

A ECONOMIA DA PRODUÇÃO SOCIAL DE MORADIA

Fernando Pedrão*

RESUMO

Distingue os conceitos de **habitação** e de **moradia** e indica a interdependência dos problemas relativos à este último com os relativos ao emprego. Mostra como o uso social dos recursos habitacionais é consequência de processos de organização da sociedade urbana muito mais complexos que aqueles diretamente ligados à construção de habitações novas; que é necessário encaminhar uma análise que focalize o nexo entre a interpretação do dinamismo da economia e da sociedade urbana e as condições de intervenção. Indica os aspectos que devem ser detectados em um novo ordenamento prático da análise econômica da produção de habitação, o que levanta a questão da terra urbana e sua conversão em espaço urbanizado. Finaliza, examinando a produção social de moradia no Brasil, distinguindo as ações realizadas pelo Estado e as empreendidas por grupos de interesse privado e pelos próprios moradores.

1. AS RAÍZES SOCIAIS DO PROBLEMA

O tema central deste trabalho é a questão social de moradia, entendida como um serviço social e como a forma pela qual a população consome as habitações. Distingue a existência de imóveis das formas de seu uso social, contempla a problemática do acesso e da exclusão da população aos imóveis, bem como identifica as condições econômicas que tornam um imóvel uma habitação. O modo como as pessoas moram depende simultaneamente da qualidade física das habitações e das condições

* Livre Docente, professor do Mestrado em Economia da UFBA.

em que elas são socialmente utilizadas: uma mesma habitação é utilizada por uma família de alto nível de renda e uma geração depois é utilizada por várias famílias de baixa renda, como parte de um processo de degradação do bairro em que se encontra esta habitação. Logicamente, os usos da habitação passam a diferir do planejamento original do seu espaço.

A moradia é a expressão social concreta do problema de urbanização, que essencialmente consiste em uma concentração de proporções crescentes de população em determinadas cidades e uma mudança das condições de consumo e acesso a emprego da população urbanizada. A habitação é a forma física que toma a solução desse problema. Reflete, portanto, a diferenciação entre estamentos de classe social, que se manifesta na distribuição da renda e nas formas de consumo coletivo a que as pessoas têm acesso. Assim, as habitações que correspondem a um determinado nível de renda, correspondem também a diferentes condições de consumo, o que se vê desde o modo como as pessoas têm que usar mais ou menos automóvel ou transporte coletivo, de acordo com o lugar onde moram, e no modo como determinados prédios de apartamentos pressupõem determinados tipos de serviços gerais.

A questão se complica um pouco mais quando se consideram as diferenças, certamente maiores, entre as condições de consumo dos grupos sociais que têm renda estável e as dos grupos que não a têm, onde portanto varia a garantia de acesso ao consumo coletivo. Passamos de considerar grupos que **podem** optar entre usar transporte individual ou transporte coletivo para estudar grupos que não têm garantia sequer de acesso ao uso de transporte coletivo. Por isto temos que admitir que os problemas de moradia agravam-se nas principais cidades brasileiras a partir da década de 60, como resultado de um rápido aumento da concentração de população de rendas incertas e muito baixas, identificado na expansão da população urbana periférica, restrita ao mercado informal de trabalho; de uma intensificação das compras de espaço urbano habilitado, principalmente de terras inseridas no arcabouço das cidades, como reserva de valor, resultando em incremento da especulação imobiliária e financeira, e dos custos crescentes dos serviços urbanos básicos, como os de água e drenagem, iluminação e transporte público, dando lugar à inviabilização financeira e administrativa dos órgãos públicos encarregados destes serviços. Como tais serviços são geralmente de atribuição dos governos estaduais e municipais, este processo leva a um pertinaz desgaste dos governos locais, paralelamente à concentração de poder do governo federal.

A interdependência dos problemas de moradia com os de emprego é inevitável nas grandes cidades brasileiras, principalmente naquelas que criaram zonas industriais concentradas, porque a separação do local de moradia do local de trabalho implica obrigar a população a realizar maior número de viagens, que quase sempre passam pelo centro das cidades e quase sempre criam necessidades adicionais de transbordo. Há um problema básico a ser enfrentado no crescimento de cada cidade: quais são os novos empregos criados e qual a sustentação econômica da população que se concentra? A população procura morar em relação com os tempos que gasta aos seus locais de trabalho, mesmo que sejam fisicamente mais distantes. Assim, a pressão por moradia - ou seja, a demanda de espaço urbano habitado - cresce em proporção com a concentração de oportunidades de trabalho. A política de distritos industriais - ou de **pólos** na linguagem pseudo-técnica - agravou este problema em cidades como Salvador, comparada com cidades espacialmente melhor distribuídas, como São Paulo e Curitiba. O problema foi parcialmente modificado na década de 70 com a introdução dos metrô, mas não houve mudança alguma no essencial, que é o divórcio entre a política de localização de atividades econômicas e a política habitacional.

