



BEATRIZ TAMASO MIOTO

**As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos
do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**

**Campinas
2015**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

BEATRIZ TAMASO MIOTO

**As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os
casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela
(1980/2013)**

Prof. Dr. Wilson Cano – Orientador

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Econômico, na área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA BEATRIZ TAMASO
MIOTO E ORIENTADA PELO PROF. DR. WILSON
CANO.**

Orientador

**CAMPINAS
2015**

Ficha catalográfica
 Universidade Estadual de Campinas
 Biblioteca do Instituto de Economia
 Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

M669p Mito, Beatriz Tamasso, 1983-
 As políticas habitacionais no subdesenvolvimento : os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013) / Beatriz Tamasso Mito. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Wilson Cano.
 Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Política habitacional. 2. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. 3. América Latina. I. Wilson Cano, 1937-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Housing policies in underdeveloped countries : Brazilian, Colombian, Mexican and Venezuelan cases (1980/2013)

Palavras-chave em inglês:

Housing policies

Development and underdevelopment

Latin America

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Doutora em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Wilson Cano [Orientador]

Mariana de Azevedo Barreto Fix

Arlete Moysés Rodrigues

Adauto Lúcio Cardoso

Raquel Rolnik

Data de defesa: 09-03-2015

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

BEATRIZ TAMASO MIOTO

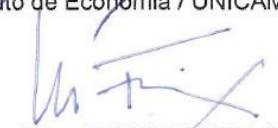
As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)

Defendida em 09/03/2015

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. WILSON CANO
Instituto de Economia / UNICAMP



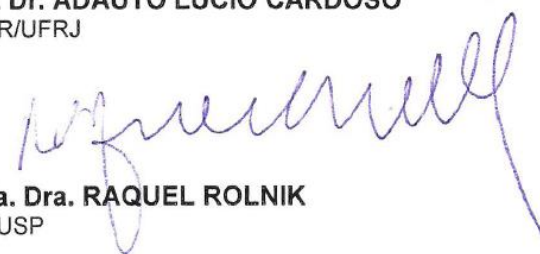
Profa. Dra. MARIANA DE AZEVEDO BARRETTO FIX
Instituto de Economia / UNICAMP



Profa. Dra. ARLETE MOYSES RODRIGUES
Instituto de Geociências / UNICAMP



Prof. Dr. ADAUTO LÚCIO CARDOSO
IPPUR/UFRJ



Profa. Dra. RAQUEL ROLNIK
FAU/USP

RESUMO

A produção de moradias constitui-se numa importante atividade para a acumulação capitalista e num dos focos de conflito ao redor da apropriação do espaço. Isso exigiu, historicamente, a regulação estatal por diversos meios, entre eles, as políticas habitacionais. Ainda que seja algo presente em todas as formações sociais, a maneira pela qual se dá a produção e a regulação do setor nos diferentes espaços depende fundamentalmente do padrão de acumulação em curso. Diante desse pressuposto metodológico, o objetivo do trabalho é, à luz da teoria crítica do subdesenvolvimento, analisar as atuais características e limites das políticas habitacionais no continente latino-americano. Diante da variedade de experiências em curso, a discussão será centrada nas políticas do Brasil, Colômbia, México e Venezuela enquanto modelos paradigmáticos da produção da cidade. Constata-se que, apesar das similitudes nos mecanismos institucionais, as principais diferenças entre os programas são: a relação dos esquemas de subsídios e financiamentos; a política fundiária e a relação do Estado com as frações de capital que determinam, em maior ou menor medida, o padrão das políticas dos países. Nesse sentido, a política venezuelana diverge das demais, uma vez que apresenta forte atuação estatal sobre a produção e a questão fundiária, destarte, a política apresenta maior coerência entre a atenção às camadas da população de menor renda e o acesso à infraestrutura urbana. No caso brasileiro, em que pese o protagonismo dos capitais privados nacionais, a política apresenta uma coordenação maior entre os mecanismos de subsídio e financiamento, permitindo uma atenção mais ampla à população que, historicamente, esteve apartada dos principais programas estatais. No caso mexicano e colombiano, as políticas e seus distintos instrumentos constituem versões mais acabadas do que os organismos multilaterais determinaram como padrão de política neoliberal e, em função da aposta nos mecanismos de mercado para resolução do problema, têm enfrentado limites no que tange o acesso da população mais pobre ao subsídio/financiamento, bem como, produzido resultados espaciais contestáveis, como o aumento da periferização, falta de acesso à infraestrutura urbana e pior qualidade dos imóveis (tanto no tamanho, quanto nos materiais).

Palavras-chave: Política Habitacional; subdesenvolvimento; Brasil; Venezuela; México; Colômbia.

ABSTRACT

The housing production is an important activity for capitalist accumulation and is one of the sources of conflict surrounding the appropriation of space. Such characteristic historically requires state regulation by different means, including, housing policies. While it is present in all social formations, the manner in which production and regulation of the sector is configured in distinguished spaces depends on the current pattern of accumulation. While present in all social formations, the manner in which production and regulation of the sector is configured in distinguished spaces depends on the current pattern of accumulation. Facing variety in ongoing experiences, the discussion will be focused on the policies adopted in Brazil, Colombia, Mexico and Venezuela as paradigmatic models in the production of the city. Despite institutional similarities, the survey results point out that the main differences regarding the programs are: the subsidy schemes and the means of financing; land policy; and state in relation to the fractions of capital that at various levels determine the pattern of these policies in the countries. Thus, Venezuelan politics as it features a strong state action on production and land issue differs from the others. Thus, the policy shows more consistent attention to the low income population and in the provision of urban infrastructure. In Brazil, despite the role of national private capital, the policy has a greater coordination in subsidy and financing mechanisms, allowing a wider attention to the population that historically has been excluded from the main government programs. In the Mexican and Colombian case, policies and their various instruments are closer to the neoliberal guidelines of multilateral organizations. Based on market mechanisms to solve the problem, Mexico and Colombia demonstrate a restricted access of the poor to subsidies and financing. Thus, the space outcomes in these countries are troublesome, with increasing periphery, lack of access to urban infrastructure and poor quality of housing.

Key-words: Housing policy; Underdevelopment; Brazil; Colombia; Mexico and Venezuela.

SUMÁRIO

Introdução: o (sub)desenvolvimento e as cidades	1
1. Padrão de reprodução do capital, urbanização e políticas habitacionais na América Latina (1930-1980)	15
1.1. América Latina: o urbano antes da urbanização	15
1.2. Industrialização, urbanização subdesenvolvida e as políticas habitacionais na América Latina até 1960.....	25
1.2.1. Características gerais das políticas habitacionais do período (1930-1960).....	39
1.3. Industrialização, metropolização e a consolidação dos capitais da construção civil através das políticas habitacionais na América Latina (1960-1980)	45
1.3.1. Políticas habitacionais e a consolidação do setor de edificações entre 1960 e 1980	48
2. A macroeconomia da estabilização e a Política Habitacional no Brasil: dos anos de crise ao PMCMV	65
2.1. A “década perdida” e a consolidação do Estado Neoliberal: crise econômica e as políticas habitacionais no período 1980-2002	65
2.2. A economia brasileira e o setor da construção civil no período 2003/2013	82
2.2.1. Urbanização e déficit habitacional	96
2.2.2. O Déficit Habitacional na RMSP	106
2.3. O PMCMV no contexto do desenvolvimento brasileiro	115
2.3.1. Algumas considerações sobre o PMCMV na RMSP	130
2.4. Considerações sobre os resultados parciais do PMCMV.....	135
3. As políticas habitacionais latino-americanas no período neoliberal (1990/2013): México, Colômbia e Venezuela.....	145
3.1. Economia e Urbanização na América Latina no período 1980/2010: Colômbia, México e Venezuela.....	145
3.1.1. Urbanização e crise social na América Latina	167
3.2. Políticas Habitacionais nos anos 1990 e 2000: entre a acumulação de capital e o Estado neoliberal.....	178
3.2.1. Introdução: a mudança político ideológica nos marcos gerais da política habitacional segundo os organismos internacionais	178

3.2.2. A política habitacional bolivariana: transformações e limites.....	181
3.2.3. Neoliberalismo e focalização na política habitacional colombiana	196
3.2.4. Neoliberalismo, financeirização e crise social no México: as políticas habitacionais a partir de 1988.	208
Conclusões: síntese comparativa das políticas e perspectivas para os países.	226
Referência Bibliográficas.....	237

Para os mestres Wilson Cano e Fernando Macedo

Para os amores Carlos, Paulo, Regina e Pietro

AGRADECIMENTOS

Agradecer a todos que contribuíram para a realização deste trabalho é uma tarefa impossível. Não só pelas falhas de memória que sempre acabam me traindo, mas pelo fato de que as experiências que tive em todos os países que visitei extrapolaram as conversas, visitas “oficiais” e bibliotecas. As recordações se transformaram em um emaranhado de percepções, cheiros, sabores, lugares, templos e pessoas que nunca saberei nomear, mas que formaram grande *hincapié* para os estudos e batalhas da vida. Ainda assim, além da sorte de uma recepção carinhosa, pude contar com a experiência, inteligência e senso crítico de diversos profissionais, trabalhadores e amigos que mostraram “o caminho das pedras” de uma trabalho que parecia impossível de ser concluído, mesmo com todas as lacunas que agora apresenta. Sob o risco de cometer grande injustiça, não poderia deixar de citar algumas instituições e pessoas que se dedicaram com muita generosidade ao abrigo, às perguntas e à construção de problemas comuns para os países da América Latina, geralmente ignorados nos estudos euro/gringocêntricos do continente e, em especial, do Brasil.

Agradeço imensamente ao meu querido orientador Wilson Cano pela paciência, leitura criteriosa e confiança, bem como pela sua recepção calorosa fora do ambiente de trabalho, sempre disposto a solucionar com os estudantes os dilemas do Brasil nas reuniões étlicas de sexta-feira. Ao meu amigo e mestre Fernando Macedo pela generosidade, conversas, incentivo e companheirismo – agradecimento que estendo à Lene, Marco Antônio e Júlio César. Ao Humberto Miranda pela baianidade realista, pelas dicas de música e pelos valiosos conselhos e referências bibliográficas para a tese. Aos professores Cláudio Maciel, Plínio de Arruda Sampaio Jr., Mariana Fix e os já citados por estarem comprometidos com a formação dos estudantes do CEDE e por deixarem as portas sempre abertas ao questionamento, coisas cada vez mais raras nos cursos de pós-graduação. Ao Lauro Mattei pelo incentivo de sempre e aos colegas do CEDE por partilharem o mestrado e doutorado comigo. Agradeço também ao Adauto Cardoso, Arlete Moysés, Raquel Rolnik, Ivo Theis, Silvia Mikami e Mariana Fix pela leitura e críticas na banca de defesa. Obrigada à Unicamp, à Solange, Geisa e aos

demais funcionários dedicados do Instituto de Economia. À FAPESP e ao seu parecerista anônimo que, além da bolsa de estudos no Brasil, me concederam verba necessária para as viagens e uma bolsa de pesquisa no exterior.

Entre aqueles que encontrei nas cordilheiras de Bogotá agradeço: à família Matiz pela acolhida e à Alejandra Pinzón Cortéz por estar sempre por perto e por ter feito esse encontro acontecer; aos professores da Universidade Central da Colômbia – René Carrasco Rey, Luis Carlos Jiménez Matilla, Carlos Alberto Torres Tovar; e à funcionária da Metrovivienda Catalina Martínez pelas ricas entrevistas. Em especial e com muito carinho agradeço à Jorge Matiz e Edith López pelas aulas, passeios e pelos ensinamentos da vida: *“lo que importa son las ideas, no el pulmón”*.

Entre os Venezuelanos agradeço enormemente à Melisa Maytín (e ao Nildo Ouriques que nos colocou em contato) por ter aberto inúmeras portas, inclusive a de sua casa, para que eu conhecesse um pouco da experiência bolivariana e do ímpeto das mulheres venezuelanas na luta por um país livre e justo. Estendo o agradecimento à sua simpática família e nossa amiga Ana Maria Benaiges que me mostraram mais de perto a vida cotidiana dos caraqueños. Também agradeço José Rafael Nuñez, diretor de planejamento urbano da prefeitura de Caracas; à Professora Cruz Hernandez da Escola Venezuelana de Planejamento; Oswaldo Martínez do Ministério do Planejamento; Daniel Hernández do Museu Nacional de Arquitetura; Juan Pedro Posani Professor da Universidade Central da Venezuela e presidente do Museu Nacional de Arquitetura; e ao Movimento de Pobladores de Caracas. Obrigada a todos por dividirem seu conhecimento, suas esperanças e preocupações.

Entre os astecas tupiniquins meus sinceros agradecimentos ao Diógenes Moura Breda, Júlia Conterno Rodrigues e Ana Rita Castro pela acolhida e, especialmente ao Dió, pelas conversas teóricas, históricas, alcoólicas e empíricas que apresentaram a Cidade do México sob o olhar crítico e carinhoso dos brasileiros desterrados. Dos vários mexicanos com quem conversei agradeço especialmente ao professor Emilio Pradilla Cobos e à professora Martha Schteingart cujos trabalhos são pioneiros e essenciais para entender a América Latina.

Da experiência de Nova York agradeço: os professores da CUNY David Harvey, Ruth Gilmore e Tom Angotti, os colegas do Center for Place, Culture and Politics

por terem me recebido para doutorado sanduíche e Pretti Sampat por ter sido muito generosa nos encontros que tivemos. Também registro meu carinho a todos os amigos da linha Queens-Brooklyn, principalmente Danielle Vallim, José Raimundo Ribeiro Jr., Luciana Kornalewski e Patrícia Rezende.

Aos amigos da ‘ponte aérea/terrestre/marítma/ribeirinha Brasil’ registro a minha devoção por participarem dos melhores momentos dos últimos tempos e fazerem com que, mesmo os mais tensos, acabassem sendo divertidos. Obrigada: Aline Venturi, André Carmona, Camila Lins, Carlos Penha, Cassiano Trovão, Daniel Camilo, Daniel Feldmann, Daniel Sampaio, Dennys Montagner, Evaldo Gomes Jr., Fábio Lucas Oliveira, Fernanda Dias, Gustavo Cavarzan, Isabel Viegas, José Jr., Juliana Bacelar, Jurema Bassi, Luciana Portilho, Lucie Thiollier, Mariana Ferreira, Marta Campos, Orié Yamamoto, Pedro Miranda, Rafael Barbosa, Raul Ventura Neto, Régis Oliveira, Rita Cardia, Roberto Dokonal, Samantha Cunha, Virgínia Camilo, Valeria Salinas, Vitor Batelochi e todos aqueles que me perdoarão por não terem seus nomes citados. Ao Evaldo (Toca) agradeço especialmente a formatação do trabalho e os ensinamentos e carinho cotidianos.

Agradeço imensamente à família Caldeirini Aruto (Pedro, Roseli, Gabriela e Giuliana) pelo apoio, carinho e força que sempre me deram nessa vida retirante. Também me deram um presente único que agradeço de forma especial...Pietro. A ele devo o apoio psicológico, sentimental e intelectual da tese e a cumplicidade e amor cotidianos: *tus ojos son mi conjuro/ contra la mala jornada/ te quiero por tu mirada/ que mira y siembra futuro. Tu boca que es tuya y mía/ tu boca no se equivoca/ te quiero porque tu boca/ sabe gritar rebeldía.*

Finalmente, agradeço ao Carlão, ao Paulo e à Regina por serem o melhor tempero e os amores da minha vida e por atestarem que a amizade, o respeito e o amor superam os laços familiares que a sorte nos deu. Espero estar cada vez mais perto, pois nesses 4 anos de tese a saudade foi (e continua sendo) uma constante!

A aranha, aquela aranha, era tão única: não parava de fazer teias! Fazia-as de todos os tamanhos e formas. Havia, contudo, um senão: ela fazia-as, mas não lhes dava utilidade. O bicho repaginava o mundo. Contudo, sempre inacabava suas obras. Ao fio e ao cabo, ela já amalhava uma porção de teias que só ganhavam senso no rebrilho das manhãs. (Mia Couto – O fio das miçangas)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Déficit Absoluto e Déficit Relativo (%) – Municipal (2010).....	101
Figura 2 – Déficit Absoluto e Déficit Relativo (%) da RMSP – Municipal (2010)..	111
Figura 3 – Inadequação dos domicílios em relação ao total de domicílios nos municípios da RMSP (%) 2010.....	114
Figura 4 – Unidades Habitacionais contratadas/construídas por município (2013)	134
Figura 5 – Participação da população pobre e Indigente no meio urbano do Brasil, Colômbia e México (%) e participação da população pobre e indigente no total da população Venezuelana (%) – 1990/2012.....	173
Figura 6 – Proporção do Déficit Habitacional (quantitativo + qualitativo) no total de domicílios para os países da América Latina e Caribe (2009).....	176
Figura 7 - Participação dos executores das obras do GMVV 2011/2012	191

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Financiamento Habitacionais no SFH (1966-1993).....	78
Gráfico 2 – Taxas de crescimento do PIB brasileiro (2003/2013).....	84
Gráfico 3 – Variação (%) do Valor Adicionado da Construção Civil das Atividades Imobiliárias e Alugueis e do PIB brasileiro (2003/2013).	87
Gráfico 4 – Saldo comercial exterior brasileiro de materiais de construção – U\$ milhão FOB (2005/2012).....	91
Gráfico 5 – Participação das grandes Regiões Brasileiras no Total do Déficit Nacional (%) – 2010	102
Gráfico 6 – Participação dos Estratos de Renda no déficit total do Brasil (%). ...	105
Gráfico 7 – Participação dos Componentes no total do Déficit Habitacional do Brasil (%)	106
Gráfico 8 – Participação dos Componentes do Déficit Habitacional no Déficit Total dos Municípios da RMSP (%)– 2010.....	112
Gráfico 9 – Participação das faixas de renda no déficit total da RMSP (2010) ...	115
Gráfico 10 – Financiamentos imobiliários concedidos pelo SBPE e FGTS em R\$ milhões (a preços de novembro de 2014 – IPCA) – 2003/2013	118
Gráfico 11 – Financiamentos reais* concedidos pela CEF conforme linha de crédito** no período 2005/2014 em R\$ milhão.	124
Gráfico 12 – Índice Fipezap do Brasil, Capitais selecionadas e DF (jan2008/nov2014).	137
Gráfico 13 – Unidades Habitacionais (SBPE + FGTS) 1964-2013*	141
Gráfico 14 – Evolução dos componentes do Déficit Habitacional brasileiro entre 2007 e 2012 (numero de domicílios)	142
Gráfico 15 – Evolução do IGP-M e do índice de preços do Aluguel em São Paulo – Secovi (2004/2014)	143
Gráfico 16 – Taxa real de crescimento anual do PIB (%)*: Colômbia, México, Venezuela* e Brasil (2004-2010)	165
Gráfico 17 – Salário Mínimo Real* dos Países. Índice anual médio 1980=100 (1980/2013)	172

Gráfico 18 – Gastos hipotecários para habitação social e não social na Colômbia (1995/2009) – em bilhões de pesos colombianos a preços de 2005.....	201
Gráfico 19 – Unidades construídas de VIS e Não-VIS em Bogotá (1993/2005)..	203
Gráfico 20 – Participação (%) das VISs, VIPs e Não-VIS no total de unidades construídas na área urbana de Bogotá (2007/2014)	206
Gráfico 21 – Evolução do número de créditos concedidos conforme agentes credores (1973/2009)	218
Gráfico 22 - Participação (em %) dos organismos na provisão de unidades de moradia e total de moradias - México, 2007-2012	220
Gráfico 23 – Participação (em %) dos organismos nos investimentos em unidades de moradia e total de investimentos (em Bilhão de Mex\$ de 2013)* - México, 2007-2012	221
Gráfico 24 – Número de Imóveis distribuídos por tamanho de conjunto habitacional no México.	222

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Participação (em %) do Valor Adicionado Bruto (VAB) da Região Metropolitana de São (RMSP) no total do estado e participação do VAB dos cinco maiores municípios da RMSP no total da RMSP por setores econômicos – 2000 e 2012	95
Quadro 2 – Postos formais de trabalho no segmento de edificações e variação relativa (em %) – Brasil, São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e municípios selecionados, 2006 e 2013.....	96
Quadro 3 – Pontos principais das linhas com origem no FGTS e FAR.....	122
Quadro 4 – Unidades Contratadas e Déficit Habitacional por Grande Região*...	129
Quadro 5 – Unidades Habitacionais Contratadas por Faixa de Renda e Participação no total do Município (%).....	132
Quadro 6 – Carga tributária* e investimento em infraestrutura como porcentagens do PIB - Argentina, Brasil, Colômbia e México, 2008.....	162
Quadro 7 – Preço Limite e Subsídios por tipo de imóvel (1991/2007) – Em Salários Mínimos Legais Vigentes (SM).....	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de crescimento da população e grau de urbanização (%) dos países selecionados e principais regiões metropolitanas (1950/80)	29
Tabela 2 – Taxas anuais de crescimento da atividade da Construção Civil e da população urbana nos países selecionados (1950/80)	49
Tabela 3 – Participação das incorporações mais construção de edifícios no total das obras e serviços da construção civil (%) e participação da construção de edifícios residenciais no total das obras e serviços da construção de edifícios (%) – 2007/2012	88
Tabela 4 – Evolução da taxa de desemprego e da renda média real* no Brasil, Áreas Metropolitanas e Áreas Urbanas não-Metropolitanas (2003/2012)	94
Tabela 5 – Rendimento mediano nominal dos domicílios e indivíduos da área urbana e dos aglomerados subnormais no Brasil e Grandes Regiões (2010) em R\$.	104
Tabela 6 – Tempo médio diário de viagem (minutos) por tipo de transporte (1997 e 2007)	109
Tabela 7 – Participação das faixas de renda (%) no total de subsídios conferidos pelo FGTS 2009/2013 ao PMCMV.....	126
Tabela 8 – Unidades contratadas e entregues segundo modalidade do PMCMV (fase 1 e 2) por faixa de renda (2009/2014)*	127
Tabela 9 – Crescimento anual (%) do Preço do m2 em São Paulo e RMSP – (1995/2011)	136
Tabela 10 – Quantidade de Financiamentos e Financiamentos mais subsídios concedidos pelo FGTS ao PNHU (2009/2014) – R\$ a preços de nov/2014 – IPCA	138
Tabela 11 – Taxa anual de crescimento da população urbana e das Regiões metropolitanas e Grau de Urbanização dos Países 1980/2010.....	168
Tabela 12 – Taxa de desemprego (%) e participação dos informais no total de ocupados (%).....	171
Tabela 13 – Déficit Habitacional urbano (absoluto e relativo - %) na América Latina e Caribe segundo componentes (1995/2006).....	177
Tabela 14 – Componentes do Déficit Habitacional urbano (relativo ao total de domicílios - %) no Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1995/2006).....	178

LISTA DE ABREVIATURAS

BANOBRAS – Banco Nacional Hipotecario de Obras y Servicios Públicos

BCH – Banco Central Hipotecário

BID – Banco Interamericano de desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BO – Banco Obrero

BOHRIS – Certificados Bursáteis Respaldados por Hipotecas

CAV – Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda

CAV – Corporaciones de Ahorro y Vivienda

CCI – Carta de Crédito Individual

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEDEVIS – Certificados de Vivienda

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CMN – Conselho Monetário Nacional

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COHAB – Companhia de Habitação

CONAVI – Consejo Nacional de la Vivienda

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTU – Comités de Tierra Urbana

CUB – Custo Unitário Básico da Construção Civil

EO – Entidade Organizadora

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAVI – Fundo de Ahorro y Vivienda

FCP – Fundação Casa Popular

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNA – Fondo Nacional de Ahorro

FOGA – Fondo de Garantía y Apoyo a los Creditos para la Vivienda

FONHAPO – Fundo Nacional de Habitações Populares

FONVIVIENDA – Fundo Nacional de Habitação

FOVI – Fundo de Operacion y Descuento Bancario de la Vivienda

FOVIMI – Fondo de Vivienda Para los Trabajadores Militares

FOVISSSTE – Fundo de la Vivienda del Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado

GMVV – Gran Misión Vivienda Venezuela

IAP – Institutos de Aposentadoria e Previdência

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

ICT – Instituto de Crédito Territorial

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IGP-M – Índice Geral de Preços de Mercado

INAVI – Instituto Nacional de la Vivienda

INDECO – Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad

INDECO – Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda

INFONAVIT – Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INURBE – Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPO – Initial Public Offering

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

METROCARACAS – Empresa Estatal do Metro de Caracas

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPPE – Oficina Presidencial de Projetos Especiais
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAN – Partido de Ação Nacional
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDVSA – Petróleos de Venezuela
PEA – População Economicamente Ativa
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNHU – Política Nacional de Habitação Urbana
PNV – Programa Nacional de Vivienda
PRI – Partido Revolucionário Institucional
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RM - Região Metropolitana
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SECOVI – Sindicato Empresas Compra Venda Locação Administração de Imóveis
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário
SHN – Sociedad Hipotecaria Nacional
SINDUSCON/SP – Sindicato da Construção Civil de São Paulo
SOFOLES – Sociedades de Financeiras de Objeto Limitado
SPE – Sociedades de Propósito Específico
TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte
UNCATAD – United Nations Conference on Trade and Development
UPAC - Unidad de Poder Adcsitivo Constante

UVR – Unidade de Valor Real

VAB – Valor Adicionado Bruto

VGv – Valor Geral de Vendas

VIP – Vivienda de Interés Prioritario

VIPA – Programa de Interés Prioritario para Ahorradores

VIS – Vivienda de Interés Social

VIS – Vivienda de Interés Social

Introdução: o (sub)desenvolvimento e as cidades

A cidade no modo de produção capitalista apresenta características próprias em relação às cidades de outros modos de produção. Em uma escala analítica mais abstrata pode-se dizer que a necessidade de concentração e centralização do capital para engendrar processos de acumulação ampliada (industrialização) – os quais pressupõem a produção, circulação e realização de mercadorias – tem como forma espacial correspondente a urbanização¹. Como aponta Braudel, no oitavo capítulo da *Civilização Material, Capitalismo e Economia* (2009), a cidade tanto cria a expansão econômica como é criada por ela e, mesmo que não fabrique diretamente as condições materiais para isso passa, inexoravelmente, a comandar e revelar por excelência as “leis do jogo”.

Como mostrou Marx nos *Grundrisse* (2011), a cidade nas formações anteriores ao capitalismo estava submetida a um sentido geral onde os meios de produção e a terra (o meio físico primordial) eram de propriedade ou posse dos trabalhadores. Evidentemente, em cada formação socioespacial essa relação foi concretamente distinta, em especial no que se refere à divisão do trabalho entre campo e cidade, à estratificação social e à produção social. Não cabe discutir essas formas aqui, apenas lembrar que o fundamento da cidade capitalista vai ser exatamente a dissolução dessas formas primitivas e o surgimento do capital enquanto relação social dominante.

Esse movimento tem origem no campo, onde o capital emerge esporadicamente no seio do antigo modo de produção feudal através do desenvolvimento da pequena manufatura rural. Destarte, sob o comando do capital comercial, a produção passa a ser pautada no valor de troca. Posteriormente, a manufatura urbana se desenvolve em escala distinta, exigindo maior concentração da força de trabalho, dos meios de trabalho e das forças da natureza. Esse processo não se realizou através das antigas corporações, ao contrário, tendeu a destruir por completo as relações de produção anteriores e aprofundar a divisão social e territorial do

¹ Como coloca Lefebvre (1976, p.64) El crecimiento cuantitativo de la producción económica ha suscitado un fenómeno cualitativo que se traduce él mismo por una problemática nueva: la problemática urbana.

trabalho². Assim, “O primeiro pressuposto desta última [a grande indústria] é a inclusão do campo em toda sua amplitude na produção, não de valores de uso, mas de valores de troca” (MARX, 2011, p.421).

Hobsbawn (1979) mostra como a indústria doméstica rural especializada se espalhou pelo território inglês. Esse movimento aumentou as transações monetárias e incentivou a divisão espacial do trabalho (*putting out system*). O passo seguinte foi o deslocamento territorial desses trabalhadores e a transformação total das antigas relações de produção no assalariamento: as aldeias vão se transformando em vilas industriais de tecelões e mineiros e as pequenas feiras se tornam efetivamente cidades. Portanto, nas sociedades originárias dos países centrais – que comandaram a expansão do mercantilismo e do capitalismo – as cidades se constituíram de forma livre: “desenvolvem-se como universos autônomos e segundo suas próprias tendências”³. Conforme Braudel, isso lhes conferiu uma liberdade inédita onde se construiu uma civilização original, com novas técnicas e novas experiências políticas, sociais e econômicas.

Como mencionado, as transformações que levaram à urbanização capitalista ocorreram com base em um sistema de cidades que será revolucionado ao longo do tempo. Mas a relação causal fundante desse processo é com a industrialização, quando a produção do excedente econômico não depende especificamente nem da produção agrícola e nem da propriedade da terra e da riqueza imobiliária. Pelo contrário, a industrialização dos países centrais se fez justamente com base em forte interação intersetorial, onde o(s) núcleo(s) urbano/dinâmico(s) comanda(m) também as mudanças qualitativas que levarão à modernização do campo e a formação de um setor terciário que responde fundamentalmente aos serviços complementares à indústria.

Ademais, a dinâmica demográfica europeia teve desdobramentos inéditos: de um lado, houve um fluxo rural-urbano intenso e contínuo⁴ que, somado ao crescimento vegetativo (que em alguns momentos foi amenizado pela queda da fecundidade e aumento da mortalidade), gerou o excedente demográfico necessário ao crescimento

² Como tal, la ciudad ocupa un espacio específico totalmente distinto del espacio rural. La relación entre esos espacios depende de las relaciones de producción, es decir, del sistema de producción y, a través de éste, de la división del trabajo en el seno de la sociedad. (LEFEBVRE, 1976, p.66)

³ (BRAUDEL, 2009)

⁴ Esse movimento obedeceu a lógica do “moinho satânico” descrita por Polanyi (1980) e das necessidades de acumulação primitiva para a formação de capitais burgueses urbanos.

das cidades⁵; de outro lado, as grandes ondas de emigração, a gripe espanhola, e as Guerras, deram conta de “regular” o exército industrial de reserva e amenizar os problemas de absorção da força de trabalho, bem como as mazelas sociais intrínsecas à cidade capitalista. O modo de incorporação dessa população também formou um mercado de trabalho menos estratificado, com uma estrutura salarial capaz de, em cada momento histórico, reproduzir sua força de trabalho em condições capitalistas.

Dos principais países centrais, os Estados Unidos e o Japão tiveram trajetórias mais diferenciadas daquela encontrada, grosso modo, na Europa Ocidental. A partir das transformações da era Meiji e do desenvolvimento industrial capitalista pretérito, o Japão terminou por modificar suas estruturas socioeconômicas com a intervenção estadunidense no pós-guerra⁶. Através de forte participação estatal, foram feitas a reforma agrária e a modernização do sistema produtivo e financeiro. Isso resultou em uma maior equalização das condições de vida e homogeneidade social nos espaços urbanos que se dinamizam fortemente a partir da segunda metade do século XX.

O caso norte americano é mais heterogêneo. No Norte do país a colonização se deu no modelo de *povoamento*, calcado em uma economia de pequena e média propriedade. Isso conferiu uma maior divisão do trabalho, uma distribuição mais igualitária do excedente e sua realização dentro das fronteiras nacionais, ou seja, possibilitou ao país entrar na sua primeira revolução industrial em condições de concorrência muito vantajosas. A urbanização (em 1880, o nordeste do país já tinha mais de 50% da população vivendo em cidades) além de garantir as condições gerais que já apontamos para a industrialização ainda formou um mercado interno que se expandiu exponencialmente ao longo da história.

No Sul, a *plantation* escravista (de fumo e algodão) foi tardia e distinta do caso latino-americano. De um lado, a população escrava se ampliava, ou seja, a força de trabalho não era consumida na mesma intensidade das colônias ibéricas (onde a população diminuía inclusive com o tráfico negreiro em voga). De outro, com o fim da escravidão, as condições de inserção dessa população na economia foram melhores

⁵ O crescimento demográfico a partir da segunda metade do século XVIII só foi possível pela melhora no padrão nutricional da população (cujas importações oriundas da América contribuíram muito) e as melhorias na saúde pública (DEANE, 1979).

⁶ Sobre o Japão ver Hall (1986).

(por exemplo, de acesso ao mercado de trabalho e, em menor medida, à propriedade). Outro fator importante para a urbanização norteamericana ter sido distinta é a forma pela qual se deu a incorporação do território à dinâmica econômica capitalista. A expansão da fronteira realizou a reforma agrária no Oeste (a partir do Homestead Act em 1862), criando uma classe de pequenos e médios proprietários que desenvolveram a agricultura em condições modernas e com padrão de vida superior ao das pequenas e médias propriedades do subdesenvolvimento (FURTADO, 1986).

Dessa forma, o processo histórico da urbanização desses países, guardadas as diferenças, dependeu: do sistema de cidades anterior à formação capitalista; da divisão do trabalho que se estabelece entre campo e cidade; da forma pela qual a terra rural – e posteriormente urbana – vai sendo subordinada ao capital comercial e produtivo; de como se deu a industrialização das economias nacionais; da oposição/organização das classes sociais e suas frações; e do papel dos Estados nacionais nesse processo. Diante da formação dessas estruturas (industrial, fundiária, urbana, ocupacional) é que se pode entender como será enfrentada a penúria habitacional nas cidades, já que a falta e precariedade da moradia não é um fenômeno que pode ser compreendido de maneira isolada à totalidade do desenvolvimento.

Nos países centrais os patamares técnico/produtivo e de reprodução da força de trabalho condicionaram uma tendência histórica para a progressiva melhora nas condições habitacionais decorrentes do próprio desenvolvimento do capitalismo e das condições demográficas citadas acima. Obviamente, isso não significou a ausência de problemas habitacionais. Da mesma forma, os problemas urbanos correlatos – como a segregação, violência, infraestrutura social, etc. – acompanharam o crescimento das cidades, mas, considerando as especificidades de cada caso, tiveram uma dimensão menor ou, pelo menos, consequências sociais menos avassaladoras do que terão nos países subdesenvolvidos.

As primeiras ações dos governos dos países desenvolvidos no campo habitacional ocorreram no início do século XX e geralmente foram de controle de aluguel ou provisão de moradias sob o regime de arrendamento. A produção massiva de unidades habitacionais em grandes conjuntos data dos anos 1950, quando as demandas sociais, o acirramento da luta de classes e a ideologia do planejamento estavam em

ascensão⁷. Nesse contexto, a política de habitação, em que pese as diferenças entre os países, passa a fazer parte da lógica das políticas do Estado de bem-estar social; de elevar significativamente o salário indireto e ampliar as possibilidades de consumo. A funcionalidade disso ultrapassava o plano social já que a participação do consumo dos trabalhadores era fundamental para o modelo de acumulação.

Ainda no caso dos países centrais, com base em Utria (1969), pode-se elencar três aspectos do desenvolvimento que tornaram o problema habitacional menos grave em sua origem e resolução: 1) a capacidade que as economias desenvolvidas tiveram de gerar um volume adequado de oferta de bens e serviços relacionados às condições de habitação (de insumos, maquinário, acabamento, produtos); 2) a capacidade real de compra desses bens e serviços por parte das diferentes classes sociais e suas frações, ou seja, incorporação da população no desenvolvimento econômico nacional; 3) a organização do mercado imobiliário e dos serviços relacionados (oferta/financiamento) com a capacidade de pagamento da população (demanda solvável).

Portanto, o problema, mesmo que não resoluto, enfrenta condições gerais mais favoráveis, pois principalmente a partir do pós-guerra, torna-se conveniente para o conjunto da economia nacional, ou seja, mais um componente de expansão da demanda efetiva e das políticas chamadas keynesianas. Grosso modo, o processo produtivo, ao absorver maior volume de máquinas e equipamentos pesados (capital fixo), gera maior demanda de bens de capital e de insumos o que aumenta a oferta de emprego. Nesse contexto, como política *anti* ou prócíclica, o aparato produtivo também esteve pronto para afrontar essa demanda, sem mudanças estruturais prévias ou restrição/competição de recursos para investimento em outros setores. Ademais, a generalização da propriedade privada como fundamento ideológico do capitalismo também colocou a propriedade privada da casa como forma dominante de habitação neste modo de produção, cumprindo, portanto, para além do seu papel econômico uma forma político-ideológica de ocupação urbana.

As formações socioespaciais subdesenvolvidas apresentarão diversas peculiaridades em relação ao processo histórico geral descrito nos parágrafos

⁷ Para uma síntese sobre as políticas habitacionais nos países centrais ver UNCHS (1995), CIDAC (1991), Castells (1983), Puebla (2002) e Pradilla (1987).

precedentes. Portanto, a análise da cidade e das políticas habitacionais nos países que compõem esta pesquisa impõe a necessidade de uma interpretação própria para o problema. Além do passado colonial, que é um marco para o entendimento de como se desenvolvem as estruturas acima mencionadas, sustenta-se que os padrões de reprodução do capital ao longo da história e a correspondente atuação do Estado serão os condicionantes principais.

Na sua concepção mais abstrata, o padrão de reprodução do capital trata da forma pela qual ocorrem os processos de circulação, produção e realização do capital. Do ponto de vista da economia, se queremos entender como se dá a produção da casa nos países capitalistas, temos que entender como o capital ganha fluidez e articula essas “fases” confrontando as seguintes questões: de quem é a decisão de investir? Quanto se investe? Como é a relação de produção (desde a compra da força de trabalho, as características da jornada de trabalho e as condições concretas de reprodução da força de trabalho – necessidades básicas de consumo, seguridade social, etc.)? Como as mercadorias produzidas são consumidas? Como os Estados atuam diante das contradições ligadas à produção (políticas econômicas pró-cíclicas ou anticíclicas, etc.) e/ou à luta de classes (regulação do mercado de trabalho, políticas sociais, sistema de representação política, etc.)?

As respostas a essas perguntas, no entanto, não podem ser tão “genéricas” quanto a sua formulação, ou seja, elas estão condicionadas pelo tempo/espaço e escala que confrontam a análise. Em uma escala mais ampla, as economias desenvolvidas baseiam seu processo de acumulação numa estrutura de elevada composição orgânica do capital onde, pela crescente produção de mais-valor relativo, enfrentam uma série de contradições⁸. Nesses países, o aumento do nível de consumo de bens assalariados e a diminuição do valor da força trabalho tiveram papel crescente no ciclo de reprodução do capital o que significou, historicamente, níveis salariais comparativamente maiores, maior homogeneidade entre os setores produtivos (de bens salário e bens de capital), e uma política social mais abrangente e/ou capacidade de consumo de bens e serviços

⁸ Essas contradições gerais não serão desenvolvidas aqui, mas dizem respeito, basicamente, à contradição entre o capital e o trabalho e entre as frações do capital, redundando em crises de diversas naturezas (superacumulação, realização, financeira, etc.).

públicos relativamente elevada (previdência social, infraestrutura urbana, moradia, educação, saúde, etc.).

Com isso não se pretende afirmar a ausência de problemas habitacionais nos países centrais. Nestes casos eles tendem a ser mais agudos nos momentos como da expansão do “moinho satânico”⁹ da economia de mercado – com a expulsão do campo de contingentes enormes de pessoas em direção às cidades –, ou nos momentos de crise econômica profunda, como em 1929¹⁰, 1964¹¹ e 2008¹². Ainda como problema crônico da classe trabalhadora e da pequena burguesia no capitalismo¹³, a moradia também se apresenta como foco de tensões e de lutas sociais perenes.

Nos países subdesenvolvidos, no entanto, a fluidez do capital no seu processo de reprodução encontra contradições materiais próprias, cujo enfrentamento está baseado na relação entre a dependência externa (comercial, financeira e tecnológica) e as condições estruturais internas, como a superexploração da força de trabalho e a estrutura fundiária. Essa dependência externa, como ensinou Furtado (1978, p.203), tem origem na relação assimétrica entre os países tradicionalmente produtores de bens primários frente aos centros industrializados. Ademais, com o desenvolvimento das relações econômicas mundiais e o processo de industrialização da periferia, os centros de comando passam controlar também os fluxos financeiros.

A dependência externa será tratada de maneira mais detalhada quando necessário para os objetivos da pesquisa. No entanto, pode-se adiantar que o controle monetário e financeiro sofrido por essas economias é responsável por orientar: as transferências internacionais de capitais, o financiamento dos estoques estratégicos de produtos exportáveis e a formação dos preços – e, por conseguinte, dos preços relativos das economias – o que gera um quadro de vulnerabilidade externa. A vulnerabilidade externa se manifesta, no limite, pelas crises cambiais e de balanço de pagamentos, as quais restringem os ciclos de investimento produtivo (privado e estatal) e o controle interno da dívida pública e da inflação. Em um contexto de dominância financeira e de desindustrialização, esses problemas tendem a se ampliar, principalmente no sentido de

⁹ Polanyi (1980).

¹⁰ Galbraith, J.K., (1988).

¹¹ Movimentos pela reforma urbana na França e o acirramento da luta social como um todo.

¹² FIX (2011).

¹³ Engels, F. (1979).

impor maiores limites à capacidade de realização de uma política macroeconômica autônoma (como a opção pelo controle de capitais, pelo controle da taxa de câmbio e de juro, etc.).

A dependência tecnológica¹⁴, por sua vez, imprime duas características importantes para a estrutura produtiva e de consumo dos países. Além da dependência das importações (cuja contrapartida é a necessidade permanente de geração de excedentes comerciais via exportação), a debilidade tecnológica gera uma heterogeneidade setorial, ou seja, um sobredimensionamento dos setores de baixa composição orgânica do capital frente aos de maior composição. Isso não inviabiliza o crescimento do setor de bens de consumo duráveis e, em menor medida, dos setores de bens de capital (na maioria controlados externamente), mas impõe limites a sua reprodução no sistema econômico nacional.

Assim, tanto em tamanho quanto em controle, a capacidade de reprodução ampliada do capital se vê comprometida em termos nacionais. Nesse contexto, o progresso técnico dependerá fundamentalmente da assimilação de novas técnicas estrangeiras que tendem a não conduzir à homogeneização social, como nos países desenvolvidos. A estrutura de consumo interno se moderniza conforme os padrões de consumo dos países centrais, estratificando sobremaneira o consumo da população. Como se verá mais adiante, a superexploração e o quadro de alta concentração da renda sustentam, para o estrato superior da população, um estilo de vida que não condiz com a estrutura produtiva dos países¹⁵, enquanto que, para os estratos inferiores impõe uma série de penúrias, entre elas a incapacidade de resolução do problema habitacional.

A superexploração¹⁶ do trabalho é definida pela remuneração da força de trabalho abaixo do seu valor, seja via baixos salários, seja pelo aumento da intensidade e da própria jornada de trabalho (fontes diretas de aumento do mais-valor absoluto), ou seja, pela transformação de parte do *fundo de consumo* do trabalhador em *fundo de acumulação* (OSORIO, J. 2004, p.93)¹⁷. Marx já havia mostrado a importância da

¹⁴ Sobre isso ver Furtado (1986 e 1987) e Theotônio dos Santos (1987)

¹⁵ FURTADO (1992) e MARINI (1980 e 2012)

¹⁶ A categoria de superexploração foi trabalhada por Marini (2000).

