vieira da e SMOLKA, Martin O. *Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano*. São Paulo, FUNDAP, 1978 (mimeo).
- ENGELS, F. Contribuição ao problema da habitação. In: Marx, K e Engels, F. - *Obras escolhidas*. Rio de Janeiro, Vitória, 1961. v. II.
- EQUIPE, LEVANTAMENTOS E PESQUISAS LTDA. *Mercado imobiliário 1979*. São Paulo, s. ed., jan., 1980. (Relatório anual.)
- FAGNANI, Eduardo e MELETI, Ricardo V. *Estado, solo urbano e loteamentos populares: uma análise de política pública*. São Paulo, PRODEUR, FUPAM, FAUUSP, 1982 (mimeo).
- FERREIRA, Carlos Ernesto. *Construção civil e criação de emprego*. Rio de Janeiro, FGV, 1976.
- FERRO, Sérgio. *O canteiro e o desenho*. São Paulo, Projeto, 1979.
- FOLIN, Marino. *La ciudad del capital e otros escritos*. Mexico, G. Gilli, 1977.
- FORTI, Reginaldo, org. *Marxismo e Urbanismo Capitalista*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Mão-de-obra na construção de edifícios no Estado da Guanabara*. Guanabara, FGV, 1972.
- GHOUBAR, Khaled. *Arquitetura e economia do edifício*. São Paulo, 1980 (Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP).
- GIANOTTI, José Arthur. *O ardil do trabalho*. São Paulo, Brasileira de Ciências, 1973. (Estudos Cebrap nº 4.)
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Consórcio Montese-OTI-ASSEC. *Estudo sobre a Indústria da Construção Civil na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador, 1975, vol. I.
- GRANDI, Sônia L. *Relações de trabalho e rotatividade na construção civil*. São Paulo, PUC-SP, 1979. (Tese de Mestrado.)

- GUIDA NETO, Nicolau. "Desenho industrial e os componentes construídos da habitação". São Paulo, GDDI, FAUUSP, 1981. (Relatório de Pesquisa.)
- HARVEY, David. *O processo urbano no capitalismo: regeneração para análise*. Recife, UFPE, s.d. (mimeo).
- "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas". Espaço e Debates, nº 6, São Paulo, Cortez Editora, Jun/set, 1982.
- HECK, Gustavo Alberto Trompowsky. *A urbanização de favelas no quadro da humanização das cidades*. Escola Nacional de Habitação e Poupanga. Seminário: A humanização das cidades. São Paulo, 1982.
- HOFFMANN, Helga. *Desemprego e subemprego no Brasil*. Atica, São Paulo, 1977.
- INDUJIAN, Arthur. *O sistema financeiro da habitação*. s.l., Unicamp, 1978 (Dissertação de Mestrado).
- JOÃO FORTES ENGENHARIA S.A. *A administração integrada como fator de racionalização da construção*. Salvador, BNH, 1978. (Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional. Tema IX, trabalho nº 236.)
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1979. (Coleção Estudos Brasileiros, vol. 44.)
- LAMPARELLI, Celso. "A habitação e a industrialização das construções". Espaço e Debates, nº 7. São Paulo, Cortez, out/dez, 1982.
- Sobre o objeto e os objetivos da disciplina "Industrialização das Construções I". Escola de Engenharia de São Carlos, USP. Curso de Pós-Graduação em Arquitetura-São Carlos, 1979.
- LAVIERI, Maria Beatriz Ferreira. *A evolução da política do BNH e a nova forma do Estado no Brasil pós-64*. João Pessoa, set., 1982. (XI Congresso Brasileiro de Arquitetos: O Arquiteto e a Gestão Democrática da Cidade.)
- LEFÈVRE, Rodrigo. *Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade*

São Paulo. In: Maricato, Ermínia, org. A produção capitalista da casa [e da cidade] no Brasil industrial. São Paulo, Alpha Omega, 1979.

LIPETZ, Alain. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano. Espaço e Debates nº 7, São Paulo, Cortez, out/dez., 1982.

LOUKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MANDEL, Ernest. *Initation a la théorie économique marxiste*. Les Cahiers du Centre d'Etudes Socialistes nºs 39 a 41, Paris, CCEs, 1969.

MARICATO, Ermínia e PAMPLONA, Telmo. A penetração dos bens modernos na habitação proletária. São Paulo, FAUUSP, 1977.

MARICATO, Ermínia. "Auto construção, a arquitetura possível". In: *Maricato, Ermínia, org. A produção capitalista da casa [e da cidade] no Brasil industrial*. São Paulo, Alpha Omega, 1979.

A proletarização do espaço sob a grande indústria. São Paulo, FAUUSP, 1977. (Dissertação de Mestrado.)

MARTINS, José de Souza. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1981.

MARX, Karl. *El capital. Crítica de la economía política*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1973. vols. I, II e III.

Los fundamentos de la crítica de la economía política. Madrid, Talleres Graficos Montaña, 1972, vol. I.

MASCARÓ, Lúcia R. e MASCARÓ, Juan Luis. A construção na economia nacional. São Paulo, Pini, 1980.

MASCARÓ, Juan Luis. A evolução das tecnologias e os preços na construção de habitações. São Paulo, ETERNIT, mar., 1978 (Boletim Especial).

MAUTNER, Yvonne. *A cría rebelde*. São Paulo, FAUUSP, 1980 (Dissertação de Mestrado).

MEDEIROS, Cesar Manoel de. *Construção civil, abstração de mão-de-obra e aspectos gerais*. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1975.

- OLIVEIRA, Francisco de. A economia da dependência impenhável. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- "O Estado e o urbano no Brasil". Espaço e Debates nº 6, São Paulo, Cortez, Jun/set., 1982.
- Problemas teóricos da divisão do trabalho. São Paulo, Emplasa, 1979 (mimeo).
- OSEKI, Jorge. Algumas tendências da construção civil no Brasil. São Paulo, FAUUSP, 1982.
- Arquitetura em Construção. São Paulo, FAUUSP, 1983 (Dissertação de Mestrado).
- PASTERNAK, Suzana Taschner. "Favelas no Município de São Paulo". In: A luta pelo espaço. Petrópolis, Vozes, 1978.
- PASTERNAK, Suzana T. e MAUTNER, Yvone. Habitação e pobreza: atenuantes de moradia popular em São Paulo. São Paulo, FAUUSP, 1982.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Espaço, sociedade e renda da Terra. São Paulo, FAUUSP, mar., 1982 (mimeo).
- Privilegio e Exclusão: A Produção e o Consumo Urbano no Cotidiano. São Paulo, FAUUSP, Jul., 1982 (mimeo).
- Política Habitacional e a Produção e a Apropriação do Espaço Urbano. A Produção de Moradia no Município de São Paulo. Sinopses 2, São Paulo, FAUUSP, 1982.
- Para humanizar as cidades brasileiras. Escola Nacional de Habitação e Poupança. Seminário: A humanização das Cidades. São Paulo, 1982.
- PICARELLI, Mariene. Habitação e transferência de tecnologia. São Paulo, FAUUSP, maio, 1981 (mimeo).
- Habitação: Desenho Industrial e Tecnologia. São Paulo, FAUUSP, 1982. (Tese de Livre-Docência apresentada à FAUUSP.)
- POTIER, Claude. La logique du financement public de l'urbanisation. Paris, Mouton, 1975.
- PRETECEILLE, Edmond. La production des grands ensembles. Paris, Mouton, 1975.

Coordenadoria de Planejamento. Política Habitacional. Elaborado em conjunto com a Secretaria dos Negócios do Interior e Secretaria de Cultura, Ciência e Tecnologia. São Paulo, 1975.

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. O espaço de políticas econômicas setoriais. São Paulo, SEPLAN, 1979. (Série Estudos e Pesquisas - 33.)

SARLI, Alfredo Alento. La racionalización del proceso de producción y circulación de la vivienda. In: Aspectos técnicos y de producción de sistemas constructivos. Caracas, INAVI/CVC/NVE, 1981. Tomo 1.