Esta interdependência entre as políticas habitacionais e as de emprego (que pressupõem o controle das políticas de localização de novas indústrias) tornou-se fundamental nas grandes cidades brasileiras, justamente porque as preferências por habitação estão determinadas pela disponibilidade de oportunidades de trabalho, as oportunidades de trabalho estão fortemente marcadas pelas diferenças entre empregos estáveis e empregos precários e as possibilidades de solução da questão habitacional passam pelo suprimento e pelos preços dos materiais de construção. Considerando que as habitações de alto luxo e de luxo não ultrapassam os 5 por cento da produção de habitação em cada cidade grande, bem como admitindo que esse tipo de produto diminui rapidamente nas cidades médias e pequenas e é desconhecido em muitas regiões do país, é necessário centrar a análise no espectro de habitações que compreende desde as habitações de grupos médios de renda até os diferentes tipos de favela.

A relação de interdependência entre moradia e emprego tem diferentes formas entre os diversos grupos sociais de renda, tomando-se mais aguda nos grupos mais pobres. Assim, vemos que a "favelização" obedece a um padrão de localização bem claro em Salvador e em outras cidades do Nordeste, aproveitan-

do quaisquer brechas na especulação imobiliária para aproximar-se do mercado de trabalho, que está composto pelas concentrações de população dos grupos médios e médios superiores de renda. Há um jogo de pressões entre a intensificação da ocupação capitalista de terras urbanizadas e a infiltração de núcleos de habitação precária, em que a capacidade do capital para ocupar efetivamente os espaços urbanos criados depende do controle efetivo de recursos financeiros que sejam suficientes para enfrentar os diferenciais de custos entre os investimentos para aquisição de terras e os investimentos para verticalização dos imóveis. Assim, onde a capacidade da população periférica para ocupar espaço urbanizado depende da continuidade de sua pressão, ela finalmente consegue algumas compensações, mediante investimentos, por precários que sejam, do Estado. A mediação do Estado neste jogo de pressões é fundamental, verificando-se como os interesses organizados do complexo imobiliário e dos moradores de baixa renda procuram apropriar-se ou influir na ação do Estado. Em Salvador, há uma seqüência bem definida de ocupação das terras para obter assistência, pelo menos esporádica, da prefeitura, para criar pressão política via mobilização de opinião pública, para obter investimentos em água, em transportes e em drenagem.

Deste jogo de pressões toma-se evidente o tecido político do problema: à medida que a população periférica se torna mais numerosa e se concentra em determinados pontos da cidade, ela passa a representar um potencial de opinião pública e a atingir o processo político. Obtém apoio de políticos e cria seus próprios mecanismos de organização, que têm um peso específico para atrair investimentos públicos. Vemos, portanto, como a política urbana de fato em Salvador tem uma forte correlação com a crescente pressão exercida pela proliferação de núcleos de população periférica sobre os eixos de crescimento da cidade. Outrossim, a produção de habitações para população de alta renda tende a seguir um caminho inverso ao da localização das favelas, adensando-se em áreas de alto valor por metro quadrado e incorporando novos elementos de construção que tornam mais caras as unidades habitacionais. À medida, também, que as habitações de alto preço constituem um investimento alternativo àquele que antes se fazia na compra de terrenos urbanos, forma-se um mercado de recompra de habitações de luxo e tende a aumentar a ociosidade média dos imóveis destes grupos médios e superiores de renda, fato que tem ocorrido nos últimos anos.

Assim, é necessário reconhecer que a produção de moradia nestas cidades grandes é um resultado social significativamente

diferente daquele indicado pela construção de novas habitações e que o uso social dos recursos habitacionais, isto é, das edificações e dos locais utilizados para moradia, é uma conseqüência de processos de organização da sociedade urbana muito mais complexos que aqueles diretamente ligados à construção de habitações novas. Daí ser tão importante distinguir entre os grupos sociais produtores de habitação e as formas de habitação produzidas em cada cidade (considerando que alguns grupos sociais constroem suas próprias habitações de diferentes qualidades e que os diferentes tipos de habitação constituem mercados praticamente estanques, com quase nenhuma possibilidade de trocar-se um tipo de habitação por outro, ficando a oferta de habitação para cada grupo social restrita em termos de preço e de localização). Verificamos que a segmentação no mercado habitacional no Brasil aumentou a partir da implantação do sistema BNH, dos programas de casa popular para compra (que inexplicavelmente sempre excluíram de discussão a alternativa de aluguel) e dos recentes programas oficiais de mutirão, que simplesmente oficializam as favelas, construindo-as sem pagar aos trabalhadores. A exclusão de grupos cada vez mais numerosos dos sistemas oficiais de construção de habitações novas pode, inclusive, ser um mecanismo que força a “favelização” e que tende a estabelecer maiores laços de inter-relação entre o crescimento das grandes cidades e o de pequenas cidades, para onde se desloca a população citadina.