¹⁷ “Com ello se hacían presentes las condiciones objetivas para gestar una modalidad de capitalismo, el dependiente, que termina haciendo de la superexplotación un motor clave de su reproducción, proceso que termina expresándose

violação do valor da força de trabalho para o aumento da taxa de exploração. No entanto, seu pressuposto era de que as mercadorias, entre elas a força de trabalho, eram compradas e vendidas a pleno valor¹⁸. Como aponta Rosdoslky (2004, p. 88), concretamente, essa pode ser uma configuração específica em certas formações sociais, reconhecendo tais relações de trabalho como peculiares aos espaços subdesenvolvidos¹⁹.

Marini (1980), por sua vez, considera os mesmos mecanismos de superexploração citados por Marx, porém, mais do que uma excepcionalidade, coloca-os como traço estruturante das economias subdesenvolvidas e da sua vinculação ao sistema capitalista internacional²⁰. Especificamente para o espaço urbano, Oliveira (1987 e 2006) atenta para o fato de que, no Brasil, a industrialização ocorreu baseada na autoconstrução, ou seja, através do rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho diante da necessidade de concentração territorial do trabalho. Como se verá adiante, esse é aspecto comum de toda América Latina, sendo que a superexploração via urbanização transcende seu sentido setorial, se caracterizando também pela gestão e apropriação do território produzido diante de todos os determinantes do subdesenvolvimento. Um componente importante disso, por exemplo, é o desgaste dos trabalhadores através do aumento da jornada em função dos altos tempos de deslocamento entre a casa e o trabalho. Esse fator é por vezes esquecido, mas fundamental para se entender como a periferização e a autoconstrução se relacionam, historicamente, com a reprodução da força de trabalho nas cidades latino-americanas.

en la fractura de su ciclo de capital, al gestar un aparato productivo que se divorcia de las necesidades de consumo de la población trabajadora" (OSORIO, 2004, p. 97).

¹⁸ Marx (1985, p. 250), no seguinte trecho, ressaltava a importância dessa violação do valor da força de trabalho: (...) esse resultado somente seria obtido mediante a compressão do salário do trabalho abaixo do valor de sua força de trabalho (...) [ao dispor de] menos meios de subsistência do que antes, e assim a reprodução de sua força de trabalho só se dá de maneira atrofiada. O mais-trabalho neste caso apenas seria prolongado por ultrapassar seus limites normais, seu domínio só se expandiria usurpando parte do domínio do trabalho necessário. Apesar do papel importante que esse método desempenha no movimento real do salário, ele é aqui excluído pelo pressuposto de que as mercadorias, inclusive portanto a força de trabalho, sejam compradas e vendidas a pleno valor.

¹⁹ Por cierto que estos métodos aún se emplean actualmente en toda brutalidad en las regiones capitalísticamente 'subdesarrolladas' (como ejemplo en América Central y del Sur, así como en Asia y África) (ROSDOLSKY, 2004, p.88).

²⁰ Una parte variable de la plusvalía que ahí se produce [en los países latinoamericanos] es drenada hacia las economías centrales, ya sea mediante la estructura de precios vigente en el mercado mundial y las prácticas financieras impuestas por esas economías, o a través de la acción directa de los inversionistas foráneos en el campo de la producción (...). Las clases dominantes locales tratan de resarcirse de esta pérdida aumentando el valor absoluto de la plusvalía creada por los trabajadores, es decir, sometiéndolos a un proceso de superexplotación. La superexplotación del trabajo constituye así, el principio fundamental de la economía subdesarrollada, con todo lo que implica en materia de bajos salarios, falta de oportunidades de empleo, analfabetismo, subnutrición y represión policiaca. (MARINI, 1980, p.8-9)

Isso não significa a inexistência de formas de exploração correlatas no capitalismo central, mas considera-se que nesses espaços essa é uma saída de capitalistas individuais, enquanto no subdesenvolvimento é uma categoria totalizante do movimento de reprodução do capital. É totalizante não porque esteja presente diretamente e de maneira homogênea em todos os setores, mas porque, conforme caminham as desigualdades no mercado de trabalho (entre força de trabalho urbana e rural, entre a força de trabalho nas diversas regiões, entre o trabalho formal e informal, etc.), é capaz de garantir altas taxas de exploração para as diversas frações²¹ de capital, sejam elas mais modernas ou mais atrasadas.

Destarte, a dialética entre as condições internas e externas resultou em “desequilíbrios” de diversas ordens. Entre eles estão a segmentação do mercado de trabalho e de consumo, as fortes disparidades setoriais e regionais, as características da estrutura de propriedade (principalmente da terra rural e urbana), a urbanização subdesenvolvida e a “debilidade” das burguesias nacionais. Neste último quesito cabe destacar o papel ativo da participação do Estado nas mais diversas áreas da política econômica com objetivo de manter/acelerar/estruturar o ciclo de reprodução das economias subdesenvolvidas e seu processo de industrialização/urbanização.

Ao Estado coube, historicamente, a realização de significativa massa de investimentos, tanto em função da incapacidade dos capitais privados em concentrar capital suficiente para sua realização, quando à falta de interesse, já que outras formas de valorização imperam – geralmente ligadas ao rentismo (petroleiro, fundiário, da dívida pública, etc.) e à espoliação da terra e do trabalho. Portanto, além das restrições externas e da articulação de classe peculiar que travarão internamente, os Estados Nacionais não tiveram condições de enfrentar os problemas sociais nos moldes do Estado de bem estar europeu. Não é por outra razão que, nos momentos em que se uniram forte pressão popular e governos que contestassem mais profundamente à aliança de interesses (internos e externos) das classes capitalistas, houve golpes militares ou sistemas violentíssimos de repressão às lutas sociais.

²¹ El capitalista que produce el plusvalor, es decir, el que directamente succiona de los obreros trabajo y lo fija en mercancías, es por cierto el primer apropiador, pero en modo alguno el propietario último del plusvalor. Posteriormente tiene que compartirlo con capitalistas que desempeñan otras funciones en el conjunto de la producción social, con los terratenientes, etc. El plusvalor, pues, se escinde en varias partes. Sus fracciones corresponden a diversas categorías de personas y revisten formas diferentes e independientes entre sí, como ganancias, interés ganancia comercial, renta de la tierra, etc. (MARX, 1975, p.693)

Assim, de forma subordinada ao *desenvolvimento desigual e combinado* da economia mundial, a América Latina se desenvolve mediante padrões de reprodução do capital próprios²² que condicionarão a luta de classes internamente e a ação mediadora dos Estados. Tais padrões podem ser periodizados de diversas maneiras e apresentam especificidades conforme cada país, mas, do ponto de vista econômico, pode-se indicar três grandes momentos: o **padrão primário exportador**, até o final da segunda década do século XX; o **padrão industrial**, subdividido no período de substituição de importações (de 1930 até 1955) e, nos países onde ocorreu, a industrialização pesada (até 1980); e o **padrão neoliberal** que inicia no final da década de 1980 e, com a transnacionalização dos capitais e da produção, se aprofunda nos anos 1990 consolidando-se nos anos 2000.

O objetivo desta tese, portanto, é discutir a política habitacional nos países subdesenvolvidos à luz desses padrões de acumulação, enfatizando as diferenças entre quatro experiências recentes: o caso brasileiro (com o Programa Minha Casa Minha Vida); o caso colombiano (das políticas assentadas nos subsídios à demanda); o caso mexicano (das políticas baseadas na expansão do crédito pela desregulamentação do setor financeiro, mais recentemente pautado na securitização hipotecária); e o da Venezuela (com o Programa Gran Misión Vivienda Venezuela que é o modelo mais original da América Latina na atualidade). A escolha dos países é sempre pautada em arbitrariedades diante da riqueza e variedade das diversas experiências concretas. A opção teve como base a comparação com o caso brasileiro: 1. O México por ter, entre os países latino-americanos, maior proximidade territorial, populacional e da estrutura produtiva; 2. A Venezuela pela diferença na motivação, concepção e execução da política; 3. A Colômbia por adotar fortemente as recomendações dos organismos multilaterais e por ter uma estrutura socioeconômica mais próxima a da Venezuela, o que dimensionou melhor ambos os casos.

Assume-se que o problema da habitação deve ser tratado pela abordagem que possibilite um entendimento amplo da realidade, que se mostra complexa e contraditória. Dentro dessa visão é indispensável o uso de ferramentas que permitam

²² “[Esto] no implica suponer que las regiones y naciones semiperiféricas y dependientes operarán como simples reflejos en su reproducción capitalista de lo que acontece en los centros del sistema. Pero su espacio de acción estará, *en largo plazo* delimitado por los movimientos de la reproducción considerada de manera sistémica, si bien en periodos cortos y coyunturales, parecerán sobrepasar tales delimitaciones” (OSORIO, J. 2004, p.77).

observar a totalidade do processo de transformação da história e do espaço dos países. Portanto, a pesquisa segue os propósitos de uma investigação social que “es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas” (SAUTU et al, 2005, p.34).

O primeiro passo no estudo foi a construção de uma revisão teórico-histórica, que levou em conta o diálogo crítico sobre a problemática da habitação e do desenvolvimento econômico. Os objetivos desta discussão foram atendidos por uma pesquisa bibliográfica de cunho explicativo²³, ou seja, de uma investigação capaz de identificar parte dos determinantes estruturais da falta de moradia e fatores contemporâneos que agravam o fenômeno. Além da construção deste marco teórico-histórico é elaborada uma análise documental com fontes de dados primárias (entrevistas e pesquisa de campo) e secundárias (dados oficiais e de documentos acadêmicos), que permitiram captar as manifestações mais recentes do problema, em especial o comportamento e composição do déficit habitacional e de alguns dos resultados das políticas. As entrevistas são referenciadas ao longo do texto e em notas de rodapé e tem objetivo de complementar a discussão, não obedecendo metodologia quantitativa (amostra de questionários) específica. Esta compreende a parte descritiva²⁴ do trabalho, pois busca caracterizar, descrever e analisar as políticas habitacionais passadas e, especificamente, pós 1980.

Os capítulos seguem a periodização adotada, sendo o primeiro referente ao largo período entre 1930 e 1980, abordando todos os países do estudo. O segundo capítulo trata especificamente do caso brasileiro pós 1980 e o terceiro agrega os demais países (Colômbia, México e Venezuela) também para o período pós 1980. Como as pesquisas de campo foram realizadas nas metrópoles principais dos respectivos países, faz-se algumas considerações sobre esses espaços, embora não seja um estudo especificamente metropolitano.

A hipótese subjacente à pesquisa parte da ideia de que a formação da América Latina como região subdesenvolvida conferiu à sua urbanização características

²³ A pesquisa explicativa segundo Gil (2002) está pautada no reconhecimento de fatores que determinam ou encadeiam e contribuem na realização de algum fenômeno, neste caso social.

²⁴ Já a pesquisa descritiva, neste caso empírica, busca identificar e descrever as principais características de um fenômeno, possibilitando análises, comparações, classificações, etc.

e problemas particulares, principalmente a partir do processo de industrialização da aceleração da urbanização a partir da década de 1940. Pelas restrições econômicas estruturais, pelo ritmo acelerado das migrações internas, pela ausência de reforma agrária no campo e pelas características da formação das burguesias nacionais – fortemente atreladas ao capital mercantil – essa industrialização impôs, por um lado, uma urbanização concentrada no tempo e no espaço e, por outro, uma estrutura ocupacional precária, com subemprego, baixo nível de rendimento e marcas da superexploração da força de trabalho. Notadamente isso redundou em uma forma histórica de apropriação perversa do espaço, onde a falta de acesso à terra junto aos outros fatores apontados, ampliaram dois problemas correlatos: a autoconstrução como regra de produção da moradia para grande parte da população e o problema de acesso à moradia em termos amplos, ou seja, o acesso à cidade.

Dessa forma, a hipótese do trabalho é de que a política habitacional, em que pese suas particularidades, mantém-se atrelada aos limites impostos pelos padrões de desenvolvimento das nações. Até o final dos anos 1970, período de construção dos projetos de “desenvolvimento nacional”, os Estados participaram como protagonistas das políticas habitacionais (na criação do sistema de financiamento, como promotores imobiliários, reguladores dos preços fundiários e dos aluguéis, etc.) atendendo, em geral, interesses do setor de edificações e uma quantidade restrita de famílias, principalmente da classe média. A partir dos anos 1980, com a crise econômica e a consolidação do padrão neoliberal (nos anos 1990), essas políticas arrefeceram-se e transformaram-se, sendo atendidas pela junção de mecanismos de mercado e regulação do Estado. Assim, responderam primordialmente aos interesses do setor da construção civil e dos proprietários fundiários e, mais recentemente, do capital financeiro e fictício. No bojo dessas transformações, as respostas de políticas recentes do México, Brasil e Colômbia se encaixam – em graus distintos – nesse novo esquema que articula “fundos públicos, setor financeiro, setor privado de edificações e Estado”; enquanto a política venezuelana dentro do padrão de reprodução neoliberal se faz, de modo contestatório, com uma maior participação do Estado e dos movimentos populares tanto na execução dos projetos como sobre a questão fundiária.

Sustenta-se que os “modelos” apresentam consequências distintas sobre a produção do espaço urbano e metropolitano, pois o primeiro, ao priorizar os mecanismos de mercado (geração de lucro operacional, financeiro e de rendas fundiárias) e mesmo quando atenda às camadas de menor renda da população, tende a alargar os problemas como a segregação sócioespacial, a necessidade de ampliação extensiva dos investimentos em urbanização e a especulação fundiária. Já o segundo “modelo”, ao ter uma coordenação mais extensa do Estado e atender de maneira mais ampla os interesses dos moradores/classe trabalhadora, tende a contrapor esses efeitos.

1. Padrão de reprodução do capital, urbanização e políticas habitacionais na América Latina (1930-1980)

1.1. América Latina: o urbano antes da urbanização

A origem das cidades na América Latina é bastante heterogênea, mas todas elas tiveram a dominação colonial como fundamento e o capital mercantil como maestro. Algumas começaram como fortificações para a conquista e proteção do território ou “portos de enlances”; outras surgiram diretamente da exploração mineira, atividade cuja base foi, desde o início, urbana. Muitas dessas cidades, como a Cidade do México, Bogotá e São Paulo, foram fundadas sobre cidades ou aldeias indígenas, aproveitando-se, no caso mexicano, do relevante grau de divisão do trabalho e de desenvolvimento urbano das civilizações pré-hispânicas.

De modo geral, a rede urbana da América espanhola foi mais complexa que da América portuguesa²⁵. Primeiramente devido ao fato de que a mineração era interiorizada e que a unidade produtiva (a mita, a hacienda, a charca) foi, historicamente, dependente do comércio; o que deu maior vigor às cidades. Em segundo lugar, pelo modelo de dominação política adotado: foram formados vice-reinos que minimamente se organizaram em diversas regiões que, salvo exceções, formarão países independentes²⁶.

Já o território português não contou imediatamente com um sistema de exploração similar e, com o advento da agricultura tropical, teve um dinamismo muito mais relevante nas áreas rurais (onde coadunava o latifúndio e a economia de subsistência). Com papel reduzido em comparação ao primeiro caso, as cidades exerciam função de proteção do território ou intermediação comercial, ou seja, eram poucas e concentravam-se no litoral, obedecendo basicamente à lógica de escoamento da produção via Oceano Atlântico. Destarte, ainda que a economia açucareira e do

²⁵ “The Brazilian colonial urban experience is often contrasted with that of Spanish Latin America. Portugal exercise far less control over its colony, and power in Brazil rested more in the countryside with the owners of great estates than in the cities. Unlike the Spanish pattern, virtually every significant Brazilian city was located along the coast. This reflected both the absence of advanced sedentary Amerindian population and the economic basis of Brazil’s economy importance rested on sugar plantations”(PORTES, 2007, p.xiv)

²⁶ “This urban-centered strategy of colonization had two immediate consequences: First, it restricted, from the start, the possible emergence of a ‘frontier’ in the North American sense. (...) Second, it established, from the start, the supremacy of city over countryside. The foundation of cities did not respond to the pressing need for urban services by established agricultural settlers or to the actions of an increasingly independent class of burghers concentrate around market-place. (...) The city did not arise to serve, but to subdue.”(PORTES, 2007, p.60)

algodão necessitassem do espaço urbano para dar condições à realização da produção, as cidades ganharão mais importância com a mineração no século XVIII, mas, principalmente, no século XIX pela vinda da família real, do desenvolvimento da produção do café e, guardadas as devidas proporções, da produção da borracha. Essa trajetória histórica também produzirá diferentes padrões de urbanização, que serão parte importante das características da urbanização mais pulverizada e dos desequilíbrios regionais no Brasil²⁷.

No entanto, ainda que com marcadas diferenças, pode-se dizer que a fundação das principais cidades coloniais (espanholas e portuguesas) criou uma sociedade que buscou, a todo custo, ser completamente dependente e sem expressão própria²⁸. Diferentemente do que diz Braudel sobre a “liberdade” das cidades pré-capitalistas europeias, na América Latina “La mentalidad fundadora fue la mentalidad de la expansión europea [católica] presidida por esa certidumbre de la absoluta e incuestionable posesión de la verdad” (ROMERO, 2004, p.65). Portanto, em seu início, a realidade urbana foi a negação da existência de um mundo sociocultural diferente, ou seja, na visão dos colonizadores, uma simples extensão sobre o “nada” – que será transformada com a ascensão dos conflitos entre parte das classes dominantes da colônia e a metrópole.

Essa extensão tinha objetivo único. Diferentemente do que foram as colônias de *povoamento*, o europeu virá predominantemente como “empresário”, para empregar trabalho alheio e ser grande proprietário fundiário. Conforme ensinou Caio Prado Jr., o *sentido da colonização* será, fundamentalmente, o da expansão mercantil pautada na *plantation escravista*, na mineração e no latifúndio da *encomienda*²⁹. Assim, no período

²⁷ Sobre os diferentes processos de urbanização nas regiões brasileiras ver Cano (2008), especificamente o artigo Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento.

²⁸ Sobre isso pesa também o fato de que a implantação das cidades foi arbitrária. Por diversas vezes as cidades foram abandonadas ou transplantadas, sofrendo com forte instabilidade. Ainda que tenham se aproveitado de infraestruturas criadas por civilizações precedentes, também fragmentaram o território estruturado anteriormente. Um exemplo disso foi a fragmentação do sistema de estradas incas, e astecas, que desconectarão o território interno e ligarão alguns pontos dele diretamente à Europa. Sobre a evolução da rede de cidades no período colonial ver Morse (1975).

²⁹ A organização social baseada na encomienda demonstrou ser eficaz nas regiões em que a população indígena era relativamente densa e havia alcançado certos níveis de desenvolvimento material e de estratificação social (...). Nas regiões em que o nível de desenvolvimento material dos índios era muito baixo, não houve possibilidade de extrair-lhes excedente por intermédio de seus dirigentes tradicionais. A encomienda já não funcionou como marco de organização social e apelou-se diretamente para formas de escravidão, submetendo-se os homens a trabalhos intensivos e em condições distintas daquelas a que estavam habituados. Neste último caso, as populações indígenas tenderam rapidamente a desaparecer (FURTADO, 1976, p.20).

colonial, o domínio da cidade sobre campo – ou sobre a produção de metais – é, na verdade, o domínio da metrópole sobre a colônia, cuja base material é o trabalho compulsório, que diminui ao máximo o consumo do trabalhador e amplia, no limite possível, o excedente transferível³⁰.

Nesse contexto, o capital comercial não terá o papel dinamizador que teve nos países centrais³¹, pois não gerou uma divisão social e territorial do trabalho semelhante e, muito menos, uma economia monetária com maior grau de estratificação social nas cidades³². Exceção parcial à regra no período colonial foram as cidades que comandaram as mais prósperas regiões de extração mineira, como as capitais do vice-reinado da Espanha (como a Cidade do México) e do Peru (Lima), onde a economia, apesar de limitada, apresentava certo grau de monetização. Isso não quer dizer que não existissem forças internas, pelo contrário; elas serão fundamentais para o entendimento das formas de dominação posteriores. Nesse aspecto, cabe salientar que as estruturas agrárias, forjadas nessa época, não serão apenas um dos elementos do sistema de produção – seja da agricultura, seja da mineração, seja da cidade. A estrutura fundiária estará também no seio da organização social, onde o controle da terra será, nas palavras de Furtado (1976, p.83), uma “técnica social utilizada por uma minoria para impor uma rígida disciplina de trabalho para as populações que vivem em condições de extrema miséria”.

Além da lógica de extração de excedentes destinados à exportação, ainda contribui como agravante da estrutura fundiária a relação do latifúndio com o minifúndio³³. O papel deste último foi produzir excedentes – drenados como trabalho, produtos ou, em alguns casos, renda – para o benefício de outros grupos sociais da

³⁰ Junto a outros fatores, o grau de exploração foi um dos responsáveis pela diminuição da população na América Latina que se recuperou apenas após os processos de independência. É importante salientar que nos dois primeiros séculos de ocupação colonial a população da América espanhola teve uma redução considerável. Como aponta Furtado (1976, p.8), houve uma verdadeira hecatombe demográfica, devido a essas condições de trabalho, da extração dos excedentes agrícolas cada vez maiores, epidemias e a mudança na organização social (produção de alimentos, condições de “saneamento”, desarticulação da organização familiar). Já no Brasil esse impacto foi menor, pois a população era mais rarefeita e a agricultura tropical importava trabalho.

³¹ Sobre as características do capital comercial na colônia ver Sérgio Bagú, *Economía de la Sociedad Colonial. Ensayos de Historia Comparada de América Latina* (1949).

³² “Ciertamente, a diferencia de lo que ocurría en las ciudades burguesas del mundo mercantil europeo, se constituían en las de Indias unas sociedades duales, sin sectores medios” (ROMERO, 2004, p.74)

³³ Os minifúndios situavam-se nas franjas das grandes propriedades em terras que não interessavam diretamente a produção das grandes fazendas. Por essa razão, os minifúndios também tiveram o papel de reter população no interior do território e, especialmente no caso brasileiro, terão papel importante também no momento da integração da economia nacional, já que a produção de mueres saía também dessas áreas (no Nordeste brasileiro) e ia em direção à economia mineira.

agricultura comercial ou dos setores urbanos. É nessa relação que se baseará a *agricultura itinerante*, onde as parcas técnicas de produção e a pobreza do solo impõem constantes deslocamentos da população, bem como a produção histórica de uma força de trabalho barata e desconectada da criação de empregos propriamente ditos³⁴. O impacto disso nas cidades a partir de meados do século XIX será extremamente relevante, principalmente para entender como, ainda sem um processo de industrialização, as taxas de crescimento urbano eram ascendentes.

Essa relação com a terra também teve impactos na questão fundiária do meio urbano, os quais serão fortalecidos a partir da formação dos mercados de terra, mas que desde o início refletem a relação das elites com o controle da terra e com a drenagem de rendas especulativas³⁵. Como aponta Portes (2007, p. 64),

Cities offered the only setting where an exploitative orientation could be implemented. Ownership of land offered about the only position, and land was allocated by city authorities (...). Founders of a new city received large tracts, with the remainder allocated among subsequent arrivals with the proper qualifications. The extensive tracts granted to early settlers were given in perpetuity and, with time, became the basis for emergence of an urban patriciate. In successful settlements, chartered land proprietors – the *vecinos* – became an elite which monopolized not only economic wealth but social prestige and access to political offices as well.

Desta forma, sob relações conflituosas com a Coroa, as classes dominantes da colônia não tinham seus interesses guardados exclusivamente na extração mineral ou na produção agrícola mas, sobretudo, no controle dos homens e do território (DONGHI, 1990, p.12), o que configurará, de fato, as relações de poder após a independência. O acirramento dos conflitos entre a metrópole (e seus tributários para além-mar) e as classes dominantes mais “progressistas” da colônia (os *criollos* na América espanhola e os setores do comércio urbano na América portuguesa), somados aos conflitos de classes internos³⁶ serão, portanto, motor dos processos de independência nas primeiras décadas do século XIX³⁷. Esses conflitos tinham no meio

³⁴ Sobre a agricultura itinerante ver Furtado (1976) e Cano (2002)

³⁵ Para uma revisão sobre a questão fundiária no séculos XVIII e XIX ver: Caracas, Waldron (1981); Colômbia, Jaramillo (2009), México Schteingart (2001).

³⁶ Sobre o papel das cidades e suas classes sociais nesses conflitos ver Romero (2004). Os conflitos internos variaram muito entre as regiões: no Haiti, por exemplo, os escravos tiveram papel ativo nas revoltas pela independência, enquanto na América portuguesa e espanhola isso não ocorreu. Os camponeses, por sua vez, serão uma das forças no Peru e no México, enquanto no Brasil os setores médios urbanos terão papel mais pronunciado.

³⁷ Sobre os demais fatores que contribuíram para o processo de independência ver Prado Jr. (1945) e Schwartz e Lockhart (2002)

urbano um catalizador, uma vez que o caráter cada vez mais comercial das principais cidades contestava a posição de “elo de transmissão do sistema da dominação externa”³⁸.

Não cabe aqui analisar os processos de independência, apenas relembrar alguns dos fatores essenciais para entender as transformações na questão fundiária, na formação do mercado de trabalho e nas cidades. O primeiro deles é que a independência formou, em todos os países latino-americanos, uma oligarquia de proprietários fundiários, pois na maioria dos casos as terras passam das mãos da Coroa e do Estado para as “elites nacionais”³⁹. A perpetuação do poder político ancorado na propriedade fundiária será fundamental, portanto, para entender como os donos da terra são “indispensáveis ao pacto de dominação” interno das nações⁴⁰.

Ainda que houvesse pressões para a realização de reforma agrária – principalmente nas áreas onde, historicamente, conviveram a grande fazenda e as comunidades indígenas mais desenvolvidas – a terra constituiu em todas as regiões uma fonte de *acumulação primitiva*, a qual seria demandada tanto pelo capital mercantil (como fator de produção fundamental da economia primário exportadora e, até hoje, como fração de capital que domina a lógica de acumulação urbana) como, posteriormente, pelo capital industrial (que dependia das divisas oriundas da exportação e necessitava da ampliação da divisão do trabalho entre campo e cidade, ou seja, da produção interna de alimentos e matérias primas). Ademais, com os processos de independência houve uma tendência à concentração deliberada da propriedade fundiária (das mais férteis e que gozavam de maiores recursos naturais e técnicos), já que, aos

³⁸ (...) à cidade da conquista cabia exportar sem contrapartida o máximo possível o excedente colonial, ao passo que à cidade comercial convinha vendê-lo ao melhor preço, maximizando o retorno. Desta maneira a cidade comercial se fez porta-voz de todos os interesses que almejavam transformar o excedente comercializável em excedente comercial e, em aliança com eles, enfrentou e venceu a cidade da conquista (SINGER, 1998, p.105)

³⁹ Gran parte de la nueva provisión de tierra tenía su origen en apropiaciones particulares de inmenso dominio público (...).Utilizando tanto medios discutibles como medios legales, grandes extensiones de tierra que antes estaban en poder del Estado, así como la mayoría de los yacimientos de minerales comerciales que a la razón se conocían, cayeron en manos particulares, y el control de las mismas era ejercido a veces por un individuo, otras por una familia y en ocasiones por una sociedad comercial. Esta última forma de organización comercial predominaba en la minería. No obstante, debido al tamaño de muchas familias terratenientes de América Latina, también era frecuente que se usara el procedimiento de la sociedad comercial para repartir los derechos agrarios entre numerosos herederos. En lo que se refiere a las grandes propiedades rurales y a las minas que pertenecían a sociedades comerciales, en la mayoría de los casos era probable que el control de gestión, ya fueran propiedades de alguna sociedad o de algún particular, se ejerciera en nombre de propietarios ausentistas, pero también se daban bastantes otros en que grandes propietarios de tierras participaban por lo menos con regularidad, aunque no necesariamente de forma continua, en la tarea de organizar la producción y la comercialización. (BETHELL, 1986, p.25).

⁴⁰ TAVARES (1999 e 2000)

olhos da ideologia liberal dominante, a terra era considerada a base das vantagens comparativas para a incorporação das economias ao mercado mundial.

A formação do mercado de trabalho capitalista também dependeu basicamente da relação entre a produção e a estrutura fundiária em um contexto de incorporação dos países à divisão internacional do trabalho. A transição para o trabalho assalariado foi menos abrupta nas regiões onde a população nativa já havia sido incorporada na produção colonial e a propriedade fundiária era predominantemente privada ou minifundista/coletiva⁴¹. No México, por exemplo, no *boom* da produção mineira no início do século XIX, as minas já contavam com técnicas de produção mais modernas (importadas via inversões do capital inglês) e trabalho assalariado. No Brasil, onde a produção açucareira, a mineração e o café usaram força de trabalho escrava e havia, em extensão, terras devolutas, o fim da escravidão e a formação do mercado de trabalho teve, necessariamente, que ser precedido pela formação do mercado de terras⁴².

Isso ocorreu porque foi imperativo que o grosso da população não pudesse se tornar proprietária do meio de produção fundamental, a terra. Somando tal fator com as características já mencionadas da *agricultura itinerante* e da relação entre o *latifúndio* e o *minifúndio*, pode-se entender porque a estrutura com forte concentração fundiária conseguia crescer extensivamente através da oferta elástica de força de trabalho⁴³ não plenamente assalariada.

Outro fator fundamental da formação do mercado de trabalho e das cidades na América Latina foi o movimento das migrações internacionais oriundas, sobretudo, da Europa. Elas se direcionaram em maior escala para a Argentina, Brasil e Uruguai. Em menor medida, foram para o México, Colômbia e Venezuela (que terá um fluxo maior com o desenvolvimento da economia do petróleo). A vinda de imigrantes conformou, no caso brasileiro, parte relevante da força de trabalho da plantação de café (como colonos, assalariados ou pequenos e médios proprietários) e do meio urbano em São Paulo⁴⁴.

⁴¹ Sobre isso ver Bethell (1986) tomos 6 e 7. E Schteingart (2001).

⁴² Sobre isso ver José de Souza Martins (1990) e Ligia Osório (2008).

⁴³ Exceção a esse "modelo" serão algumas regiões dos países rio platenses e o Sul do Brasil.

⁴⁴ De maneira distinta, em partes do Sul do Brasil e do Espírito Santo, a migração europeia desenvolveu uma estrutura diferenciada. No caso do Sul, a partir dos anos 1860, formou-se uma estrutura de pequenos proprietários e uma economia de excedentes mais pulverizados (que combinava a pequena propriedade com o artesanato/pequena

A migração internacional, a despeito da ideologia do “branqueamento”⁴⁵ da população, era a única forma disponível e rápida de expansão da força de trabalho sem que, com isso, houvesse a necessidade de mudar radicalmente as estruturas socioeconômicas. No mesmo sentido, se fará possível a dinamização do mercado interno (de produção e consumo) mantendo severas disparidades regionais. Também nos países onde a imigração foi menor, a estrutura fundiária e a pauperização da população contribuíram para a permanência de relações de produção díspares entre as regiões que, quando integradas na formação dos mercados nacionais, tornarão as desigualdades regionais evidentes, mas formarão um mercado de trabalho nacional. As disparidades serão o principal motor das migrações internas, cujos destinos – já no século XIX – eram os centros urbanos.

Esse modelo gerou uma série de conflitos que resultaram, no século XX, em processos de reforma agrária – México, Bolívia e Peru⁴⁶. No caso mexicano, as mazelas provenientes da desorganização da economia colonial e das guerras de independência, junto à expansão da grande propriedade e da pauperização da população campesina, foram a base das revoltas que culminaram na Revolução Mexicana (1910). Dentre vários elementos importantes, no que se refere à terra, o principal resultado da revolução foi a conquista da garantia da propriedade *ejidal* que estava sendo crescentemente privatizada ao longo do século XIX⁴⁷. A Constituição de 1917 além de estabelecer as restituições de terras aos povos “de direito” ainda estabeleceu a dotação de *ejidos* aos que necessitavam terras (SCHTEINGART, 2001, p.31), transformando, de maneira única e ao longo de mais de 30 anos, a estrutura fundiária (rural e urbana) do país.

Conforme Furtado (1976, p. 291), o objetivo central da revolução – de eliminar a tutela que exerciam as fazendas sobre os camponeses e dar acesso à terra – foi parcialmente atendido. O sistema *ejidal* era um meio eficaz de reter população no campo. No entanto, como aponta Ribeiro (2007, p.138), com a penetração de capitais

manufatura) e que, posteriormente, resultou em uma rede urbana mais equilibrada em comparação ao restante do Brasil.

⁴⁵ Sobre isso ver Darcy Ribeiro (1978) e o Darcy Ribeiro (1995).

⁴⁶ Sobre isso ver Celso Furtado (1976) e Darcy Ribeiro (2007). Especificamente sobre o caso mexicano ver Schteingart (2001) e Varley (1985).

⁴⁷ O *Ejido* é um regime jurídico particular, de tutela do Estado, definido por uma parcela da terra cujo usufruto da produção é de um núcleo populacional. Ela não pode ser vendida, alienada, arrendada, etc. Segundo Schteingart (2001, p.29) *El proceso de privatización fue creciente a lo largo del siglo XIX, sobre todo como consecuencia de la reforma liberal de 1856, y se acentuó aun más en el Porfiriato a través de las acciones de las compañías deslindadoras, las cuales pedían títulos de propiedad que frecuentemente no poseían los indígenas.*

(inclusive estrangeiros) na agricultura e o abandono da ideia de organizar a produção através do *ejido*, a lógica de expulsão prevaleceu, pois

Vedou-se, assim, a elevação do indígena *ejidario* e do pequeno proprietário jungido ao minifúndio a uma condição social mais alta, pela integração em formas coletivistas modernas de exploração agrícola. E, sobretudo, estabeleceu-se um contraste flagrante entre a prosperidade econômica do monocultor capitalista, assentado em terras boas e irrigadas, servido por créditos oficiais, e o índio-camponês condenado à ineficácia e à pobreza.

Diferentemente do que ocorreu no Brasil com a vinda da família Real para o Rio de Janeiro e com o processo de independência sem conflito armado comparável à América Espanhola (mais baseado na conciliação dos diversos interesses das frações de capital e das oligarquias regionais), no período da independência as cidades da América Espanhola sofrem uma contração. Sem desconsiderar o fato de que das cidades emanaram condições essenciais para a luta política, a contração foi mais severa quanto maior e mais violento foi o período de guerra civil. Os casos da Colômbia e da Venezuela são emblemáticos nesse sentido, já que além do período da independência ainda sofreram com o desmembramento da Grã Colômbia (1830/31). Da mesma forma, o México verá seu crescimento urbano ser mais vultuoso, mas não menos contraditório, apenas com o fim do processo revolucionário.

As cidades, por conseguinte, se transformarão à medida que o padrão de reprodução do capital ganhe contornos mais definidos, ou seja, que as economias latino-americanas possam se tornar produtoras e consumidoras do mercado mundial de bens e de capital. Serão os países com uma melhor infraestrutura econômica e que, politicamente, apresentam condições mais estáveis, os que responderão mais rapidamente às demandas do mercado internacional e da segunda Revolução Industrial. Assim, a partir da segunda metade do século XIX há uma melhora na infraestrutura de transportes e o campo absorve novas técnicas agrícolas, pecuárias e mineiras.

Isso significou o aumento da divisão social do trabalho entre campo/cidade e um aumento da migração interna nos países. O capital mercantil também se desenvolve sobre outras bases, de crescente realização interna, ainda que se pautasse originalmente pela dinâmica exportadora. De um lado, as cidades e regiões que não puderam se articular diretamente ao sistema mundial sofreram processos de estagnação e se tornaram reservatórios de trabalho e terra que seriam acionados pela dinâmica da

acumulação capitalista ao longo da história. De outro, as cidades e regiões que puderam atender ao “chamado” da acumulação conhecerão uma nova fase em seu desenvolvimento, com aumento da taxa de urbanização, maior diversidade setorial, aumento de obras públicas e, ainda que sob uma ótica liberal conservadora, maior participação estatal na economia.

Apesar dos dados populacionais serem muito fragmentados para o período das últimas décadas do século XIX e o início do século XX, Bethell (1986, p.210) mostra um avanço crescente da população urbana, com destaque para a Venezuela e o Brasil. Devido a características em relação à geografia do país e parca integração territorial⁴⁸, a Colômbia teve níveis de urbanização menores, enquanto os índices para o México, como citado, serão maiores apenas a partir de 1930. Os dados mais homogêneos apontam para um aumento do percentual total da população que vive em centros de mais de 20 mil habitantes: no Brasil em 1872 era 8,5% e em 1940 15,3%; na Colômbia, em 1870 era 2,4% e em 1928 8,7%; no México os dados são para 1900 e 1930, de 9,3% e 15,6%; na Venezuela passam, em 1873, de 7,3% para 17,0% em 1926. Outra questão importante é o crescimento das principais cidades. Enquanto nos três países da América espanhola há um predomínio relevante da participação das capitais (Caracas, Cidade do México e Bogotá) na população urbana total, no Brasil ocorre uma descentralização maior, onde aparece entre 1872 e 1940 a ascensão de São Paulo na hierarquia urbana, juntamente com Rio de Janeiro, Recife e Salvador.

É no século XIX que as principais cidades começam a mudar sua fisionomia, pois, além das migrações e do aumento das taxas de crescimento vegetativo, a diferenciação do espaço intraurbano se acelera. Esse processo inicia-se no final do século XVIII, mas a necessidade de “ordenar” o funcionamento da cidade – seu traçado, os espaços públicos, as polícias para conter a “mala vida” – ganha fôlego a partir de 1850 nas capitais e 1870 nas cidades menores. Como coloca Romero (2004, p. 271-272), há um processo de “despersonalização das relações sociais” tornando mais complexa a estratificação das classes e as relações entre elas. O autor descreve o aumento da população marginal que atuava nos serviços pouco especializados na cidade; a formação – no início do século XX – de um proletariado urbano que, apesar de

⁴⁸ Sobre isso ver Greenfield, G (1994)

pouco numeroso, tinha uma coerência de classe bastante explícita; o surgimento de uma classe média que teve maior mobilidade social conforme oportunidades nos serviços públicos ou profissões “autônomas” de prestígio; e, ao mesmo tempo, ascendia uma burguesia (cuja origem poderia, conforme o caso, ser oligárquica) com uma feição “cosmopolita” e “moderna”, mas que conservou, em grande medida, o esquema político de privilégios típicos do patriarcado.

Nesse contexto, as classes sociais, mediadas pela participação crescente do Estado, disputarão e produzirão o espaço urbano e a cidade colonial começará a se transformar com mais veemência⁴⁹. Eurocêntricas em seu modo de pensar, consumir e se organizar, as classes altas abandonam o centro colonial como lugar de moradia e se movem em direção à periferia das cidades (ainda que o centro da cidade fosse a referência para o trabalho e lazer). Predominantemente, a produção habitacional que atendia essa população foi de encomenda, prevalecendo uma lógica que misturou partes de manufatura e partes de trabalhos artesanais.

A classe média, que passa a cultivar uma ideologia de êxito econômico e a ascensão social, tem uma mudança qualitativa mais profunda, pois além de transformações na infraestrutura urbana (serviços públicos em geral, com melhores condições sanitárias, educacionais e hospitalares) participam com maior protagonismo da vida política. As classes populares, majoritárias e mais heterogêneas, viviam em condições muito piores: no melhor dos casos em áreas modestas, com acesso à cidade propriamente dita ou em vilas industriais; e, no pior dos casos, em cômodos alugados nos cortiços (*conventillos, callejones, etc.*) ou afastados, nas bordas ou no alto da cidade, em favelas, *tungurios, barrios, etc.* onde prevaleceu a lógica da autoconstrução.

Destarte, com uma economia industrial incipiente, porém com o aumento da população urbana, a economia nas cidades foi se vinculando a certas atividades mercantis, como a construção de casas de aluguel ou dos loteamentos “piratas”. Essas atividades se constituirão um segmento econômico importante (inclusive para as elites rurais), que será mais ou menos acessado conforme os padrões de reprodução do capital de cada país e em cada momento histórico. As péssimas condições de habitação da maioria da população, portanto, têm origem anterior ao início da expansão urbana

⁴⁹ Sobre isso ver Bethell (1986); Romero (2004);

industrial, mas tenderam a se acentuar com o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. Como coloca Romero (2004), ainda que tenha havido uma melhora na infraestrutura social e urbana, a habitação era o problema mais grave e de difícil resolução. Ao longo da história, exceções à regra serão alguns momentos específicos, onde uma pequena parte da população conseguiu, via atuação do Estado, mitigar o problema.

Assim, o largo período abordado nesta seção, entre a exploração colonial e o padrão de reprodução do capital primário exportador, é fundamental para entender as bases das condições de moradia pós 1930. A maior dinamização das primeiras décadas do século XX promoveu, ainda que de maneira incipiente, o florescimento de novas atividades produtivas, principalmente da indústria manufatureira (de bens saláris) localizada nas áreas urbanas em expansão. No entanto, se cristalizaram diversas relações, forjadas a partir da exploração colonial, que acompanharão e se transformarão no período de desenvolvimento mais autônomo das Nações latino-americanas.

Entre essas permanências podemos citar: a prevalência do capital mercantil e importância da propriedade fundiária na estrutura econômica e de poder político; a dependência dos capitais estrangeiros na economia; e a formação de um mercado de trabalho incapaz de reproduzir os trabalhadores em condições plenamente capitalistas. Como será abordado na próxima seção, a urbanização carrega traços marcantes dessas heterogeneidades, as quais serão sintetizadas – e em alguns casos aprofundadas – também na produção da casa, seja via mercado, Estado ou autoconstrução.

1.2. Industrialização, urbanização subdesenvolvida e as políticas habitacionais na América Latina até 1960

O padrão de reprodução do capital primário exportador guarda na crise de 1929 seu principal ponto de ruptura. Isso ocorreu em função não só da violenta queda dos preços dos bens produzidos nas economias subdesenvolvidas e da fuga de capitais dos países, mas devido ao fato que é a partir desse momento que se combinam menor controle dos países imperialistas sobre as economias latino-americanas e maior participação do Estado nas economias nacionais⁵⁰: Segundo Cano (2007, p.9): “A

⁵⁰ É importante ressaltar que esse não é um movimento unânime e “natural” de todas as economias e que decorre da crise. É, em grande parte, um movimento deliberado através das políticas econômicas que deram resposta à crise.

profundidade da crise e sua larga duração não permitiam o ‘retorno ao passado’, no sentido de manter o antigo padrão de consumo e investimentos e aplicar ajustes passivos para enfrentar a depressão”.

Dessa forma, os países da América Latina iniciam um novo padrão de reprodução do capital que impulsiona, em diversos graus, a industrialização por substituição de importações⁵¹. A industrialização – enquanto processo de acumulação de capital através de bases especificamente capitalistas – se baseou em condições pretéritas como: implantação industrial prévia induzida pelas exportações e capaz de atender uma demanda interna; disponibilidade mínima de divisas internacionais suficientes para importar máquinas e insumos; e, um Estado Nacional com instrumentos de intervenção na economia que induzia o setor privado.