SANTOS, Milton. O espaço dividido. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

ROSSO, Teodoro. Métodos artesanales e métodos industriais: una propuesta, o serviço de teto. São Paulo, FAUUSP, 1978.

ROLNIK, Raquel e BONDUKI, Nabil. Periferia da Grande São Paulo. Reprodção do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: Maricato, Ermínia, org. A produção capitalista da cidade e da cidade no Brasil industrial. São Paulo, Alpha Omega, 1979.

RIBOULET, Pierre. Éléments pour une critique de l'architecture. Espaces et sociétés. Paris 1: 33-44, nov., 1970.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "As condições de trabalho na construção civil". Chão nº 7. Rio de Janeiro, Tridimensional, nov., 1979.

"Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação". In: Solo Urbano, tópicos sobre o uso da terra. L.A. Machado da Silva, org. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIENCIA E TECNOLOGIA (SEPLANTEC). Fun-
dação de Pesquisas - CPE. Grupo de Trabalho de Estudos e Pesqui-
sas. Convênio SEPLANTEC/OCEPLAN. Habitação e Urbanismo em Salva-
dor, Salvador, 1979.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Aspectos estrutu-
rais do desenvolvimento da economia paulista. Construção civil.

São Paulo, SEPLAN, 1978. (Série Estudos e Pesquisas - 21.)

SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
IMÓVEIS DE SÃO PAULO. A economia brasileira e a indústria da

construção. São Paulo, SECOVI, 1981.

SINGER, Paul. A crise do "milagre". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Ter-
ra, 1982.

Sistemas construídos para viviendas de interesse social. Caracas,

INAVI/CVC/AVIE, 1981. Tomo 2.

SOUZA, Nair Heloisa Bicalho de. Operários e política. Estudo sobre

trabalhadores da construção civil em Brasília. Brasília, Departã

mento de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas - UnB,

nov., 1978. (Dissertação de Mestrado.)

à TOPALOV, Christian. Les promoteurs immobiliers. Contribution

à l'analyse de la production capitaliste du logement en France. Pa-

ris, Mouton, 1974.

VALLADARES, Lícia do Prado. "Quebra-quebras na construção civil: o

caso dos operários do metrô do Rio de Janeiro". In: Cidade, po-
vo e poder, Moisés, José Alvaro e outros. São Paulo, Cedec/Paz

e Terra, 1982.

VALLADARES, Lícia do Prado (org.). Habitação em questão. Rio de Jã

neiro, Zahar, 1980.

VARGAS, Nilton. Construção habitacional: um "artesanato de luxo".

Rev. Brasileira de Tecnologia. Brasília, Jan/mar., 1981.

Organização do trabalho e capital - um estudo da

construção habitacional. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 1970. (Diss

sertação de Mestrado.)

"Racionalidade e não racionalização: o caso Carlos

da construção habitacional". In: Vargas, N. e Fleury, Afonso Carlos

Correia (orgs.). *Organização do trabalho*. São Paulo, Ed. Atlas, 1983.

VERAS, Maura Pardini Bicudo. *A vida em conjunto: um estudo da política da habitação popular*. São Paulo, PUC-SP, 1980. (Dissertação de Mestrado.)

VERNECK, Dorothea F.F. *Empregos e salários na indústria da construção*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1978.

ZERKOWSKI, Ralph Miguel. "Indicadores macroeconômicos da indústria da construção civil". Seminário Humanização das Cidades. Escola Nacional de Habitação e Poupança. EN-HAP, São Paulo, out., 1982.

Periódicos

A Construção. São Paulo, Editora Pini.

Projeto. São Paulo, Ed. Projeto.

Divulgate construtor. São Paulo, Visão S.A. Editorial.

Exame. São Paulo, Abril-Tec.

BNI em resumo. Rio de Janeiro, Banco Nacional da Habitação.

BNI em notícias. Rio de Janeiro, Banco Nacional da Habitação.