Estes mecanismos fazem com que as soluções do problema tenham que passar por modificações no tipo das habitações disponíveis para cada grupo de renda. Sem dúvida, encontramos um alargamento da distância entre a qualidade dos novos imóveis de luxo e a qualidade dos imóveis de conjuntos habitacionais, em capitais do Nordeste e do Sudeste, e encontramos modificações no mercado urbano de terras que não podem ser isoladas de outros fatores tais como a inflação e a falta de oportunidades confiáveis para os pequenos investidores. Torna-se, portanto, necessário encaminhar uma análise urbana que focalize o nexo entre a interpretação do dinamismo da economia e da sociedade urbana e as condições de intervenção do Estado.

2. A DICOTOMIA ENTRE A ANÁLISE E A PRÁTICA

A grande crítica da análise e da política de habitação surge agora como um resultado da emergência de reivindicações da população urbana; primeiro das reivindicações da população urbana periférica e, depois, das demandas da classe média pres-

sionada pela erosão de sua renda. O lado prático e imediato do problema está bem claro: a moradia é insuficiente, cara e seu preço sobe mais rápido que a renda familiar disponível. As consequências também estão claras: o contraste entre os custos da urbanização e a inviabilização financeira dos governos estaduais e municipais, que arcam com a responsabilidade de atender à população de baixa renda.

Há uma literatura numerosa nos países latino-americanos sobre estes problemas, mas tem reconhecidas insuficiências e equívocos que devem ser examinados com mais cuidado, tais como diferenças entre as análises dos custos operacionais do sistema habitacional e da indústria de construção civil, de um lado, e as análises das condições sociais de moradia, de outro lado. Como no Brasil não há uma política urbana nacionalmente integrada, e as propostas de política urbana são elaboradas por separado do planejamento financeiro de fato, faltam referências confiáveis para interpretar o material gerado pela política habitacional e para consolidar uma avaliação do tratamento à questão da moradia pelas políticas habitacionais vigentes.

Há, também, outra linha de crítica a considerar, que parte da constatação da inviabilidade das propostas de política habitacional da década de 70 para enfrentar a crise habitacional da década de 80. Aquela proposta partiu de premissas de política social ainda vinculadas aos conceitos de cooperação financeira internacional da década de 60, que pressupunham a viabilidade financeira dos serviços públicos urbanos (a despeito de numerosos estudos que já se faziam sobre os custos da urbanização no México, na Venezuela, na Argentina e no Peru) e a possibilidade financeira de expandir a ação do Estado sobre um colchão de financiamento externo mais ou menos estável. As crises econômicas de 1973 e de 1978, bem como os grandes movimentos inflacionários e as crises da política econômica nacional, mostraram a falta de realismo daqueles pressupostos.

A partir daquelas crises de financiamento, tornaram-se mais claras as diferenças e as contradições que surgem no interior da estrutura administrativa do Estado. Aprofundaram-se as diferenças de interesse entre a pressão centralizadora do governo federal, com tudo que ela significa em termos de controle do fluxo financeiro no país em seu conjunto, e as situações em que operam os governos estaduais e dos municípios. Pelo fato de que os governos dos estados não conseguem se eximir de participar diretamente da política habitacional, são levados a intervir no merca-

do urbano de terras e no das construções precárias. Sua presença estabelece um estilo de participação que não pode ser independente dos interesses de classe, mas que então se torna contraditória, já que costuma dificultar a moradia da população de baixa renda pela política de terras e tenta viabilizá-la, por outro lado, pela política de construção. Por sua vez, os municípios, por lidar diretamente com as pressões sociais por moradia, não podem tampouco eximir-se de tratá-las: enfrentam o ponto de tensão máxima do sistema de política econômica do Estado, onde o "desfinanciamento" é mais agudo e onde o controle sobre os instrumentos de política é menor.