A estrutura anterior ao processo de industrialização nos países menores – como a Venezuela antes da exploração petroleira – contava apenas com atividades de processamento agroindustrial, enquanto nos maiores (entre eles Brasil, México, Argentina e, em menor escala, Colômbia) havia se consolidado uma estrutura mais complexa, com bens de consumo não duráveis (indústria têxtil, calçado, vestuário, móveis) e, nos casos mais avançados, uma indústria incipiente de bens intermediários (de química, metalurgia e materiais de construção) (CANO, 2007).

Assim, os países entraram no período da substituição de importações em condições e temporalidades distintas: o Brasil, o México e Argentina se industrializaram com maior rapidez, apresentando diversificação industrial para os setores de bens de consumo duráveis e de capital a partir da segunda metade dos anos 1950⁵². Avançou-se, ainda que de maneira desigual entre os países, na produção e nos setores (petróleo, aço, produtos químicos, infraestrutura, bancos, transporte, energia e telecomunicações),

Nesse sentido, cabe excluir a Venezuela pois, devido seu maior grau de dependência externa, não dará resposta à crise tão prontamente. Primeiro porque a indústria e a urbanização ainda eram incipientes; segundo porque tinha eles mais fortes com a economia estadunidense, em função do petróleo; terceiro porque estavam monetariamente vinculados ao dólar (CANO, 2007, p.10-11).

⁵¹ Sobre uma síntese do processo de industrialização dos países da América Latina ver Furtado (1978), Cano (2007) e Tavares (1972).

⁵² Segundo dados de Cano (2007) no Brasil, houve um aumento significativo da participação da indústria do PIB que sai de 12,5% em 1928 e vai para 20% em 1955. No México a indústria entre 1939 e 1970 tem um aumento de participação, sai 16% e vai para 23,4%. Na Colômbia, a participação do setor da indústria na economia entre 1929 e 1939 subiu de 5,7% para 9,1% do PIB, chegando a 24,7% em 1970. Na Venezuela o movimento é mais tardio e a participação menor: entre 1940 e 1970 há um aumento da participação do setor manufatureiro de 13,6% para 15,3% no PIB.

também devido ao alargamento do mercado interno, o qual crescia pela a integração das regiões nas economias nacionais e pela a realização interna do excedente econômico.

A Colômbia, devido a sua escassa integração e a forma dominante da pequena propriedade agrícola na atividade cafeeira (que pulverizava muito a capacidade de acumulação), tinha parca produção industrial no início da década de 1930. Dentre outras razões, isso fez com que a industrialização por substituição de importações ganhasse mais força ao longo dos anos 1940/50, sem o avanço posterior na diversificação dos setores como ocorrera para o Brasil, o México e a Argentina. A Venezuela constitui um caso que merece ser analisado a partir de suas especificidades, pois se formou como uma economia baseada no rentismo petrolífero, que só avançaria na produção industrial no final da década de 1950. Isso será tratado com mais detalhes quando explorado o caso específico da política habitacional venezuelana. Cabe apenas destacar que o Estado venezuelano, principalmente no período em que a atividade petrolífera é controlada essencialmente por empresas de capital estrangeiro (entre o início da exploração nos anos 1920 e o início do processo de nacionalização, a partir dos anos 1960), tem autonomia muito reduzida para realizar políticas econômicas e setoriais. Isso atrasou, sobremaneira, o desenvolvimento da indústria no país o qual foi muito mais tardio que o processo de urbanização.

No período entre 1930 e 1960, portanto, há um salto importante na diversificação da produção, onde o Estado compensou, o quanto pode, as debilidades do capital nacional e a “indiferença” do capital internacional⁵³. Considerando as especificidades de cada país, além do avanço industrial das economias pós 1930, os Estados também aumentam seu corpo técnico e burocrático, sendo fundamentais no estabelecimento dos princípios que condicionaram o alargamento do mercado de trabalho assalariado urbano⁵⁴. Nesse aspecto vale considerar que, por se tratar de uma industrialização limitada (pela capacidade de financiamento, pela deterioração dos termos de troca, pela incapacidade dos capitais privados nacionais em centralizar capital, etc.), o contingente assalariado nos setores mais dinâmicos não cresceu numa

⁵³ As potências econômicas mundiais, sob hegemonia norte-americana, enfrentaram nesse período a crise de 1929, as duas guerras mundiais e o processo de reconstrução que passa a ser orientado em função também da disputa com a União Soviética. Sobre isso ver Aloísio Teixeira, *Movimento da Industrialização nas economias centrais no pós-guerra*, 1983.

⁵⁴ Sobre isso ver Oliveira (1982 e 1987).

magnitude que permitisse a incorporação extensiva da classe trabalhadora a uma dinâmica propriamente capitalista.

Dessa forma, ainda que a integração dos mercados nacionais incorporasse a produção do campo (tanto de alimentos e matérias primas, como de força de trabalho via migração) não foi possível transformar nem o latifúndio nem as relações de produção pautadas na superexploração do trabalho. Como aponta Singer (1998, p.111),

No fundo, a manutenção de velhos mecanismos de exploração e de transferência do excedente, do campo à cidade, resultou do fato de que a industrialização na maioria dos países latino-americanos não resultou de uma transformação revolucionária da antiga estrutura de dominação, mas de uma acomodação da mesma. À oligarquia foi permitido reter propriedade do solo e as formas de exploração semi-servil da mão de obra. O latifúndio se manteve como forma fundamental de organização produtiva no Setor de Subsistência. Mesmo no México, onde a Revolução desencadeou, com atraso embora, uma ampla reforma agrária, as velhas relações de produção ainda persistem no campo, embora atenuadas, o latifúndio se manteve ou se reconstituiu em muitas áreas. O fato fundamental é que a pobreza do homem do campo não foi tocada, apesar da industrialização, em nenhum país da América Latina, com a notável exceção de Cuba, o único país onde as relações entre campo e cidade sofreram mudanças fundamentais.

Assim, a migração em direção às cidades se acentua tendo como base a pobreza e a acumulação primitiva⁵⁵ no meio rural, em contexto completamente diferente daquele dos países centrais – onde o campo se modernizava em função e sob o comando da burguesia e da acumulação industrial urbana e da expansão considerável do emprego industrial. A migração interna foi, portanto, causa relevante do crescimento das cidades. Para os casos abordados neste estudo, entre 1940 e 1950, 49% do crescimento da população urbana no Brasil decorreu dos movimentos migratórios; entre 1938 e 1951 o dado é de 68% para a Colômbia; entre 1941 e 1950 42% para o México; e, entre 1941 e 1950 de 71% para Venezuela⁵⁶.

Conforme a Tabela 1, para o período entre 1950 e 1970 o México apresentou o menor grau de urbanização (36,2 em 1960; 43,7% em 1960 e 51,4% em 1970). Como mencionado, essa dinâmica é explicada pelo conturbado período da Revolução Mexicana e pelo fato de a reforma agrária ter se estendido até o governo Cárdenas (1934-1940), o qual ampliou a distribuição de terras. No entanto, ainda que a

⁵⁵ Como coloca Francisco de Oliveira (1982, p.18) “uma combinação, pois, de oferta elástica de mão-de-obra e oferta elástica de terras, reproduz incessantemente uma acumulação primitiva na agricultura”.

⁵⁶ Fonte: Pereira (org) (1976, p. 85).

participação da população urbana fosse menor, o ritmo das taxas de crescimento urbano foi próximo a dos demais países e bastante superior no caso das regiões metropolitanas, com maior crescimento industrial: entre 1950 e 1960 Cidade do México, Monterrey e Guadalajara cresceram, respectivamente, 4,8%, 6,3% e 6,4%⁵⁷ e, entre 1960 e 1970 5,2%, 5,5% e 5,7%.

Tabela 1 - Taxa de crescimento da população e grau de urbanização (%) dos países selecionados e principais regiões metropolitanas (1950/80)

País/ Região Metropolitana*	Grau de urbanização %				Taxa anual de Crescimento %		
	1950	1960	1970	1980	1950/60	1960/70	1970/80
Brasil	36,5	43,0	55,9	67,6	5,00	5,10	4,30
São Paulo	52,6	62,6	80,3	88,6	5,31	6,54	4,58
Colômbia	42,7	52,1	59,1	67,2	4,40	4,30	2,70
Bogotá	65,0	70,4	81,0	85,9	6,99	5,79	2,98
México	36,2	43,7	51,4	58,4	4,80	4,70	4,50
Cidade do México	73,2	79,8	84,4	90,5	4,88	4,95	4,47
Venezuela	53,7	67,4	77,2	84,0	6,50	5,30	4,00
Caracas	80,7	90,3	94,5	95,1	6,39	4,35	1,90

Fonte: Elaboração com dados das Séries estatísticas da CEPAL.

A Colômbia, por sua vez, apresentou um aumento significativo no grau de urbanização, mas com taxas de crescimento menores, em torno de 4,3% para os dois períodos (1950/60 e 1960/70). A região de Bogotá, no entanto, tem uma taxa de crescimento muito superior, de 7,0% e 5,8% para os mesmos períodos. Isso se deveu, fundamentalmente, ao aumento de suas funções administrativas e, em menor medida, ao crescimento industrial. Nesse aspecto cabe destacar a região de Antioquia, mas, principalmente, Medellín que entre 1950 e 1960 apresentou taxa de crescimento anual de 8,1% e concentrou o maior desenvolvimento industrial colombiano do período.

O Brasil, nesse contexto, também tem um aumento do grau de urbanização (36,5% e 43,0%) e das taxas de crescimento urbano. Houve uma complexificação da rede urbana brasileira que se dá com a ampliação do mercado interno e a concentração industrial em São Paulo. A acumulação do centro dinâmico exigiu o alargamento do mercado e uma complementação de sua economia, comandando o aumento da divisão do trabalho entre as regiões⁵⁸. Por essa razão e em função de um processo de

⁵⁷ Os dados das regiões metropolitanas ou regiões especiais também foram consultados nas séries estatísticas da CEPAL.

⁵⁸ Sobre isso ver Cano (2007)

industrialização ímpar se comparado aos demais países da América Latina, as taxas de crescimento da população na Região Metropolitana de São Paulo superaram as taxas anuais nacionais – foram de 5,3% e 6,5% para os intervalos de 1950/60 e 1960/70 respectivamente, chegando a mais de 18% entre 1950/60 e 24% entre 1960/70 em municípios da região periférica da metrópole que estava em franca ascensão.

Contribuiu pra isso o forte crescimento vegetativo da população brasileira e o já mencionado movimento das migrações internas⁵⁹. Este último atendeu, por um lado, à lógica da expulsão das áreas que modernizavam de forma conservadora a agricultura⁶⁰ e, com isso, desempregavam força de trabalho e/ou concentravam terras; por outro lado, devido à expulsão do contingente das áreas estagnadas ou de baixa produtividade que sofriam com problemas como a seca. Isso permitiu, portanto, um desenvolvimento urbano veloz e espacialmente concentrado em São Paulo.

O processo de crescimento das cidades na Venezuela obedece, até o final dos anos 1950, a uma lógica distinta daquela observada nos outros países. A conexão entre crescimento industrial, expulsão de população do campo e complexificação da rede urbana não ocorreu neste caso, apesar do país ter apresentado o maior grau de urbanização no período. A relação também guarda explicação na impossibilidade das áreas rurais reterem população, mas o dinamismo das áreas que mais cresceram se deu em função da concentração dos investimentos estatais provenientes das rendas petrolíferas⁶¹ e, obviamente, em razão do desenvolvimento de parte das atividades (principalmente de serviço e comércio) geradas pela exploração no boom do petróleo no mercado mundial. Como a atividade petrolífera apresenta capacidade limitada de dinamização interna se comparado à atividade industrial, a urbanização do país e, em especial de Caracas, se fez com piores condições de inserção produtiva da população.

O grau de urbanização no país em 1950 era de 53,7% e, em 1960, 64,7%. Em relação à América Latina os números da Venezuela foram menores apenas que da Argentina e Uruguai, países que, por outras razões, se urbanizaram precocemente e com muito vigor⁶². As principais cidades, a começar por Caracas, passando por

⁵⁹ Para uma síntese do processo histórico demográfico e das migrações internas no Brasil ver Patarra (2003) e Berquó (2005).

⁶⁰ Sobre isso ver Inácio Rangel (2004), Graziano Silva (1995).

⁶¹ Negrón (1991); Ferrándiz (2001).

⁶² Sobre Argentina e Uruguai ver ROMERO (2004) e Greenfield (1994).

Valencia, Maracay e, em menor medida, Barquisimieto, tiveram taxas de crescimento próximas à média nacional.

Percebe-se, por conseguinte, que a temporalidade do processo de urbanização e industrialização dos países é bastante específica. No entanto, pode-se estabelecer uma lógica comum que resulta em problemas urbanos muito semelhantes e em uma geografia urbana também relativamente homogênea. Os estudos da CEPAL sobre o assunto⁶³, apesar de terem recebido críticas⁶⁴ – principalmente no que tange à ideia de marginalidade e do dualismo, que mesmo identificando corretamente o fenômeno do subemprego/desemprego disfarçado não deixava explícito sua conexão e funcionalidade no processo de acumulação – foram os que mais avançaram no sentido de entender concretamente e do ponto de vista da economia as características da urbanização subdesenvolvida. Tais estudos apontaram para um “descompasso” entre o ritmo de urbanização e de industrialização, que até então não havia ocorrido em outras partes do mundo, pois o grau de urbanização das áreas economicamente mais importantes da Ásia e da África, ainda que com taxas de crescimento altas, não chegava a mais de 36% em 1970⁶⁵.

No subdesenvolvimento latino-americano, o processo de urbanização ligado à industrialização se defrontou com uma série de contradições que a “lógica geral do movimento do capital” por si só foi incapaz de explicar⁶⁶: a primeira delas é que a produção para o mercado se dá com tecnologia poupadora de força de trabalho em contexto de forte expansão da oferta de trabalho, o que pressionará os salários para o menor nível possível; a segunda é que a indústria encontra, apesar da crescente necessidade de realização, um mercado reduzido, ou seja, parte relevante da população que se dirige às cidades não terá condições de acessar o mercado de bens e serviços decorrentes da produção industrial; a terceira se refere ao fato de que, em função do processo de monopolização da economia e de desequilíbrios externos – que levavam

⁶³ Esses estudos foram sintetizados principalmente no livro organizado por Luiz Pereira (Urbanização e subdesenvolvimento) e em diversos textos de Aníbal Quijano, ambos referenciados neste trabalho.

⁶⁴ Nesse caso destacam-se as Críticas de Francisco de Oliveira (1987) e de Paul Singer (1987).

⁶⁵ Para uma revisão da urbanização nos países da Ásia e da África ver Lughod e Hay (2007). Em artigo dessa compilação McGee (2007, p.202) mostra que em 1950, os maiores graus de urbanização da Ásia (sudoeste) e da África (norte) eram de aproximadamente 24%, enquanto da América Latina estavam em torno de 35%. Em 1970, nas mesmas regiões, esses números mudam para respectivamente 35% e 50%.

⁶⁶ Ainda que haja muitas diferenças teóricas, diversos autores importantes do desenvolvimento econômico reconhecem os três pontos citados. Nesse sentido estão Furtado, Francisco de Oliveira (especificamente para o caso brasileiro) e Marini.

recorrentemente a desequilíbrios fiscais e monetários internos – a inflação será uma constante na corrosão dos salários reais.

Desse modo, o mercado de trabalho subjacente a tais contradições caracteriza-se por forte presença do subemprego ou desemprego. Gino Germani (1976, p.117-118) mostra a estrutura ocupacional do continente em 1950, onde os estratos ocupacionais baixos em atividades secundárias e terciárias (tipicamente urbanas) tinham no total das ocupações brasileiras uma participação de 24,3%; na Colômbia de 31,5%; e na Venezuela de 44,4%, enquanto para os estratos médios e altos os números eram de 13,2%, 12,3%, 16,3% respectivamente. A contrapartida disso era a enorme participação dos estratos ocupacionais baixos em atividades primárias, que no Brasil foi de 46,6%, na Colômbia de 46,6% e na Venezuela de 37,4%.

No mesmo sentido, em 1950, 46% da população economicamente ativa (PEA) da América Latina era subempregada (CEPAL, 1982, p.2) e, segundo as séries estatísticas da CEPAL, em 1960, no Brasil, Colômbia, México e Venezuela respectivamente, apenas 19%, 8%, 11,5% e 11,9% da PEA constavam como contribuintes dos sistemas de seguridade. Esses dados são reforçados se observarmos a porcentagem da população ativa ocupada em estratos fabris que estava entre 6% e 6,5% para os países supracitados mais o México, com exceção da Colômbia cujo número era de 4,3%. Cabe citar ainda o aumento, mesmo que diminuto, dos estratos médios altos que não superavam 16% da população urbana dos países (GERMANI, 1979, p.119).

Destarte, considerando as fortes taxas de crescimento das cidades, o insuficiente ritmo de crescimento do emprego na indústria e as características da estrutura ocupacional, a questão fundamental se refere aos mecanismos que tornaram possível a sobrevivência da maioria da população nas cidades. A CEPAL (1976) resume esses mecanismos nos seguintes pontos: sobrevivência das estruturas produtivas e comerciais tradicionais (que empregavam maior contingente de força de trabalho e que, indiretamente, servirão de base para a indústria de maior produtividade); expansão da população marginal⁶⁷ ocupada na prestação de serviços (pessoais,

⁶⁷ Entende-se aqui população marginal não como uma população apartada do desenvolvimento capitalista das economias latino-americanas, mas como produto de suas contradições. Segundo Ribeiro (1978, p.66-69), *Esta situação se criou porque jamais se deu na América Latina uma verdadeira ruptura com a dependência e, portanto,*

domésticos, bicos, pequeno comércio, camelôs, etc.); manutenção dos padrões familiares tradicionais (que assegurava o “compartilhamento da miséria” e a reprodução da força de trabalho sem a necessidade de ampliar salários – por exemplo, com a autoconstrução).

A consequência espacial disso nas grandes cidades é a presença, já nas primeiras décadas do século XX, dos *tungurios*, *barriadas*, favelas, etc. que se dá concomitantemente à expansão de infraestrutura e organização das cidades em moldes mais modernos. Como bem aponta a CEPAL (1979, p.97), as populações marginalizadas da cidade não formaram bolsões segregados compostos apenas de população oriunda da zona rural e não se constituíram como “áreas transitórias” para incorporação paulatina da população à cidade propriamente dita. Ao contrário, a partir dos anos 1950 tenderam a se multiplicar com a metropolização das grandes cidades, fomentando formas coletivas de ajustamento que inclusive cristalizaram as favelas (e seus correlatos) na paisagem urbana latino-americana.

Ao mesmo tempo, após a depressão dos anos 1930, a recuperação econômica, o fortalecimento do Estado e de seu corpo burocrático, bem como a ascensão da classe média e do proletariado mais qualificado, exigirão uma gama muito maior de serviços urbanos e oferta de moradia. Isso será reforçado no pós-guerra, quando os países centrais, em função da reconstrução e, posteriormente, das lutas sociais, apresentarão políticas mais coerentes para atender as demandas sociais urbanas, em especial a habitação. Tal cenário, junto com a formação dos organismos internacionais (ONU/CEPAL, BIRD, FMI), também colocará o planejamento na agenda dos governos latino-americanos.

Como já abordado, no caso dos países subdesenvolvidos a economia não teve as mesmas condições materiais⁶⁸ de gerar uma oferta adequada de habitações e serviços relacionados. Em primeiro lugar porque a cadeia de produção da construção

com a condição de proletariado externo de sua força de trabalho que ensejasse uma reordenação social na forma de um povo que existia para si. Nessas circunstâncias, as deformações sociais oriundas do período colonial somaram-se novos fatores traumatizantes acarretados pela modernização reflexa dos setores produtivos por via da nova incorporação histórica realizada através da industrialização recolonizadora. (...) Nos seus desdobramentos mais recentes, já no corpo da civilização emergente, esse processo gera mais marginalizados do que integrados, mais subemprego e desemprego que condições estáveis de trabalho, por excluir crescentes parcelas da força de trabalho do sistema modernizado de produção e consumo (...). Nas grandes cidades, a maioria dos marginalizados sobrevivem através de mil modalidades de interação econômica que estabelecem entre si e com os integrados do sistema.

⁶⁸ Por condições materiais entende-se: as características das relações de produção, a saber, as relações de trabalho e a estrutura produtiva, que conformam o capital enquanto relação social.

(insumos, maquinário e, principalmente, o canteiro de obras) terá um baixo grau de industrialização, que avançará apenas após os anos 1950. Segundo porque o mercado de terras nas economias subdesenvolvidas tem características peculiares.

Em termos gerais, o mercado de terras no capitalismo (central e periférico) é determinado pela compra e venda da terra, não necessariamente como um valor de uso, mas sim como forma de apropriação da renda da terra capitalizada. O preço da terra é regulado, então, pela taxa de juros e a expectativa de renda futura, as quais se comparam com as dos demais ramos da economia, configurando estas terras como uma parte do mercado financeiro e do “cassino dos ganhos especulativos”. A especulação – ligada, no limite, à expectativa de apropriação de trabalho futuro – permite ao proprietário assumir papel ativo nas novas configurações da produção sobre a terra, ou seja, em qualquer país capitalista, *ceateris paribus*, o determinante fundamental do uso do solo é orquestrado pelo proprietário fundiário⁶⁹.

Inácio Rangel, já na década de 1960, tem contribuição importante no tratamento da terra como parâmetro financeiro. A partir da análise da questão agrária brasileira – rural e urbana – ele discute como, historicamente no subdesenvolvimento, a terra se tornou uma mercadoria⁷⁰ precificada e foi convertida recorrentemente em reserva de valor e meio de entesouramento. Dessa forma, com a função que toma, a propriedade fundiária no âmbito da especulação tende a esterilizar o acervo de terras para uso da grande agricultura ou construção civil/edificações, situação agravada pela especificidade do poder político das classes proprietárias no subdesenvolvimento. Como sintetiza Tavares (1999, p.455),

Para manter o movimento do dinheiro e assegurar a propriedade do território a ser ocupado por formas mercantis sempre renovadas de acumulação patrimonial, o Estado brasileiro (...) é chamado a intervir com o proposito de manter a segurança e o domínio das nossas classes proprietárias ou tentar validar o estoque de capital acumulado.

Rangel chama a atenção também para o fato de que o preço da terra é uma função da renda oferecida pela terra, que além de abarcar as rendas absoluta e

⁶⁹ Sobre a questão da renda fundiária no capitalismo ver Marx (1982) e (1985), e Harvey (1990).

⁷⁰ Rangel deixa claro que a terra no Brasil foi transformada em mercadoria mediante a condição de ser inacessível aos trabalhadores agrícolas. A admissão da propriedade da terra veio com o lema ‘nulle terre sans seigneur’ através da ação do Estado, como questão de ordem pública. Quando se implantou de fato o mercado de compra e venda de terras, não havia condições para possibilitar a existência de uma classe de agricultores-proprietários não-latifundiários (RANGEL, 2000).

diferencial também abrange o que ele chamou de 4ª renda. Segundo autor, os preços crescentes não poderiam ser explicados pelo lado da oferta e sim pelo comportamento da demanda, mas não da demanda por terra agricultável ou de fundo predial, mas por uma demanda “especulativa”. Esta está ligada à economia pela existência de uma relação inversa entre o preço da terra e a taxa de lucro, onde a segunda oscila em função do movimento cíclico da economia e a primeira pode ter um ciclo mais “autônomo”.

Nos conhecidos períodos de queda e de recessão das economias dependentes, conjuntamente com um quadro de inflação e instabilidade perseverante, o preço da terra se eleva, aumentando a renda e os custos de produção da moradia ou transformando a terra no principal ativo de reserva de poupanças – já que os imóveis tinham seu preço mantido ou aumentado mesmo com a inflação. Isso não quer dizer que o preço da terra deixe de aumentar nos momentos de ascensão cíclica para edificações, por exemplo, mas que manter a terra inutilizada pode ser uma grande vantagem. Os problemas inflacionários também prejudicam a possibilidade de financiamento de longo prazo para a produção e o consumidor, o que será resolvido, em alguns casos, com o estabelecimento de meios de indexação favoráveis ou transferência de perdas para o Estado (por exemplo, por taxas de juros reais negativas para financiar a produção e consumo da habitação).

Outra questão basilar é o papel do Estado nesse processo, não só para estruturação do mercado de terras como também para a consequência que ele trouxe, ou seja, o bloqueio de qualquer possibilidade de reforma agrária (RANGEL, 2000). Essa “fuga” da acumulação para os ganhos patrimoniais sobre a terra revela, portanto, a relação histórica mencionada das elites subdesenvolvidas com a propriedade fundiária dando caráter específico aos ganhos fictícios⁷¹ sobre a terra. Ademais, como o mercado

⁷¹ A formação histórica do capital fictício está relacionada com as barreiras que surgem dentro do processo de circulação do capital a juros. O capital-dinheiro, sob o seu rendimento específico, o juros, apresenta uma característica preciosa para o capitalista industrial: a intercambialidade geral perante outras mercadorias, ou seja, uma flexibilidade de uso. Na circulação do capital a juros, os que emprestam dinheiro sacrificam a posse individual de uma determinada soma, durante certo período, em troca de um pagamento de juros. Contudo, durante esse tempo, o dinheiro deve estar ligado a valores de uso específicos, o que gera uma contradição em relação a sua propriedade distintiva. O capital a juros perde os seus poderes de coordenação da produção porque perde a sua flexibilidade, ao ser atrelado a um determinado valor de uso. O capital fictício vem a ser a solução historicamente encontrada pelo capital para superar esses obstáculos, pois permite que as transações monetárias se desprendam da base produtiva “real”, e assim do valor de uso específico, atrelando-as a um valor estipulado que é futuramente determinado, mas em nada garantido. “Así se abre una brecha entre los dineros-créditos (que siempre tiene un componente ficticio e imaginario) y

é atomizado, diferentemente da grande propriedade rural, o efeito que isso tem na cidade é muito mais pulverizado e talvez torne a propriedade da terra urbana ainda mais difícil de ser contestada.

O capital mercantil, nesse contexto, tem papel basilar já que representa os interesses mais conservadores dessas sociedades e, apesar de se metamorfosear ao longo do tempo em faces mais modernas (dos capitais bancário, financeiro, industrial, etc.) persiste como motor de operações especulativas que, nas palavras de Lessa (1985), são um “desaguadouro” de excedentes inclusive do grande capital produtivo. Esse padrão de dominação confere à classe mercantil ganhos extraordinários em um duplo sentido: pela cooptação do Estado nas esferas local, regional e nacional, cuja regulação e direcionamento dos investimentos alteram recorrentemente os patamares de apropriação das rendas fundiárias financeirizadas; e pela superexploração do trabalho.

Mais um ponto importante para as limitações da produção da habitação é o fato de que a população afetada pela falta de moradia não apresentou – e ainda não apresenta – capacidade real de adquirir imóveis no mercado formal, devido à mencionada estrutura do mercado de trabalho e à concentração de renda e propriedade. Isso culminou numa “saída histórica” dos trabalhadores do capitalismo periférico: a autoconstrução. Cabe ressaltar que, em termos concretos, a autoconstrução pode se mesclar a outras formas de provisão, seja pelo aumento da área da residência construída de outra maneira (pelo “puxadinho”, “subida da laje”, etc.) seja por misturar etapas de construção por encomenda com a autoconstrução (como a contratação de mão de obra para trabalhos específicos).

Diversos autores trataram esse tema⁷² e é praticamente consensual na literatura crítica sobre habitação na América Latina o papel que a autoconstrução terá no rebaixamento do valor da força de trabalho, pois constitui, de fato, uma forma de trabalho adicional à jornada que garante as condições mínimas de reprodução do trabalhador. Portanto, a autoconstrução faz parte dos componentes da superexploração

el dinero 'real' ligado directamente a una mercancía monetaria. Se este dinero-crédito se presta como capital, entonces se convierte en *capital ficticio*” (HARVEY, 1982, p.271).

⁷² Oliveira (1982); Kowarick (1979); Pradilla (1987); Schteingart (1989); Jaramillo (1981 e 2012); Jaramillo e Schteingart (1983); Maricato (1982), entre outros.

do trabalho nos termos já definidos, que se soma também à vulnerabilidade (social, econômica, ambiental, etc.) dada pelas formas – mercantis ou não – de ocupação fundiária. As formas de apropriação do terreno para autoconstrução são específicas para os países deste estudo. Os movimentos comuns são a invasão/ocupação e o loteamento ilegal. No segundo caso, há participação direta das forças de mercado e das rendas fundiárias, que cresceram conforme o movimento de incorporação das terras rurais ao espaço urbano.

Esse movimento pós 1930 se deu, em muitos lugares, em função da queda dos rendimentos propiciados pela fazenda (*haciendas*) que se encontravam próximas às cidades. Bogotá é o exemplo mais acabado disso, onde a autoconstrução se imbricou profundamente com um mercado de terras *piratas* – cuja base era a troca mercantil – que eram loteadas em condições mínimas por agentes que planteavam, posteriormente, sua legalização e urbanização. Diferentemente de outros casos, a dominância desse esquema limitou as ocupações de grande escala, existindo apenas episódios pontuais de famílias ou indivíduos⁷³.

No México as terras provinham das ocupações e do parcelamento ilegal ou estatal de terras ejidais e comunais que bordeavam a cidade. No caso das expropriações estatais, a finalidade era, em primeiro lugar, a infraestrutura e, em segundo, a habitação. O movimento de ocupação e parcelamento ilegais ocorreu principalmente com a expansão urbana que, no Distrito Federal, se acelera a partir da década de 1940. Esse movimento se consolidou com o processo de metropolização entre 1950 e 1970, quando quase 60% das terras ejidais e estatais incorporadas à cidade eram assentamentos irregulares⁷⁴.

No Brasil, a autoconstrução foi feita com a ocupação de terras devolutas ou privadas e, quando possível, pela compra de pequenos terrenos urbanos – em muitos casos de loteamentos ilegais⁷⁵. Até a década de 1940, quando a urbanização e a metropolização ainda não haviam atingido patamares tão altos, parte das camadas de renda média baixa ainda era capaz de usar a poupança na compra de um terreno para construção por encomenda – em etapas –, por vezes misturada à autoconstrução. No

⁷³ Sobre a ocupação de terras na Colômbia e em Bogotá ver Jaramillo (2012) e Gilbert (1981).

⁷⁴ Sobre o caso mexicano ver Schteingart (2001) e Azuela (1987)

⁷⁵ Sobre o caso brasileiro ver Lobato Correa (1989), Maricato (1982), Kowarick (1979), Oliveira (1982), Cano (2008)

entanto, a partir dos anos 1950, o aumento do preço dos terrenos e o forte crescimento urbano acabam impedindo esse movimento, bem como aumentando a periferização não apenas da população que chegava à metrópole, mas também daquela que, nas décadas anteriores, ainda tinha algum acesso à terra urbanizada. Assim como o Brasil, a Venezuela teve a incorporação de terras de maneira mista, mas com alta incidência de ocupações das terras públicas. Cabe ressaltar que a ditadura de Perez Jimenez (1948-1958) reprimiu violentamente as ocupações, diminuindo seu ritmo, o qual voltaria a crescer nos anos 1960⁷⁶.

Lucio Kowarick (1979, p.31) ressalta o fato de que, para São Paulo, com o aprofundamento da industrialização, a solução de outrora, as vilas operárias, representava um aumento de custo muito grande para os industriais, que também enfrentavam o aumento de preços dos terrenos para implantação de fábricas. Isso culminou no abandono dessa política e na transferência do custo de moradia para o trabalhador e o custo da infraestrutura urbana para o Estado. Grosso modo, a expansão da cidade que se metropolizava se dará, portanto, com base nas ocupações, no crescimento da periferia e das ações do setor imobiliário, que atingem patamares altíssimos de extração de rendas fundiárias. A urbanização também é reforçada à medida que se expande o eixo viário, consolidando também as “cidades-dormitórios”.

Entre os anos 1930 e 1960, portanto, diante do quadro de crescimento demográfico, limitações na industrialização e escala da produção e da incapacidade de demanda em acessar a moradia no mercado (ainda sob o esquema predominante da produção por encomenda), as classes baixas passam a ocupar terrenos para autoconstrução ou continuam vivendo com base no aluguel. Com o processo de metropolização – que no Brasil e México se inicia já nos anos 1940 e na Colômbia e Venezuela nos anos 1950 – a situação piora e a acomodação mínima que fazia possível o acesso à cidade às camadas mais baixas da população se torna praticamente inexistente.

Para o caso brasileiro, Cano (2008) mostra a passagem do que chama de urbanização suportável para urbanização caótica: antes dos anos 1950, a pressão do crescimento demográfico/migratório coincidia com o aumento do emprego tipicamente

⁷⁶ Sobre a urbanização e a ocupação de terras na Venezuela e em Caracas ver Waldrón (1981), Gilbert (1981), Negrón (1991) e Cilento (2008).

urbano e os municípios (via gasto público) tinham condição de, minimamente, prover certo grau de infraestrutura urbana. Isso ocorreu inclusive pelo fato de a periferia, à época, não se encontrar tão distante do centro da cidade e da população de renda mais baixa ter acesso a lotes baratos que ainda não eram de interesse direto do capital mercantil imobiliário. A partir dos anos 1960, como se verá mais adiante, o crescimento urbano concentrado amplia as tensões: periferização em escala maior, aumento da especulação imobiliária, elevação dos custos de infraestrutura, etc. Ainda que, rigorosamente, o período não seja o mesmo para os outros países, pode-se falar em uma transformação na escala dos problemas urbanos, em particular da questão da habitação, em toda América Latina.

Isso não significa que o Estado não tenha percebido o problema que, além de ser objetivo no sentido das condições de vida, ainda se torna uma questão crescentemente política. De um lado, por causa da ascensão da classe média (incluindo a burocracia estatal crescente) que demandava moradia e equipamentos urbanos, bem como, dos movimentos reivindicatórios que desencadearam uma série de lutas políticas de cunho social – não necessariamente pela moradia; de outro lado, pelo reconhecimento de que o setor da construção era dinamizador do ciclo econômico (emprego, produção, etc.).

1.2.1. Características gerais das políticas habitacionais do período (1930-1960)

Cada país resolverá o embate entre exigências sociais e setoriais de maneira própria: o Brasil e o México com o populismo de Vargas e Cárdenas e a Colômbia e a Venezuela com as ditaduras militares; mas todos incorporarão a questão habitacional em sua agenda e começarão a estruturar políticas para atender a reprodução dos trabalhadores, a melhora nas condições de vida e o setor da construção. Essa subseção apresenta os traços gerais, para cada país, das políticas estatais até os anos 1960. Esse corte na periodização se dá em função das transformações econômicas que os países sofrerão nos anos 1960 (a industrialização pesada para o Brasil e o México e a diversificação da indústria e aprofundamento da substituição de importações na Colômbia e Venezuela), bem como da maior estruturação das políticas habitacionais,

que estarão sob forte influência técnica, ideológica e financeira dos organismos internacionais (Aliança para o Progresso) a partir dos anos 1960.

A primeira leva de preocupações sobre a moradia na América Latina é anterior a 1930 e estava relacionada à ideia higienista de que os cortiços e *conventillos* eram insalubres e afetavam as condições de vida de toda a cidade, não apenas das classes mais baixas. Não menos importante do que isso foi o crescente interesse do mercado imobiliário pelas áreas onde os cortiços se encontravam, resultando em recorrentes pressões para a expulsão da população e demolição dos prédios⁷⁷, muito mais do que uma ação em relação à moradia. Assim, as ações mais efetivas do Estado no campo da habitação ocorrem no final da década de 1920⁷⁸, quando se criaram as primeiras instituições que – pelo menos em teoria – intentavam dar condições de acesso à moradia.

Na Venezuela, por exemplo, foi criado pioneiramente o *Banco Obrero* (1928), cujo objetivo era facilitar a “obreiros” pobres a aquisição de casas baratas e higiênicas nas cidades. A atuação do banco, concentrada em Caracas, será mais efetiva na segunda metade dos anos 1930, quando passa a atuar como construtor, contratista ou financiador para aquisição, atendendo, fundamentalmente, os trabalhadores urbanos sindicalizados e funcionários públicos (CILENTO, 2008).

Entre 1936 e 1945, o *Banco Obrero* realizou as chamadas “urbanizaciones obreras”, resumidas em duas grandes intervenções na capital que combinavam prédios residenciais e serviços urbanos. O desenvolver da política pós 1945 foi a proposição de substituir os *ranchos* (barracos) por *viviendas salubres*, mas a atuação do Estado foi muito limitada, fundamentalmente pelo fracasso da correlata política fundiária de constituição de um banco de terras.

⁷⁷ A preocupação diretamente relacionada ao higienismo e expulsão da população dos cortiços parece ter sido mais forte para o Brasil (sobre os cortiços no Rio de Janeiro, ver Ribeiro (1997); em São Paulo Fix (2011). No entanto, a relação entre salubridade e necessidades habitacionais é mencionada na maioria da bibliografia consultada que resgata a história das cidades. Para a Colômbia a priorização de diversos autores parte da denominação “políticas higienistas”, dado que no início do século XX a Colômbia sofreu – nas áreas urbanas e rurais – com um forte surto de gripe (sobre isso ver Ceballos (2008) e Tovar (2012)).

⁷⁸ Um histórico das políticas venezuelanas estão em Cilentto (2008 e 1999) Meza e Baroni (2013), Meza (2001, 2008), Bolívar et al (2012), Hernandez (2013). Para o caso colombiano ver Jaramillo (1980, 2012), MVCT (2014), Namen e Urrutia (2011) Rodriguez (2012), Minvivenda (2011), METROVIVENDA. Para o México ver Schteingart (2001.), García (2010), Puebla (2002), Aldrete-Haas (1991), Schteingart e Graizbord (1998). Para o Brasil Bonduki (1983, 1988, 1994), Fix (2011), Maricato (1982), Valladares (1983), Farah (1996) Bolaffi (1982).

Durante a ditadura de Pérez Jimenez (1952-1958) as obras públicas e a habitação constituíram um eixo de ação político-ideológica. Destarte, foram realizados os *superbloques* e a *batalla contra el rancho*, com o objetivo de acabar com as ocupações ilegais em áreas bem localizadas da cidade e oferecer casas para os estratos médios. Assim, com a concentração dos investimentos na região da capital Caracas e o aumento inédito da modernização da cidade, também ocorreu um cenário de violentos despejos que estarão pouco ligados à política habitacional, já que redundou em novas levas de ocupações em regiões mais periféricas. Entre sua criação e 1958 (queda de Pérez Jimenez), o Banco Obrero construiu mais de 42 mil habitações, sendo que os *superbloques* significaram 46,5% do total, abrigando quase 12% da população do Distrito Federal⁷⁹.

Essa dinâmica mereceria estudo mais aprofundado, pois parece sugerir que diferentemente do Brasil, do México e da Colômbia, a economia petroleira produziu um nível de especulação muito superior e anterior aos outros casos, quando ainda era possível, às classes mais baixas, comprarem terrenos em zonas melhores das cidades⁸⁰. A hipótese diz respeito ao fato de que, com o boom do petróleo no pós-guerra (que alça a Venezuela a primeiro exportador mundial até 1970), as rendas da atividade petroleira tinham no espaço urbano um local importante de realização e valorização e isso restringiu, precocemente, o acesso à terra e à moradia das famílias não rentistas, não proprietárias e não pertencentes à burocracia estatal.

A importância do setor na economia urbana é realçada pela elevada participação relativa do emprego no ramo da construção civil, se comparada à participação da indústria, sobretudo se confrontado ao caso colombiano, que, dentre os tratados nesse estudo, é o mais próximo em termos de estrutura produtiva⁸¹. Como dito anteriormente, com as maiores taxas de crescimento da população urbana e maior grau de urbanização (tabela 1), Caracas se desenvolveu com maiores níveis de segregação que as outras metrópoles latino-americanas.

⁷⁹ Dados de Cilanto (2004) e Hernández (2013)

⁸⁰ Na bibliografia consultada, isso é mais claro para o caso brasileiro e mexicano. No colombiano, as urbanizaciones piratas parecem seguir a mesma lógica: em seu início estavam melhor localizadas do que nos momentos de avanço da urbanização.

⁸¹ Conforme as Estatísticas da Cepal, em 1950 a participação da PEA venezuelana no ramo industrial era de 10,8% e na construção 6,4%. Na Colômbia os números são, respectivamente, 11,9% e 3,4%. Essa tendência continua ao longo dos anos e possivelmente é agravada pelo fato de que a construção civil, em especial o setor de edificações ser, historicamente, um ramo em que há alta informalidade.

Na Colômbia as instituições tiveram, primeiramente, uma preocupação com a habitação rural e, à medida que cresciam as cidades, atuaram no espaço urbano. As principais instituições foram o Banco Agrícola, o Banco Central Hipotecário (1932 – com participação privada) e o Instituto de Crédito Territorial (1939). Este último foi o mais importante até os anos 1970 e teve sua atuação baseada em subsídios para aquisição e melhoria das condições habitacionais e, com o passar do tempo, participará também da produção de casas e financiamento para o trabalhador médio.

A partir da atuação nas cidades, através do ICT e do BCH, o Estado passa a intervir tanto nas condições de oferta, como de demanda de habitação, ampliando os recursos fiscais das instituições e criando outras como a *Caja de Vivienda Popular de Bogotá* (1942) e a *Caja de Vivienda Militar* (1949) que atendiam segmentos específicos da população (funcionários públicos e militares). Inicia-se nos anos 1950 uma tendência que se acentuará ao longo do tempo: a captação de recursos no sistema financeiro, através de investimentos em títulos de bancos e companhias de seguro (MINVIVIENDA, 2014, p.28). Houve também um processo de descentralização da política, aumentando a participação dos estados e municípios e o universo dos programas, que passam a financiar desde a aquisição da casa até a compra de lotes, reparação e construção, etc.

No entanto, como aponta Moreno (2012), o Instituto de Crédito Territorial modificou a morfologia de Bogotá, impulsionando o desenvolvimento para a periferia da cidade, onde estavam os terrenos mais baratos. Ademais, ainda que a intervenção do setor público estivesse crescendo, no período 1938 – 1951, apenas 4,71% da produção de habitações novas estavam a cargo do Estado, enquanto 54,39% ocorriam com base na autoconstrução e o restante, 23,72% e 17,18% eram, respectivamente, de promoção privada ou por encargo (CUERVO, 2008, p.5).

O México tardou um pouco mais a estruturar burocraticamente instituições públicas para atender as questões relacionadas à habitação. Até 1940 a produção de casas promovidas ou financiadas publicamente era praticamente insignificante, concentrando-se, até os anos 1960, no financiamento para trabalhadores médios e do Estado. As primeiras instituições encarregadas do problema habitacional foram a *Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro* (1925), que produziu poucas casas para trabalhadores do Estado; o *Banco Nacional Hipotecario de Obras y Servicios Públicos*

(1933); e o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (1942), que eram encarregados de construir *viviendas sociales en alquiler* (habitação de aluguel).

Outra intervenção foi o controle dos alugueis das famílias de baixa renda entre 1942 e 1948. Nesse sentido, Schteingart (2001, p.128) aponta que o controle terá impacto negativo sobre a construção de casas, diminuindo o financiamento privado para produção rentista. O *Banobras* (antigo *Banco Nacional Hipotecario*) ofereceu habitação sob o regime de propriedade, mas também com um escopo muito reduzido. Portanto, o único país a estabelecer uma política diretamente ligada à produção estatal para aluguel foi o México, nos moldes do que havia ocorrido na Europa. Segundo Puebla (2002, p.39), a diferença fundamental foi que, obviamente, a política mexicana não conseguiu ter o alcance da política europeia.