Nestas condições, a crítica da análise econômica convencional urbana torna-se uma necessidade prática. Ao reconhecer que os sistemas oficiais de produção de habitação, compreendendo o financiamento público e o privado, descansam sobre bases financeiras que não registram estas diferenças de interesse entre os três níveis do poder público, é necessário distinguir quais são seus respectivos objetivos e suas condições operacionais para intervir no meio urbano. Considerando que o que o governo federal estabelece linhas mestras de política habitacional, de política de transportes e mesmo dos investimentos em infra-estrutura, torna-se evidente a necessidade de estruturar um outro vetor de política, a ser organizado a partir do manejo da política de terras e das políticas sociais que podem ser canalizadas localmente para a população urbana periférica, dentre as quais destaca-se a de educação. Esta questão tornou-se prioritária em Salvador, onde a população favelada pode estar em torno de 40 por cento da população total da área urbanizada e onde se encontram profundas diferenças de condições de vida entre as invasões mais antigas - já estruturadas socialmente e absorvendo ajuda pública - e as invasões recentes, compostas de população de incorporação recente à capital. Os altos custos sociais das políticas intermitentes - do tipo mutirão e equivalentes - ficaram evidentes, bem como a necessidade de ajustar os prazos das intervenções municipais com os das estaduais.

3. ELEMENTOS MÍNIMOS DA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO

A tese principal que se defende nestas notas é que a continuidade da política social do Estado na situação atual exige um novo ordenamento prático da análise econômica. Isto compreende as críticas dos pressupostos econômicos e a incorporação de observações mais atualizadas e representativas da situação so-

cial atual. Dois aspectos devem ser destacados neste sentido, independente de outros elementos colaterais que poderão ser aduzidos: são os relativos à estruturação social das cidades e ao tratamento a ser dado aos custos da moradia no planejamento urbano.

A análise da estruturação urbana em classes e segmentos de classes sociais tomou-se imperativa, primeiro para explicar os diferentes tipos de comportamento em relação à prática de construção de habitações e, logo, para explicar a articulação do tratamento do problema habitacional com o problema de ocupação e de organização para o consumo. Ao penetrar na estruturação de segmentos de classe, encontramos diferenças nítidas entre as práticas dos grupos já assimilados a empregos regulares e que incorporam atitudes reivindicativas de classe (que lhes permitem obter atenções especiais dos governos locais) e os grupos menos integrados, que funcionam como exógenos à organização da cidade. Em Salvador, esta diferença está clara em qualquer análise que se faça das invasões de acordo com a data de sua implantação, bem como ao se comparar as condições de organização das invasões em relação aos bairros mais antigos, mesmo quando se trata de famílias com níveis de renda monetária equivalente¹. A diferença é igualmente importante entre os grupos de rendas médias superiores e os grupos de rendas médias inferiores, em que os primeiros se movem no mercado financeiro composto pelo sistema financeiro habitacional oficial e pelos agentes financeiros privados, e os segundos retêm o maior componente de autoconstrução, com efeitos significativos sobre as consequências da produção de habitações em compras de materiais de construção e criação de empregos no mercado informal trabalho.

Em segundo lugar, esta análise de composição de classes permite articular o componente cultural urbano com a economia. Os efeitos econômicos da base cultural e de sua institucionalidade não podem ser ignorados, pelo modo como atingem a organização do consumo, como criam preferências e como atingem o mecanismo de tomada de decisões dos governos locais². Em que pesem as reconhecidas dificuldades para operacionalizar uma análise deste tipo, ela vem sendo insinuada por diversos estudiosos, em São Luiz, em Recife, em Salvador, que têm procurado explicar as inter-relações entre mudanças a nível de organização no plano de instituições culturais e organização política urbana³. Neste sentido, há razões práticas e imediatas para tomar interdisciplinar esta análise econômica urbana.

No relativo a custos, verificamos que a maior parte da análise econômica da habitação refere-se àqueles incorporados em **cada** unidade-habitação, seja casa ou apartamento, portanto os custos diretos da produção de novas habitações; deste modo pressupondo que os custos de construção de habitação resultassem apenas da soma dos custos de cada habitação nova e não fossem modificados por diferenças no modo como as habitações são construídas. Tal análise presume que:

a) Os custos sociais das habitações estão representados fidedignamente pelos seus custos diretos, isto é, por todos aqueles custos que transparecem em cada unidade-habitação nova que é construída. (Isto significaria, por exemplo, que não seriam considerados os custos conseqüentes de sobrecarga nos serviços de água, drenagem, eletricidade, limpeza pública, polícia, etc. e que não seriam comparados com os de reparação de habitações já existentes.)

b) Os custos unitários diretos das unidades de habitação comportam-se de modo uniforme e contínuo. (Isto implicaria ignorar os efeitos dos custos de oligopólio dos materiais de construção e ignorar as economias de escala da construção em massa, bem como as economias das casas populares.)

c) O comportamento dos custos indiretos pode ser considerado irrelevante ou pertencente a outra órbita de custos no conjunto das despesas públicas, não havendo informações suficientes para incorporá-los à análise da economia doméstica da população demandante das habitações. (Isto implicaria considerar que as habitações novas podem ser comercializadas a preços equivalentes a seus custos diretos, o que também significaria que o sistema habitacional absorveria os custos indiretos.)

É evidente que estas premissas não são realistas, já que pressupõem que o Estado absorveria todos os custos não repostos pelos usuários e que as responsabilidades do Estado estariam claramente estabelecidas entre os governos federal, estadual e municipal. A única alternativa aparente para estas premissas é que as variações nos custos das habitações novas são pouco significativas, hipótese na qual as variações nos custos indiretos não comprometeriam os programas de habitação. Obviamente trata-se também de uma premissa inaceitável. Assim, é preciso enfrentar o fato de que a produção de habitação empreendida ou apoiada pelo Estado constitui um custo social a ser

examinado em separado, já que os custos de operação do Estado são crescentes e estão sobrecarregados pelos custos fixos de sua máquina administrativa e pelos da máquina administrativa dos agentes financeiros privados, e os custos das habitações construídas pelo Estado estão atrelados aos custos dos demais serviços urbanos (que a empresa privada omite de seu cálculo de custos).

Ao desentranhar as inter-relações entre custos diretos e indiretos da produção de habitação procura-se chamar a atenção, **primeiro**, para o fato de que as conseqüências econômicas das políticas sociais têm que ser igualmente avaliadas e, **segundo**, para o fato de que as alternativas de intervenção na economia mediante a realização de despesas públicas enfrentam custos que estão **além** daqueles das novas unidades habitacionais. No realinhamento desta análise destaca-se a necessidade de trabalhar com pressupostos representativos da realidade brasileira. Assim, é bom lembrar que:

- a) Em caso algum conhecido é possível concluir um programa habitacional sem incorrer em programas correlatos de administração pública, transportes, água, drenagem e energia. Estes outros programas estão geralmente diluídos entre os custos incorridos pelo governo estadual e pelo municipal, mas aparecem a nível de programas especiais.
- b) Em qualquer caso, a construção de habitações novas conduz a uma pressão adicional de demanda por materiais de construção, o que acaba por atingir os construtores privados de pequeno porte através de aumentos de preço ou da falta desses materiais.
- c) Em todos os casos, a produção de habitações novas implica decisões tecnológicas relativas à escala de produção e localização dos imóveis, atingindo, portanto, as condições de moradia proporcionadas aos usuários.

Com estas referências é preciso reconhecer que a produção de habitações novas contém sempre margens significativas de custos sociais indiretos, que devem ser considerados para fins de comparações com outros programas sociais e para que o governo possa saber realisticamente com que custos trabalha. Assim, do confronto da análise econômica com as necessidades sociais infere-se que o planejamento habitacional deve ter seus custos revistos, com maior atenção para os custos indiretos; que as variações nos custos devem ser examinadas quando muda o tamanho dos programas e que as alternativas entre diferentes tipos de programas de construção devem ser examinadas, considerando-se os custos unitários das habitações e as economias de escala dos programas.

4. A QUESTÃO DA TERRA URBANA E DOS ESPAÇOS URBANIZADOS

Esta revisão da análise levanta uma questão essencial nas grandes cidades brasileiras, que é a da terra urbana e sua conversão em espaço urbanizado. A expansão territorial das grandes cidades brasileiras passou por importantes mudanças qualitativas a partir da década de 60, quando a maior oferta de financiamento para habitação tomou comparativamente baratas as terras da periferia urbana. Passou depois por outra mudança importante, quando a pressão da demanda urbana e o financiamento externo facilitaram a proliferação do transporte urbano de massa que encurtou distâncias ⁴. Primeiro, a expansão da mancha urbanizada aproxima terras de uso rural ao uso urbano; logo, a valorização de terras incluídas dentro da mancha urbana acelera a valorização de algumas partes das cidades, onde se encontram maiores vantagens indiretas para os investimentos na verticalização dos edifícios. A terra torna-se uma mercadoria cuja disponibilidade total afeta o comportamento do mercado de espaços urbanizados (apartamentos, áreas de uso coletivo, ruas e avenidas, etc.), daí decorrente que, em cada cidade, o mercado habitacional está indiretamente afetado pela fluidez do mercado de terras.