No Brasil o governo de Getúlio Vargas (1930) inaugura as ações no campo habitacional. Entre as principais medidas estão: a) Lei do inquilinato, em 1942, que regulamentava as relações entre locadores e inquilinos em favor dos segundos, já que inflação corroía os alugueis e prejudicava os donos dos imóveis, enquanto o morador, em geral, dependia dos reajustes reais do salário. Isso ocasionou, ao contrário do que se pretendia, um aumento dos despejos que se tornaram outro problema vinculado à moradia; b) a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) e da Fundação da Casa Popular para a produção estatal de moradias subsidiadas; c) a legislação fundiária (Lei n.º 58) que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações.

A Lei do inquilinato foi a que teve maior impacto no setor habitacional como um todo: de um lado porque conseguiu restringir o aumento do preço do aluguel e, dessa forma, evitar pressões para aumento de salários e diminuir a captação de renda fundiária “estéril” para proprietários; mas, de outro, diminuiu a atividade de edificações e a oferta global de imóveis, já que freava a expansão das rendas. Esse impacto parece ter sido maior que o controle no México, pois não se restringiu apenas ao estrato mais baixo de renda.

Os IAPs foram parte de um sistema bastante fragmentado que atendia exclusivamente aos associados pensionistas. Os institutos exerciam diversas funções e, entre elas, vendiam ou locavam habitações de seu pertencimento e financiavam a

construção e compra de moradias. Seus recursos eram oriundos, como diz o nome, de parte dos recursos da seguridade social dos trabalhadores, que não será utilizado exclusivamente para a provisão habitacional. Cabe destacar que este modelo também esteve presente em outros países como a Colômbia”, que nos anos 1950 contava com recursos semelhantes para a realização da política habitacional através das Cajas. Exceção à regra foi o México, onde não se constituirá solução semelhante nem nos anos 1960 com a expansão das políticas.

A Fundação Casa Popular (FCP), por sua vez, foi o primeiro órgão federal brasileiro a tratar especificamente da questão habitacional e surgiu da necessidade de centralizar os recursos, inclusive os dos institutos de pensão, para melhorar a oferta de habitação social. Como aponta Bonduki (1994, p.725), esse movimento teve resistência do setor imobiliário privado, pois a expectativa era, inclusive, a centralização do consumo de materiais de construção, atrapalhando a produção para maior renda – a qual os IAPs passaram a atender. O mesmo autor aponta para o fato de que a FCP, apesar de buscar a centralização e a coordenação da provisão estatal, foi um fracasso; tanto do ponto de vista quantitativo da produção, como de sustentabilidade da política, pois a Fundação não era capaz de obter retorno mínimo dos investimentos realizados. Em termos numéricos cabe destacar a atuação do Estado brasileiro, que, conforme mostra Bonduki (1994, p.726), produziu no período dessas instituições um total de 140.989 moradias, mais que o dobro da produção do Estado mexicano para aluguel – 53.622 habitações (GARCÍA, 2010, p.38).

A criação das várias instituições estatais para atender a habitação na América Latina entre 1930 e 1960 mostra, portanto, o objetivo/necessidade de iniciar o movimento para a realização de políticas habitacionais mais articuladas e definidas que beneficiavam predominantemente as capitais nacionais. A exceção é o caso brasileiro que, por sua maior diversidade regional, também teve investimentos relevantes em outras metrópoles nascentes (Belo Horizonte, Porto Alegre, Fortaleza, etc.) não apenas no Rio de Janeiro e São Paulo. Como já apontado, isso não se deveu apenas às necessidades habitacionais, mas também ao desenvolvimento do setor capitalista da construção civil, que ampliava sua base nacional de insumos e aumentava sua escala de produção.

Mesmo que a forma mercantil simples continuasse a ser importante na produção de edificações, as políticas serviram para organizar os produtores e para anteder a faixa inferior da demanda solvente, ou seja, as classes médias. Ademais, os Estados introduziram algo inédito: um sistema preliminar de financiamento que alargou a capacidade de compra para além da poupança das faixas mais altas de renda e incentivou um dos principais ramos do emprego urbano na época, notadamente daquelas cidades que não tinham relação direta com as transformações industriais no período.

Os dados para o setor infelizmente não diferenciam a construção pesada e as edificações e são mais homogêneos apenas a partir de 1950, o que impõe dificuldades à análise adequada do setor de edificações. Dessa forma, o que se poderia destacar a partir dos dados setoriais das economias é o forte dinamismo de todas as atividades ligadas ao aumento da urbanização⁸² através do crescimento: da indústria, pelos motivos indicados anteriormente; da construção civil, possivelmente mais em função do aumento da infraestrutura (regional e urbana) do que do setor de edificações; e do crescimento dos bens imóveis, que inclui as rendas de aluguel, operação do mercado imobiliário ligadas a obras não residenciais, habitação, loteamento, melhorias residenciais por conta própria, etc.

1.3. Industrialização, metropolização e a consolidação dos capitais da construção civil através das políticas habitacionais na América Latina (1960-1980)

A partir de meados dos anos 1950 as economias latino-americanas ampliaram seus sistemas nacionais de produção comandadas pelo protagonismo do Estado e do capital internacional. Como mencionado, para Brasil e México, foi possível aprofundar a diversificação da estrutura produtiva e, com isso, ampliar a autonomia de reprodução interna do capital, instalando setores específicos do departamento de bens de capital. Na Colômbia e Venezuela as transformações não se aprofundaram nesse nível, mas foi possível, ainda pelo modelo de substituição de importações, diversificar a produção dos bens de consumo, instalar alguns empreendimentos de bens de produção

⁸² Para o Brasil entre 1950 e 1960 o PIB tem um crescimento médio anual de 6,8%, a indústria 9,14%, a construção 5,76% e os bens móveis 6,79%; Para a Colômbia, no mesmo período, os dados são 4,64% PIB, 6,48% indústria, 5,9% construção e 4,72% bens imóveis. Para o México: 6,09% PIB, 6,17% indústria, 7,37% construção, 5,22% bens imóveis. Para a Venezuela: 7,58% PIB, 10% indústria, 5,73% construção civil e 9,49% bens imóveis. Dados elaborados com base nas séries estatísticas da CEPAL.

e aumentar o emprego industrial urbano. Isso, de modo geral, diminuiu parte da dependência tecnológica das economias, que junto à ampliação da oferta de financiamento permitirá o desenvolvimento mais autônomo do setor da construção civil.

As taxas de crescimento do PIB para os países são bastante altas e refletem, fundamentalmente, o avanço do setor da indústria manufatureira, da mineração e da construção civil. Entre 1960 e 1970 o PIB⁸³ das economias latino-americanas cresceu a uma média anual de 5,13%, sendo que os países que compõem a pesquisa cresceram todos acima da média regional: Brasil 6,08%; Colômbia 5,23%; México 7,02% e Venezuela 5,99%. Entre 1970 e 1980 o ritmo de crescimento do PIB⁸⁴ se acelera fortemente para o Brasil (8,6%), aumenta para a Colômbia (5,4%), declina para o México (6,7%) e despenca para a Venezuela (1,8%). No último caso a taxa de crescimento da mineração é negativa (-4,8%), devido à diminuição abrupta do preço do petróleo no mercado internacional ao longo da década de 1960.

Entre 1970 e 1980 a construção civil aumenta sua participação no PIB total do Brasil (de 5,9% para 6,8%), se mantém em torno de 4,7% na Colômbia, 6,3% no México e na Venezuela aumenta significativamente, passando de 6,2% para 11,7%. O emprego neste setor também aumenta sua participação no período. Entre 1960 e 1980, a porcentagem da PEA na Construção aumenta de 3,8% para 5,8% no México e de 6,4 para 9,6% na Venezuela. Entre 1968 e 1978 aumenta de 4,7% para 7,5% no Brasil e se mantém em torno de 6,5% na Colômbia. A participação do setor informal na PEA urbana se mantém em níveis altos para 1980, consolidando a tendência apontada de fortes heterogeneidades no mercado de trabalho latino-americano.

Deste modo, mesmo com taxas de crescimento historicamente elevadas, os países continuaram dependentes, principalmente do ponto de vista financeiro, o que resultará em diversos desequilíbrios e crises durante os anos 1960 e 1970. Seus desdobramentos gerarão, junto às mudanças no cenário internacional, as destruidoras crises das décadas de 1980 e 1990. O cenário internacional foi marcado por grande instabilidade no período. Enquanto o modelo de crescimento norteamericano dava

⁸³ Em dólares e a preços de 1970 (anúários estatísticos CEPAL). Em ambos os períodos analisados há que se pesar nas variações do PIB as variações cambiais, que tendem a ser mais problemáticas para leitura das taxas de crescimento nos momentos de choques cambiais. No entanto, considerou-se o PIB em dólares para haver homogeneidade na análise dos países.

⁸⁴ Em dólares e a preços de 1980 (anúários estatísticos da CEPAL).

mostras de esgotamento desde a década de 1960 e acirrava-se a guerra fria, os países que saíram perdedores da Segunda Guerra (Alemanha e Japão) ganhavam espaço significativo no mercado internacional. Essa disputa interimperialista levou a uma expansão dos investimentos tanto na Europa como na América Latina, mas culminou, no início da década de 1970 nos choques do petróleo e das taxas de juros, que modificarão o cenário de liquidez externa e tornarão o problema do endividamento o estopim das crises dos países subdesenvolvidos.

Assim, mesmo com a continuidade dos processos de industrialização, os Estados enfrentaram problemas recorrentes no que tange a inflação, desequilíbrio das finanças públicas, da balança de pagamentos e do financiamento e uma perda progressiva do controle da política econômica que, com o advento do neoliberalismo, mudará o papel do Estado perante a economia. Ademais, como o crescimento não se deu com compatível distribuição de renda e melhora significativa das condições sociais, também floresceram movimentos contestatórios (reivindicações pelas reformas de base: agrária, urbana, fiscal, etc., por exemplo), que tinham apoio político internacional, graças à expansão socialista e, especificamente, pela Revolução Cubana de 1959.

A resposta dos governos a esses movimentos, no entanto, será conservadora e apoiada pelos Estados Unidos: em alguns casos, como o brasileiro, resultará em um golpe militar e numa violenta ditadura; em outros, como México, Venezuela e Colômbia, dado o conservadorismo do poder civil institucionalizado, não haverá uma ditadura propriamente dita (que havia ocorrido nos anos 1950 com Pérez Jiménez na Venezuela e, após a revolta popular conhecida como Bogotazo, em 1948, com ditadura de Rojas Pinilla na Colômbia (1953-57)). Em todos os casos aumenta a repressão aos trabalhadores (não alinhados aos sindicatos governistas ou pertencentes aos sindicatos e partidos 'ilegais') e aos movimentos sociais⁸⁵. Cabe ressaltar que na Colômbia e no México há particularidades importantes do sistema político, pois a alternância institucionalizada do Partido Conservador e Liberal no primeiro caso e os arranjos que permitiram o Partido Revolucionário Institucional (PRI) se perpetuar no poder dotaram os governos de forte capacidade repressiva. No caso colombiano isso ainda é agravado

⁸⁵ Para uma revisão das estruturas políticas da América Latina no século XX ver Donghi (1990).

pelo surgimento da guerrilha no início dos anos 1960, que disputará o controle territorial com o governo.

Nesse contexto, a América Latina aprofundou também os determinantes da urbanização mencionados nas seções anteriores. A modernização da produção agrícola se intensificaria ainda mais, assim como as migrações internas. Dessa forma, o desenvolvimento industrial, o crescimento econômico e o aumento do emprego urbano continuariam incapazes de transformar a produção social do espaço para além do subdesenvolvimento, fazendo com que a metropolização carregasse as desigualdades da urbanização precedente. Quando efetivamente o processo de metropolização se consolida, os problemas urbanos atingem níveis inéditos. Baltar, Dedecca e Henrique (1997) destacam, para o caso brasileiro, o fato de que o perfil de desenvolvimento do período combinou-se, apesar de tudo, com a reprodução da pobreza rural e urbana, pautada num aparelho produtivo regionalmente concentrado que foi incapaz de difundir o consumo de massas e promover o aumento do poder de compra das diversas regiões do país, isto é, houve uma combinação de “desenvolvimento econômico com exclusão social”. Esses aspectos, de forma geral, também são extensivos aos outros países.

Conforme a tabela 1, todos os países apresentam uma elevação significativa do grau de urbanização da população, com taxas de crescimento ainda maiores do que entre as décadas de 1950 e 1960. O auge do processo de metropolização nas principais áreas será entre os anos 1960 e 1970, quando as taxas de crescimento para as regiões metropolitanas mantêm ritmo acelerado e são maiores do que as taxas de crescimento da população urbana total dos países. No período, São Paulo cresce 6,54% ao ano, Bogotá 5,59%, Cidade do México 4,95% e Caracas 4,35%, sendo que os municípios periféricos ao município sede crescem em ritmo ainda maior. Entre 1970 e 1980, por sua vez, o grau de urbanização atinge para o Brasil 67,3%, para a Colômbia 67,2%, para o México 58,4% e para a Venezuela 84,0%

1.3.1. Políticas habitacionais e a consolidação do setor de edificações entre 1960 e 1980

Durante o período de intensificação da metropolização a falta de moradia tornou-se ainda mais aguda. Soma-se ao crescimento demográfico os problemas ‘herdados’ do período anterior e a piora nas condições de acesso à terra (rural e

urbana). Essa questão merece destaque, pois diversos indicadores sociais melhoraram no período (mortalidade infantil, grau de escolaridade, esperança de vida ao nascer, acesso à água potável, sistema de esgoto, etc.)⁸⁶, mas pela moradia ser um dos componentes da reprodução da força de trabalho mais caros e pressupor acesso ao solo, é um problema que o crescimento da oferta de bens de consumo coletivo por si só é incapaz de resolver.

As estatísticas mais homogêneas sobre o déficit habitacional nos países estão disponíveis apenas a partir dos anos 1990 (em alguns casos depois) e os questionários dos Censos Nacionais sobre o assunto refletem, mais que a necessidade de moradia, apenas alguns indicadores das condições de vida nos domicílios existentes⁸⁷. Para o Brasil, entre 1960 e 1970 o crescimento dos domicílios improvisados foi da ordem de 8,0% e entre 1970 e 1980 de 18,9%, muito superior às taxas de crescimento da população urbana (Tabela 2). Ainda como uma aproximação da incompatibilidade entre o crescimento urbano e da oferta de moradia a tabela 2 apresenta as taxas de crescimento urbano dos países e as taxas de crescimento do setor da construção civil (pesada + edificações), onde, para Brasil e Venezuela, há um crescimento da população urbana superior ao crescimento da construção entre período 1960/70 e, para Venezuela um descompasso também no período anterior (1950/1960). Em que pese as taxas maiores nos outros momentos, cabe destacar que a construção pesada responde por parte significativa da atividade do setor, obscurecendo assim uma aproximação quantitativa para entender a oferta de moradias.

Tabela 2 – Taxas anuais de crescimento da atividade da Construção Civil e da população urbana nos países selecionados (1950/80)

Períodos	Brasil		Colômbia		México		Venezuela	
	CC	Pop Urb	CC	Pop Urb	CC	Pop Urb	CC	Pop Urb
50/60	5,8	5,2	5,9	4,5	7,4	4,8	5,7	6,3
60/70	2,3	5,2	7,3	4,6	8,3	4,6	2,1	4,7
70/80	10,2	4,4	5,2	2,7	7,0	4,3	8,6	3,6

Fonte: Elaboração própria pelos Anuários Estatísticos CEPAL

⁸⁶ Para um resumo das melhorias nos indicadores sociais dos países ver Cano (2008) e para detalhar os dados sobre Educação, Saúde, Escolaridade ver os anuários estatísticos da Cepal.

⁸⁷ Sobre eles podemos dizer que no final da década de 1980 mais de 90% da população urbana dos países tinham acesso a água potável (chegando a 97% no caso da Venezuela), aproximadamente 98% tinha acesso a eletricidade e aproximadamente 80% de tratamento de esgoto. O Brasil nesse ponto é muito mais precário, onde, em 1989, apenas 52.2% da população tinha a casa ligada à rede de esgoto.

Assim, para essa época não é possível quantificar o problema, mas é plausível supor que as condições habitacionais, principalmente metropolitanas, tenham se mantido ou piorado. Nesse contexto, a questão da habitação ganha força enquanto pauta social. A política habitacional, mais do que isso, também refletiu a ideia de que poderia, sob vários aspectos, induzir o crescimento econômico e o aumento da produtividade do capital – pelo melhoramento técnico da produção – e pelo aumento da produtividade do trabalho – em função da melhora das condições de vida do trabalhador⁸⁸.

Essa concepção sobre a produtividade está vinculada aos organismos multilaterais que formularão diversas políticas para o continente e influenciarão o desenho das políticas nacionais. Considera-se, no entanto, que ela apresenta limites analíticos para o conjunto das economias latino-americanas. Isso ocorre porque os grandes ganhos de produtividade não estão necessariamente atrelados ao setor de bens assalariados, o qual, via de regra, tende a expandir a produção através do uso extensivo do fator trabalho (aumentando o número de trabalhadores em condições de superexploração, ou aumentando a intensidade e duração da jornada de trabalho). O mais comum nestes casos é um aumento de produtividade, porém mais lento, transformando partes do processo produtivo (em especial àqueles ramos que também atuam no mercado externo).

Assim sendo, as condições de vida/habitação da população ocupada nos setores de baixa produtividade (formal e informal) não representam (no sentido dado por esses organismos) diretamente um entrave para o dinamismo das frações de capital dos setores tradicionais, isto é, não seria necessário lidar com o problema da moradia de grande parte da população. Pelo contrário, no caso urbano, os diferenciais de

⁸⁸ La vivienda puede ser tan inadecuada y estar tan mal situada que impida a la fuerza de trabajo desempeñarse efectivamente; por otra parte, es claro el hecho de que luego cierto punto, las inversiones que pueden hacerse en vivienda no aumentarán la productividad. Si el argumento de la productividad es válido, puede decirse que aunque la inversión en vivienda puede representar una fuerte erogación en la existencia de fondos de capital disponible, si tal inversión representa mayores beneficios que otras, se justifica económicamente la canalización de fondos hacia la vivienda, a pesar de la alta inversión que demanda cada unidad. Si la inversión en vivienda mejora el índice capital-producto, entonces, además de las razones de orden social, existe una razón económica poderosa que justifica la inversión". (...) Si los programas de industrialización no contemplan el planeamiento urbano y la vivienda, ello traerá aparejado la reducción de la eficiencia del trabajo, altos costos de transporte, extensión anti-económica de los servicios urbanos u costosas remodelaciones de las concentraciones urbanas que en un principio se desarrollaron en forma inadecuada. (HARRIS e GILLIES, 1973, p. 6)

infraestrutura no território e o alto grau de segregação tendem a gerar, para os espaços de domínio do capital imobiliário e especulativo, rendas fundiárias extraordinárias. Ou seja, da maneira como é concebida a política, pela ideia de que há escassez de oferta de moradia no mercado, já se pode prever que para os trabalhadores de baixo ingresso ela será mais inacessível.

No caso dos trabalhadores dos setores mais modernos, cujas condições de moradia poderiam influenciar no aumento de produtividade, a tendência histórica foi a resolução do problema da habitação seja via médios e altos salários, seja via política habitacional estatal. Não por outra razão que, neste período em que crescem os setores mais dinâmicos, serão predominantemente os trabalhadores de ingressos médios e altos que conseguirão acessar as políticas habitacionais dos governos.

Isso não quer dizer que não tenha havido melhoramento técnico da produção da casa. Ao contrário, com a maior interação intersetorial das economias houve redução da importação de insumos, principalmente no caso da Venezuela, Colômbia e México (dado que a produção interna da economia brasileira já dava conta da maioria dos principais insumos da construção nas décadas precedentes). Ademais, a escala de produção ampliou em todos os países, mas sem que a efetiva industrialização do setor ocorresse, pelo menos nos moldes dos países centrais. Isso também está vinculado à possibilidade de, em indústrias de baixa composição orgânica do capital como o caso das edificações (que se diferencia do subsetor de construção pesada), a expansão da produção estar ligada ao aumento do fator trabalho, abundante no meio urbano. Assim, ainda que as políticas habitacionais a partir de 1960 exigissem uma escala de produção maior, do ponto de vista do efeito multiplicador na economia, seu impacto será mais importante sobre o emprego do que necessariamente sobre a produtividade do capital.

Portanto, à diferença do período anterior, a visão que se forma é que a ampliação da política habitacional terá forte conteúdo econômico e um pano de fundo “social ideológico”. A tentativa dos Estados Nacionais, a partir disso, será atender ambos os quesitos, os quais encontrarão diversos limites. Como mencionado anteriormente, a Aliança para o Progresso terá influência significativa na estruturação das políticas latino-americanas, pois ainda que não fosse responsável por um número significativo de

projetos, influenciará profundamente a concepção técnica e financeira das políticas nacionais.

Nesse sentido, as instituições criadas no período anterior serão substituídas ou subordinadas a sistemas de financiamento nacionais, cujos protagonistas seriam os governos nacionais, os organismos internacionais e o setor privado de edificações, não mais as instituições descentralizadas como as Cajas de Vivienda, os Institutos de Aposentadoria e Pensão, etc. (UTRIA, 1969). Esse cenário começa a mudar nos anos 1980, com o aprofundamento das crises econômicas e a modificação dos mecanismos estatais de financiamento.

No seu auge, os projetos de habitação financiados pela Aliança para o Progresso⁸⁹ destinaram-se (1960-1965) em primeiro lugar para a Venezuela, em segundo a Colômbia, em terceiro o México e em décimo primeiro o Brasil (UTRIA, 1969, p. 67). Os organismos internacionais condicionavam a concessão do crédito aos projetos que atendessem os requisitos gerais de participação: estímulos ao setor privado e contrapartida dos governos nacionais. Como coloca Utria (1969, p.81),

Por su parte los organismos internacionales de crédito – a través de las condiciones de préstamo – definen en la práctica la orientación y el nivel de inversión de los programas. Como ya fue señalado, para obtener la ayuda externa los países se ven precisados a financiar alrededor del 50 por ciento del costo de los programas, a tomar las medidas conexas de diverso orden y adecuar el costo unitario y el proceso de construcción a las reglamentaciones establecidas por dichos organismos. Esta situación significa en la práctica que en buena parte la naturaleza y la ejecución de los programas quedan definidas de antemano a través de las reglamentaciones establecidas por dichos organismos internacionales.”

Dessa forma, os Estados foram estimulados a estruturar instrumentos para aumento do crédito hipotecário e para canalização de recursos financeiros para a habitação, inclusive mercado secundário de hipotecas⁹⁰. O objetivo era a formação de capitais financeiros propriamente ditos que alavancassem a indústria da construção civil.

Para o caso específico do México, a mudança na política habitacional veio a partir da Reforma Legal em 1962. Nesse momento cria-se o *Programa Financiero de la*

⁸⁹ Os recursos provinham, basicamente, do “Fondo Fiduciario de Progreso Social”. Os recursos americanos no fundo foram em 1961 US\$ 394 milhão e 1965 com US\$ 525 milhão (UTRIA, 1969). A administração era do BID e o objetivo institucional era “contribuir para elevar o nível de vida dos povos” – em plena guerra fria e logo após a revolução cubana.

⁹⁰ Esta última tentativa, de criar mercados secundários dinâmicos, foi frustrada em seu alcance pelos próprios limites dos setores financeiros nos países subdesenvolvidos.

Vivienda que buscava a expansão do crédito habitacional através da formação de *fideicomisos públicos* (contratos alocados em instituições que são dotadas de mecanismos de financiamento e transferência de propriedade para fins específicos, no caso habitação) e fundos nacionais. Surgem o *Fundo de Operacion y Descuento Bancario de la Vivienda* (FOVI) e o *Fondo de Garantía y Apoyo a los Creditos para la Vivienda* (FOGA). Os *fideicomisos* do Banco Mexicano, compostos por recursos oriundos das poupanças do setor bancário privado para aplicação em habitação social, ofertavam crédito em condições muito melhores que as de mercado, que eram complementados pelos recursos dos fundos. Entre 1963 e 1970 predominaram, por conseguinte, a utilização de recursos dos bancos privados para a habitação, produzindo-se em todo o México 20.800 unidades por ano e na Zona Metropolitana 8.340⁹¹.

Em 1972, esse aparato institucional que captava recursos das poupanças privadas tem a participação reduzida. É criado o Fondo Nacional de la Vivienda, que captaria 5% do salário dos trabalhadores para destinar recursos à habitação desse setor social. Assim, diferentemente de outros casos, criam-se fundos específicos para cada setor dos trabalhadores formais: O INFONAVIT para os trabalhadores do setor privado; o FOVISSSTE para trabalhadores do Estado; e o FOVIMI para pertencentes das forças armadas⁹². O INFONAVIT será o principal fundo, cuja operação é tripartite (estado, setor privado, grupos ou sindicatos dos trabalhadores) e os financiamentos eram concebidos de forma direta (pelo instituto para o beneficiário), ou através de promoções externas, isto é, financiamento do fundo para construção de conjuntos sob gestão de grupos de trabalhadores/sindicatos. Essa segunda forma de promoção foi crescente ao longo do tempo, chegando a 85% do total em 1978 e assumindo a totalidade das promoções em 1980 (GARCÍA e PUEBLA, 1998, p.40).

Esses fundos dominarão a política habitacional até o final dos anos 1980, sendo que o INFONAVIT⁹³ apoiará aproximadamente 55.400 unidades anuais no México e 18.800 na Zona Metropolitana da Cidade do México. Entre 1973 e 1992, também na Zona Metropolitana, a mesma instituição foi responsável pelo financiamento de 57

⁹¹ Schteingart (2001) e Puebla (2004).

⁹² O INFONAVIT e o FOVISSSTE outorgavam créditos amortizáveis em um prazo de 10 a 20 anos, com parcelas entre 14% e 18% do salário baixas taxas de juros, 4% e 6% ao ano respectivamente.

⁹³ Para uma análise detalhada das políticas e resultados do INFONAVIT até o início da década de 1990 ver Schteingart e Graizbord (1998).

conjuntos habitacionais grandes (mais de 3.000 unidades), 95 medianos (de 1.000 a 3.000 unidades) e 151 pequenos (até 1.000 unidades). No mesmo período, financiará mais de 40% do total de unidades financiadas por organismos estatais, com altos subsídios e baixo grau de recuperação dos investimentos⁹⁴.

O Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), a Dirección General de Habitaciones Populares (do governo estadual) e o FONHAPO foram responsáveis pela habitação de camadas da população de mais baixa renda. Seus recursos eram oriundos ou do orçamento nacional ou de fideicomisos específicos. Eles ganham mais importância no final dos anos 1970 e início dos 1980 onde o crédito era destinado, na maioria dos casos, ao financiamento da autoconstrução e melhoramento de bairros, já nos novos moldes dos organismos multilaterais como o Banco Mundial.

Em 1978 há outra mudança importante nas ações do Estado para moradia: a criação do Programa Nacional de Vivienda (PNV). Este plano buscou integrar os mecanismos de acesso à moradia, do setor público, privado e social (através da autoconstrução), e descentralizar os investimentos. No mesmo sentido foi promulgada, em 1983, a Ley Federal de Vivienda e elaborado o Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988). Assim, mesmo com a crise econômica de 1982 - que começava a minar o sistema de incentivo à produção da casa devido às restrições econômicas e, em especial, à inflação (que corroía os recursos dos fundos, aumentava os custos de produção e diminuía o salário real) – a produção nesses moldes não se desacelerará até o final da década de 1980. Isso ocorre por causa da nacionalização do Banco Nacional Hipotecário que permitiu manter o nível de financiamento, mas não conseguiu evitar a descapitalização dos fundos para habitação e a reforma liberal que viria em 1992.

No entanto, a manutenção do financiamento veio com mudanças que buscaram maior recuperação creditícia e diminuição da descapitalização, ou seja, as instituições passam a ser mais rigorosas na avaliação do crédito, concedendo financiamento apenas para a parte da demanda solvável, ou seja, restringindo a política às camadas de renda maiores. Por fim, cabe ressaltar que, para os estratos médios,

⁹⁴ Dados de Scheingart e Graizbord (1998, p. 89-90 e 401).

foram financiadas majoritariamente unidades habitacionais novas construídas pelo setor privado, mesmo que o INFONAVIT – principal instituição da época – tivesse outras linhas de financiamento. Isso resultou na construção de grandes conjuntos habitacionais que, historicamente, será a forma de operação preferida dos capitais privados (que ganham em escala de produção e utilização do terreno). Diferentemente de outros casos, o governo mexicano praticamente não atuará na provisão direta de casas, será um agente promotor que financiará o consumo e contratação do setor privado.

A Colômbia passou em meados da década de 1960 por um período de transição entre a política descrita na seção anterior (das Cajas e financiamento) e o que seria, nos anos 1970, a incorporação do setor ao um sistema financeiro de maneira aprimorada. Em 1968 é criado o *Fundo Nacional de Ahorro*, que canalizava e operava as *cessantías* dos funcionários públicos (similar ao fundo de garantia do trabalhador brasileiro – FGTS) com finalidade de promover a política habitacional para esse setor da população. Em 1969 se cria o Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, que será o órgão responsável pela política habitacional a partir de então. Seu objetivo foi, basicamente, aumentar a capacidade de pagamento das famílias, formulando mecanismos de focalização de subsídios e financiamento.

Este seria o prelúdio para a criação das Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda - CAVs (1972), que ampliaria sobremaneira o papel do setor privado na provisão habitacional do país, através do financiamento de longo e de curto prazo, respectivamente para o consumo e a produção. Esse modelo dava conta de outro problema relativo ao financiamento habitacional no período anterior, a saber, a influência da inflação na corrosão dos recursos destinados à habitação. Dessa forma, se determinou que os ativos e passivos dessas Corporações fossem ajustados pela inflação, através da Unidad de Poder Adcsitivo Constante (UPAC) – índice que considerava a inflação acumulada dos doze meses anteriores, mas que terá prazos mudados ao longo do tempo. Assim, as CAVs privatizaram a canalização das poupanças, o que será aprofundado no início dos anos 1990. As novas instituições privadas passavam a ser responsáveis pelo incentivo à produção de moradia e à indústria de construção civil. É nesse momento que se consolidam também as grandes companhias urbanizadoras e construtoras.

O Fundo de Ahorro y Vivienda (FAVI), por sua vez, remunerava os depósitos feitos nas Corporações Privadas em UPAC e emprestava para garantir liquidez também nesse sistema. Dessa forma, criou-se uma maneira para remunerar os recursos investidos em habitação que tinham rendimento real, ao contrário do que ocorria com o sistema financeiro à época (que reiteradamente apresentava taxas de juro reais negativas). Ademais, era permitido que as instituições bancárias e financeiras (inclusive companhias de seguro) investissem nessas Corporações. Assim, o crédito para habitação cresceu rapidamente e, mesmo não deixando de carregar instabilidades que respondiam ao movimento cíclico da economia⁹⁵, o sistema UPAC foi capaz de amenizar a escassez de recursos quando o financiamento em outras áreas declinava. Esse modelo captava um montante inédito de recursos, sem que fosse necessário – a não ser para garantir liquidez – a intervenção direta do Banco Central Hipotecário e subsídios estatais diretos dos recursos da união para o setor.

No entanto, esse sistema, altamente ligado a correntes especulativas e crescentemente subordinado à lógica de ganhos financeiros, ao invés de prover habitações para os estratos inferiores de renda da população atendeu, fundamentalmente, os estratos de renda alta e renda média (CUERVO e JARAMILLO, 2009). Durante esse período, o Instituto de Crédito Territorial (que ainda financiava habitação para os estratos mais baixos da população), diminuiu sua capacidade operativa e passou a participar de mais da facilitação à autoconstrução ou provisão de poucos terrenos e infraestrutura. Nos anos 1980, por sua vez, os organismos internacionais entraram com mais força na política habitacional colombiana com estímulo à “urbanização” de bairros e apoio à autoconstrução dirigida.

No início dos anos 1980 o setor da construção sofre com um período de estagnação que se evidenciava também com a recessão da economia colombiana e a saturação do mercado imobiliário de alta renda – já que a produção fora centrada nessa parte da demanda. Nesse contexto, o governo Betancur (1982-1986) será o último a

⁹⁵ El crédito de vivienda creció rápidamente una vez entraron en funcionamiento las CAV, pero en 1974 ya hubo un exceso de oferta y se desaceleró la construcción temporalmente. El ciclo de la construcción es inevitable, pero el acceso de las corporaciones al FAVI lo volvía procíclico. En la fase expansiva, las corporaciones aceleraban el crédito sabiendo que el FAVI proveería liquidez, generando presión inflacionaria; mientras que en la fase descendiente los excesos de depósitos de las CAV se invertían en el Banco de la República, debido a que en el mercado de capitales el UPAC era el instrumento más rentable. Los depósitos en el FAVI contraían la oferta monetaria (URRUTIA e NAMEN, 2011, p.294)

tenta retomar a produção de habitação para baixa renda como política anticíclica nos moldes mais desenvolvimentistas (*viviendas sin cuota inicial*), reconhecendo que o problema havia crescido com o modelo precedente. No entanto, segundo Jaramillo (2011, p.425), a não atuação do Estado no mercado de terras provocou elevação substancial do preço dos terrenos que poderiam ser utilizados para habitação popular, uma vez que frente a essa demanda os proprietários/incorporadores constituíram reservas de terras também para a especulação no mercado de baixa renda.

Destarte, entre 1973 e 1993 a produção exclusivamente privada de habitação sobe de 23% para 55,7% do total; a produção estatal diminui de 15% para 12,2%; e a autoconstrução diminui fortemente de 52% para 18,8%⁹⁶. Essa queda na autoconstrução segundo Jaramillo (2011, p.426) responde à “confluencia entre los bloqueos ligados al aumento del precio del suelo y de los costos de materiales de construcción (...) y hace deplomar el peso relativo de la autocostrucción”, mostrando um paradoxo onde as políticas habitacionais (como a de Betancur), podem piorar as condições de vida da população que não são diretamente incluídas no sistema, ou seja, como a política não é universal, o aumento do preço do solo, dos materiais de construção e a expansão da cidade tendem a diminuir e empurrar a autoconstrução para lugares mais distantes, piorando a coabitação, a densidade de moradores por cômodo habitado, etc.

As mudanças na política Venezuelana estarão também conectadas à formação e aperfeiçoamento de um sistema de financiamento, mas muito menos privatista que o caso colombiano. Em 1960 foi criada a *Banca Hipotecaria e o Sistema de Ahorro y Prestamos*. Seu objetivo era outorgar crédito hipotecário de longo prazo a setores de renda média da população para compra da moradia, cujo produtor era o setor privado. Ademais, foi instituída uma Lei de controle de aluguéis e contra o despejo, o que minou apenas a produção e o aumento dos contratos legais de aluguel, não surtindo efeito nos aluguéis da população de baixa renda. Segundo Briceño (2007), isso ocorre recorrentemente na Venezuela porque o mercado de aluguel informal é muito mais relevante (principalmente para a população mais pobre) e, obviamente, não atenderam historicamente as leis que deveriam regulamentá-lo.

⁹⁶ Dados de Jaramillo (2011, p.426).

Ademais da constituição do sistema financeiro supracitado, ainda contribuiu para o aumento da produção a desoneração (do imposto de renda) realizada pelo governo ao setor dos promotores imobiliários e instituições financeiras que emprestassem para a construção de habitação “de utilidade pública”. No entanto, como a desoneração era aplicada sem discriminação de faixa de preço final da moradia, acabava-se por incentivar a produção no limite superior do preço, restringindo o acesso da população de menores salários. A questão fundiária aparecerá para o Estado venezuelano através dos estudos da Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, instituição encarregada pelo governo (em 1964) de avaliar as formas para resolver a questão da moradia e a “escassez de terra”. Esta sugeriu a formação de um banco de terras por parte do Estado e uma política de organização do mercado, mas que apresentaria sérias dificuldades para seu desenvolvimento.

Ademais, como toda a economia venezuelana apresenta ligação com as flutuações do preço internacional do petróleo pode-se dizer que, sob esse esquema de financiamento, o aumento das rendas petroleiras tendeu a aumentar os investimentos em geral, inclusive nas instituições financeiras que promovem habitação. Em 1975, com aumento das rendas petroleiras, o Banco Obrero, instituição encarregada da habitação até então, se transforma no Instituto Nacional de la Vivienda. O plano desenvolvido pelo Instituto abarcava: aumento do crédito, melhora nas condições de urbanização; realização de desenvolvimentos urbanísticos especiais; e melhoramento de habitação e beirros (que compreendia assistência à autoconstrução).

Deste modo, segundo Cilento (2008, p.42), a partir dos choques do petróleo a construção de moradias aumentou de maneira inédita, ocasionando a produção de grandes conjuntos multifamiliares de alto gabarito. Nesse contexto, o governo também desenvolveu uma política para incentivar a industrialização do setor, mas a crise do final dos anos 1980 acabará com o intento⁹⁷, bem como com a expansão da política habitacional. Entre 1959 e 1988 o Banco Obrero/INAVI (misturando promoção pública e privada) financiou quase 1 milhão de moradias na Venezuela, mas com grau de

⁹⁷Entre 1975 y 1982, se instalaron de diez a doce plantas de prefabricación que nunca entraron en operación; y se importaron otras tecnologías de construcción con la expectativa de aprovechar la abundante oferta de financiamiento para hacer grandes negocios al amparo de la lucha contra el “déficit de vivienda”. El resultado fue un fracaso total, al cabo de tres o cuatro años desapareció la prefabricación de viviendas en Venezuela (CILENTO, 2008, p.43)

concentração considerável na metrópole de Caracas e nos setores de rendas média e alta.

No Brasil, a questão da habitação a partir dos anos 1960 ascende à agenda governamental em função das fortes pressões populares (cuja falta de moradia dera origem às conhecidas lutas pela reforma urbana), da crise econômica iniciada em 1961 e do golpe militar de 1964 (que verá na política habitacional uma maneira direta de conseguir legitimidade em contexto de redução das liberdades políticas). A partir de 1964 são criados o Banco Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação e as Cohabs que darão novo alcance para o financiamento e para a política habitacional⁹⁸.

Os recursos das instituições financeiras eram oriundos de duas fontes: parte dos depósitos da caderneta de poupança (dos bancos privados e públicos) e outras instituições menos relevantes de crédito imobiliário; e do fundo de garantia do tempo de serviço – FGTS – do trabalhador (1966), alimentado pelos trabalhadores do sistema formal onde o empregado e o empregador depositavam, compulsoriamente, quantias relativas ao salário. Essa poupança compulsória é utilizada, até hoje, em situações específicas do trabalhador contribuinte: para financiar a moradia, quando demitido sem justa causa ou em função de alguma excepcionalidade (como doenças graves, desemprego por mais de 90 dias, em casos de desastres naturais, etc.).

Outro segmento da política foi o das Cooperativas Operárias, que atendiam a população entre 3 a 6 salários mínimos, também financiadas com recursos do BNH. Como no caso colombiano da UPAC, porém em menor escala, o Brasil também cria a Unidade Padrão de Capital que garantia, em cenários inflacionários, a correção monetária dos fundos, ou seja, apresentava remuneração real para os recursos aplicados no sistema. Segundo Reynolds e Carpenter (1977) diferentemente do caso colombiano, no Brasil o sistema de correção monetária não desviou recursos financeiros de outros setores, caso ocorrido pela UPAC que era um dos principais ativos indexados daquela economia.

⁹⁸ O mercado habitacional foi, assim, segmentado em três níveis, atendidos pelos diferentes agentes do SFH, a saber: "mercado popular" (famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos e atendidas pelas COHAB's), "mercado econômico" (famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos e atendidas por organizações mutualistas sem fins lucrativos denominadas Cooperativas Habitacionais) e "mercado médio" (atendido pelos agentes financeiros do SBPE). Os dois primeiros eram financiados basicamente com recursos do FGTS, enquanto que o mercado médio era financiado com recursos das Cadernetas de Poupança (ABECIP, 1994, p.25)

No caso da habitação para renda média e alta, os recursos financeiros vinham majoritariamente do esquema de poupanças e eram administrados no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Assim, financiavam investimentos habitacionais do setor imobiliário comprados pelos usuários que assumiam a dívida perante o SBPE. O BNH, por sua vez, utilizava os recursos do FGTS e, através das Cohabs e das Cooperativas Operárias, contratava a construção de conjuntos populares executados pelo setor privado. No primeiro caso, as unidades eram vendidas a preço de custo (do contrato), onde o terreno não entrava no cálculo, uma vez que eram doados pelos municípios e dotados de infraestrutura também por entes públicos. No segundo caso, para rendas um pouco maiores, o terreno e a infraestrutura entravam no cálculo final do preço da habitação.

A política habitacional do período não teve resultados homogêneos, principalmente do ponto de vista do atendimento em relação às faixas de renda que se pretendia atuar. Segundo Farah (1996), entre 1964 e 1967, 76,6% das unidades construídas foram destinadas à baixa renda, sendo o total construído de 141 mil unidades. Esse quadro muda durante o Milagre brasileiro (entre 1969-1973), com um aumento da participação do sistema SBPE, destinando os financiamentos majoritariamente à renda média. No período foram financiadas por todas as modalidades mais de 1 milhão de unidades. Com a perda de dinamismo da economia, a partir de 1973 o Estado volta a usar a política habitacional com viés anticíclico e a lógica dos grandes conjuntos habitacionais populares volta a crescer. Assim, aumenta participação do BNH (que chega a mais de 69% do total de unidades oferecidas), patamar que não seria recuperado entre 1980 e sua extinção em 1986. A participação do SBPE, mesmo caindo nos momentos de baixa do ciclo econômico, continua sendo responsável por número relevante de financiamentos no período (entre 30% e 48% das unidades). O total de financiamentos executados durante a existência desse aparato estatal foi de 4,451 milhões de unidades habitacionais, em diversas cidades do país.

Segundo Fix (2011), a indústria de construção de edificações apresentou mudanças relevantes no período: aumentou a dependência e seu vínculo em relação ao Estado – já que os recursos para manter a atividade dependiam, sobretudo, do funding estatal; consolidaram-se as empresas nacionais no setor, porém com uma estrutura de

mercado heterogênea pela presença de empresas de diversos tamanhos; atingiu-se uma maior maturidade tecnológica – ainda que a utilização das técnicas fosse bastante diferenciada conforme o destino e escala da produção (no caso das Cohab intensivas em força de trabalho, pouco aprimoramento técnico e má qualidade dos materiais de construção).

Como nos mostra Bolaffi (1972, p.139), a orientação do BNH foi a transmissão de suas funções para o setor privado; o que colocou em cheque os próprios preceitos do diagnóstico de que o déficit concentrava-se fundamentalmente na população de baixa renda, impossibilitada de arcar com os custos dos financiamentos. No entanto, essa foi, de fato, uma Política Nacional de Habitação. Mas, como sugere extensa literatura⁹⁹, além de não resolver os problemas agravou, novamente, aqueles referentes à urbanização que se acelerava (segregação, favelização, violência, etc.). Vale destacar também que os maiores beneficiados com o Programa não foram os trabalhadores de menor renda (da cidade e do campo) e sim a classe média/alta urbana que legitimava o governo e, indiretamente, estimulava a especulação imobiliária¹⁰⁰.