O problema de terras nas cidades em expansão agravou-se quando se acelerou o processo de urbanização no país em seu conjunto, ou seja, quando se unificou o mercado nacional de terras. A partir daí, o diferencial de preços entre as terras ociosas no centro das cidades e as terras incorporadas em sua periferia aumentou mais que os custos de urbanização da periferia. Isto logicamente favorece a concentração de investimentos na periferia, em atividades tais como centros comerciais e centros de diversão, que de fato criam a oportunidade para a reprodução do capital comercial. São movimentos que arrastam investimentos públicos, contribuem para a valorização de terrenos antes mantidos como reserva de valor, viabilizam novos empreendimentos tais como loteamentos ou mesmo a construção de novos bairros comerciais integrados.

Identifica-se, assim, o aparecimento de um mecanismo de retroalimentação do crescimento urbano em centros novos – como em São Paulo – criando uma pauta errática de crescimento da cidade. Visto em outro plano, este mesmo mecanismo consiste numa contínua retroalimentação de pressões sobre o setor público, em transportes, em água, em drenagem, em serviços, e de elevação de preços da terra.

Mas está claro que a especulação com terras ociosas intensifica-se a partir de expectativas de lucros diferidos – lucros pela valorização do patrimônio – que podem ser revertidas toda vez que essa valorização é decrescente, ou que a demanda segue uma pauta espacial diferente da prevista. Isto parece ter acontecido em alguma medida naqueles casos em que a urbanização se torna mais intensa em cidades de fronteira, em que a pressão sobre as capitais é menos que proporcional à urbanização do estado em seu conjunto, como no caso do Maranhão.

Tudo isto significa que as expectativas de lucros podem ser modificadas mediante uma conjugação dos investimentos públicos e uma política de valorização de zonas preferenciais de planejamento. Também pode indicar que o rápido alargamento das diferenças de valorização no âmbito de uma cidade podem justificar uma revisão dos critérios de política, com diferenciais nos investimentos públicos e com tributação progressiva sobre as zonas com preços em alta. De qualquer modo, significa que o governo tem que agir com grande flexibilidade, trabalhando com dados de conjuntura, possivelmente realizando sua política habitacional mediante ações de estímulo sobre os diferentes componentes do mercado habitacional. O fundamental é que as ações sobre o mercado de terras podem atingir as condições de produção de habitação sem que o governo entre necessariamente nos problemas de custos diretos da produção.

5. A PRODUÇÃO SOCIAL DE MORADIA NO BRASIL

Ao examinar essa problemática no Brasil, temos que distinguir as ações realizadas pelo Estado – nos planos federal, estadual e municipal –, em sua representação de diferentes interesses privados e as ações diretamente empreendidas pelos grupos de interesse privado, de acordo com as formas como eles denotam determinadas posições nas transformações do capital. Com a aceleração da expansão do capital desde a década de 50, o Estado brasileiro realizou a dupla operação de ampliar sua presença no meio urbano e de concentrá-la em relação aos instrumentos sob controle direto do governo federal. Acentuou-se a divisão de funções entre os níveis de governo, sendo que o governo federal se põe na posição de condutor de uma política nacional de habitação e estabelece canais de participação dos governos estaduais e municipais, praticamente sem um planejamento urbano que articule suas ações, mas de fato realizando políticas financeiras, de construção de imóveis, de preços e aluguéis, que regulam as condições de participação dos estados e dos municí-

pios. O nexu entre os aspectos conjunturais e os estruturais da política torna-se obscuro, e não se reconhecem como política urbana aquelas decisões do Ministério da Fazenda que, no intuito de regular os aluguéis, modificam os preços relativos e restringem a produção privada de imóveis novos.

Isto tem o efeito concomitante de restringir a significância do planejamento urbano oficialmente reconhecido, que se reduz a propostas ordenadoras dos aspectos físicos do crescimento das cidades e pouco penetram na produção urbana de valor. Com esta restrição, diluem-se os laços entre o regional e o urbano, e este último coloca-se como predominantemente físico: suas dimensões econômica e política ficam limitadas a aspectos de custos e de mobilização de certos grupos de consumidores.

A ação do governo federal tem feito com que o Estado absorva os custos indiretos da política de habitação, na verdade ampliando estes custos de modo mais que proporcional ao crescimento de outras linhas de despesa, cada vez que aceita que a produção de moradia se faça mediante uma política habitacional que privilegia grupos de alta renda e aceita políticas economicamente inviáveis para as populações de baixa renda. As possíveis irracionalidades destes programas entram na caixa geral do déficit habitacional; logo, contribuem para agravar os movimentos de exclusão de segmentos da população urbana dos benefícios da urbanização.

O mercado absorve, também, os custos que são transferidos a determinados segmentos da sociedade pelo mecanismo de financiamento⁵. Assim, diferentemente do que parecem à primeira vista, os custos sociais das intervenções do Estado, seja mediante o sistema de intervenções diretas, seja pelos programas de obras dos governos estaduais e os mutirões das prefeituras, são habitualmente mais caros que os da construção realizada pelos moradores, pelo simples fato de que nelas intervêm os custos fixos da máquina administrativa dos governos locais e de que as soluções específicas propostas em cada moradia são mais adequadas às necessidades familiares. A separação entre as ações do Estado e as dos próprios consumidores – a rigor a população de média e de baixa rendas – torna-se um custo teoricamente distribuído pela sociedade em seu conjunto, mas na prática transferido pelos mesmos mecanismos de repasse da dívida pública.

As intervenções do capital privado estão claramente diferenciadas entre aquelas realizadas com financiamento regular,

através dos agentes financeiros habitacionais, e as ações que resultam de programas específicos de investimento das empresas, com custos transferidos para os preços dos seus produtos industriais ou prestação de serviços. É o que vemos, por um lado, na incorporação de imóveis multifamiliares, em que o financiamento oficial constitui um modo que têm as empresas de transferir seus custos de produção, na prática fazendo com que os compradores financiem a construção e os custos operacionais permanentes das próprias construtoras, e, por outro lado, nos casos em que os empreendimentos estão associados com uma atividade rentável, como nos diversos casos das áreas de lazer, nos condomínios com galerias comerciais, etc.

Assim, com o aprofundamento da heterogeneidade do capital urbano – entendido aqui como a totalidade do capital incorporado na cidade em seu conjunto – amplia-se a diferenciação entre as participações dos diferentes tipos de empresa, refletindo-se na composição da oferta de habitações novas. Concomitantemente organiza-se a participação dos moradores em sua qualidade de construtores, portanto como produtores de habitação: são as pessoas de classe média que reformam e ampliam suas habitações por conta própria, à medida que compram ou alugam habitações construídas por empresas.

A análise da questão habitacional deve, assim, chegar necessariamente ao questionamento das formas específicas de participação de empresas e de moradores, segundo sua situação financeira e os interesses que definem sua participação no meio urbano. Justamente, os problemas sociais de moradia no Brasil encobrem profundas diferenças entre as formas de participação no mercado das empresas de diferentes tamanhos e de consumidores com diferentes níveis de renda e condições de formação de renda, ficando a produção dos particulares praticamente sem ser considerada na política pública, apesar de sua alta participação no investimento total realizado nas cidades⁶. E as diferenças no perfil de participação do governo federal, dos estados e dos municípios ressaltam esta diferença entre as empresas e entre os consumidores. O coração do problema parece ser a antes citada segmentação do mercado habitacional, que torna praticamente impossível desenvolver qualquer política habitacional para uma cidade em seu conjunto, que de fato limita as intervenções do Estado aos grupos médios inferiores e inferiores de renda, mas que absorve a totalidade da pressão exercida no mercado de terras.

A gestão do sistema oficial de financiamento direto de habitação ficou gravemente prejudicada pelo reconhecimento de que as normas financeiras que a sustentam – o FGTS, a Caixa Econômica, etc. – estão sujeitas a guinadas de curto prazo da política econômica (como as intervenções inopinadas e às vezes inexplicáveis na caderneta de poupança), em que as decisões são subordinadas às conveniências da política financeira a curto prazo e não respeitam a saúde financeira do próprio sistema. O financiamento indireto, realizado através do intrincado sistema de subsídio ao capital canalizado para a preservação da taxa de lucro dos bancos, mantém-se como um meio de garantir a eficiência na produção de habitações novas de um determinado estamento de renda familiar.

Nesse ponto o sistema tem se revelado contraditório, já que enfrenta movimentos opostos de erosão da renda real de grupos médios e médios inferiores de renda e de ampliação do número total de famílias que participam destes estamentos. A rentabilidade deste sistema torna-se duvidosa, apesar de contar com garantias no plano estritamente financeiro. É, portanto, necessário comparar os resultados obtidos no sistema oficial e para-oficial de produção de habitação e a produção privada de habitação. Repetem-se as defasagens entre os objetivos iniciais dos programas habitacional e a composição da renda dos seus tomadores finais.