As políticas habitacionais na América Latina entre os anos 1960 e 1980 seguiram, portanto, lógica semelhante. Primeiramente, massificaram a produção da habitação em nível sem precedentes. Em segundo lugar, buscaram atender uma demanda crescente, que, apesar da retórica e da tentativa de atender as classes populares, acabaram por concentrar os recursos na atenção da classe média (aquela que tinha condições mínimas para fazer frente às parcelas do financiamento). Isso ocorreu, principalmente, nos momentos em que as instituições tinham dificuldade de financiamento e exigiam taxas de rentabilidade maiores para fazer frente aos subsídios. Nesse aspecto, o caso colombiano formulado nos anos 1970 é o mais crítico, pois atrelou precocemente o sistema de financiamento habitacional à lógica de rentabilidade de ativos.

Nos momentos de crise mais aguda ou de saturação dos mercados de alta renda e estagnação das empresas, o Estado estimulava o setor iniciando a produção de casas populares, que, em função das brechas na legislação e pela pressão do setor

⁹⁹ Maricato (1982 e 1987); Valladares (1980); Bolaffi (1972); etc.

¹⁰⁰ Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes (CARDOSO, 2006, p.2)

privado, passavam privilegiar os limites superiores das faixas de financiamento. Nesse contexto, o setor privado acostumou-se a atuar a reboque do setor público, privilegiando sempre a política pautada na casa terminada, ou seja, na ocupação extensiva da cidade. Todos os estudos apontam para o fato de que essa “resolução” do problema levou, inexoravelmente à periferização, à segregação, ao aumento dos custos da infraestrutura e à especulação fundiária – que crescia à medida que as políticas demandavam terrenos no mercado (seja pelo Estado, seja como componente do custo de produção). Mas, diferentemente do que ocorrerá nos anos 1990, as políticas ainda permitiam controle mais rigoroso do Estado sobre o setor privado (projetos, localização, etc.), embora não sobre as condições de produção e exploração do trabalho (segurança do trabalhador, contratos formais de trabalho, horas trabalhadas no canteiro, etc.).

Como aponta Pradilla (1987), as empresas capitalistas do setor saíram fortalecidas em um duplo sentido: primeiro pela acumulação conseguida graças ao investimento estatal e pela consolidação das associações patronais, que garantem poder político sobre o Estado; segundo, através da criação dos sistemas financeiros que ampliavam a disponibilidade de capital de giro, melhoravam as condições de realização da mercadoria e impulsionava o processo de concentração e centralização do capital e articulação setorial sob a égide do capital financeiro. Assim, mais do que a acumulação na órbita da produção, os ganhos especulativos em relação à terra acabaram por, muitas vezes, fundir o construtor com o proprietário ou relegar a construção em si para empresas menores¹⁰¹. Em que pese os problemas de concentração e centralização do capital nas economias subdesenvolvidas, com a fusão do capital financeiro e a propriedade territorial reduziu-se a barreira à livre circulação do capital em direção ao setor, pois além de impor, quando possível, um ritmo maior à valorização da terra¹⁰² ainda a transformou em um ativo mais próximo ao capital em geral¹⁰³.

¹⁰¹ Sobre esse assunto ver, para Colômbia, Jaramillo (2011) e para o Brasil Fix (2011).

¹⁰² Al esforzarse perpetuamente por dar a la tierra su ‘uso más alto y mejor’, los dueños de tierras crean un mecanismo de selección que escoge los usos de la tierra y obliga a que se les asigne capital y trabajo, cosa que quizá no ocurriría de otra manera. Mirando hacia el futuro, también inyectan al uso de la tierra una fluidez y dinamismo que sería difícil de generar en otra forma. Cuanto más empuje tengan los dueños de tierras en este aspecto, más activo será el mercado de tierras y más se ajustará el uso de la tierra a los requerimientos sociales; en ese caso, la acumulación de capital. (HARVEY, 1990, p.371)

¹⁰³ La circulación en títulos de tierras del capital a interés desempeña un papel análogo al del capital ficticio en general. Indica los caminos por los que se ubica la acumulación futura, y actúa como un catalizador que reorganiza la configuración espacial de la acumulación de acuerdo con los imperativos fundamentales de esta última (HARVEY, 1990, p.374).

No caso brasileiro e colombiano, o FGTS e as *cessantías* constituíram um modelo de transferência compulsória dos trabalhadores para o setor da construção civil, uma vez que nem todos os trabalhadores que contribuía para os fundos conseguiam acessar as políticas. Ademais, a alta rotatividade no mercado de trabalho tende a continuar gerando aportes importantes para o fundo, mas não permite ao trabalhador acumular quantias suficientes para iniciar a compra da casa. Da mesma forma, em mercados de trabalho com alto grau de informalidade há uma restrição natural a esse sistema de acesso ao financiamento. Não por outra razão a população de mais baixa renda foi atendida, fundamentalmente, com programas que combinavam algum grau de financiamento do Estado (obviamente com recursos a fundo perdido da União) com prolongamento da jornada de trabalho, ou seja, autoconstrução.

Em síntese, a política estatal do período acabou por articular proprietários fundiários, capitalistas da indústria de materiais e insumos, loteadores, empresas de construção, etc. Isso significou a junção do capital produtivo ao capital bancário, ou seja, a formação do capital financeiro – sob a batuta dos sistemas financeiros de habitação organizados pelo Estado – que passa a ditar o ritmo do setor. No entanto, diferentemente do que será o período neoliberal, embora esse capital financeiro tenha traços de capital fictício ele ainda não ganha, como se verá nos próximos capítulos, os contornos que terá no período pós-1990. Nesse momento, em maior ou menor medida, os países passarão a alinhar os mecanismos de financiamento habitacional ao mercado de capitais

2. A macroeconomia da estabilização e a Política Habitacional no Brasil: dos anos de crise ao PMCMV

Este capítulo trata das políticas habitacionais pós 1980 no Brasil. Iniciará com a contextualização econômica do período a partir da crise dos anos 1980, da consolidação do neoliberalismo nos anos 1990 e da retomada do crescimento no início dos anos 2000. Nas duas primeiras seções o foco será a discussão macroeconômica e sua interface com o setor da construção civil e as políticas habitacionais. A terceira seção apresentará os dados do déficit habitacional para traçar um perfil da urbanização focado nas características da habitação para o país e a RMSP. Para tanto, serão utilizados, fundamentalmente, os dados da FJP. Mais do que observar a evolução do déficit (prejudicada por problemas metodológicos das pesquisas) o objetivo é fazer um diagnóstico do problema que o PMCMV pretende enfrentar. Após o panorama econômico e do déficit, a quarta seção versa sobre o PMCMV em si, buscando conectar sua concepção ao padrão de desenvolvimento pós 2003 e seus resultados principais no Brasil e RMSP. Por fim, a quinta seção sintetiza as anteriores e aponta algumas das contradições entre as estratégias de desenvolvimento adotadas, a política habitacional e os limites para a melhoria da questão da habitação nesse contexto.

2.1. A “década perdida” e a consolidação do Estado Neoliberal: crise econômica e as políticas habitacionais no período 1980-2002

O padrão de reprodução do capital inaugurado a partir da década de 1980 afetou fortemente as atribuições do Estado no projeto de desenvolvimento. A crise econômica mundial, fortalecida pelos choques do petróleo (1973 e 1979) e consolidada pela subida unilateral das taxa de juro norte-americana (1979) impôs aos países um ajuste sem precedentes que se refletiu em importantes mudanças na dinâmica da acumulação e no campo político-ideológico. Do ponto de vista econômico, esse período é marcado pela generalização de políticas de ajuste recessivo, devido à retomada do controle do sistema bancário privado internacional pelos Estados Unidos e pelo fato de que a liquidez internacional se colocou a serviço da política fiscal norte-americana para financiamento do seu déficit estrutural. Com isso, segundo Tavares (2002), o potencial de crescimento endógeno das economias foi esterilizado e os interesses do capital

financeiro internacional consolidados¹⁰⁴. No campo ideológico, tanto os aspectos centrais do neoliberalismo¹⁰⁵ como o receituário da política econômica do chamado “Novo Consenso”¹⁰⁶ (materializadas na adesão ao Consenso de Washington - 1989) afetaram ainda mais a crise fiscal e financeira do Estado, gestada pelo modelo de crescimento aventado pelo militares: forte endividamento público e privado, descontrole do processo inflacionário e desequilíbrio das finanças públicas.

Como coloca Cano (2000), o respaldo interno dos países ao neoliberalismo não foi uniforme nem no tempo e nem no espaço. Assim, diferentemente de outros países latino-americanos (como o Chile e a Argentina), o Brasil foi plenamente atingido pelas mudanças neoliberais apenas no final da década de 1980. Durante a chamada “década perdida” o Estado ainda teve relativa autonomia para utilização dos instrumentos da política econômica (como uma política cambial ativa, a realização do Plano Cruzado, a declaração unilateral da moratória da dívida em 1987, etc.). No entanto, a partir dos fortes desequilíbrios e crescente pressão política, a posição já fragilizada da economia brasileira frente às mudanças internacionais redundou na subordinação do país às regras neoliberais. Assim, a crise dos anos 1980 foi resultado da dissolução do projeto de desenvolvimento baseado na industrialização, integração e diversificação da economia nacional. Os anos 1990, por sua vez, foram marcados pela ascensão de um novo projeto, cuja regra é o esvaziamento dos mecanismos de

¹⁰⁴ Isso também envolveu a passagem do equilíbrio de poder e de interesses no seio da burguesia das atividades produtivas para as instituições de capital financeiro. “(...) *Em suma, o capital financeiro passou ao centro do palco nessa fase da hegemonia norte-americana, tendo podido exercer certo poder disciplinar tanto sobre os movimentos da classe operária como sobre as ações do Estado, em particular quando e onde o Estado assumiu dívidas de monta*” (HARVEY, 2013, p.59)

¹⁰⁵ Como mostra Perry Anderson (1995), essas mudanças se colocaram através do pensamento neoliberal de Hayek e seus seguidores, figurando como necessárias a partir da crise do modelo econômico do pós-guerra. Elas tinham como condicionantes o fim da regulamentação da economia, traduzida não apenas na liberalização dos mercados como também na necessidade de enfraquecimento da rigidez que os sindicatos impunham ao livre funcionamento do mercado. Nas suas palavras, “*Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política*” (ANDERSON, 1995, p.1).

¹⁰⁶ Segundo Arestis e Sawyer (2007) essa corrente advoga que o controle inflacionário é o fundamento do bom funcionamento dos mercados e que a política monetária – controle da inflação via ajustamento dos juros –, numa situação de plena mobilidade de capitais, se sobrepõe à política fiscal. A não ser em situações específicas, a política fiscal só afeta as variáveis no curto prazo (*crowding-out*) e, por isso, tende a desequilibrar o nível de preços quando utilizada “indiscriminadamente”. A alteração do equilíbrio de preços relativos em qualquer um dos mercados resultaria em distorções na economia e por isso a estabilização e o livre mercado compõem os fundamentos para o cálculo do capital. A esse cenário corresponde também um nível de equilíbrio no mercado de trabalho, ou seja, uma taxa de desemprego. Nesse caso, justifica-se todas as ações para a flexibilização das relações trabalhistas, pois a livre flutuação do preço dos salários permitiria o desemprego estar no nível correspondente de equilíbrio sem, com isso, pressionar os preços gerais da economia. Nesse contexto, a política fiscal só deve ser pensada no sentido de equilibrar gastos e receitas do governo, sendo considerada ineficiente na promoção do crescimento devido ao *crowding-out*.

planejamento e da intervenção estatal para além da estrita ideia de eficiência dos mercados.

Essa lógica foi gestada no bojo das transformações gerais do capitalismo, onde expansão geográfica do capital e a ruptura sistêmica dos anos 1970 (com o fim do sistema Bretton Woods e a retomada da hegemonia norte-americana) propiciaram um impulso inédito à acumulação de ativos financeiros como forma dominante de riqueza. Desse modo, como mostram Belluzzo e Tavares (2004, p.126), “aceleram-se as mutações na composição da riqueza social do mundo capitalista e acentuaram-se as assimetrias de crescimento entre países e distribuição de renda interclasses”. Ao enfrentar a concorrência, os capitais passaram a mobilizar seus investimentos a partir de uma lógica financeira geral, que impulsiona o progresso técnico e o movimento de valorização de ativos reais – principalmente via inovações tecnológicas permitidas pelo crédito e pela imensa liquidez dos ativos financeiros –, mas, principalmente, a valorização da riqueza fictícia com o objetivo de aumentar ganhos patrimoniais mobiliários e a liquidez¹⁰⁷.

Como colocam Belluzzo e Coutinho (1998), o rápido desenvolvimento das inovações financeiras e os avanços nas tecnologias da informação foram centrais para o aumento do volume e o encurtamento dos prazos de negociação de ativos. Estes foram corroborados também pelas mudanças na composição da riqueza dos agentes, ampliando as assimetrias no crescimento e na distribuição da renda. Nesse cenário, o universo de decisão vai sendo ampliado e as expectativas de aumento dos preços dos ativos provocam um “efeito riqueza”¹⁰⁸ e uma crescente autonomização relativa entre a valorização financeira e a dinâmica produtiva.

Portanto, o esgotamento do padrão de acumulação do final dos anos 1970 produziu mudanças radicais na economia mundial e brasileira. Além dos problemas estruturais de longa duração, na década de 1980 houve uma “deterioração global” da

¹⁰⁷ Como colocam Belluzzo e Tavares (2004, p.117) *As empresas em geral também ampliaram expressivamente a posse dos ativos financeiros e não apenas como reserva de capital para efetuar futuros investimentos fixos, mas como mudanças decisivas na estrutura de sua riqueza patrimonial. Por isso, a expectativa de variação dos preços dos ativos financeiros passou a exercer um papel muito relevante nas decisões das empresas e bancos, e os lucros financeiros a superarem como tendência os lucros operacionais.*

¹⁰⁸ (...) o nível de endividamento não é mais calculado sobre a renda corrente e sim sobre a expectativa de crescimento dos preços dos ativos que compõem o seu porta-fólio. (...). Na medida em que um segmento expressivo das classes médias é capturado por este efeito riqueza ampliado, um ciclo de valorização de ativos tem o condão de excitar a demanda muito além das expectativas normais dos empresários que produzem bens de consumo. (BELLUZZO e COUTINHO, 1998, p.139).

economia, condicionada fundamentalmente pela relação do padrão de acumulação interno do período anterior – pautado no endividamento externo – e as transformações no sistema mundial – como já mencionado.

A principal consequência dessas mudanças para a economia brasileira foi a crise da dívida externa, que acentuou o movimento sucessivo de perda de soberania e aumento de transferências de recursos reais para o exterior. O endividamento externo do setor público e das empresas estatais se ampliava através de dois mecanismos: pelo endividamento adicional via agências governamentais e organismos multilaterais (como o FMI); e pela absorção da dívida externa do setor privado, ou seja, por um processo de estatização da dívida¹⁰⁹. Assim, a exclusão dos países periféricos como o Brasil do circuito financeiro internacional impôs uma série de “desequilíbrios” que apontaram para a incompatibilidade entre o crescimento doméstico e administração da crise. As restrições e o descompasso entre investimento público e privado desmantelaram o padrão de desenvolvimento erigido até então.

A periodização adotada por Carneiro (2002) mostra dois momentos distintos desse processo: o primeiro, entre 1979 e 1982, foi marcado pela necessidade de liquidação de grandes montantes de reservas – acumuladas no período de crescimento anterior – para fazer frente aos problemas das transações correntes do país¹¹⁰; e pela possibilidade de tomada de empréstimos no mercado voluntário de crédito (mesmo que a prazos mais curtos e juros maiores). O segundo, entre 1983 e 1989, foi efetivamente o das transferências de recursos reais para o exterior, as quais passaram a condicionar toda a economia. A necessidade crescente de obtenção de moeda estrangeira para amortizar o principal e os juros da dívida redundou em um gigantesco esforço de dinamização do setor exportador, pautado tanto em medidas de incentivos fiscais quanto nas sucessivas desvalorizações cambiais. Essa guinada para atender os mercados adicionais externos prejudicou sobremaneira o dinamismo doméstico, pois resultou num problema estrutural de sustentação do investimento, cujo desdobramento concreto no ciclo econômico era dado pela diminuição das inversões autônomas e a escassez de crédito.

¹⁰⁹ Sobre a estatização da dívida ver Davidoff (1984).

¹¹⁰ De um lado os choques nos preços do petróleo prejudicaram a balança comercial e, de outro, o aumento dos juros pressionaram a conta de serviços, deteriorando significativamente a situação das transações correntes no país.

Segundo Cano (1992, p.103),

A partir desse momento nascia a chamada “ciranda financeira”, com o circuito dívida externa - dívida interna - déficit público - emissão de títulos públicos - nova ampliação da dívida interna. Isso provocaria o descontrole inflacionário e o Brasil iniciaria a década de 1980 de forma melancólica, mergulhando em sua mais profunda crise econômica e social.

Dessa forma, frente a uma pressão sobre déficit público¹¹¹, foram necessários constantes cortes nas despesas do Estado. Outra face perversa do período da crise da dívida foi a persistência da inflação, que corroía os salários e rendimentos, principalmente da população mais pobre sem acesso às aplicações financeiras de curtíssimo prazo que garantiam correção monetária dos ativos¹¹². As citadas políticas de desvalorização do câmbio combinadas à política monetária recessiva ocasionou forte instabilidade em torno da evolução dos preços centrais da economia – juros e câmbio – e das expectativas dos agentes. A desorganização das expectativas, segundo Belluzzo e Almeida (2002) se deu sobre três aspectos: 1) a ruptura dos padrões que guiavam a antecipação das rentabilidades relativas de ativos reais e financeiros no cenário anterior, mesmo que inflacionário; 2) o ajustamento introduziu o risco do crédito na economia, induzindo os bancos a restringirem fortemente a oferta de crédito, mesmo que de curto prazo; 3) o ajustamento provocou, deliberadamente, forte recessão que contraiu os principais mecanismos de crescimento da economia (investimento, gasto e crédito público e privado). Dessa forma, “(...) o setor público, acossado pela crise

¹¹¹ Isso pode ser visto pelos dados de Carneiro (2002), onde o déficit operacional cai de 6,2% do PIB em 1981, para 2,5% em 1984. Segundo o mesmo autor, a política restritiva doméstica, a elevação das taxas de juros internacionais e a maxidesvalorização cambial de 1983 fizeram aumentar a carga de juros, que em 1984 representava 7,1% do PIB. Esses fatores engessaram as estratégias desenvolvimentistas que eram determinantes para a realização e financiamento dos investimentos.

¹¹² Entre 1980 e 1985 a instabilidade de preços foi decorrente do ajuste externo, do aumento das margens de lucros dos oligopólios e da crescente substituição da moeda corrente pela moeda indexada. A partir de 1985 e com o fracasso do Cruzado, o processo inflacionário se intensificou, redundando na financeirização dos preços. Esse movimento levou ao encurtamento dos prazos dos contratos e utilização definitiva da moeda indexada e cerceou de maneira contundente a capacidade de realização de política monetária por parte do governo. A financeirização dos preços repercutiu diretamente na produção ao criar uma indexação baseada no movimento dos circuitos financeiros (CARNEIRO, 2002). A gestão monetária foi levada no sentido de: manter a aceitação do velho dinheiro como meio de circulação e pagamento e, através da emissão de dinheiro financeiro, tentava-se evitar a “dolarização da economia”. Isso se deu também com o encurtamento dos prazos das aplicações financeiras e com o aperfeiçoamento do título público que serviria de base à emissão de depósitos de curtíssimo prazo dos bancos (Letras do Banco Central e Letras Financeiras do Tesouro). A moeda indexada se apoiava, portanto, na correção monetária - a qual esteve intimamente ligada à correção cambial. Com a aceleração inflacionária as famílias do estrato superior da renda e as empresas passam a deter depósitos que rendem o equivalente à correção monetária, defendendo essas moedas indexadas da corrosão inflacionária. Isso acarretou uma eliminação da distinção entre moeda e poupança onde os bancos substituem os depósitos à vista por depósitos remunerados cujo lastro são os títulos da dívida pública indexados e de curto prazo. Isso, segundo Belluzzo e Almeida (2002), introduziu uma efetiva inércia à inflação.

simultaneamente fiscal e financeira; o setor privado, líquido e "ajustado", mas prisioneiro da incerteza e da ruptura das expectativas¹¹³ ataram as possibilidades de avançar tanto no controle dos preços quanto na coordenação do desenvolvimento, dando incentivo ainda maior à preferência por ganhos patrimoniais e especulativos.

Nesse contexto, as taxas de crescimento da economia brasileira foram substancialmente inferiores às aquelas do período anterior (que no seu auge, entre 1970 e 1974, apresentou taxas anuais de crescimento da indústria de transformação de 12,5% a.a e da indústria da construção de 14,1% a.a)¹¹⁴. O crescimento do PIB entre 1980 e 1989¹¹⁵ foi de 2,2% com um decréscimo em termos per capita, acompanhado de uma diminuição do crescimento do consumo e do investimento (que cai 14%)¹¹⁶.

A indústria de transformação, responsável por sustentar o nível de crescimento em momentos anteriores e cujos efeitos de encadeamento são os mais relevantes para dinamização do mercado interno, teve taxas abaixo da média, de apenas 0,9% ao ano e o setor da construção civil apresentou taxas de crescimento negativas em função do corte nos investimentos públicos e dos financiamentos habitacionais (principalmente a partir do fim do BNH), causando perdas também pelos efeitos sobre a estagnação da produção de insumos, em especial o cimento. Sua taxa de crescimento anual entre 1980 e 1989 foi de -0,2% ao ano, sendo mais relevante apenas entre 1985 (pela parca recuperação da economia) e 1986 em função dos efeitos do Plano Cruzado.

O país é ainda mais afetado por esse processo quando, nos anos 1990 se vincula definitivamente ao neoliberalismo e promove a abertura comercial e financeira de sua economia. Isso acarretou não apenas um cenário de forte competição entre a nossa base produtiva e as demais economias, como também a uma forte internacionalização das empresas¹¹⁷. O setor de edificações, nesse contexto, não seguiu tal lógica que seria

¹¹³ (ALMEIDA e BELLUZZO, 2002, p.148).

¹¹⁴ Cano (2007, p.176-177). Segundo o autor, o crescimento da construção civil se deveu ao aumento da produção de cimento, da política habitacional do BNH e dos grandes investimentos públicos em infraestrutura.

¹¹⁵ Os dados apresentados para o período 1980/1989 são de Cano (2007, p.193-194).

¹¹⁶ O resultado positivo ficou a cargo do dinamismo relacionado ao setor externo, puxado pela produção agrícola e pela indústria extrativa que cresceram, respectivamente, 3,2% e 7,3% ao ano no mesmo período. Também cresce o setor de serviços, com 3,2% (fundamentalmente em função da maturação e de novos investimentos públicos em comunicações).

¹¹⁷ Como coloca Harvey (2013, p.62) o período da crise da dívida servirá para reorganizar as “ (...) relações sociais de produção internas em cada país de modo a favorecer a maior penetração dos capitais externos. Assim, regimes financeiros domésticos, mercados de produtos domésticos e empresas domésticas florescentes foram obrigadas a

efetiva apenas em meados dos anos 2000¹¹⁸. A modernização que vem a reboque desse movimento também acentuou os problemas de emprego urbano, reforçando as características apontadas no primeiro capítulo, sobre contradições entre a estrutura produtiva e ocupacional do país.

Ademais, algumas das empresas estatais foram privatizadas e internacionalizadas ao longo do tempo, perdendo capacidade de intervenção sobre o planejamento econômico e territorial do país. No caso das políticas urbanas destacam-se a privatização de empresas de saneamento (com financiamento do BNDES e da CEF/FGTS) e o sucateamento de diversas COHABs que entraram em falência a partir de estratégia deliberada de retirar do Estado o papel de interventor direto no campo da habitação¹¹⁹. Como aponta Vainer (2007, p.11), “A privatização dos setores responsáveis pela infraestrutura acabou tendo como corolário a privatização dos processos de planejamento e controle territorial que são intrínsecos aos grandes projetos”.

Cabe lembrar ainda que o aumento da dívida pública no final dos anos 1990, cuja função foi manter a valorização cambial no período pré-eleitoral, impôs restrições ainda mais drásticas como o acordo com o FMI (1999). Este definiu a política econômica através da adoção do chamado tripé macroeconômico¹²⁰, fazendo com que o país reduzisse ainda mais o controle sobre a política econômica e aprofundasse sua inserção periférica. Conforme Carneiro (2007 e 2008), diferentemente da forma de inserção produtiva da periferia asiática ao sistema mundial, o Brasil (e outros países da América

abrir-se à absorção por empresas americanas, japonesas e européias. Isso permitiu que os lucros baixos nas regiões nucleares fossem suplementados pela apropriação dos lucros mais altos obtidos no exterior”.

¹¹⁸ FIX (2011, p.121) destaca que a relação do mercado imobiliário foi mais no sentido de prover uma “base hospedeira” para as firmas internacionais similar àquela dos países de origem, com torres de escritórios e complexos multiuso. No entanto, o crescimento do mercado de luxo foi barrado pela bolha de 2000, quando os imóveis desse segmento passaram a ficar vazios na metrópole paulista. Ressalta-se, no entanto, que esse movimento é extremamente localizado nos centros financeiros do país, não configurando um movimento geral da economia brasileira.

¹¹⁹ Sobre isso ver Arretche (2002).

¹²⁰ O tripé macroeconômico une as metas de inflação, as taxas de câmbio flutuantes e a geração de superávits primários. Sob tal regime, países como o Brasil combinaram, ao longo do tempo, taxas de juros altas, câmbio valorizado e comprometimento de parcela importante do Orçamento Geral da União no pagamento de juros e amortizações da dívida interna e externa. Esses fatores tendem a engessar, sobremaneira, os instrumentos de política econômica do Estado, pois restringem o controle da taxa de câmbio (essencial para a política industrial e de comércio exterior), impõem uma política monetária exclusivamente voltada para a estabilização (ou seja, atendendo mais à rentabilidade dos títulos da dívida que os investimentos na macroeconomia da renda e do emprego) e restringem o gasto fiscal em busca de um pretenso equilíbrio das contas públicas (penalizando, quase sempre, os serviços públicos que incidem sobre as condições de reprodução da classe trabalhadora).

Latina) adotou um modelo de inserção eminentemente financeira¹²¹, pois, para manter o modelo de estabilidade de preços, teve de realizar uma radical abertura da conta de capitais, aprofundando a dependência do financiamento de curto prazo – atraído pelas altas taxas de juros. O efeito desse cenário, além do baixo crescimento, foi a retração do mercado interno e a perda de participação do investimento autônomo nacional como fundamento dinâmico da demanda efetiva, o que contribuirá para o baixo dinamismo do mercado de trabalho como se verá adiante.

Ademais, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) engessou a capacidade de endividamento dos Estados e Municípios. Ou seja, com a economia em crise e logo após o período eleitoral de 1998 (quando Fernando Henrique Cardoso foi reeleito), o crescimento teve desempenho negativo, ainda pior que na década de 1980. Nesse contexto, do ponto de vista produtivo, houve uma desconcentração regional¹²², mas com tendência a uma “especialização regressiva”, observada através da redução da participação da indústria no PIB, diminuição do adensamento das cadeias produtivas e aumento da participação dos setores pautados em atividades mais intensivas em recursos naturais e menos intensivas em tecnologia (CANO, 2008 e MACEDO, 2010).

Nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique (1991-2002) o crescimento oscilou entre momentos recessivos e alguns “vôos de galinha”. Entre 1990 e 2002 o PIB brasileiro¹²³ cresceu 2,21%, quando as taxas mais relevantes continuaram sendo dos setores ligados à agricultura e extrativa mineral (que no período cresceram, respectivamente, 3,87% e 3,11% ao ano). A indústria manufatureira, cujo crescimento no período foi de 1,49% a.a, e a construção civil, com taxa anual de 0,53%, foram as mais

¹²¹ O Investimento Estrangeiro Direto também não resultou em uma melhor integração produtiva com as economias do globo e nem aumento significativo da taxa de investimento doméstico já que, diferentemente do perfil *greenfield* da Ásia, o IED no país foi mais importante para o ciclo das privatizações e transferências patrimoniais e setores de baixa intensidade tecnológica do que na centralização dos setores dinâmicos da economia (CARNEIRO, 2008).

¹²² Do ponto de vista territorial, a almejada desconcentração produtiva que se iniciou no final dos anos sessenta e inícios dos setenta (e ganha impulso a partir do II PND) perde a característica virtuosa que foi, em parte, consequência da integração do mercado nacional. Cada vez mais passa a ser reflexo das forças de mercado e da ausência de políticas regionais de desenvolvimento, descolando-se de qualquer perspectiva de constituição de um projeto nacional. O principal sintoma do caráter espúrio foi a diminuição da participação de São Paulo no parco crescimento nacional (1,6% a.a. na década de 1980 e 2,5% a.a. na de 1990), já que, pelos efeitos da crise, o centro foi afetado com mais vigor do que a periferia, que também cresceu a taxas medíocres; isso levou a uma desconcentração mais de caráter estatístico do que uma resultante da ampliação e diversificação da produção complementar a São Paulo na periferia (CANO, 2007, p.25).

¹²³ Para o período 1990/2003 os dados utilizados são da base estatística da CEPAL. Para o cálculo das taxas geométricas de crescimento utilizaram-se os dados setoriais a preços constantes em dólares. Apesar desta taxa de crescimento apresentar discrepância quando medida em Reais, optou-se por utilizar os dados em dólares para que comparações entre os países estudados possam ser realizadas no próximo capítulo. As maiores discrepâncias ocorrem, obviamente, nos períodos de choques cambiais.

afetadas pelos fatores descritos anteriormente. Para esses dois setores há uma diminuição relevante na participação do PIB: a indústria cai de 44,9% em 1980 para 38,69% em 1990 e 27,05% em 2002; a construção tem um pequeno aumento de participação entre 1980 e 1990, saindo de 7,34% para 7,76% e chegando a 5,28% em 2002.

Da ótica regional esse padrão resultou em impactos diferenciados, uma vez que a crise econômica e a orientação exportadora, bem como o ajuste microeconômico das novas formas de organização da grande empresa assumiram em cada região um perfil específico (PACHECO, 1996, p.236). Houve, portanto, uma “especialização” regional crescentemente voltada para atender a demanda externa. Essa forma de integração é distinta daquela do período anterior (1930/1980), onde a entrada nos mercados externos – inclusive com diversificação da pauta exportadora – ocorria em consonância ao crescimento da economia nacional e o aprofundamento dos elos intersetoriais e interregionais. O que se observa desde o final dos anos 1980 e principalmente pós-1994, ao contrário, é uma integração competitiva das regiões, definidas por suas “vantagens” (e pela Guerra Fiscal¹²⁴) ao engatarem-se a esse novo padrão de crescimento. Assim, a estruturação do território depende, cada vez mais, “de decisões microeconômicas que passaram a ser guiadas, exclusivamente, pela lógica mercantil, rompendo qualquer pretensão de equidade que estivera presente no debate regional e urbano brasileiro dos anos setenta (MACEDO, 2010, p.20)”.

Diante disso, a urbanização – enquanto expressão da totalidade do (sub)desenvolvimento nacional – apresentou transformações relevantes, não apenas do ponto de vista quantitativo como também qualitativo. De um lado, por causa do crescimento da população urbana, onde o grau de urbanização do país aumentou de 67,70% em 1980 para 75,47% em 1991 e 81,23 em 2000¹²⁵. Esse aumento da

¹²⁴ A guerra fiscal é definida como um fenômeno que ocorre em países federativos à medida que as Unidades da Federação (UFs) intensificam suas posturas competitivas para a atração de inversões produtivas através da utilização de instrumentos fiscais e orçamentários. Trata-se, portanto, de uma situação em que as UFs concorrem para oferecer um maior número de vantagens “comparativas” à iniciativa privada, ao promoverem verdadeiros leilões de incentivos aos investimentos. Essas decisões de investimentos podem ser tanto de novos investimentos (nacionais ou estrangeiros) assim como decisões de empresas de migrarem de uma localidade à outra dentro do território nacional (...). A questão essencial que se deve ressaltar é que a guerra fiscal caracteriza-se quando as ações não cooperativas assumem uma grande proporção e ocorrem de forma isolada, desordenada e desarticulada, sem que haja ações efetivas do poder central para regulamentar e articular as diferentes políticas estaduais. (CARDOZO, 2010, p.1).

¹²⁵ Censos demográficos IBGE.

urbanização se deveu fundamentalmente à continuidade do êxodo rural¹²⁶, especialmente a partir da nova rodada de modernização da produção agropecuária dos anos 1990 e a ausência da reforma agrária, que mantiveram em patamares altos a migração campo-cidade.

De outro lado, o processo de desconcentração econômica regional pós 1980 provocou, ainda que não na mesma temporalidade, uma desconcentração da população pelo território. O mencionado crescimento urbano – que nas décadas anteriores atribuía às grandes metrópoles, especialmente a RMSP, as taxas mais altas em relação ao restante das cidades – passa a ser comandado nos anos 1980 e 1990 pelos seguintes fatores: diminuição do crescimento metropolitano em relação ao crescimento total da população urbana nacional¹²⁷; crescimento superior dos municípios metropolitanos periféricos em relação aos seus respectivos municípios sede (BEANINGER e PERES, 2011); e por um crescimento menor das metrópoles do Rio de Janeiro, São Paulo e Recife em relação às demais¹²⁸.

Assim, o padrão neoliberal de reprodução do capital muda a espacialização do subdesenvolvimento, desconcentrando a produção para adaptação às novas exigências dos capitais¹²⁹ e desconcentrando o crescimento urbano que, entre outras

¹²⁶ As taxas de crescimento da população rural foram negativas para todo o período: 1980/90 foi -0,82% a.a., 1990/2000 -1,23% a.a. e 2000/2010 -0,64% (Calculadas a partir dos Censos Demográficos – IBGE).

¹²⁷ Em que pese a diminuição do crescimento metropolitano, cabe ressaltar que em termos absolutos o fluxo de pessoas para as regiões metropolitanas continua a ser globalmente muito relevante, dado que são taxas relativas de participação das metrópoles, mesmo caindo, continuam altas. No total da população brasileira as metrópoles representaram, em porcentagem da população: 42,78% em 1980; 38,56% em 1991 e 37,03% em 2000 – dados dos Censos Demográficos IBGE.

¹²⁸ A expansão metropolitana, delineada até os anos 1980/90 por um marcante processo de periferização da população residentes nas metrópoles, redesenhou seu ritmo de crescimento no século 21. A maioria das regiões havia apresentado no período 1970-1980 taxas de crescimento mais elevadas em seus municípios periféricos. Nos anos 80, o processo de periferização intensificou-se, no qual as periferias das áreas metropolitanas continuaram exibindo taxas elevadas e superiores às de seu núcleo. Os anos 90 consolidaram esse processo, com os núcleos metropolitanos de Belém, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre registrando taxas de crescimento de suas populações inferiores a 1% a.a. e permanecendo a tendência de taxas superiores nas periferias metropolitanas. Destacaram-se os crescimentos elevados dos municípios periféricos das regiões metropolitanas de Curitiba (5,0% a.a., entre 1991-2000), Belo Horizonte (4,3% a.a.), Salvador, São Paulo e Belém (em torno de 3,0% a.a.), demonstrando o vigor dos processos internos de redistribuição espacial das populações metropolitanas, em especial os deslocamentos intrametropolitanos que partem dos núcleos para as periferias das regiões metropolitanas (BEANINGER e PERES, 2011, p.640).

¹²⁹ Não por acaso, a dinâmica regional do país – em maior ou menor intensidade – foi secularmente determinada pelos interesses internacionais que, em cada momento histórico, se articularam aos das elites internas. Tal articulação promove, simbioticamente, uma forma peculiar de acumulação, que reproduziu nestes cinco séculos um padrão de valorização da riqueza que se caracteriza, simultaneamente, pelo uso predatório e extensivo do território combinado a uma secular exclusão social, formando uma configuração sócioespacial que, apesar de complexa, tem uma imensa capacidade de adaptar-se às exigências da acumulação do capital internacional, conformando a cada rodada um redesenho da dinâmica regional e urbana brasileira, mesmo em momentos de baixo crescimento (...). (MACEDO, 2010, p.34)

consequências, mostrava a diminuição da capacidade do centro dinâmico do país (São Paulo) oferecer “fatores de atração” como ocorrera nas décadas anteriores. No entanto, a desconcentração combinada com vinte anos de crise da economia nacional e de solapamento dos mecanismos internos de desenvolvimento (desigual e concentrador), se manifestará nos anos 1980, 1990 e 2000 pela crise urbana: em suas diversas dimensões e de forma extensiva.

A primeira das dimensões da crise urbana refere-se ao fato de que o desemprego e a precarização do trabalho foram essencialmente urbanos e metropolitanos. Segundo Baltar (1996), a crise do emprego urbano nas duas décadas analisadas se deveu não apenas ao aumento das taxas de desemprego, mas a uma piora generalizada nas condições de trabalho e da distribuição de renda¹³⁰. Como destaca Dedecca (2005, p.103), a década de 1980 não teve efeitos tão drásticos sobre desemprego total da economia, uma vez que a perda de postos de trabalho do início do período foi, em certa medida, compensada pelo crescimento alcançado ao seu final. Segundo o mesmo autor, o que marcou os anos 1980 foi a piora da distribuição de renda. Já os anos 1990 foram dramáticos para o emprego no país, com aprofundamento da precarização e perda, em termos absolutos, de postos de trabalho (MATTOSO, 1999 e DEDECCA, 1996).

Com um olhar geral sobre as duas décadas afirma-se: o aumento do desemprego, o declínio do trabalho assalariado, o declínio da população empregada sob proteção das leis trabalhistas, o aumento da desigualdade entre os salários, o aumento da rotatividade, a incapacidade de absorção da população jovem da PEA e a falta de perspectivas de ascensão profissional para além dos níveis da década de 1970 (BALTAR, 1996 e BALTAR e PRONI, 1996). Cabe ressaltar que as regiões metropolitanas foram severamente afetadas pelo desemprego, em especial a RMSP¹³¹

¹³⁰ Em 1979 a soma da participação dos assalariados não formais, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados era de 41,5% do total de trabalhadores. Para o ano de 1989 essa soma correspondia 50,4% do total. Em 2001 o número chega a gritantes 58,4% (Dados da PNAD). As taxas de desemprego também se elevam, passando de 7,2% em 1991 para 10,1% em 2001 (IPEADATA).

¹³¹ O aumento do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo tem-se constituído num dos sintomas mais evidentes do agravamento da crise do emprego urbano na década de 90. A recessão dobrou o número de desempregados entre 1989 e 1992, significando um aumento da taxa de desemprego da população ativa, de 8,7% para 15,3%. No conjunto do período recessivo, o ritmo da geração de empregos diminuiu para cerca de 0,6% ao ano, ao passo que a população com idade para trabalhar continuou crescendo a mais de 2,5% ao ano e a taxa de participação permaneceu praticamente constante. (BALTAR, 1996, p.98).

que sofreu com a crise e com o deslocamento de atividades industriais para outras regiões do estado e do país (CANO, 2008 e BALTAR, 1996).

Os efeitos do desemprego foram sentidos mais nos setores intensivos em mão-de-obra e na população de menor escolaridade, como o caso da construção e do comércio. Especificamente para o meio urbano cabe destacar a drástica diminuição dos postos de trabalho da construção civil, que, como mencionado, teve desempenho pífio nas duas décadas. Somado a isso, as condições históricas de precariedade do trabalho na construção pioraram ainda mais, onde o emprego organizado (formal) representava em 1992 apenas 40,3% do total de empregos organizados em 1980 (DEDECCA, 1996, p.100). O decréscimo de empregos formais no setor entre 1989 e 1999 foi, segundo Mattoso (1999, p.18), 13,2%.

A segunda dimensão do problema urbano foi o estreitamento das possibilidades de financiamento do gasto social, muito embora se deva reconhecer os avanços da Constituição de 1988 e seu caráter de universalização das políticas de saúde, educação, assistência social, etc. Somado a isso houve retrocessos dos direitos previdenciários, tanto dos servidores públicos como da iniciativa privada (Reforma de 1998)¹³². Ambos os fatores – o primeiro de curto e o segundo de longo prazo – acarretam piora das condições de vida da população. A terceira dimensão foi o acirramento dos problemas urbanos propriamente ditos, os quais sintetizam as dimensões anteriores e são agravados especificamente pelo chamado “estiolamento das políticas urbanas” principalmente nos anos 1990 (FAGNANI, 2005, p.469).

Os problemas urbanos podem ser resumidos em aumento da segregação sócioespacial (voluntária ou não)¹³³; piora da mobilidade urbana¹³⁴, principalmente metropolitana; aumento da violência¹³⁵; aumento da vulnerabilidade das famílias em áreas de risco e, finalmente, agravamento do problema habitacional. Embora não haja estatísticas homogêneas do déficit habitacional para analisar a evolução do período pode-se dizer que as condições habitacionais pioraram. Em primeiro lugar, o decréscimo

¹³² Para análise detalhada da mudança das políticas sociais no período 1964-2002 ver Fagnani (2005).

¹³³ Sobre isso ver Caldeira (1993) e Villaça (1998).

¹³⁴ Para uma síntese dos problemas de transporte urbano ver Fagnani (1985 e 2005).

¹³⁵ Segundo o Ministério da Saúde (dados compilados pelo IBGE), em 1990 o coeficiente de mortalidade por homicídios era de 22,2 por 100 mil habitantes, enquanto o mesmo número para 2002 foi de 28,5. Especificamente para a RMSP, os dados de homicídio da população jovem (entre 15 e 19 anos) por 100 mil habitantes passa de 92,6 em 1991 para 106,7 em 2001.

anual dos domicílios rústicos¹³⁶ entre 1980 e 1991 foi inferior ao ritmo de crescimento da população urbana – de, respectivamente, de -2,94% e 3,06%. No mesmo sentido, o crescimento anual dos domicílios improvisados¹³⁷ nas duas décadas (1980/1991 de 5,32% e 1991/ 2000 de 6,5%) supera em muito o crescimento da população urbana dos mesmos períodos (3,06% e 2,19%), reafirmando os impactos da crise sobre a moradia. Os fatores apontados, por conseguinte, delinearam o quadro do início dos anos 2000, com um déficit habitacional urbano de 5.469.851, correspondendo a um percentual de 14,6% do total de domicílios brasileiros¹³⁸.