Esse problema transluz nas reivindicações de moradia da população urbana periférica, na medida em que estas reivindicações vinculam claramente a questão habitacional à de emprego e dão prioridade à disponibilidade de solo urbanizado. Estabilidade na moradia em conjunto com estabilidade no emprego. Este problema também fica evidenciado na insolvência dos consumidores da produção oficial de habitação, mas não aparece com igual clareza na produção de habitação realizada pelos diferentes grupos de rendas médias. A composição da produção de moradia é diferente af da produção oficial. Encontram-se sensíveis diferenças nos custos sociais, entre a totalização dos custos assumidos pelo Estado mediante o sistema oficial e o para-oficial de produção de habitação e a totalização dos custos incorridos pela sociedade, onde entram os custos assumidos pelos produtores-consumidores de habitação.

A revisão desta análise é uma tarefa que supera os termos de referência que se autopropôs a análise econômica dos custos da urbanização, tal como ela se configurou a partir da década de

70, e a análise de custos do sistema oficial de produção de habitações novas, supondo que ele trabalha sobre uma base real de custos. É uma questão que interessa ao planejamento urbano em seu sentido mais amplo, onde se contrapõem as colocações do eixo habitação-emprego com as colocações do eixo moradia-consumo. As formas de convivência dos grupos de média e baixa rendas na estrutura de uma mesma cidade dependem desse planejamento que, portanto, deve penetrar numa definição conjunta dos custos de infra-estrutura dos espaços urbanos além dos custos diretos de cada unidade-habitação.

O aprofundamento de uma pesquisa desse tipo implica uma concepção da presença do poder local, definida de modo autônomo à presença federal. Esta se materializaria num estilo de planejamento habitacional mais aberto que o atual e em apoiar diretamente os produtores-consumidores, portanto a operar com financiamento complementar àquele que já é realizado. Isto resultaria num estilo de planejamento integrado às possibilidades operacionais das empresas produtoras de unidades habitacionais novas.

NOTAS

- (1) Infelizmente são muito escassos os estudos sobre as classes médias urbanas, sobre sua formação e sobre a composição dos grupos de baixa renda. A designação genérica de "invasões" para as concentrações de habitações precárias é incompleta. Ao acompanhar a criação de empregos industriais e do comércio moderno em Salvador nas décadas de 60 e 70, observamos que, à exceção dos empregos industriais em indústrias de ponta, a remuneração familiar não é muito superior à percebida em trabalho independente como alfaiates, sapateiros, marceneiros, etc. A precariedade do conhecimento sobre as equivalências de renda não impede, entretanto, que se façam estas comparações relativamente aos diversos tipos de favelas.
- (2) Entram aqui as influências das igrejas, Católica, protestantes, dos cultos negros, bem como a participação de movimentos sociais de fundo político e de simples defesa de interesses locais. Os estudos conhecidos sobre a urbanização periférica mostram a presença constante destas instituições e sua importância na formação das atitudes dos grupos urbanos. A emergência dos movimentos de bairro, das comunidades de base e mesmo de movimentos estritamente religiosos pesam muito na organização do consumo urbano, na estruturação de bairros e passaram a ter um profundo significado econômico.
- (3) A comparação entre as mudanças no plano cultural e a organização política urbana é um fato significativo nas capitais brasileiras. O manejo da publicidade na política, as modificações nas condições de acesso a

informações transformaram os hábitos políticos e, por consequência, passaram a atingir a própria política urbana. Isto se cruza com o crescimento de problemas de segurança e de administração urbana, que já chegam mesmo a capitais estaduais de menor porte e acabam por criar novos requisitos na política habitacional.

- (4) Salvador foi uma exceção no quadro das capitais brasileiras que tiveram cerca de 90 por cento das terras municipais vendidas em meados da década de 60, como base para uma reforma urbana radical, que eliminou seus espaços rurais, criou um sistema de avenidas que conduziram à valorização das terras, abriu espaço para a especulação imobiliária e eliminou a funcionalidade do centro da cidade, que se tornou "centro histórico" e criou novos impasses para a relação habitação-emprego.
- (5) A complexidade da intervenção do Estado na economia brasileira torna difícil ter uma noção realista de quem paga os verdadeiros custos de cada programa. Em termos gerais, os grupos sociais mais dinâmicos transferem seus custos em barganhas de preços, de salários, aos grupos com menor capacidade de resistência. A exclusão de população é um custo extremo, que, entretanto, caracteriza cidades como Salvador, Recife e Fortaleza, onde uma minoria da população tem acesso à estrutura de serviços públicos. Neste sentido, o mecanismo de financiamento é um mecanismo de exclusão dos que não o recebem.
- (6) Há alguns estudos interessantes sobre este particular em outros países latino-americanos. Podemos presumir que a elevada participação das classes médias no mercado financeiro habitacional tem certa proporção com a atividade própria desses grupos sociais em autoprodução. Destaca-se, entretanto, o aspecto qualitativo do problema, pela capacidade desses grupos de realizar fisicamente suas habitações.