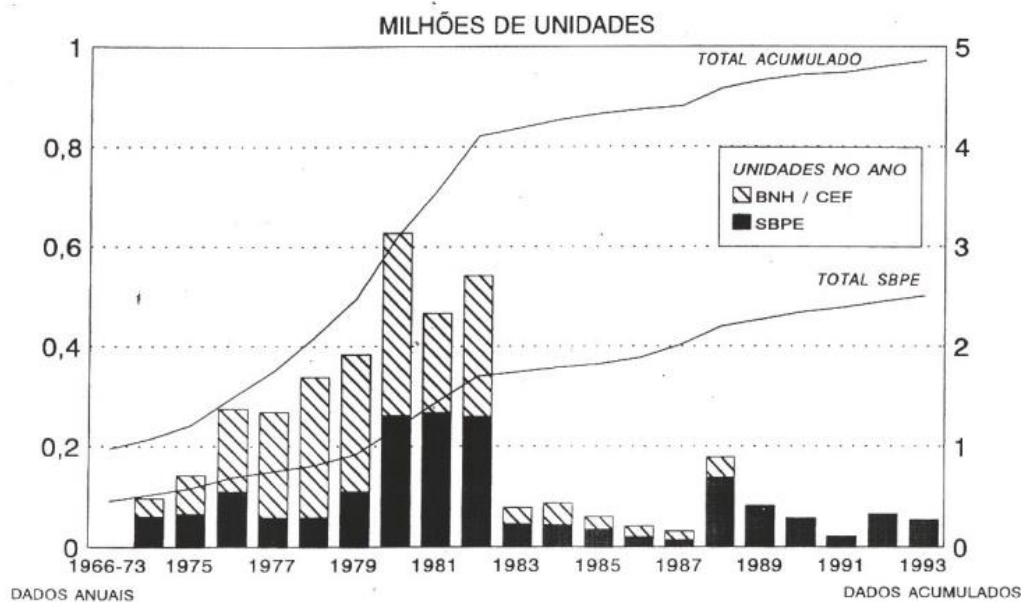
Nesse contexto, no que tange a atuação do SFH, pode-se notar uma queda drástica no número de imóveis financiados no início da crise, tanto pelo BNH (como salientado no capítulo anterior) como pelo SBPE. Isso pode ser observado no gráfico 1 pela diminuição das unidades financiadas, uma vez que a inflação e a recessão do início da década e o baixo crescimento médio do período diminuíram sensivelmente os recursos disponíveis. Além da diminuição da captação da poupança, ainda foi reduzida a captação de recursos do FGTS que foi fortemente afetado pelo movimento do mercado de trabalho e pelo aumento dos saques em contexto de desemprego.

¹³⁶ Domicílios rústicos: é aquele localizado em prédios em cuja construção predominem: paredes e cobertura de taipa, sapé, palha, madeira não aparelhada, material de vasilhame usado e piso de terra batida. Quando o material empregado nos três componentes da estrutura do prédio (parede, cobertura e piso) não estiverem discriminados em um mesmo grupo (durável ou rústico) deverá ser assinalado o grupo que contiver dois dos componentes (IBGE). As pesquisas dos anos 1990 (PNAD e CENSO) não fizeram esse questionamento.

¹³⁷ Domicílios improvisados: são aqueles localizados em prédios não residenciais (lojas, fábricas, etc.), desde que não tenham dependências destinadas exclusivamente para fins de moradia (quarto e cozinha). Também serão registrados como Improvisado os seguintes locais que estejam servindo de moradia a pessoas ainda que em caráter transitório: prédio em construção, servindo de moradia a pessoal da obra; embarcação, carroça, vagão de estrada de ferro, etc. tenda, barraca, gruta, ponte, pátio de estação de estrada de ferro, marquise de edifício, etc. que estejam servindo de abrigo na data da pesquisa (IBGE)

¹³⁸ Fundação João Pinheiro (2001)

Gráfico 1 – Financiamento Habitacionais no SFH (1966-1993)



Fonte: ABECIP (1994, p.69)

Ainda, segundo estudo da ABECIP (1994), os contratos passaram a ter amortização negativa, sem que os fundos responsáveis por tal situação (como o Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS)¹³⁹ conseguissem dar conta do problema. Destarte, rompeu-se a lógica de autosustentação que regia o sistema, impactando fortemente as contratações e aumentando a pressão das empresas privadas para reestabelecer o fundo e “socializar os prejuízos” através do Estado. Como relata Fagnani (2005, p.249),

Ao término do pagamento dos contratos antigos, o valor dos saldos remanescentes deveria ser pago aos agentes privados pelo FCVS; não havendo recursos no FCVS, que estava falido, esses resíduos transformar-se-iam em prejuízo (...). Como de costume, no contexto do capitalismo sem risco à brasileira, a única forma que o setor privado vislumbrava, para salvar seu patrimônio, era recorrer aos recursos do Tesouro. E o setor pressionava o governo, portanto, para que assumisse integralmente o respeitável buraco financeiro representado pelo FCVS. Na prática, isso implicava o Estado destinar recursos orçamentários para a integralização do Fundo. (...) No início de 1988, o governo atendeu a essa pressão, estabelecendo os procedimentos para apuração do saldo devedor de responsabilidade do FCVS; a forma de pagamento dos saldos residuais; e, o que de fato importava, a responsabilidade

¹³⁹ O FCVS foi criado com o intuito de garantir a quitação do saldo devedor do mutuário ao final do contrato, uma vez que o aumento das parcelas – em um sistema de autosustentação – não correspondiam às variações menores no salário real, aumentando as prestações dos mutuários e diminuindo a capacidade de pagamento. Sobre a origem e funcionamento desse fundo ver também ABECIP (1994) e Santos (1999).

do governo federal pelos recursos necessários para viabilizar o ressarcimento dos saldos residuais.

As tentativas de reformar o SFH a partir da formação da Comissão para Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento (CR/SFS – 1985/86) – que, entre outras coisas, propôs o debate para a dissociação dos subsistemas “social” e de “mercado” que visava voltar a totalidade dos recursos do FGTS e Tesouro apenas para atenção de moradias populares – foram frustradas para repensar a política habitacional (FAGNANI, 2005). Com a repentina extinção do BNH (1986) e a transferência de suas funções e dívidas para a CEF, as políticas pautadas nos mecanismos de financiamento público entraram em colapso e, nas palavras de Marta Arretche (1996), houve uma *via crucis* de mudanças institucionais e burocráticas que, junto às limitações macroeconômicas, praticamente estancaram a política habitacional ou legaram sua execução ao clientelismo.

A partir dos anos 1990 houve tentativas de reorganizar e descentralizar¹⁴⁰ os instrumentos e políticas sociais e de habitação. O primeiro programa do período foi o Habitar-Brasil com recursos do Orçamento Geral da União que direcionava o atendimento prioritariamente às famílias com até três salários mínimos. Posteriormente, transformou-se em Habitar-Brasil/BID aderindo à lógica das políticas financiadas pelos organismos multilaterais¹⁴¹. A partir de 1995 foram criados os programas: Carta de Crédito Individual (CCI) que atendia a classe média através de financiamento direto ao mutuário para compra no mercado¹⁴²; e o Pró-Moradia de habitação popular, operado nos moldes mais parecidos ao BNH, ambos financiados com recursos do FGTS. Cabe ressaltar que o CCI recebeu 75,8% dos recursos e o Pró-Moradia apenas 11,41%, mostrando o viés da política habitacional que seria aprofundado a partir de então¹⁴³.

Em 1999 é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) estruturado como um arrendamento que, ao final, poderia ter como opção a compra do

¹⁴⁰ Sobre isso ver Arretche (2002).

¹⁴¹ A influência dos organismos multilaterais será tratada com maiores detalhes no capítulo terceiro da tese, já que a Colômbia e o México aderiram com maior vigor os modelos de política do BID e Banco Mundial.

¹⁴² (...) o Programa Carta de Crédito Individual, rompia com o paradigma do modelo anterior. Voltado à população de até 12 salários mínimos, deveria conceder financiamentos diretamente ao mutuário final para que este pudesse adquirir uma unidade habitacional nova ou usada, ou mesmo construir ou reformar sua própria unidade habitacional. Tratava-se de um programa de financiamento à demanda habitacional, cuja principal característica é permitir ao mutuário adquirir um imóvel diretamente no mercado imobiliário (ARRETCHE, 2002, p.35)

¹⁴³ (ARRETCHE, 2002, p.35-36).

imóvel (*leasing*). Para atender o PAR, criou-se o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual realizava a gestão separada de recursos, exclusiva para a habitação e que será incorporado ao PMCMV – cuja base institucional foi justamente o FAR. Segundo Bonates (2008, p.156), entre 1999 e 2002, o PAR produziu 88.539 unidades e entre 2003 e 2005 (já no governo Lula) 88.611 unidades¹⁴⁴. Segundo relatório não divulgado da Caixa, essa modalidade, entre 2006 e 2008 produziu um total de 117.576 unidades. Assim, como será visto mais adiante, a partir do governo Lula e da estratégia de expansão do crédito direcionado, o volume de unidades produzida é maior e voltada para estratos de renda menores.

Segundo a mesma autora, a política do PAR foi inovadora, de um lado porque o sistema de *leasing* propiciou um padrão construtivo de melhor qualidade (já que o FAR era o proprietário da unidade até a possível compra do imóvel), de outro porque, em seu início, foi feito em conjuntos de pequeno porte, prioritariamente em vazios urbanos. No entanto, a partir do momento em que o programa passa a priorizar a população de até 4 salários mínimos (após 2003), a tendência foi a alocação em terrenos mais afastados nos moldes do que será, majoritariamente, o caso do PMCMV.

Como ressalta Fagnani (2005), no período que se encerra em 2002, houve um relevante esforço de planejamento, mas sem grandes resultados a partir das restrições de uso dos recursos da União e do FGTS, fazendo com que o efeito das políticas apresentasse limitações perante o crescimento dos problemas habitacionais. Entre 1990 e 2002 foram financiadas pelo SBPE+FGTS 2.725.000 unidades, representando um crescimento anual de 1,34%, inferior ao crescimento da população urbana (2,19%) e voltado, como de costume, às faixas de renda média baixa, média e alta.

Ademais, em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade, que introduziu diversos mecanismos legais para política urbana e a participação popular nas decisões sobre a cidade. Entre outros pontos relevantes, o Estatuto regulou o artigo constitucional sobre a função social da propriedade da terra, atrelou ao uso do solo os Planos Diretores municipais, propôs uma série de ferramentas para tornar a ocupação da cidade mais

¹⁴⁴ Essas unidades, segundo Bonates (2008), concentraram-se, no primeiro período, na região Sudeste, seguida do Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte. A partir do governo Lula a participação do Sul, Centro-Oeste e Norte cresceram. Sendo que no Norte, Nordeste e Centro-Oeste as unidades localizavam-se mais nas capitais do que no interior, ao contrário do que ocorreu no Centro Sul do país.

“eficiente”, socialmente mais justa e ambientalmente mais segura, etc¹⁴⁵. Embora seja a lei mais importante para as cidades brasileiras e contenha instrumentos reconhecidamente progressistas e democráticos, desde sua aprovação até os dias atuais sua execução tem encontrado enormes barreiras (judiciárias, políticas e econômicas) mostrando que a aplicação das leis depende muito mais das lutas sociais ao seu redor do que exclusivamente de sua aprovação técnico-burocrática.

Como aponta FIX (2011), com o fim do BNH (1986) e a restrição do sistema de financiamento público, o ajuste do setor de edificações recolocou para as empresas a utilização de recursos próprios para promoção imobiliária, obtidos pela antecipação da captação pelo comprador – que ficaram maiores a partir da estabilização dos preços na economia. Ou seja, fez com que o padrão de construção residencial de corte contratista e de pequena escala (típico do período 1930-1950), atendesse basicamente o segmento de alta renda o que expôs, novamente, os problemas descritos no capítulo 1 sobre a incapacidade de grande parte da população dos países subdesenvolvidos solucionarem o problema habitacional a partir do mercado. Segundo a mesma autora, isso configurou um quadro de escassez de unidades disponíveis, queda do preço dos imóveis por sua baixa liquidez e desestímulo à produção; em que pese o fato de que, nos anos 1990, a venda de imóveis na planta conseguiu atender parte da população de renda média e média baixa.

Para finalizar a análise do período, cabe ressaltar as mudanças no padrão de financiamento imobiliário a partir da criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI - 1997) – que passa a conviver com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Como destacam Royer (2009) e Fix (2011), o SFI, em consonância com o receituário dos organismos internacionais, constituiu-se sob a lógica de ampliação do crédito via mercado de capitais. Isso ocorreu, anteriormente, através dos Fundos de Investimento Imobiliário (1993), que facilitavam a desvinculação entre o uso e a propriedade dos imóveis, ou seja, tornavam o negócio imobiliário potencialmente mais atrativo em comparação às demais aplicações para a expansão da renda pessoal ou corporativa.

O SFI, segundo as autoras, viria, portanto, com o objetivo de captar recursos no mercado de capitais (através dos Certificados de Recebíveis Imobiliários; das

¹⁴⁵ Sobre isso ver: MATTOS (2002).

Cédulas de Crédito Imobiliário; e das Letras de Crédito Imobiliário; Debêntures; Letras Hipotecárias e Cédulas de Crédito Bancário), tentando promover a securitização nos moldes do mercado norte-americano com a função de tornar o investimento imobiliário mais uma alternativa de compra de ativos líquidos.

Destarte, transformariam o SFI em uma fração do mercado de ativos passível de valorização pessoal e de expansão do capital fictício. Segundo Royer (2009, p.122-127 e 163), com a criação do SFI ocorreu uma pressão para captação de recursos para esse sistema (tanto do FGTS quanto do SBPE) em detrimento do SFH. Assim, como o SFI financia predominantemente imóveis não residenciais ou financiaria imóveis residenciais sob a ótica de aumentar a rentabilidade dos ativos, os recursos estariam sendo drenados da habitação (especialmente da parte da demanda não solvável) para outros fins. O pretexto de que o aumento da eficiência do mercado poderia alocar melhor os recursos para a provisão privada individual seria mais uma forma de capturar os fundos públicos voltados para a habitação.

Como mostra Cintra (s/d, p.106), o modelo dos CRIs não proporcionou um aumento significativo do investimento no setor habitacional, uma vez que enfrentava problemas de segurança jurídica nos contratos e não encontrava respaldo em um mercado secundário que garantisse liquidez aos títulos lastreados no CRI. Isso, segundo o mesmo autor, manteve a segmentação setorial, onde caberia à CEF – com recursos do FGTS – financiar a habitação da população de até 12 salários mínimos.

2.2. A economia brasileira e o setor da construção civil no período 2003/2013

A primeira década dos anos 2000, apesar de estar assentada sobre o mesmo modelo macroeconômico da estabilização do final dos anos 1990, apresentou mudanças na dinâmica de crescimento, que foi relativamente melhor se comparado às duas últimas décadas do século XX. Como visto na seção anterior, entre 1994 e 2002 as políticas de estabilização não foram capazes de elevar o patamar de crescimento da economia, mas, a partir do ciclo de valorização dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil (2004) engendrou-se um novo ciclo de crescimento. Tal cenário foi possível, de um lado, pelo bom dinamismo da economia mundial, especialmente da China que puxou as exportações brasileiras. De outro, por mudanças na política do Estado Nacional para

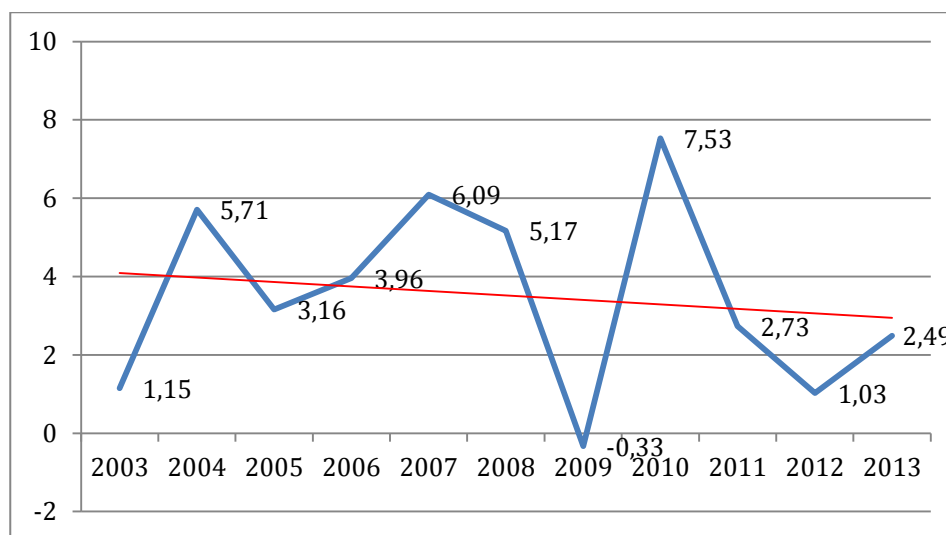
incentivar os investimentos, o crédito, as políticas sociais e de transferência de renda, valorização do salário mínimo e aumento da cobertura da proteção social previdenciária. Esta seção, portanto, tem o objetivo de observar as principais transformações da economia nacional pós 2003, atentando principalmente para a dinâmica de crescimento e seus rebatimentos no setor externo, na dinâmica regional e no mercado de trabalho, mostrando também as especificidades do setor da construção civil nesse movimento.

O panorama político que antecede à eleição de Lula (2002) teve impactos na economia, principalmente em função da desconfiança por parte das burguesias nacional e estrangeira sobre a condução das políticas econômicas do país. Mesmo com a Carta ao Povo Brasileiro, onde Lula se comprometia a manter os contratos e alçar a estabilidade macroeconômica à prioridade do governo, o país foi alvo de ataques especulativos que deram impulso à inflação e deterioraram as contas públicas¹⁴⁶. Dessa forma, tanto pela conjuntura como pela orientação da equipe econômica do governo – liderada por Palocci – o primeiro ano foi de ajustes recessivos (aumento das taxas de juros, aumento do resultado primário do setor público, redução do gasto da União, aumento de impostos e reforma da Previdência).

Como colocam Barbosa e Pereira (2010) entre 2003 e 2005 predominou uma postura mais conservadora sobre a política econômica, onde a contenção fiscal e o controle agressivo à inflação (inclusive com diminuição das metas) abriria espaço para a queda na taxa de juros e, assim, incentivaria os investimentos do setor privado. Nessa época também se inicia a trajetória da política social mais marcante do governo, a saber, as transferências de renda e a valorização do salário mínimo. A execução da política restritiva, segundo os mesmos autores, interrompeu o potencial processo de recuperação da economia que viria pelo aumento das exportações (com preços crescentes no mercado mundial que compensavam a apreciação cambial) e pela retomada gradual do financiamento externo. Assim, preponderou a preocupação com o controle de preços (aumento dos juros pelo Banco Central) em detrimento do incentivo estatal para a retomada efetiva do investimento. O gráfico 2 mostra as taxas de crescimento para o período.

¹⁴⁶ Segundo Barbosa e Pereira (2010), se aventaram duas hipóteses sobre esses ataques: a primeira que ocorreram em função das posições históricas e ideológicas do PT; a segunda é que a instabilidade reduziria as opções disponíveis para o início do governo.

Gráfico 2 – Taxas de crescimento do PIB brasileiro (2003/2013)



Fonte: IPEADATA/Contas Nacionais – IBGE.

Com a desaceleração econômica de 2005 e o processo eleitoral de 2006 (que reelegeria Lula), o “consenso neoliberal”¹⁴⁷ que regia as políticas macroeconômicas até o momento perdeu espaço para uma visão mais intervencionista que advogava: pela adoção de estímulos fiscais e monetários para aumentar o crescimento e o potencial produtivo; pelo aumento das transferências de renda e do salário mínimo; e pelo aumento do investimento público e planejamento estatal de longo prazo (BARBOSA e PEREIRA, 2010). Assim, entre 2006-2008, em cenário externo favorável até a crise econômica de 2008 (maior liquidez e crescimento da demanda), o país cresce a taxas maiores (gráfico 2) que os três primeiros anos de governo e de maneira qualitativamente distinta, com fortes incentivos à demanda interna. Além do crescimento, outros aspectos importantes do período foram a maior fiscalização no cumprimento da legislação trabalhista e a ampliação das negociações coletivas/sindicais. O incentivo à expansão do crédito (principalmente consignado) junto a um mercado de trabalho mais estruturado, potencializou o efeito do consumo e reativou a indústria, principalmente de bens duráveis.

¹⁴⁷ Essa expressão é usada por Barbosa e Pereira (2010) que, à época eram secretário da fazenda e assessor da mesma pasta respectivamente. Hoje, Barbosa é ministro do Planejamento.

Em 2008, com a crise econômica mundial¹⁴⁸ e a diminuição da liquidez e da demanda internacional, houve, internamente, redução do crédito (20% da oferta interna se dava via captação no mercado internacional), redução dos preços internacionais das *commodities* e o registro de saída de capitais no balanço de pagamentos. As consequências disso foram a desvalorização cambial, a diminuição das exportações, quebra de confiança dos empresários (que reduziu a demanda interna) e arrefecimento do investimento e consumo interno. Nesse contexto, o PIB apresentou taxa de crescimento negativa (-0,33%), colocando freio à continuidade da expansão nas bases descritas anteriormente.

A resposta do governo à crise foi a realização de medidas fiscais e monetárias anticíclicas com o objetivo de evitar a contaminação interna do sistema financeiro e, ao mesmo tempo, recuperar o nível de atividade¹⁴⁹. Juntamente ao amadurecimento de alguns investimentos realizados nos anos precedentes (como os do PAC) e as medidas anticíclicas (cujo PMCMV, como será visto adiante, é parte importante), o PIB de 2010 teve o maior nível de todo o período, com crescimento de 7,53% (gráfico 2). No entanto, nos últimos quatro anos, as taxas de crescimento caíram substancialmente, mostrando, de um lado, a persistência dos efeitos da crise mundial (com a parca recuperação da economia Europeia, a continuidade da queda dos preços das *commodities* – em especial do petróleo, etc.), bem como dos mecanismos que a

¹⁴⁸ A crise mundial eclode a partir da quebra do banco de investimento norte-americano *Lehman Brothers* a qual desencadeia uma restrição de liquidez no mercado financeiro internacional, apontando a incapacidade de solvência do sistema bancário internacional. Sobre a crise econômica mundial ver: Guttmann (2008a e 2008b).

¹⁴⁹ Barbosa e Pereira (2010) elencam as principais medidas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro. Entre as medidas monetárias houve: expansão da liquidez em moeda nacional e estrangeira (para permitir as operações dos exportadores, que sofreram com a desvalorização cambial, uma vez que usavam parte das receitas para operações alavancadas no mercado de derivativos), com utilização de reservas internacionais; diminuição dos depósitos compulsórios para os bancos; utilização dos bancos públicos (BNDES, CEF e BB) como emprestadores de “penúltima instância” nas fases mais agudas e ampliação do crédito com diminuição de diversos tipos de taxas de juros; corte na taxa básica de juros - Selic (que veio apenas com a diminuição do temor inflacionário). No campo fiscal houve medidas ditas “temporárias” como: desonerações tributárias (como a redução do IPI e da cadeia de materiais de construção); aumento dos investimentos da união; revisão do valor do seguro-desemprego; equalização da taxa de juros para investimentos em máquinas e equipamentos (taxa de juros real próxima de zero). Bem como medidas “estruturais”: revisão das alíquotas do imposto de renda, criando estratos intermediários e revendo as alíquotas de contribuição (aumentando a renda disponível); ampliação do investimento autônomo. Segundo Prates e Cunha (2011, p.68) a política anticíclica foi uma estratégia comum das economias “emergentes”: *Essas iniciativas tiveram como denominador comum, em sua maior parte, a ação anticíclica, contrariamente ao padrão de política econômica adotado nas situações pregressas de instabilidade cambial e financeira. Assim, outra dimensão inédita da crise atual (além da sua origem no centro do sistema) consiste na mudança de postura desses governos, que priorizaram a sustentação da atividade econômica.*

desencadearam (em que pese o salvamento do sistema bancário, não houve avanços suficientes para a regulação dos mercados)¹⁵⁰.

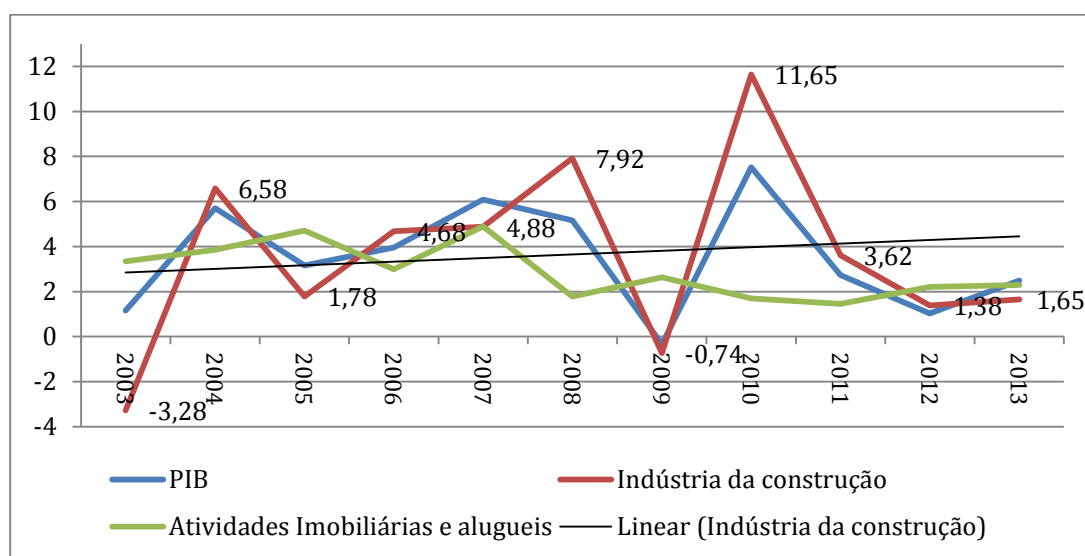
De outro, os desdobramentos do período pós-crise, que além de evidenciar as características estruturais da dependência externa (como tratado no capítulo 1), mostram a incompatibilidade de uma postura permanentemente mais vinculada à intervenção estatal com o modelo de estabilização e suas prerrogativas monetária e fiscal. Em outras palavras, se durante o segundo governo Lula se vislumbrou medidas de cunho desenvolvimentista com a manutenção dos “sólidos fundamentos macroeconômicos” baseados no tripé foi porque a conjuntura econômica e financeira internacional ajudava nesse sentido. Findado esse movimento, as mesmas medidas utilizadas (estímulos econômicos, aumento do gasto social e do investimento estatal, desonerações, financiamento habitacional subsidiado, etc.) se mostraram incapazes de manter o nível de crescimento sem afetar a estabilização exigida pela forma de inserção externa da economia brasileira. Assim, a compreensão dos anos de governo Lula e o primeiro governo Dilma devem ser pensados diante dessas contradições das ações “desenvolvimentistas” e a política econômica neoliberal.

A dinâmica da economia brasileira descrita anteriormente obviamente afetou o setor da construção civil. Como ressaltam Hiratuka et al. (2010, p.284), especificamente para a indústria, o ciclo 2004-2008 diferenciou-se dos ciclos anteriores não apenas pela sua intensidade e duração, mas principalmente pelo fato de ter sido sustentado na expansão das demandas externa e interna, sobretudo por esta última, com peso crescente dos investimentos. Segundo os mesmos autores, o crescimento da formação bruta de capital fixo foi maior que o crescimento do PIB entre 2005 e 2008, com grande participação da construção pesada. Nesse contexto, os investimentos concentraram-se primeiramente na infraestrutura e nos setores industriais exportadores que depois extrapolaram para outras indústrias, como o setor imobiliário.

¹⁵⁰ Como aponta Farhi (2011, p.35): O conjunto de reformas regulatórias e aperfeiçoamento da supervisão não impedirá futuras crises financeiras, dada a própria natureza da atividade. Mas o intuito das discussões sobre o tema – tanto as atuais quanto as passadas – é buscar reduzir seu escopo e seus impactos macroeconômicos. O fato de o andamento das reformas de supervisão e regulação do sistema financeiro ter deixado muito a desejar e não refletir o amplo consenso e a urgência de acordar medidas afirmados nas reuniões do G-20, torna mais agudo o risco de repetição de eventos análogos, à medida que o contexto de “liberalização financeira” que lhes deu origem se perpetue.

O gráfico 3 apresenta a variação real do Valor Adicionado da construção e do PIB brasileiro, mostrando que o setor acompanha a tendência da dinâmica nacional, com picos de crescimento e de taxas negativas que exacerbam o movimento geral. Os momentos recessivos ocorreram no início do período analisado (2003), o qual se atrela à dinâmica pretérita (do final dos anos 1990 e início dos 2000) e a partir dos efeitos da crise de 2008, quando o setor foi levemente mais afetado do que a economia nacional (com taxas, respectivamente de -0,74% e -0,33%) pelos determinantes já elencados. Os picos ocorreram em função da conjuntura econômica geral e da dinâmica específica do setor, com a abertura de capitais (principalmente entre 2007 e 2009) e pelas políticas governamentais (em todo o período, mas especialmente após a crise de 2008).

Gráfico 3 – Variação (%) do Valor Adicionado da Construção Civil das Atividades Imobiliárias e Alugueis e do PIB brasileiro (2003/2013).



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA, Contas Nacionais – IBGE.

No que se refere às políticas do governo, o PAC e o Programa Minha Casa, Minha Vida foram fundamentais para o desempenho do setor a partir de 2007 e, principalmente em 2009, pelos citados efeitos sobre a conjuntura da crise econômica mundial. Na próxima seção serão discutidas questões específicas e qualitativas sobre o MCMV, cabendo agora apenas delinear um panorama do crescimento econômico do setor. Nesse sentido, complementando os dados do Valor Adicionado (que não estão disponíveis para os subsetores da construção) destaca-se o aumento da participação do

subsetor de edificações e incorporação no valor das obras e incorporações do setor da construção civil. Conforme tabela 3 pode-se notar tanto um aumento da participação dos setores ligados ao mercado imobiliário no total da construção quanto das construções residenciais no total da construção de edifícios após o PMCMV (2009). O impacto entre 2007 e 2012 foi relevante, com ganhos de participação do setor imobiliário no total da construção 7,15% e, na produção de edifícios residenciais, de 5,24%.

Tabela 3 – Participação das incorporações mais construção de edifícios no total da das obras e serviços da construção civil (%) e participação da construção de edifícios residenciais no total das obras e serviços da construção de edifícios (%) – 2007/2012

Ano	Construção de edifícios + Incorporações/total das obras e serviços da construção civil	Construção de edifícios residenciais/total das obras e serviços da construção de edifícios (residencial e não residencial)
2007	32,17	46,40
2008	32,84	44,18
2009	34,93	44,86
2010	35,23	52,74
2011	37,18	50,42
2012	39,32	51,64

Fonte: Elaboração própria com dados da Pesquisa Anual da Construção Civil - IBGE

No que tange ao impacto do setor externo pode-se dizer que entre 2003 e 2013 houve ampliação da entrada de capitais na economia brasileira – tanto pelo braço financeiro como pelos superávits comerciais, apesar de decrescentes. Isso manteve a taxa de câmbio valorizada e aumentou o fluxo de importações. Este fator, mesmo tendo efeitos sobre o controle da inflação, tornou-se problemático, pois a elevação das importações e a diminuição do preço dos principais produtos exportados no período recente (pós-2008) retomam os problemas no balanço de pagamentos e mostram que a vulnerabilidade, apesar da euforia pelo aumento das reservas internacionais no período 2004-2008, continua a ser problema estrutural do subdesenvolvimento.

Nesse contexto, o país teve que enfrentar uma enorme remessa de rendas e serviços, que acabou prejudicando ainda mais o Balanço de Pagamentos. Esse movimento se inicia com saldos quase nulos em transações correntes em 2007 e se aprofunda, em saldos negativos após a crise de 2008 (CANO, 2014). Esse número se eleva também em função da estratégia das empresas transnacionais que, fortemente

afetadas pela crise em seus países de origem, repatriaram os lucros oriundos das atividades das filiais. Ainda sobre as relações externas cabe ressaltar a permanência do IDE de caráter especulativo, que reafirma o padrão de inserção periférica da economia brasileira tratado na seção anterior¹⁵¹. Somado a isso, ainda persistem os mecanismos que fragilizam a estrutura produtiva nacional pelo aumento da desindustrialização (CANO, 2014).

Especificamente para os segmentos de Edificações e Incorporação, a entrada de capitais foi fator importante dos anos 2000. Como mencionado na seção anterior, esse movimento foi intenso na economia brasileira na década de 1990, mas ocorre tardiamente em um setor que, historicamente, havia sido reduto de capitais nacionais. Como coloca Bertasso (2012, p.124), a entrada desses capitais (principalmente entre 2005 e 2009) não contrariou a lógica da entrada de IDE no país, muito mais de caráter patrimonial e de ganho de mercado (*Market-seeking*) do que aqueles com o objetivo de modernizar e expandir a base produtiva (*greenfield*). No caso dos investimentos produtivos, as formas mais relevantes são das Sociedades de Propósito Específico – SPEs, onde as empresas estrangeiras buscam parcerias nacionais para executar as obras. No caso patrimonial estão a participação acionária (Oferta inicial de ações - IPO), *private equity* para empresas maiores e *venture capital* para as médias e menores¹⁵².

¹⁵¹ O grau de exposição da economia brasileira ao movimento do capital internacional pode ser dimensionado pelo volume de negócios (entrada mais saída) de capitais especulativos parasitários (investimentos em carteira mais derivativos): US\$ 534,6 bilhões em 2008 (nível máximo atingido), US\$ 343,2 bilhões em 2009 e US\$ 295,1 bilhões em 2010 (mais de um bilhão de dólares por dia útil). Em 2011, entre janeiro e agosto, esse volume de negócios atingiu US\$ 172,9 bilhões, gerando uma remessa de rendas para o exterior de US\$13,6 bilhões (BCB, 2011b). A economia brasileira conta com um estoque impressionante de capitais estrangeiros. Segundo os dados do Banco Central, o passivo na Posição de Internacional de Investimentos que era de US\$ 343,4 bilhões em dezembro de 2002, saltou para mais de US\$ 1,4 trilhão em junho de 2011, um crescimento de mais de 300% nos últimos dez anos. Deste total, US\$ 534,0 bilhões são investimentos estrangeiros diretos, US\$ 682,0 bilhões são investimentos em carteira e derivativos e US\$ 187,0 em outros investimentos. Na última década, o crescimento dos capitais especulativos foi de quase 400%. (BCB, 2011c). Confrontando esses números com o montante das reservas acumuladas pelo Brasil, a fragilidade da economia brasileira torna-se evidente (MARQUES e NAKATANI, 2011).

¹⁵² Esses capitais não são negociados diretamente na bolsa de valores, atuam como fundo compradores de participação, via fusões e aquisições. Em relatório da abvcap, (associação brasileira de *venture capital* e *private equity*) entre 2011 e 2013 essas formas de investimento comprometeram mais de R\$ 246 bilhão. Segundo o mesmo estudo, 48% do total de gestores não tem preferência em setores específicos para as aplicações, sendo que 9% apontaram o setor da construção civil como foco, 7% o *real state* e 18% infraestrutura. Do total do capital comprometido, o capital estrangeiro nos referidos anos teve participação de 54% em 2011, 49% em 2012 e 55% em 2013. Embora seja um ramo de negócios que ganha participação na economia brasileira, ele ainda apresenta baixa relação investimento/PIB – 0,37%. Em 2013, 23 de empresas do setor de real state e construção civil que receberam aportes de *venture capital* e *private equity*, perdendo apenas para o setor de energia. No entanto, em termos de montante, isso significou apenas 4% do total em 2013, contra 13% em 2012 e 7% em 2011. A construção civil e real state somados foram o terceiro lugar em desinvestimentos (vendas – via IPO, revenda para a empresa, venda a investidor estratégico, fundos de pensão, outros), tendo 10% dos seus valores desinvestidos.

Segundo Hall (apud BERTASSO, 2012), essa integração ocorre para que se ultrapassem as barreiras técnicas e culturais específicas, o que permite internacionalizar as matrizes sem grandes riscos. No entanto, segundo a mesma autora, entre 2001 e 2009 os capitais que aportaram no Brasil tiveram caráter mais volátil que o IED em geral (em especial a indústria) com forte participação das incorporações imobiliárias, ou seja, um setor tipicamente rentista. Como aponta Fix (2011, p. 169-173), a abertura de capitais e internacionalização também colocaram novos agentes na dinâmica imobiliária como os gestores dos fundos e as corretoras de investimento, que avaliam o desempenho das empresas. Como em todos os setores, essa avaliação se dá em função dos resultados de rentabilidade próprios das finanças, a saber, a valorização dos ativos sobre expectativas de maior valorização futura (financeira e operacional futura).

Esse cenário, respaldado pelas mudanças no SFI (mencionadas anteriormente), ampliou as formas de apropriação externa das rendas, não só da construção em si como também da renda da terra. Como mostra Fix (2011, p.138), a estratégia das empresas perante a abertura de capitais foi ampliar a compra de terrenos na busca de manter, frente aos investidores, as possibilidades de efetivar o VGV (Valor Geral de Vendas) prometido no lançamento das ações, sendo o efeito principal desse processo o aumento generalizado do preço dos terrenos e a incorporação de novas áreas (periféricas, rurais, de fronteira, etc.) à dinâmica especulativa do setor imobiliário. Muitas vezes a impossibilidade de realizar os investimentos reais acaba por atrapalhar os processos de valorização e, como está ocorrendo neste momento, as empresas encontram-se em piores condições e em nova rodada de “reorganização” patrimonial – como fusões, saída da bolsa, fortes desvalorizações dos seus ativos, etc.¹⁵³

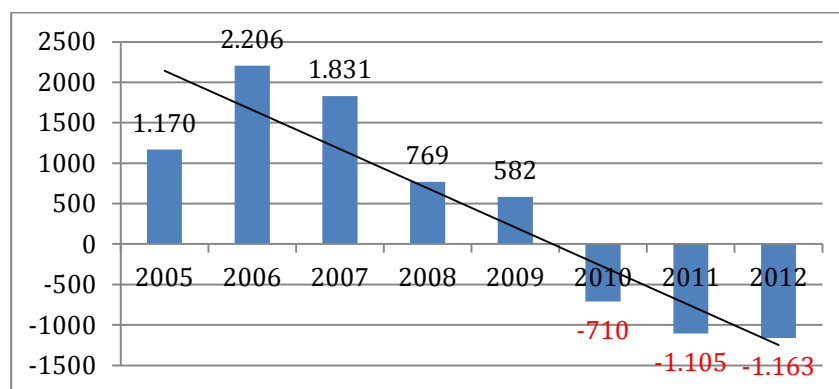
Ainda no setor externo, como mostra Cano (2014), a pauta exportadora brasileira teve, de modo geral, perda de complexidade e diminuição da participação dos bens manufaturados. Já as importações crescem em todo o período, principalmente em função da importação de bens de consumo não duráveis e bens de consumo duráveis. As importações atenderam parte da ampliação da demanda interna gerada pelo contexto de crescimento descrito anteriormente, ou seja, transferiu para o exterior parcela

¹⁵³ Este fenômeno é ainda recente, mas a imprensa vem noticiando a queda na bolsa (<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,incorporadoras-imobiliarias-tem-queda-de-42-no-valor-de-mercado-desde-2009,1535227>); o pedido de recuperações judiciais (<http://www.portalvgv.com.br/site/setores-imobiliario-e-de-construcao-civil-devem-ter-mais-dificuldades-nos-proximos-anos/>), etc.

importante da demanda que poderia ser atendida internamente e, dessa forma, apresentar efeitos multiplicadores maiores diante das políticas de aumento da renda. Ainda ressalta-se o fato de que essa deterioração da balança comercial se dá mais fortemente no período em que o crescimento do produto desacelera (2008/2013 – com exceção do ano de 2010).

No caso da balança comercial da construção, estudo da ABRAMAT (2013) mostra o aumento do déficit comercial em vários segmentos importantes da cadeia produtiva. O gráfico 4 mostra a evolução geral do saldo comercial de materiais, cuja linha de tendência é acentuadamente declinante e, a partir de 2010, com déficits crescentes. Em todo o período (2005/2012) os saldos são negativos para: produtos químicos; produtos de borracha; material plástico (tubos e conexões, acessórios sanitários, revestimentos e esquadrias de plástico); equipamentos para distribuição e controle de energia (disjuntores, interruptores, luminárias, etc.); produtos de vidro; e cutelaria serralheira e ferramentas. São negativos pelo menos nos últimos três anos: a fabricação de bombas, motores, compressores e equipamentos de transmissão (fios e cabos elétricos para construção); produtos cerâmicos; fabricação de cimento; fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes; fabricação de estruturas metálicas e obras de caldeiraria pesada; e siderurgia (aços longos usados na construção civil).

Gráfico 4 – Saldo comercial exterior brasileiro de materiais de construção – U\$ milhão FOB (2005/2012).



Fonte: ABRAMAT (2013)

Embora seja necessário aprofundar estudos dessa ordem e imaginar que parte da demanda externa se deva à diminuição da capacidade ociosa do setor de materiais no período de aumento da demanda (que inclusive provocou aumento do preço de insumos acima da inflação), é possível dizer que os efeitos do aquecimento do setor da construção civil são concomitantes a uma piora na inserção externa, uma vez que segmentos de insumos que tradicionalmente eram atendidos pela indústria nacional passaram a ser atendidos, de maneira crescente, pela indústria de outros países (em especial a China, país que representou, em 2012, 26,7% do total das importações do setor). Assim, houve uma elevação da participação das importações na oferta total de materiais da construção de 6,9% em 2005 para 13,01% em 2012. Outro dado importante é a queda de produtividade da indústria de materiais e máquinas e equipamentos da construção civil (valor agregado por trabalhador) que, embora diferenciada entre os subsetores, teve uma queda geral de 14,1% entre 2005 e 2012 (ABRAMAT, 2013). Isso indica que, do ponto de vista agregado, não houve transformações técnicas capazes de elevar o nível de produtividade da cadeia de materiais e insumos, justificativa geralmente utilizada para apoiar a internacionalização dos setores produtivos e a intensificação da abertura comercial.

Sob o prisma do planejamento e das políticas regionais não houve grandes mudanças nacionais e, apesar da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁵⁴, o esforço foi mais de natureza “retórica” do que efetivamente “planejadora”. Isso não significa que os impactos do crescimento não tenham consequências positivas e diferenciadas sobre as regiões. Como atentou Araújo (2012), as políticas setoriais podem conter, implicitamente, uma visão regional e é por isso que determinadas políticas horizontais tendem a diminuir as desigualdades regionais¹⁵⁵.

No que se refere à desconcentração produtiva regional Cano (2011) sustenta que houve a continuação do processo pós-2003. Segundo o autor, a consolidação e

¹⁵⁴Guimarães (2006) faz uma boa análise da PNDR e destaca a importância da agenda e das preocupações colocadas no documento, como a atuação multiescalar do projeto, a sustentabilidade e a participação popular.

¹⁵⁵ Destaca-se também o papel proporcionalmente maior dos efeitos das políticas de transferência de renda que dinamizaram a economia de diversos municípios dado seu impactos sobre a renda disponível e o consumo nas economias locais. Esse movimento foi corroborado também pelos indicadores sociais e do mercado de trabalho, já que a aposentadoria rural, a diminuição da desigualdade na renda do trabalho, o aumento da formalização e da sustentação e expansão do poder de compra do salário mínimo tiveram impacto mais relevante nessas regiões. Cabe ressaltar que o crescimento das cidades médias e a reorientação dos principais fluxos migratórios – aumento da migração de retorno, diminuição do fluxo em direção ao sudeste e aumento em direção ao Sul, CO e NO e arrefecimento do crescimento metropolitano – completam o cenário.

expansão da fronteira agropecuária e mineral, a descoberta de petróleo e a continuidade da guerra fiscal lideraram o processo no período recente. Guimarães (2010) também aponta na mesma direção, mostrando que o ciclo de expansão da economia redundou em aumento – mesmo que tímido – da participação das regiões tradicionalmente mais pobres (NO, NE e CO) no VAB e no PIB *per capita* do país. Segundo o autor, as economias do NO e NE também se beneficiaram de maiores taxas de operação de crédito e de maiores aumentos nos recursos desembolsados pelo BNDES¹⁵⁶, ou seja, a aceleração do investimento, em alguma medida, apresentou um caráter regional, ao passo que favoreceu proporcionalmente mais estas regiões.

No caso da construção civil isso é confirmado pela localização dos investimentos em infraestrutura (como as rodovias, os portos secos, transposição do rio São Francisco, Hidrelétricas, etc.) e pelo impacto regional do PMCMV que, como será destacado adiante, apresentou metas regionais e conduziu as empresas “nacionais” a atuarem em mercados que anteriormente não eram tão atrativos. Como aponta Fix (2011), as estratégias das empresas para aumentar o VGV antes do MCMV contribuíram para a atuação em diversas regiões, principalmente a partir da expansão do segmento para o mercado de baixa renda.

Por fim, no que se refere ao mercado de trabalho, segundo Baltar et al (2009), o crescimento entre 2003-2008 gerou uma espécie de ciclo expansivo do emprego-renda-emprego. O aumento do consumo na composição do produto nacional também esteve diretamente ligado às mudanças no mercado de trabalho. Baltar et al (2010) e Quadros (2010) apontam que houve geração de empregos, redução da taxa de desemprego, melhoria da estrutura ocupacional e de rendimentos, aumento da proporção de ocupações sob proteção da legislação trabalhista e redução das desigualdades de rendimentos do trabalho no país. O grau de informalidade, calculado pelo IPEA¹⁵⁷, caiu entre 2003 e 2012 de 57,4% para 47,0%, enquanto o rendimento real

¹⁵⁶ Isso não significa, no entanto, que houve uma mudança radical do padrão de relacionamento das economias regionais, uma vez que parte desse direcionamento de recursos e investimentos obedece à lógica da guerra fiscal e da “especialização” regressiva. Também é importante frisar que no plano das Unidades Federadas, principalmente nordestinas, essa desconcentração significou aumento das desigualdades regionais (GUIMARÃES, 2010).

¹⁵⁷ Índice formulado pelo IPEADATA com base nas PNADs: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

médio de todos os trabalhos aumenta de R\$ 1.102,04 para R\$ 1.475,57¹⁵⁸ no mesmo período, com crescimento anual de 2,96%.

Conforme a tabela 4, há uma diminuição anual do desemprego e aumento real da renda média que acompanha, fundamentalmente, o movimento de crescimento da economia. Diferentemente dos anos 1990, quando nos poucos momentos de crescimento não havia recuperação correspondente do nível de emprego, a partir de 2003 a participação da demanda interna na dinâmica econômica ocasionou um efeito multiplicador maior. O setor que teve maior acréscimo absoluto e maiores taxas de crescimento das ocupações¹⁵⁹ foi a construção civil com 3.386 milhão de ocupados a mais em 2013 do que em 2003 e taxa de crescimento anual de 4,5% para o período. Em segundo está o setor de serviços, com crescimento de 2,19% ao ano.

Tabela 4 – Evolução da taxa de desemprego e da renda média real* no Brasil, Áreas Metropolitanas e Áreas Urbanas não-Metropolitanas (2003/2012)

Ano	Geral		Áreas Metropolitanas		Áreas Urbanas não-Metropolitanas	
	Taxa de desemprego	Tx. Cresc. Renda média	Taxa de desemprego	Tx. Cresc. Renda média	Taxa de desemprego	Tx. Cresc. Renda média
2003	10,5	-6,6	14,1	-9,2	10,3	-5,9
2004	9,7	0,6	13,5	-0,9	9,2	1,2
2005	10,2	4,6	13,4	5,8	10,0	3,3
2006	9,2	8,1	12,1	5,0	8,8	9,1
2007	8,9	3,4	11,3	3,2	8,7	2,2
2008	7,8	2,5	9,6	-0,1	7,7	3,0
2009	9,1	2,5	10,7	3,0	9,1	2,3
2011**	7,3	9,4	7,9	9,4	7,6	7,1
2012	6,7	6,0	7,4	4,5	6,8	6,5

Fonte: Ipeadata/PNAD – IBGE

* Renda Média Real de todos os trabalhos em R\$ de outubro de 2012 – INPC

** A taxa de crescimento de 2011 se refere ao ano de 2009, pois 2010 foi um ano Censitário não sendo realizada a PNAD.

As implicações territoriais também foram importantes, especificamente para as metrópoles, que apresentaram diminuição do desemprego e sua aproximação à média nacional (Tabela 4). Embora os índices tenham melhorado, especificamente para a

¹⁵⁸ Dados reais a preços de outubro de 2012 – ipeadata

¹⁵⁹ Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no período de referência de 365 dias, por condição de atividade e de ocupação na semana de referência – PNAD (2003/2013).

RMSP, o aumento do emprego¹⁶⁰ entre 2003 e 2013 se deu fundamentalmente no setor de serviços (2,25% a.a.) e na construção civil (3,66% a.a.), em detrimento da indústria que teve um decréscimo de -0,17% a.a. Conforme Quadro 1, entre 2000 e 2012 a participação no valor adicionado bruto (VAB) da região metropolitana de SP no total do Estado apresentou uma leve queda (de 56,1% para 55,33%) que se deveu ao comportamento do setor industrial (de 52,4% para 46,8%).

Quadro 1 – Participação (em %) do Valor Adicionado Bruto (VAB) da Região Metropolitana de São (RMSP) no total do estado e participação do VAB dos cinco maiores municípios da RMSP no total da RMSP por setores econômicos – 2000 e 2012

2000				
Unidades Territoriais	Agropecuária % RMSP/SP	Indústria % RMSP/SP	Serviços% RMSP/SP	VAB RMSP/SP
RMSP	2,4	52,4	58,9	56,1
% 5 maiores municípios/RMSP				
São Paulo	8,2	59,7	69,2	66,3
Guarulhos	2,5	6,7	5,1	5,6
São Bernardo do Campo	1,1	6,3	3,3	4,2
Santo André	0,3	3,9	2,8	3,1
Osasco	0,1	2,1	4,1	3,5
Demais Municípios da RMSP/RMSP	87,9	21,3	15,5	17,2
2012				
Unidades Territoriais	Agropecuária % RMSP/SP	Indústria % RMSP/SP	Serviços% RMSP/SP	VAB RMSP/SP
% RMSP/SP	1,7	46,8	59,6	55,3
% 5 maiores municípios/RMSP				
São Paulo	5,6	54,6	66,2	63,7
Guarulhos	1,6	7,0	5,3	5,6
São Bernardo do Campo	1,2	7,4	3,4	4,3
Santo André	0,3	3,0	2,3	2,4
Osasco	0,2	2,1	5,5	4,8
Demais Municípios da RMSP/RMSP	91,1	25,9	17,4	19,2

Fonte: Fundação Seade; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Elaboração própria.

Esse fenômeno de redução da participação da indústria metropolitana, contudo, se manifesta especificamente dentro da região. Ainda com base no quadro 1, dentre os maiores municípios (acima de 500 mil habitantes) da metrópole, São Paulo e

¹⁶⁰ Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no período de referência de 365 dias, por condição de atividade e de ocupação na semana de referência – PNAD (2003/2013).

Santo André reduzem tal participação, enquanto em São Bernardo e em Osasco há um aumento. No que se refere à construção civil, infelizmente não se tem dados secundários oficiais que apontem o comportamento do valor adicionado. Como forma de contornar esse obstáculo, no quadro 2, enfatiza-se a geração de empregos formais no segmento de edificações como uma aproximação da dinâmica (intra)metropolitana desse segmento. A variação dos postos formais de em São Paulo ficou abaixo do patamar brasileiro, mas ainda assim em nível elevado. Nesse sentido, destaca-se o desempenho da RMSP em relação ao total do estado.

Quadro 2 – Postos formais de trabalho no segmento de edificações e variação relativa (em %) – Brasil, São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e municípios selecionados, 2006 e 2013

Unidades Territoriais	total		Var. % 2006/13
	2006	2013	
Brasil	630.410	1.351.652	114,4
São Paulo	152.102	263.706	73,4
RMSP	82.476	145.706	76,7
% 5 maiores municípios RMSP			
São Paulo	66.027	115.957	75,6
Guarulhos	2.390	2.585	8,2
São Bernardo do Campo	1.290	3.343	159,1
Santo André	2.469	3.573	44,7
Osasco	651	1.328	104,0
Demais Municípios da RMSP	9.649	18.920	96,1

Fonte: RAIS/MTE – Elaboração própria.

A evolução dos postos formais de trabalho dentre os maiores municípios metropolitanos revela que, à exceção de Guarulhos, todos tiveram um expressivo crescimento do número de vínculos formais nesse segmento, inclusive São Paulo com uma expansão de 75% no período. Assim, as transformações na economia e no mercado de trabalho nacional e metropolitano refletirão nas mudanças na urbanização e as condições de habitação da população, ambos tratados nas seções a seguir.

2.2.1. Urbanização e déficit habitacional nos anos 2000.

A urbanização brasileira na primeira década dos anos 2000 passou por transformações importantes, alinhadas às mudanças econômicas descritas

anteriormente. Houve uma redução nas taxas de crescimento anual da população¹⁶¹ e uma diminuição no ritmo das migrações internas. Ademais, o crescimento das cidades de estratos intermediários¹⁶² foi mais expressivo do que o crescimento metropolitano, ampliando a tendência de desconcentração da população na década de 1990. Isso significou, de um lado, o adensamento das redes urbanas regionais, o aumento das migrações de retorno entre as regiões (principalmente do fluxo São Paulo - Nordeste) e da rotatividade dos movimentos populacionais, onde não são mais contingentes populacionais que se deslocam em direção a um polo nacional, mas movimentos contínuos e, muitas vezes reversíveis, entre áreas de expulsão e retenção de migrantes¹⁶³. De outro, uma diminuição no ritmo de crescimento da maioria das metrópoles e mudanças na dinâmica interna metropolitana que, apesar de apresentar taxas de crescimento menores que a média nacional, teve, internamente, o crescimento marcado pelas maiores taxas nos municípios periféricos em contraposição ao baixo crescimento do município sede¹⁶⁴.

No entanto, ainda que haja desconcentração territorial da produção e novos determinantes dos movimentos populacionais, isso não significou grandes mudanças na “crise urbana”, tendo, por vezes, significado extensão dela. O fato das cidades nas regiões do agronegócio, da mineração, as cidades médias etc. reproduzirem, em diversos graus, os problemas urbanos tidos como “tipicamente metropolitanos” é um indicativo disso (MACEDO, 2010).

Assim, o modelo de crescimento baseado na produção/exportação de *commodities*; aumento do crédito; câmbio valorizado; etc., mesmo que tenha ampliado o horizonte de consumo das famílias, não foi capaz de resolver nem o problema da infraestrutura urbana (cujo melhor exemplo é a mobilidade, onde os investimentos foram insuficientes e pontuais – como no caso da Copa do Mundo), nem o problema da

¹⁶¹ A redução do crescimento vegetativo se deveu à queda na fecundidade (de 2,4 filhos por mulher em 2000 para 1,8 em 2010), em função da diminuição correlata da taxa de natalidade (que entre 2000 e 2010 foi 20,86 e 15,88 por mil habitantes) e pela queda ter sido menos acentuada nas taxas de mortalidade (6,68 para 6,03 por mil habitantes).

¹⁶² Sobre a dinâmica econômica e o crescimento das cidades médias ver Macedo (2010).

¹⁶³ Sobre isso ver Baeninger (2012).

¹⁶⁴ Conforme trabalho de Baeninger e Peres (2011, p.640) as taxas de crescimento populacional das metrópoles brasileiras (antigas) caem de 2% ao ano entre 1991 e 2000 para 0,99% ao ano entre 2000 e 2010, enquanto os dados para o Brasil foram, respectivamente de 2,44% e 1,55% para a população urbana. As mesmas autoras mostram as taxas de diferenciadas no interior das RMs. Exceto o caso do Rio de Janeiro – que apresenta as menores taxas para ambas denominações – as taxas para os municípios periféricos são aproximadamente o dobro das taxas dos municípios sede.

moradia (que, como discutido, tem restrições estruturais de oferta, financiamento de longo prazo, demanda, especulação fundiária, etc.).

Em uma primeira aproximação pode-se dizer que as condições gerais melhoraram, mas estão longe de significar um ponto de inflexão do problema. Entre 2000/2009, por exemplo, houve crescimento dos domicílios improvisados¹⁶⁵, porém a taxas menores que o crescimento da população urbana, respectivamente de 0,76% e 1,56% ao ano. Tal movimento contrasta com os dados dos períodos anteriores, mostrando que as melhoras econômicas e sociais tratadas na seção anterior (principalmente aumento da renda disponível e do crédito) assim como apresentam um efeito regional, também tendem a melhorar as condições de moradia urbana, uma vez que aumenta a possibilidade de benfeitoria nos imóveis, do aluguel de casas e apartamentos, etc. No entanto, isso só pode ser verificado empiricamente com a observação de indicadores mais precisos.

No âmbito da habitação, os indicadores que melhor evidenciam as carências de moradias são o déficit habitacional e a inadequação de domicílios. O primeiro é estimado (hierarquicamente) em função de quatro variáveis: domicílios precários; coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo de domicílios alugados¹⁶⁶. Qualquer domicílio que apresentar pelo menos uma dessas características é considerado no cômputo do déficit, o qual retrata a necessidade direta de unidades habitacionais adicionais para atender às famílias. Já a inadequação é a classificação dos problemas dos domicílios que não se encontram em situação de déficit, ou seja, são problemas na qualidade dos imóveis (infraestrutura, luz, água, esgotamento sanitário e adensamento excessivo de domicílios próprios, banheiro, coleta de lixo, etc.) e que poderiam ser resolvidos sem a necessidade adicional de moradia.

¹⁶⁵ Dados das PNADs do período 2000/2009. Domicílios improvisados: são aqueles localizados em prédios não residenciais (lojas, fábricas, etc.), desde que não tenham dependências destinadas exclusivamente para fins de moradia (quarto e cozinha). Também serão registrados como Improvisado os seguintes locais que estejam servindo de moradia a pessoas ainda que em caráter transitório: prédio em construção, servindo de moradia a pessoal da obra; embarcação, carroça, vagão de estrada de ferro, etc. tenda, barraca, gruta, ponte, pátio de estação de estrada de ferro, marquise de edifício, etc. que estejam servindo de abrigo na data da pesquisa (IBGE).

¹⁶⁶ Para detalhes da classificação das variáveis ver FJP (2013). Os domicílios precários são divididos em domicílios improvisados (desde habitações em locais não residenciais, como edifícios de comércio, até domicílio sob a ponte, carros abandonados, etc.) e domicílios rústicos (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e com condições de insalubridade). Em linhas gerais a coabitação diz respeito às famílias secundárias em um domicílio que querem constituir domicílio próprio (casais que vivem com os pais e querem ter casa própria, por exemplo); O ônus excessivo com aluguel é medido para famílias com renda domiciliar “sem rendimentos” ou de 0 a 3 salários mínimos que dispendem mais de 30% de sua renda com aluguel; E o adensamento excessivo de domicílios alugados considera os domicílios cuja ocupação dos cômodos é igual ou superior a três indivíduos.

Essa distinção é importante para o desenvolvimento da pesquisa empírica porque delimita melhor as várias ideias sobre a falta de moradia: se ela está restrita à necessidade de novas unidades, se ela pode ser suprida por ações de melhora das condições de casas já existentes ou de infraestrutura urbana, se há ou não sobre ou subestimação do déficit em cada abordagem sobre o assunto, etc. Para entender melhor a questão consultou-se as principais pesquisas do país como a da Fundação João Pinheiro (FJP), da Caixa Econômica Federal (de demanda habitacional) e, para o Estado de São Paulo, as da Fundação SEADE/ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e do Sindicato da Construção Civil/SP (Sinduscon/SP) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas/SP¹⁶⁷.

Entre todos, os estudos da FJP são os mais completos e de metodologia mais desenvolvida. Segundo Alves e Cavenaghi (2006), as principais críticas metodológicas são: a) encarar qualquer forma de coabitação como déficit (situação que mudou a partir de 2007 pela incorporação de novas perguntas nas pesquisas); b) não incluir na pesquisa os domicílios não ocupados disponíveis para venda e aluguel no cômputo do déficit; c) considera inadequada toda habitação com mais de 50 anos sem verificar objetivamente o estado de conservação do imóvel.

Ademais, há uma incompatibilidade na comparação dos números: em relação às pesquisas que usam os dados do Censo Demográfico e das PNADs (cujo caráter e abrangência das amostras são completamente distintos), ou seja, as pesquisas referentes ao ano de 2000 e 2010 não são compatíveis com as pesquisas de 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012; em relação às pesquisas dos Censos de 2000 e 2010, em função de mudança metodológica do cálculo das variáveis e de o cálculo para 2000 não ter sido feito para todos os municípios¹⁶⁸. Ainda assim, são os estudos de maior alcance (que apresentam dados municipais e metropolitanos), mesmo que não permitam, para

¹⁶⁷ O estudo do SEADE apresenta resultados interessantes que agregam à análise do déficit em si as projeções sobre a demanda futura até 2023. Segundo Nakano (2010), já na elaboração do PlanHab considerava-se as projeções futuras de demanda realizadas por pesquisadores do CEDEPLAR-MG, abrindo a possibilidade de pensar com maior eficácia o planejamento e a política habitacional no país. Apesar de ser um estudo bastante completo, ele também não desagrega os dados estaduais, ou seja, não dimensiona a gravidade do problema metropolitano. No caso dos estudos da Sinduscon/FGV, podemos destacar as críticas realizadas por Azevedo e Araújo (2007, p.249), os quais, em comparação com as pesquisas da FJP, têm uma metodologia que tende a superestimar o déficit ao considerar a inadequação ou demanda por melhoria um déficit quantitativo, ou seja, necessidade de novas unidades. Segundo os autores, esses estudos reduzem a questão da habitação à construção, isto é, aos interesses de expansão do setor de edificações.

¹⁶⁸ Sobre isso ver FJP (2013).

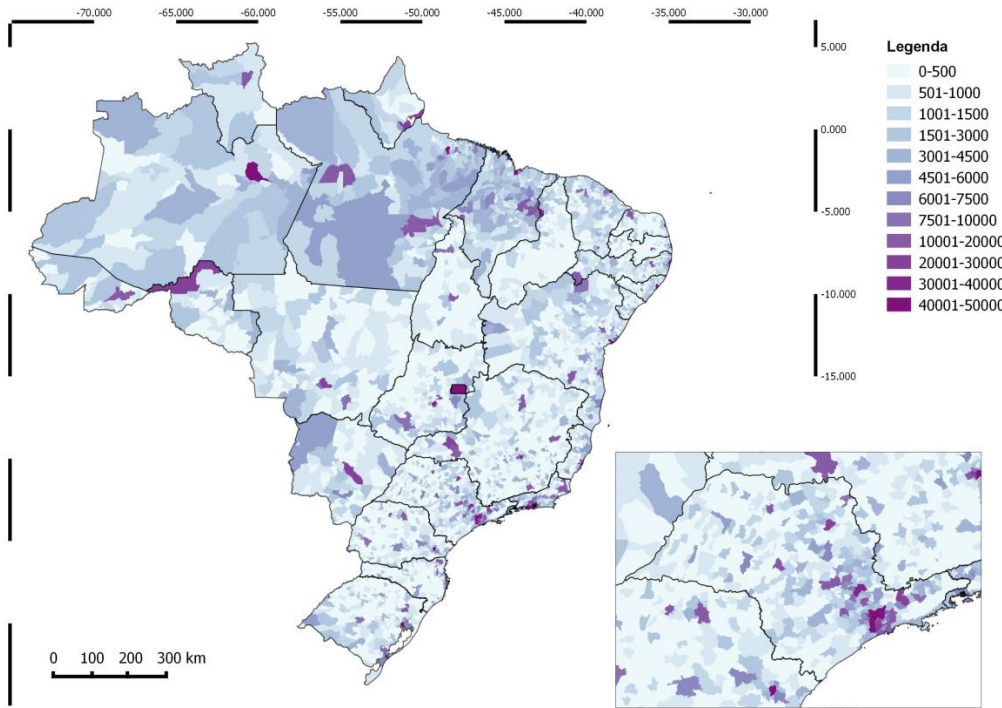
um período mais longo, a observação precisa da evolução histórica do déficit. Além disso, a desagregação dos dados muda nos anos pesquisados, fazendo com que a análise mais acurada de regiões específicas, como as metropolitanas, se torne precária.

Destarte, para a análise do déficit este estudo empregou as pesquisas da Fundação João Pinheiro. Para um diagnóstico do problema se utilizará fundamentalmente a pesquisa de 2010, considerando que seus resultados são os mais precisos – em função da pesquisa base ser o Censo e incluir todos os municípios – e que eles refletem o estoque do déficit no início do PMCMV. As pesquisas de 2007 a 2012 serão utilizadas para mostrar a variação do déficit nos primeiros anos do PMCMV. Com a finalidade de não perder de vista as especificidades regionais, utilizou-se para a análise nacional o déficit total, não apenas urbano já que os graus de urbanização diferem bastante.

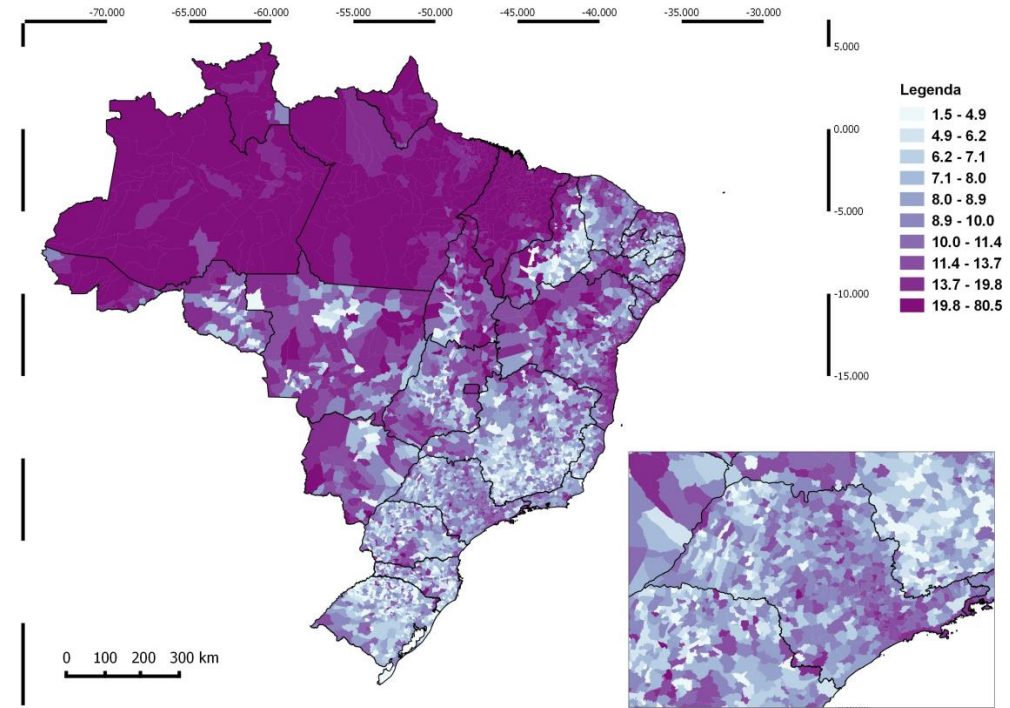
A figura 1 mostra a espacialização do déficit (por município), confirmando que, em termos absolutos, a falta de moradia é um problema metropolitano. O padrão de concentração espacial do excedente econômico sob relações de superexploração produziu no Brasil, historicamente, um déficit habitacional de aproximadamente 6,94 milhões unidades, 12,08% dos domicílios totais do país, localizado principalmente na região Sudeste. O município que concentra a maior proporção do déficit nacional é São Paulo, seguido – em ordem decrescente – dos municípios do Rio de Janeiro, Brasília, Salvador, Manaus, Fortaleza, Belo Horizonte, Belém, Recife, Goiânia, Guarulhos e Curitiba: somados estes representam 20,23% do total do déficit do país, enquanto englobam 19,2% da população. As demais capitais concentram a maior parte do déficit dos respectivos estados, sendo as únicas exceções Santa Catarina (onde o maior déficit está em Joinville) e Espírito Santo (onde o déficit de Vitória é superado pelo de outros municípios da região metropolitana – Vila Velha e Serra).

Figura 1 – Déficit Absoluto e Déficit Relativo (%) – Municipal (2010).

Déficit Habitacional Absoluto - Municipal



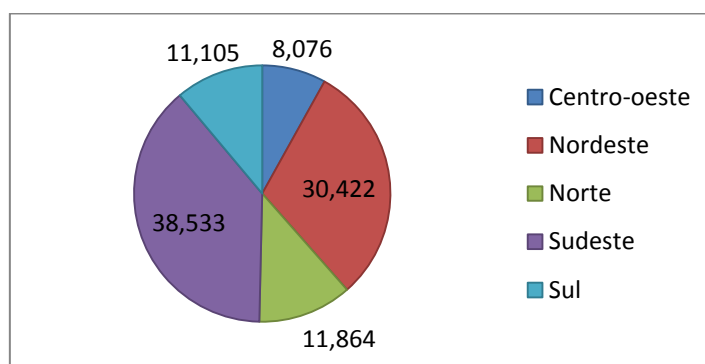
Déficit Habitacional Relativo (%) - Municipal



Fonte: Elaboração Própria com dados da Fundação João Pinheiro

Ademais, os municípios que dividem as primeiras posições no ranking com as capitais estaduais e regiões metropolitanas são as capitais regionais de outras RMs ou pertencentes a aglomerados (como Campinas, Santos, Uberlândia, Juiz de Fora, Santarém, Londrina, Feira de Santana, Parauapebas, Petrolina, Niterói, etc.). Destacado na Figura 1, o estado de São Paulo representa 21,5% do déficit do país e a RMSP 53,0% do total do estado, o que reforça o diagnóstico anterior. Considerando a participação das Grandes Regiões do Brasil no total do déficit (conforme gráfico 1), o maior percentual encontra-se no Sudeste (38,5%), seguido do Nordeste (30,4%), Norte (11,9%), Sul (11,1%) e Centro-Oeste (8,1%).

Gráfico 5 – Participação das grandes Regiões Brasileiras no Total do Déficit Nacional (%) – 2010



Fonte: Elaboração Própria com dados da FJP (2013).

Em termos relativos (déficit habitacional/total de domicílios), no entanto, a fisionomia do déficit muda e revela não apenas que a moradia é um problema generalizado, como também incorpora as disparidades regionais do país. Isso, de um lado, é resultado do desenvolvimento desigual das regiões, que foram engajadas à economia nacional baseadas em distintas estruturas produtivas e relações de produção. De outro, em função das políticas habitacionais terem privilegiado o Centro Sul, o que agravou a situação das regiões periféricas mais pobres ao longo da história. Exemplo disso são os diferenciados processos de urbanização que resultaram em déficits qualitativamente distintos como veremos adiante. No que tange a estrutura produtiva, além das desigualdades mencionadas na seção 1 deste capítulo, especificamente no caso da produção de moradias Bertasso (2011) alerta para o diferencial de produtividade da construção entre as regiões, ou seja, as condições de oferta não são homogêneas,

havendo relevantes diferenças de produtividade e de atenção do mercado formal. Nas regiões mais pobres o mercado formal concentrara-se ainda mais nos estratos de alta renda.

No que se refere às condições que influenciam o acesso à moradia, a desigualdade de rendimento mediano¹⁶⁹ domiciliar das regiões não é aspecto único, porém pode ilustrar melhor o nível de desigualdade, principalmente a partir do momento em que o acesso à moradia significa, basicamente, acesso ao financiamento. Conforme a tabela 5, no meio urbano brasileiro o rendimento mediano domiciliar¹⁷⁰ em 2010 foi de R\$ 1.350,00, estando Norte e Nordeste abaixo desse valor e as demais regiões acima. Nos casos extremos, isso mostra, por exemplo, que metade da população nordestina recebia, em 2010, até 60% do rendimento mediano da região Sul.

No caso da população mais propensa a enquadrar o déficit urbano – que vive nos Aglomerados Subnormais – a tabela 5 também mostra que o rendimento mediano individual em 2010 foi bem menor que o rendimento mediano urbano como um todo¹⁷¹: comparativamente, para o Brasil, o rendimento no meio urbano foi de R\$ 510,00 e nos aglomerados subnormais de R\$ 370,00. Nas grandes regiões a variável urbana ficou próxima à média nacional (com exceção do Sul que tem um rendimento mediano urbano de R\$ 650,00). No entanto, nos aglomerados subnormais a desigualdade aumenta sobremaneira: no Norte e Nordeste o rendimento mediano individual foi de R\$ 200,00, no Sudeste R\$ 500,00 e no Sul e Centro-Oeste R\$ 510,00. Destarte, além das desigualdades regionais serem grandes, esses dados indicam que para a população mais vulnerável ela é ainda maior (metade da população dos aglomerados nordestina ou nortista recebia até 39,2% do rendimento mediano do Sul e Centro-Oeste no mesmo nível territorial). Portanto, em que pese o diferencial do custo de vida intra e inter-regional, pode-se dizer que a população, em cada espaço, terá condições diferenciadas para pagar o aluguel, a parcela do financiamento, etc.

¹⁶⁹ Mediana é uma medida de tendência que indica o valor central de uma amostra de dados.

¹⁷⁰ Dados referentes à Tabela 3345 (Censo 2010) - Valor do rendimento nominal mediano mensal dos domicílios particulares permanentes urbanos.

¹⁷¹ Valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade em domicílios particulares ocupado em aglomerados subnormais – tabela 1428 – Censo Demográfico 2010.

Tabela 5 – Rendimento mediano nominal dos domicílios e indivíduos da área urbana e dos aglomerados subnormais no Brasil e Grandes Regiões (2010) em R\$.

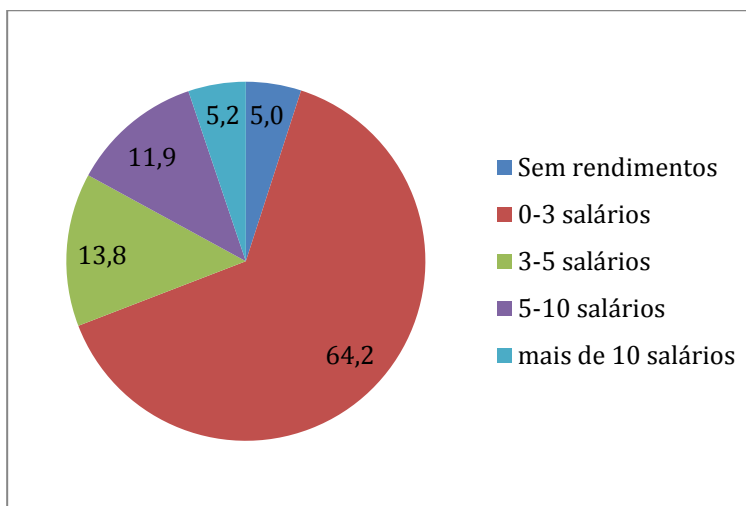
Região	Rendimento Mediano domiciliar em áreas Urbanas	Rendimento mediano Individual urbano	Rendimento mediano Individual nos aglomerados subnormais
Brasil	1.350	510	370
NO	1.020	500	200
NE	978	510	200
SUL	1620	650	510
SE	1530	510	500
CO	1500	510	510

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico – 2010.

No que se refere às classes de renda, o gráfico 6 ilustra a preponderância do déficit nos domicílios que apresentam rendimentos entre 0 e 3 salários mínimos, correspondendo a 64,2% do total do país (aproximadamente 4,4 milhões). Os domicílios sem rendimento são 5% do total do déficit; enquanto de 3 a 5 salários mínimos são 13,87%; de 5 a 10 são 11,9%; e mais de 10, apenas 5%. Em termos regionais, o Nordeste apresenta maior proporção do total do seu déficit nos domicílios com renda de até 3 salários – 72,7%, enquanto o Sul tem 59,1% do déficit nesta faixa. Nas demais regiões as participações são de 60,3% para o Sudeste e 61,5% no Norte e Centro-Oeste, apontando novamente para o fato de que as desigualdades regionais são fundamentais para entender o meio urbano das regiões no Brasil.

Cabe ressaltar que, segundo os dados do Censo de 2010, dentre o total de domicílios urbanos brasileiros, 15% (7,5 milhões) tem rendimento de até 1 salário mínimo, 22,11% (10,9 milhões) entre 1 e 2 salários e 16,0% entre 2 e 3 salários mínimos (7,8 milhões). Isso aponta que dentro da faixa de renda mais baixa do cálculo do déficit e da política habitacional há, possivelmente, uma concentração dos problemas na população de até 2 salários. Isso é importante, pois, como se destacará adiante, quando as políticas tendem a se concentrar nos limites superiores das faixas de renda (por pressão do mercado ou exigências de sustentabilidade dos fundos públicos de financiamento) acabam por continuar não resolvendo o problema de parte relevante da população – fato que as estatísticas do déficit e das unidades contratadas não captam.

Gráfico 6 – Participação dos Estratos de Renda no déficit total do Brasil (%).

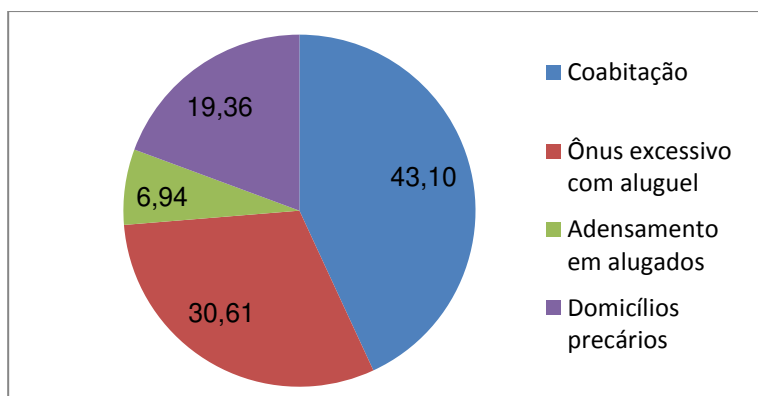


Fonte: Elaboração Própria com dados da FJP (2013).

Segundo a RAIS 2010, as principais ocupações (com vínculos formais de trabalho) entre 0 e 3 salários no Brasil são: auxiliares administrativos, vendedores de lojas e supermercados, trabalhadores de manutenção de edifícios, de limpeza, ajudante de obras, alimentadores de linhas de produção, porteiros, vigias, garçons, copeiros, recepcionistas, motoristas de carga, cozinheiros, técnicos de enfermagem, etc. Isso ilustra o fato de a habitação ser um problema que, principalmente a partir da urbanização caótica, não se restringe apenas aos “marginalizados” ou sem inserção produtiva.

Sobre os componentes do déficit habitacional (gráfico 7) os mais significativos para o total do país são a coabitação (43,1%) e o ônus excessivo com aluguel (30,6%), seguido dos domicílios precários (19,4%) e do adensamento excessivo nos domicílios alugados (6,9%).

Gráfico 7 – Participação dos Componentes no total do Déficit Habitacional do Brasil (%)



Fonte: Elaboração Própria com dados da FJP (2013).

O que se deduz observando a participação de cada um desses componentes do déficit pela faixa de renda é que a forma de resolução do problema habitacional dos estratos é distinta: a coabitação prepondera como forma de déficit nos estratos superiores (para o total do déficit do estrato de 3 a 6 salários 76,2% responde à coabitação e para o estrato de 6 a 10 o número é de 86,5%). Para o estrato sem rendimentos, os domicílios precários são mais significativos (42,8%) seguido do ônus excessivo com aluguel (42,2%). Nos domicílios de 0 a 3 salários as participações são, em ordem decrescente, o ônus excessivo com aluguel (44,4%), a coabitação (26,2%), os domicílios precários (23,3%) e o adensamento (6,9%). Como os componentes do déficit são hierarquizados, não se pode dizer que a família que vive em um domicílio precário não sofra, por exemplo, com a coabitação, ou que a que sofre com a coabitação, no caso sem rendimentos ou 0 a 3 salários, não sofra com o ônus excessivo com aluguel, etc. Dessa maneira, o problema para as menores faixas de renda não é apenas quantitativamente maior, mas qualitativamente distinto, uma vez que ao sofrerem mais com a pior das carências (os domicílios precários) ainda estão suscetíveis às demais formas de déficit e, pelos locais que tendem a ocupar, estão mais sujeitos aos desastres ambientais (meteorológicos ou urbanos).

2.2.2. O Déficit Habitacional na RMSP

Na história do desenvolvimento brasileiro, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) comandou o processo de concentração espacial da produção e da

população. No seu auge (1970) a RMSP foi responsável por 43,5% do Valor de Transformação Industrial na indústria paulista e 16% da população brasileira. Durante os anos 1980, 1990 e 2000, no entanto, novas determinações socioeconômicas (reestruturação produtiva e patrimonial das empresas, desconcentração produtiva, deslocamento espacial das empresas, perda na participação do emprego industrial, desindustrialização, etc.) culminaram em uma maior desconcentração das atividades, seja em direção a outros municípios paulistanos, seja em direção a outras unidades federadas¹⁷². Disso resultou uma diminuição das participações referidas acima, quando a transformação industrial cai para 16,9% em São Paulo e a população para 12,2% da população nacional.

Isso tornou mais complexa a divisão do trabalho no interior da metrópole, bem como o tratamento dos problemas socioeconômicos e ambientais nessa escala, onde convivem municípios que possuem arrecadação alta e municípios cuja capacidade de gasto depende fundamentalmente de transferências de outros entes federados e não da arrecadação própria¹⁷³. Segundo Furtado et al (2013, p.298-299) a arrecadação per capita dos municípios das periferias metropolitanas não chegou, em 2010, à metade da dos municípios sede, mesmo abrigando parte importante da população que se desloca em função da dinâmica de toda a região. Outro agravante é que os critérios que destinam recursos do Fundo de Participação de Municípios consideram como regra base o inverso do tamanho da população e do PIB per capita estadual, ou seja, tendem a privilegiar, relativamente, os municípios menores e a penalizar os municípios maiores, mas com sérios problemas urbanos, principalmente os de arrecadação reduzida como as cidades dormitório.

Especificamente para a RMSP Furtado et al (2013, p.298-299) mostram que, apesar de um aumento na arrecadação entre 2000 e 2010, as receitas orçamentárias per capita dos municípios periféricos foram de 60% em relação à sede metropolitana. Portanto, entre outros motivos, as linhas acima exemplificam que nas regiões metropolitanas – e aglomerados urbanos – o problema habitacional extrapola os limites

¹⁷² Sobre o processo de desconcentração espacial da população na metrópole ver Cano (2008) e Cano et alii (2007d).

¹⁷³ Os governos municipais têm à disposição recursos de várias ordens: participação no ICMS, no IPVA e no IPI; a totalidade do ISS e do IPTU; e recursos transferidos de outros entes federados, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

municipais e mostra uma desigualdade interna no tratamento das condições de realização de políticas públicas.

Como já abordado no capítulo 1, o processo de acumulação significou, além da concentração social do capital (que intensifica a divisão social do trabalho), a conformação dos meios para reunir no espaço as forças sociais da cooperação, ou seja, a urbanização¹⁷⁴. Smolka (1983) atenta para o fato de que, no Brasil, esse processo resultou em um espaço urbano de baixa densidade de ocupação do solo, com grandes distâncias relativas, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento da eficiência da administração pública. Villaça (1998) analisa criticamente alguns destes processos para diversas metrópoles brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre), mostrando que o resultado foi não só a segregação forçada – da constituição das periferias urbanas – como também a auto-segregação. Assim, a metropolização concentrou os recursos e sua aplicação no território, produzindo socialmente a cidade e a localização (como valores de uso), mas subordinadas a uma forte ideologia de apropriação rentista e desigual¹⁷⁵ (como valores de troca).

Na escala metropolitana, o limite geográfico é fortemente influenciado pelas relações entre o mercado de trabalho e os deslocamentos diários dos trabalhadores no espaço. Estes são também aspectos centrais da integração urbana, ainda mais em contexto de diferenciação sistemática entre o local de trabalho e o de moradia. Nas palavras de Smith (1998, p.199), “A diferenciação interna do espaço urbano determina as condições concretas sobre as quais se constrói a expansão urbana”. A metrópole, por conseguinte, terá forma específica de expansão no subdesenvolvimento, impondo desgaste elevado aos trabalhadores de distintas faixas de renda, principalmente através do prolongamento da jornada de trabalho frente às condições de transporte¹⁷⁶ e moradia (capítulo 1).

Na metrópole paulista, por exemplo, entre 1997 e 2007 o tempo médio dos deslocamentos diários na região aumentou: para o transporte coletivo, 6 minutos, para o transporte individual 4 minutos, para os deslocamentos a pé 1 minuto e bicicleta 3

¹⁷⁴ Nas palavras de Neil Smith (1988) A acumulação de capital não é somente a acumulação do proletariado, como disse Marx, mas a acumulação do proletariado em certos lugares de produção (p.182).

¹⁷⁵ Sobre a produção da cidade como produção de localização ver Villaça (1998).

¹⁷⁶ Sobre isso ver Villaça (1998 e 2011).

minutos (tabela 6). Isso não parece muito, mas ao observar os tempos máximos que a população leva para se deslocar de transporte coletivo ou individual, o problema fica aparente: em dez anos aumentaram, respectivamente, 40 e 65 minutos. Ainda nesse sentido, estudo do IBOPE (a partir do Censo de 2010) revela que 25% dos paulistanos levam entre 1 e 2 horas para se deslocar de casa até o trabalho (apenas na ida) e que 6% deles levam mais que 2 horas (estes concentrados em partes da zona sul e leste da cidade)¹⁷⁷.

Tabela 6 – Tempo médio diário de viagem (minutos) por tipo de transporte (1997 e 2007)

Ano	min/max	Coletivo	Individual	A pé	Bicicleta
1997	Max	170	75	60	110
	Min	30	12	5	3
	Total	61	27	15	23
2007	Max	210	140	69	120
	Min	20	10	5	5
	Total	67	31	16	26

Fonte: Pesquisa de Origem e Destino - Cia Metropolitana de São Paulo (1997/2007).

Portanto, principalmente na metrópole, a histórica periferização da moradia e a péssima qualidade do sistema de transporte (diferenciada, obviamente pelo acesso, renda, legalidade, etc.) impõem questões adicionais para a política habitacional. Este trabalho não tratará este tema diretamente, mas sustenta-se que é cada vez mais indispensável que se pense essas duas variáveis (transporte e moradia) juntas (como, aliás, sugere a maioria dos estudos críticos sobre o urbano) e, dessa forma, que os indicadores de déficit habitacional considerem o tempo de deslocamento casa/trabalho como um dos fatores das condições de habitação. As perguntas adicionadas ao Censo de 2010 sobre o deslocamento (tempo gasto) para o trabalho permitem avançar nessa direção.

Para a análise do déficit da Região Metropolitana de São Paulo utilizou-se os dados referentes à situação de domicílio exclusivamente urbana, uma vez que a análise do PMCMV se dará fundamentalmente com base na Política Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Em termos absolutos (Figura 2), o Déficit na RMSP está concentrado no município de São Paulo (59,9%), seguido de Guarulhos (6,5%), Osasco (4,0%), São

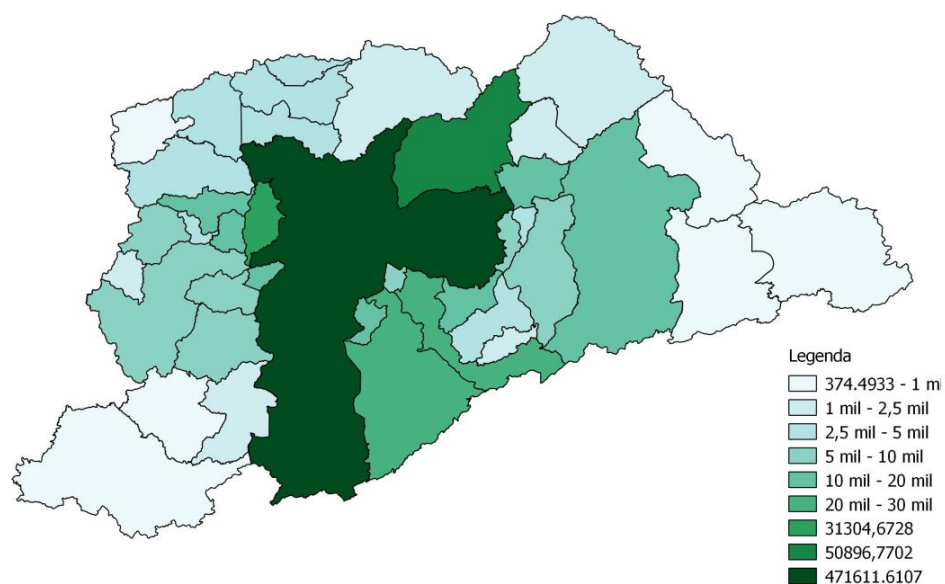
¹⁷⁷ Ibope: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/68-dos-paulistanos-levam-ate-uma-hora-para-ir-de-casa-ao-trabalho.aspx>

Bernardo do Campo (3,6%), Santo André (3,0%), Diadema (2,4%) e Carapicuíba (1,9%). Em termos relativos (déficit urbano/total de domicílios urbanos do município – figura 2), São Paulo continua tendo peso importante (13,3%), sendo que as taxas variam entre 16,02% em Diadema (a maior) e 9,24% em Francisco Morato (menor da região).

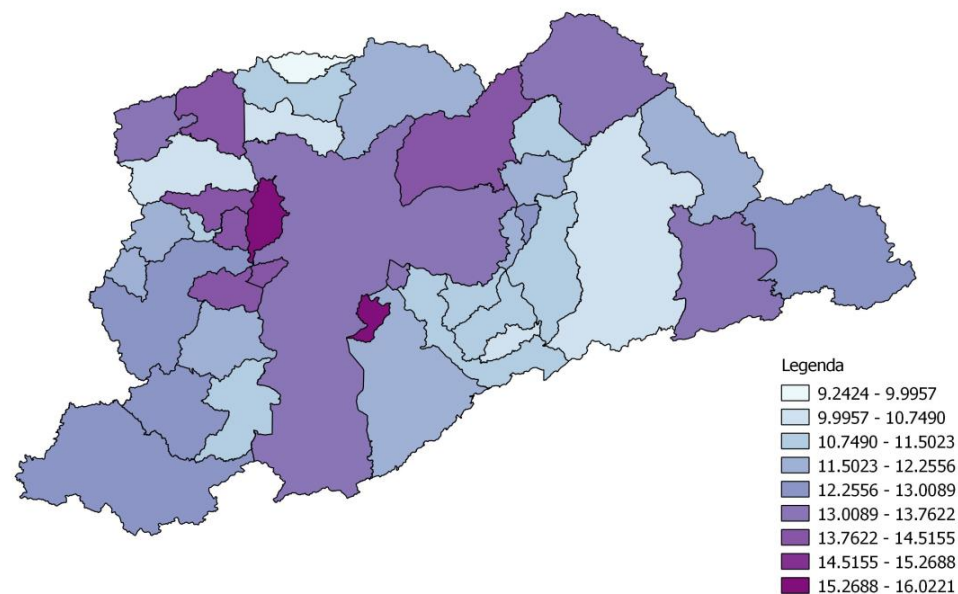
Ainda que os dados relativos mostrem que o problema habitacional é generalizado, como não há dados disponíveis em níveis territoriais mais desagregados (como os distritos ou bairros) não é possível observar com precisão a dinâmica interna dos municípios ou de áreas que abarquem mais de um município. Isso ajudaria explicar, sob os mesmos parâmetros, a segmentação do déficit e da periferização para além das fronteiras administrativas municipais.

Figura 2 – Déficit Absoluto e Déficit Relativo (%) da RMSP – Municipal (2010).

Déficit Habitacional Absoluto - 2010



Déficit Habitacional Relativo (%) - 2010



0 10 20 30 km

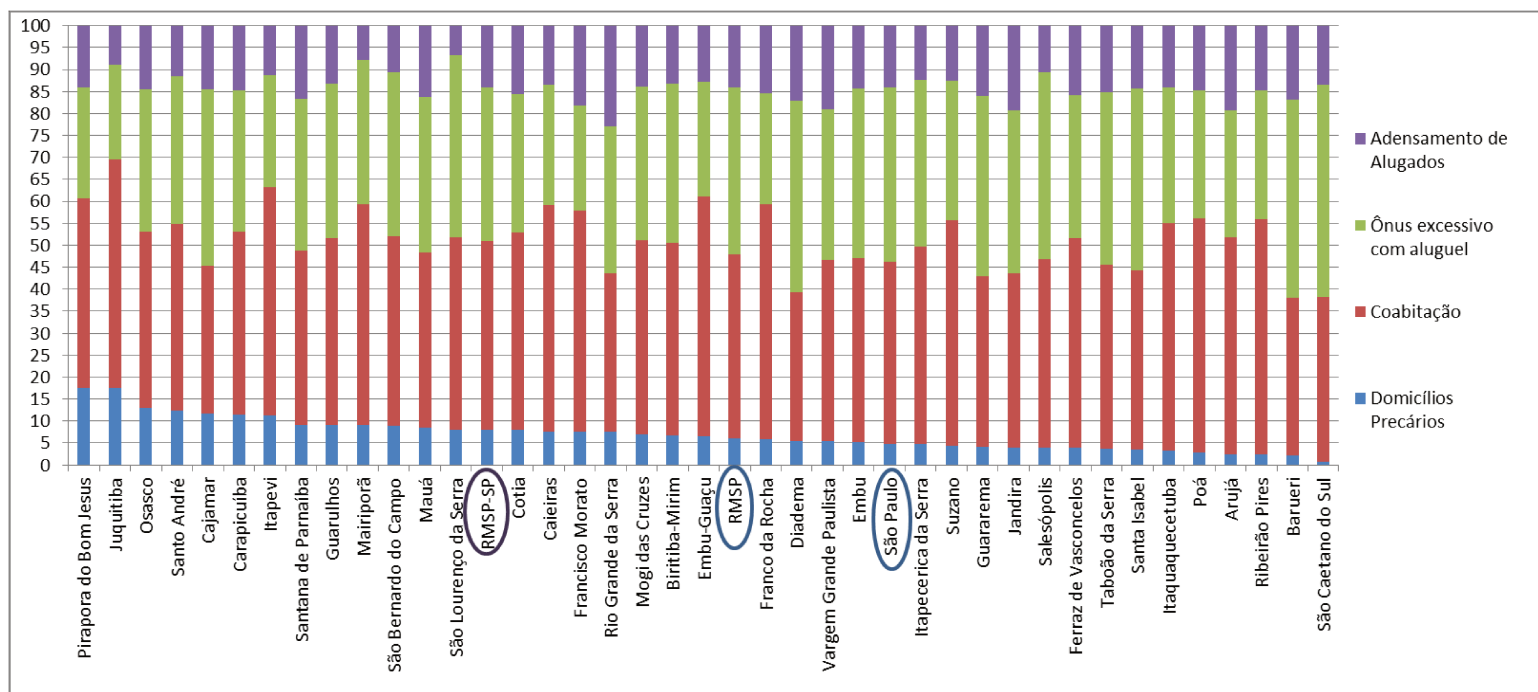


Fonte: Elaboração Própria com dados da Fundação João Pinheiro (2010)

Exemplo disso é o fato de que existem diversos movimentos de ocupação das periferias, não apenas aquele relacionado aos mais evidentes, como os de expulsão da população pobre para áreas afastadas ou de constituição de ocupações em lugares longínquos e precários. Deve-se considerar que, com o crescimento metropolitano, o movimento das classes médias também foi relevante, construindo uma periferização qualitativamente distinta para áreas mais integradas à cidade, assim como a constituição dos condomínios fechados, mostrando que a segregação não se conforma apenas no vetor centro/periferia¹⁷⁸.

O Gráfico 8 mostra a participação dos componentes do déficit habitacional no total dos déficits municipais, destacando em primeiro nível os domicílios precários:

Gráfico 8 – Participação dos Componentes do Déficit Habitacional no Déficit Total dos Municípios da RMSP (%)– 2010.



Fonte: Elaboração Própria com dados da FJP (2013).

O entendimento das diferenças intrametropolitanas quanto à localização e característica do déficit é complexo. De um lado, as atividades produtivas e do setor terciário possuem uma forte interrelação que extrapola a dinâmica estritamente municipal, inclusive se levarmos em conta a lógica referida anteriormente sobre local de

¹⁷⁸ Sobre o período recente ver Villaça (2011).

moradia/local de trabalho. De outro, as condições específicas dos municípios qualificam individualmente o problema do déficit, já que, por suas características sociais, econômicas, morfológicas e históricas, determinam internamente como será a produção do seu espaço.

Conforme gráfico 8, Osasco, Santo André, Guarulhos e São Bernardo do Campo, municípios historicamente ligados à atividade industrial e com rendas domiciliares superiores à maioria dos municípios da região¹⁷⁹, apresentam, ainda assim, alta participação no déficit de domicílios precários. Ao mesmo tempo em que, por exemplo, Ferraz de Vasconcelos e Itaquaquecetuba, notoriamente municípios mais distantes, com menor diversificação da estrutura econômica e com rendas médias menores¹⁸⁰, possuem uma menor incidência dessa categoria de déficit.

Dessa forma, a investigação sobre a precariedade da moradia na região e as características do déficit exigem esforço de pesquisa adicional, o qual deve levar em conta: a estrutura econômica; a forma com que ocorre a dinâmica imobiliária no interior dos municípios *vis-à-vis* o movimento geral metropolitano; a estrutura ocupacional e de rendimentos da população local; e a atuação das municipalidades frente ao problema habitacional e fundiário.

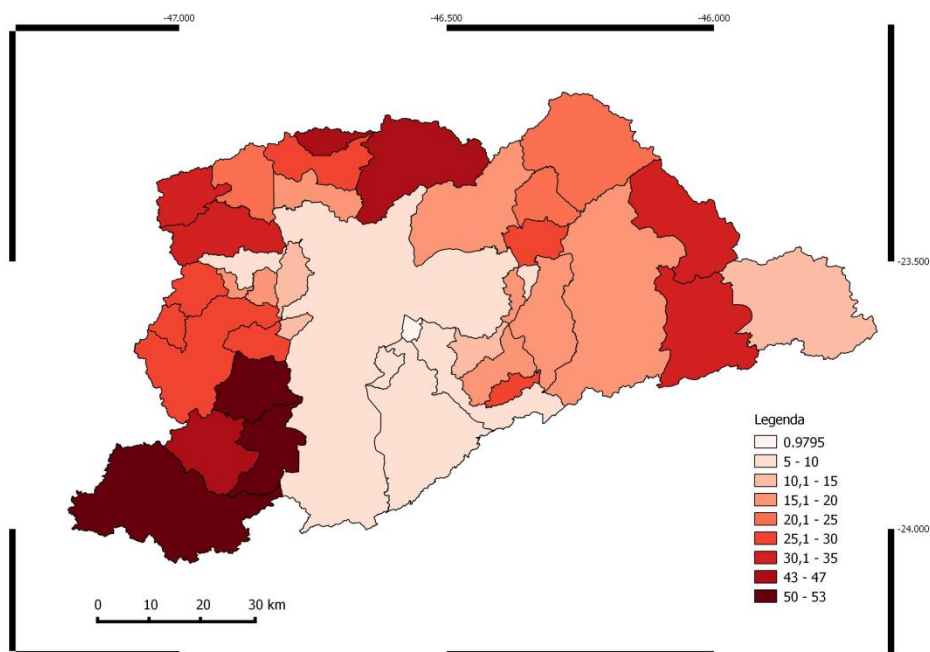
Cabe ressaltar ainda que a participação do adensamento excessivo dos imóveis alugados para a RMSP (14,5%) é muito maior do que a média brasileira (6,9%) o que mostra que as soluções habitacionais no espaço metropolitano são mais relacionadas às formas de cortiço, pensionato, aluguel de quarto, etc. Outro argumento que mostra a desigualdade das condições de vida no interior da RMSP é a inadequação de domicílios, ou seja, daqueles que não se encontram na situação de déficit, mas apresentam carência no que diz respeito à infraestrutura (água, luz, coleta de lixo, esgotamento sanitário, etc.). O mapa abaixo (figura 3) espacializa os dados relativos dos municípios, confirmando que, em que pese o elevado déficit do município de São Paulo (que tem maior peso na coabitação e ônus excessivo com aluguel) juntamente aos

¹⁷⁹ O rendimento domiciliar médio nominal mensal conforme o Censo Demográfico 2010 para esses municípios era de: Santo André R\$ 3.966,49; São Bernardo do Campo R\$ 3.761,84; Osasco R\$ 3.041,93; Guarulhos R\$ 2.661,79. Entre todos os municípios, os três primeiros encontram-se entre os municípios com as dez maiores rendimentos domiciliares da região, enquanto Guarulhos ocupa a décima quinta posição.

¹⁸⁰ O rendimento domiciliar médio nominal mensal conforme o Censo Demográfico 2010 para esses municípios era de: Ferraz de Vasconcelos R\$ 1.947,81; Itaquaquecetuba R\$ 1.692,74, respectivamente a oitava e segunda piores rendas domiciliares da região.

municípios industriais mais importantes (ABC, Osasco e Guarulhos), as condições de infraestrutura são piores localidades economicamente menos dinâmicas.

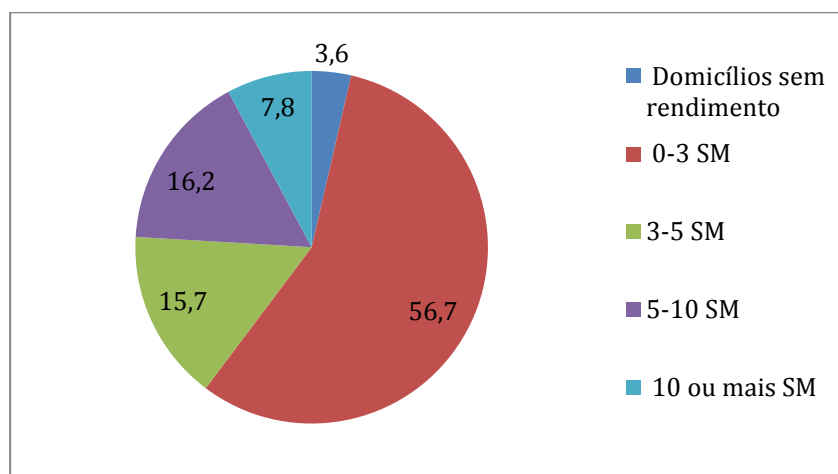
Figura 3 – Inadequação dos domicílios em relação ao total de domicílios nos municípios da RMSP (%) 2010.



Fonte: Elaboração Própria com dados da FJP (2013).

Por fim cabe ressaltar a participação de cada faixa de renda no déficit, cuja proporção segue a mesma lógica da estratificação nacional, mas com participação inferior do estrato de 0-3 salários (56,7%) e bastante superior no que se refere aos estratos de 3 a 5 (15,7%) e 5 a 10 (16,2%). Isso mostra que o perfil do déficit habitacional na metrópole atinge em maior proporção a classe média, uma vez que o preço dos imóveis e o custo de vida na RMSP é superior à maioria das localidades brasileiras. Corrobora para isso a alta participação do ônus excessivo com aluguel (37,9%) no total do déficit, maior que a participação média do mesmo quesito em termos nacionais (30,6%).

Gráfico 9 – Participação das faixas de renda no déficit total da RMSP (2010)



Fonte: Elaboração própria com dados da FJP (2010).

2.3. O PMCMV no contexto do desenvolvimento brasileiro

Como abordado nas seções 1 e 2 deste capítulo, os anos 2000 representaram um avanço do ponto de vista econômico se comparado às duas últimas décadas do século XX. É possível dizer, no entanto, que do ponto de vista das políticas macroeconômicas predominou a ideia de que o objetivo principal dos instrumentos fiscal e monetário é a estabilização monetária. Em contexto de abertura financeira significativa, isto quer dizer também dar horizonte seguro de previsibilidade para que os capitais entrem e saiam do país e que a lógica internacional de financeirização seja também respaldada internamente. Assim, diferentemente do período da industrialização latino-americana (1930-1980), onde os interesses industriais tinham amparo nas formas de atuação do Estado (e o desenvolvimentismo era ideologia por excelência dessa relação), a partir do neoliberalismo (1990) as transformações produtivas, patrimoniais, financeiras e comerciais resultaram na reversão da mudança material outrora em curso. Em outras palavras, a burguesia nacional – que já nos anos 1960 mostrava sua aversão à questão Nacional popular¹⁸¹ – se mostra ainda mais incapaz de encampar um projeto nacional de desenvolvimento.

¹⁸¹ Ao fechar o espaço político aberto para a mudança social construtiva [na década de 1960 com as lutas populares pelas reformas de base], a burguesia garante-se o único caminho que permite conciliar a sua existência e florescimento com a continuidade e expansão do capitalismo dependente [o conservadorismo e a ditadura militar] (FERNANDES, 1987, p.214).

Ao endossar o tripé macroeconômico sem os devidos enfrentamentos, a política econômica acabou por limitar a capacidade do Estado de atuar sobre a própria diversificação industrial, aumento do investimento autônomo do governo e dos gastos sociais. Sobre o último aspecto ainda pesa a crítica do viés predominante da política social do governo que busca atender apenas às franjas da pobreza (focalizando as políticas), sem, com isso, garantir plenamente os direitos universais que a Constituição de 1988 procurou consolidar¹⁸².

Nesse sentido, a visão dominante do governo pós-2003 não buscou transformar os fatores que, como alertou Furtado, engendraram a desarticulação do sistema econômico nacional brasileiro nos anos 1980 e 1990. A transnacionalização dos capitais tornou essa tarefa ainda mais difícil e significou uma posição relativamente passiva sobre a “atrofia” dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos internos. A estratégia da política econômica em curso, portanto, mina as transformações estruturais inerentes a um projeto de desenvolvimento nacional autônomo. Estas são vistas, no melhor dos casos, como secundárias, ou seja, as reformas agrária, tributária, urbana, educacional, etc. são prescindíveis no modelo atual. Nesse contexto, as políticas conseguem atender os interesses da burguesia nacional associada e, no fio da navalha, algumas das demandas de sua base política histórica encurtando, inclusive, o horizonte utópico da transformação nacional.

Portanto, pode-se definir essa forma peculiar e contraditória de olhar o desenvolvimento como a base da atuação dos governos petistas, o que impõe diversas restrições aos projetos que, historicamente, foram mais alinhados com a vertente crítica do desenvolvimento, inclusive no âmbito da política habitacional. Nesse aspecto, o melhor exemplo é a inocuidade do Projeto Moradia¹⁸³ (1999) que, durante a campanha

¹⁸² Como coloca Werneck (2008, p.130/134) Tudo se passa como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada na medida em que a verdade tivesse, enfim, sido revelada: política social é política para os pobres. Mais alarmante ainda, porém, talvez seja o vazio teórico que prevalece no âmbito das discussões acadêmicas, praga que atinge em cheio os cientistas sociais que lidam com o tema (...). Do entendimento reducionista de que a questão social é a pobreza (uma potente premissa teórica) decorre a acepção de que política social tem por função proteger os pobres, o que está longe de alinhar em concordância os cientistas sociais. Para Polanyi, por exemplo – premissa que é ratificada por Castel (1999) - as ações governamentais de cunho social têm historicamente por função proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social.

¹⁸³ O Projeto Moradia foi o documento que daria as diretrizes para a política habitacional no primeiro Governo Lula. Elaborado em um diálogo entre representantes dos movimentos sociais urbanos e intelectuais vinculados ao PT, o Projeto tinha pauta muito mais ampla que a simples redução do déficit. Incorporava elementos importantes como participação popular, autogestão, estímulo ao desenvolvimento tecnológico e a formação de um sistema nacional

de Lula, entre outras proposições, atrelava a política habitacional à política urbana e, principalmente fundiária.

Esse projeto enfrentou de saída duas condições contrárias à sua execução: a manutenção do tripé macroeconômico, que impôs uma política restritiva no início do governo; e o endosso da burguesia brasileira à peculiar aliança de classes que não enfrentaria minimamente os interesses dos capitais internacionais. Ou seja, ao se associar sem comprometer seus ganhos (principalmente patrimoniais), nossa burguesia advogou pela estabilidade macroeconômica em benefício ao livre fluxo de capital. Isso trouxe a entrada de capitais para o Brasil, mas muito mais ligados a ganhos patrimoniais do que produtivos e tecnológicos, exacerbando em todos os setores a busca por ganhos especulativos.

Assim, à medida que o Projeto Moradia naufragava em seus termos mais amplos, seu viés de estímulo ao setor privado¹⁸⁴ ascendia como peça importante da política econômica do governo, que, principalmente a partir de 2004, começa a conciliar os objetivos econômicos gerais de alargamento do crédito dirigido com o aumento específico do crédito habitacional. Para tanto foram realizadas algumas mudanças institucionais importantes como: a) Lei 10.931/04 de Alienação Fiduciária que, basicamente, permite a recuperação do imóvel em caso de inadimplência, uma vez que a posse do imóvel permanece nas mãos do credor até o pagamento completo do financiamento; b) as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) (3.073/04, 3.177/04 e 3.259/05, substituídas pela 3.347/06 e 3.932/10) que permitiram ampliação de captação de recursos através da necessidade de uso compulsório maior dos recursos da poupança e do FCVS para empréstimos imobiliários por parte dos bancos; as resoluções também impuseram limites para a aquisição de letras hipotecárias e de crédito imobiliário para as sociedades de crédito imobiliário; elevaram para 52% os recursos aplicados do SBPE no SFH; e alterou as regras de exigibilidade para concessão de financiamento via CRI. Por fim, a Resolução nº 460 do FGTS fixa uma

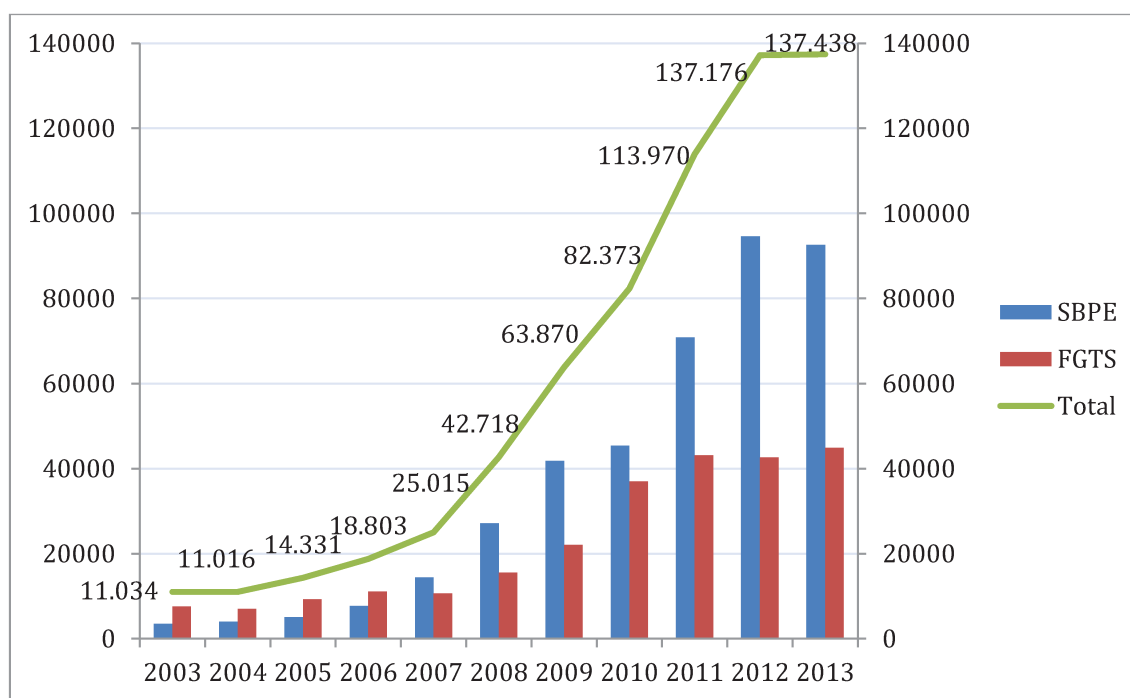
descentralizado (com peso importante dos municípios no controle e execução de projetos), capaz de financiar e subsidiar moradia para a população historicamente apartada do acesso à casa. Ademais, expunha explicitamente a necessidade de combinar a política habitacional com a política urbana, promovendo a aplicação do Estatuto da Cidade e o enfrentamento da questão fundiária. Para uma análise mais detalhada do Projeto Moradia ver Penha (no prelo).

¹⁸⁴ Instituto Cidadania (2000, p. 27).

cota que obriga a aplicação de 60% dos recursos ao financiamento da habitação popular.

O gráfico 10 apresenta o volume do financiamento (FGTS+SBPE) entre 2003 e 2013, mostrando o aumento do financiamento em todo o período. Entre 2003 e 2008, a taxa de crescimento anual dos financiamentos foi de 31,09%, apontando a mudança substantiva que a dinâmica do crédito provocaria na oferta de imóveis. Isso ocorreu no momento em que as empresas se capitalizavam em função da abertura de capitais (principalmente a partir de 2007) e precisavam crescentemente valorizar parte dos recursos financeiros acumulados. Portanto, juntamente com a estratégia de crescimento do governo, as empresas embarcaram na produção para estratos inferiores de renda, bem como na expansão territorial da produção¹⁸⁵.

Gráfico 10 – Financiamentos imobiliários concedidos pelo SBPE e FGTS em R\$ milhões (a preços de novembro de 2014 – IPCA) – 2003/2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da CIBIC (SFH).

¹⁸⁵ Fix (2011) coloca esse movimento também como uma estratégia deliberada das empresas frente suas transformações patrimoniais.

Com a crise de 2008, o temor de desaceleração do crédito e da desvalorização dos ativos das empresas era grande¹⁸⁶. A saída que coadunaria os interesses do setor imobiliário e do crescimento emergencial acenaram para a habitação como estratégia econômica, ideológica (retomando a *ideologia da casa própria* e alçando as más condições de habitação como o grande mal a ser combatido) e política (em função da eleição de 2010, o que fez com que Dilma se tornasse a “mãe do PAC” e do PMCMV).

A elaboração e execução do PMCMV operacionalizou a política habitacional possível dentro do horizonte político do padrão de desenvolvimento adotado. Embora tenha tido na crise forte viés anticíclico, sua crítica deve ser elaborada para além da ideia “política anticíclica *versus* política habitacional”. De um lado porque a política habitacional, independente de qual seja, tem efeitos produtivos relevantes (emprego, insumos, renda, financiamento, etc.), inclusive se realizada em momentos de alta do crescimento da economia. Exemplo disso é a política urbana do pós-guerra na Europa, que – não sem contradições – conciliou crescimento econômico, aumento de produtividade, elevação do salário real e, mais do que isso, a garantia de direitos individuais, entre eles o acesso à moradia (mesmo que nos marcos do planejamento modernista/funcionalista)¹⁸⁷. De outro porque, sob um horizonte de transformação nacional distinto, poder-se-ia conciliar os desejáveis efeitos econômicos com as fundamentais transformações urbanas.

Assim, para além da constatação de que, no modo de produção capitalista, a esfera econômica (da acumulação) subordina as demais (nesse caso, a política urbana e habitacional), o questionamento deve ser como se dá essa subordinação nas formações socioespaciais específicas. No capítulo 1 e nas seções anteriores foram abordados os diversos condicionantes econômicos estruturais (a questão da estrutura do mercado de trabalho, da terra, das restrições da oferta e demanda, das relações da

¹⁸⁶ Como ressalta Fix (2011, p.138), antes da crise as empresas já estavam enfrentando dificuldades de sustentar o nível prometido de Valor Geral de Vendas e um ambiente de forte concorrência (com número excessivo de empresas que haviam aberto capital), fazendo com as metas apresentadas não pudessem ser cumpridas. Isso denota que a abertura de capitais teve viés ainda mais especulativo e, como tal, que as empresas estavam sujeitas a sofrer fortes oscilações negativas.

¹⁸⁷ Segundo Maricato (2000) as políticas do pós-guerra garantiram, na Europa, relativa equalização de oportunidades na cidade através de políticas sociais: mudança da base fundiária pela reforma urbana, regulação estatal das propriedades e das rendas fundiárias, extensão da rede de infraestrutura e regulação do salário e preço de moradia. Isso, embora não tenha garantido o direito à cidade, permitiu amplo direito à moradia.

economia brasileira com o globo, etc.), os quais, até sua superação, estarão presentes frente às políticas habitacionais.

Por não considerar a alteração dessas estruturas, especialmente no que diz respeito à terra, a política do MCMV se assenta em contradições semelhantes. No entanto, ocorre em uma conjuntura agravada pela continuidade dos pilares do neoliberalismo e pela crise (iniciada em 2008 e que até o momento ainda apresenta sérios desdobramentos), bem como na referida aliança de classes pautada pela acumulação financeira e rentista. No entanto, também se apresentaram novas perspectivas, como maior possibilidade de participação popular, melhor capacidade fiscal e financeira do Estado (se comparado à década de 1990), um contexto de queda da desigualdade de rendimentos e, no último ano (2013), um quadro político de maior pressão popular (ainda que difusa).

Assim, o PMCMV¹⁸⁸ nasce como política anticíclica articulada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), relativamente afastada do PLANHAB e do Ministério das Cidades e vinculada à Casa Civil. Assentado fundamentalmente na estrita lógica subsídio/financiamento, o PMCMV visa garantir a produção de novas mercadorias e sua realização, induzindo diversos setores que se articulam na produção da casa (insumos, máquinas e equipamentos, acabamento, etc.) e no abastecimento das famílias (móveis, eletrodomésticos, etc.). O objetivo, do ponto de vista do atendimento das necessidades da população, é diminuir o déficit habitacional e promover a regularização fundiária – única aproximação com o problema da terra, mas ainda assim muito limitada.

O programa contempla a moradia rural, urbana e a atuação de entidades e movimentos sociais na elaboração de projetos. No entanto, a parte mais relevante do programa em termos de alocação de recursos é o incentivo ao setor imobiliário que recebe financiamento (direto, via financiamento de apoio à construção; e indireto através do financiamento de pessoas físicas para garantia da demanda) para produção/realização. Em sua primeira fase -2009/2010 - a meta era a construção de 1 milhão de casas, na segunda (2011-2014) 2 milhões e, na terceira, lançada em 2014 para início em 2015, mais 3 milhões de unidades.

¹⁸⁸ (MP n. 459, 25/03/2009). Para uma análise detalhada do programa ver Shimbo (2010) e Cardoso et. al. (2011).

O quadro 3 resume as linhas do programa no âmbito do PNHU (Programa Nacional de Habitação Urbana) e das linhas FAR e FGTS que serão foco da análise. O MCMV entidades¹⁸⁹, outra linha de financiamento urbano, não será analisado nesse trabalho devido às particularidades que um estudo sobre o tema exige (que engloba movimentos sociais, autoconstrução, luta política específica, etc.) e que está além do escopo deste trabalho.

¹⁸⁹ Esta modalidade tem como fonte de recursos o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e tem o objetivo de atender as famílias com renda bruta de até R\$ 1.600,00. Neste caso o financiamento é concedido ao beneficiário, mas este deve ser intermediado por uma Entidade Organizadora (cooperativas, associações, movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil sem fins lucrativos). O financiamento pode ser utilizado para construção em terreno próprio ou de terceiros (com ou sem aquisição do terreno) e aquisição para requalificação. O regime de construção pode ser autoconstrução, mutirão, empreitada ou administrado pela Entidade Organizadora (EO). O valor do financiamento é definido de acordo com a localização, regime construtivo e enquadramento no programa, sem incidência de juros. As prestações, como no caso do Arrendamento Residencial, são de 5% da renda familiar, sendo no mínimo R\$ 25,00. O prazo de pagamento é de até 144 meses, sendo no máximo 24 de construção e 120 de amortização.

Quadro 3 – Pontos principais das linhas com origem no FGTS e FAR

Faixa 2 e 3 – FGTS	Faixa 1 – FAR/FAR-urbanização/O oferta Pública de Recursos
Combina Programas anteriores - Carta Individual de Crédito e Imóvel na Planta Apresenta Fundo Garantidor Origem dos recursos: FGTS Subsídios: famílias com rendimento de até R\$ 3.275,00 Prazo de financiamento: de 120 a 360 meses (de acordo com a renda). Garantia: Alienação Fiduciária Taxas de Juros: de 5,00% a.a até 7,16% a.a Valor do Imóvel: de R\$ 90 mil a R\$ 190 mil (conforme região e tamanho de cidade).	Para municípios maiores de 50 mil habitantes: Origem: Programa de Arrendamento Territorial Não tem Fundo Garantidor Origem dos Recursos: Tesouro - OGU Subsídios: de acordo com a renda de até 95% o valor do imóvel. Prazo do financiamento: 120 meses Prestação: 5% da renda familiar ou no mínimo R\$ 25,00 Taxa de juros: não há Valor do imóvel: de R\$ 54 mil a R\$ 76 mil (conforme região e tamanho de cidade) Oferta pública de recursos Para municípios menores de 50 mil habitantes Repasse de verba (instituições e agentes financeiros do SFH) para financiamento de unidades conforme cota regional. (Portaria 125/12) NO – 13650/ NE – 60287/ SE – 12627/ Sul – 9562/ CO – 11222 (cotas déficit 2010 + índice de domicílios de extrema pobreza) Subvenção: R\$ 25.000,00 FAR - Urbanização: populações em áreas de risco ou removidas por motivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Fonte: Elaborado a partir da Cartilha do PMCMV e Portarias do Ministério das Cidades para atualização dos valores originais do teto do imóvel caracterização da Oferta Pública.

Além do financiamento à produção e da garantia de demanda por parte do financiamento à pessoa física ou alienação direta da CEF, o setor imobiliário ainda conta com a isenção fiscal, que se dá no âmbito da unificação dos tributos (Cofins, PIS/Pasep, IRPJ, CSLL) que juntos acarretavam tributação de 6% sobre a receita e passam a corresponder a 1% do total da receita para empreendimentos com unidades no valor de até R\$ 60 mil entre 2009/2013 e, a partir de 2013, para empreendimentos com unidades

de até R\$ 100 mil. Ademais, o subsídio à pessoa jurídica (apoio à produção para empresas) totalizou, até dezembro de 2014, R\$ 25,8 bilhões¹⁹⁰.

O foco da política é o atendimento da população de renda baixa e mediana: Faixa 1 (F1) - entre 0 e 3 salários mínimos; Faixa 2 (F2) de 3 a 6 salários mínimos e Faixa (F3) até 10 salários mínimos. As metas gerais para a primeira fase do programa foram de F1 – 400mil/ F2 – 400 mil/ F3- 200 mil unidades e na segunda fase F1 – 1,2 milhão/ F2 - 1 milhão/ F3 – 400 mil. A terceira fase tem meta de 3,7 milhões de unidades, ainda não especificadas por faixa de renda. O PMCMV também apresenta metas espaciais FAR que, a partir de 2011, concentram 9,3% das Unidades no Norte; 30,7% no Nordeste; 10,6% no Sul e 41,5% no Sudeste.

Como apontado no quadro 4, entre as diversas modalidades de crédito concedidos pela CEF e o Banco do Brasil (mais recentemente), estão à disposição os recursos do FAR (abastecidos pelo OGU) e do FGTS (para imóveis na planta e alocação de recursos). No caso específico da promoção privada para famílias entre 0 e 3 salários mínimos (FAR) a “produção por oferta”¹⁹¹ permite que a construtora defina o projeto (sob determinações técnicas) e o terreno¹⁹² (que pode ser doado) e venda para CEF os imóveis, a qual comercializará as unidades. Portanto, sem gastos de incorporação imobiliária e sem risco de inadimplência em relação aos compradores, as empresas garantem a realização dos investimentos para esta faixa de renda.

Já a produção voltada para 3-10 salários tem nível de subsídio menor (apenas para a faixa 2, de 3-6 salários), sendo que o maior atrativo são as baixas taxas de juros e boas condições de pagamento para o mutuário, bem como a constituição do Fundo Garantidor que é uma espécie de seguro que garante o pagamento das parcelas em caso de desemprego e também a quitação do imóvel em caso de invalidez ou de morte. Do ponto de vista das empresas o PMCMV também possui mecanismos de garantia de produção e realização, bem como a possibilidade de mesclar em um mesmo

¹⁹⁰ Dados da Caixa Econômica Federal obtidos através de pedido no Sistema de Acesso à Informação.

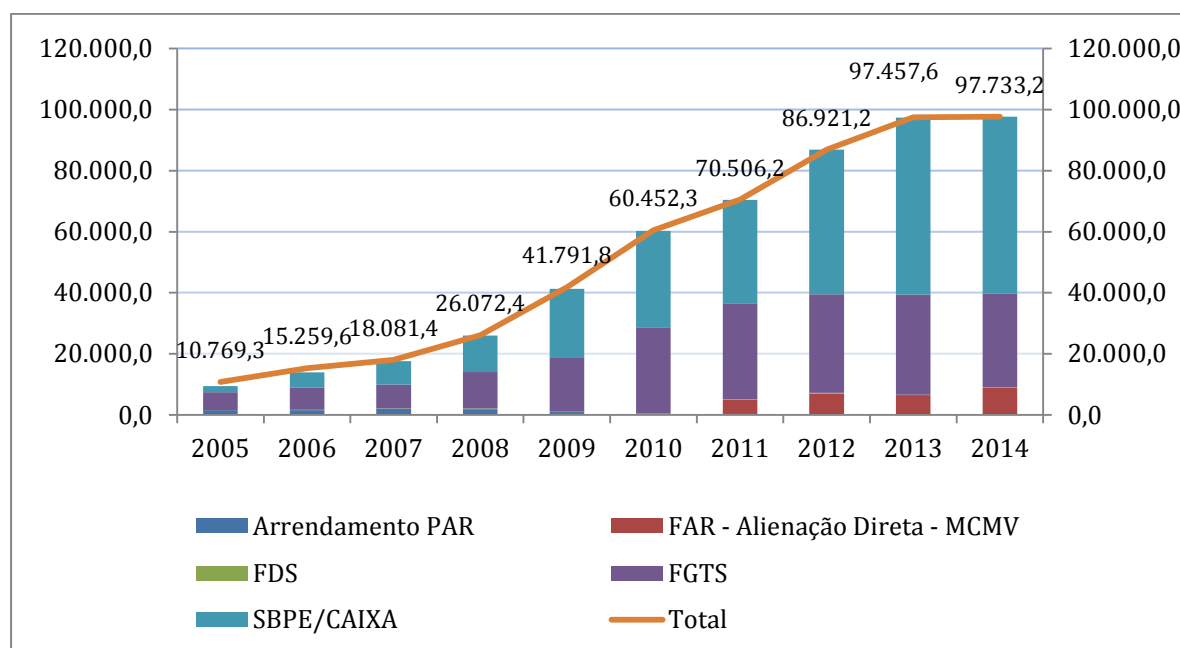
¹⁹¹ Arantes e Fix (2009).

¹⁹² O terreno pode ser doado pelo órgão público, mas não se encontrou dados referentes ao número de empreendimentos realizados em terrenos doados em relação ao total de empreendimentos. O que parece ser mais comum, principalmente nos municípios maiores, é a lógica da promoção privada.

conjunto produzido a venda de unidades via PMCMV e via mercado¹⁹³. Nesse ponto reside um fator perverso da política, onde o setor público alavanca a produção de imóveis e garante a realização mínima de um empreendimento que pode “jogar contra” a própria política, aumentando o nível geral de preços dos imóveis e pressionando o aumento do teto do valor do financiamento posteriormente (como ocorreu em 2011 e 2013).

Os dados nacionais sobre o PMCMV revelam um aumento contundente no financiamento/subsídio e no número de unidades contratadas. É um ponto de inflexão em relação às últimas duas décadas e certamente terá impactos significativos. O gráfico 11 mostra a evolução do total do financiamento habitacional a partir de 2005, evidenciando que após o lançamento do programa há incrementos importantes.

Gráfico 11 – Financiamentos reais* concedidos pela CEF conforme linha de crédito** no período 2005/2014 em R\$ milhão.



Fonte: Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – jan/2015.

*Valores deflacionados pelo IPCA/nov 2014.

** Os dados para o FAR nessa série encontram-se subestimados. Mantivemos no gráfico para observar a tendência de crescimento e não os valores absolutos considerando a mesma base de dados. No mesmo sentido cabe destacar a baixa participação do FDS, cujos valores estão discriminados no texto.

¹⁹³ Conforme linha de crédito atrelada ao empreendimento a empresa define quando “entrar” no PMCMV, se pelo crédito ao imóvel na planta (modalidade imóvel na planta); se ao meio ou final do empreendimento (modalidade alocação de recursos).

Considerando as modalidades do financiamento da CEF, nota-se, em primeiro lugar, um aumento do financiamento SBPE/CAIXA – não vinculado ao PMCMV – que em 2014 representou 59,2% dos recursos totais destinados à habitação pela instituição. Além dos fatores colocados anteriormente (crescimento, diminuição do juros, dinamismo do mercado de trabalho, etc.) terem ajudado o aumento dos recursos da poupança, destaca-se também o fato de que como o teto do valor do imóvel no PMCMV é fixo, a valorização dos terrenos e dos imóveis no período pode ter acarretado a saída de unidades do enquadramento do programa e, com isso, elas passaram a ser financiadas fora do FGTS. Ademais, o fato de o PMCMV financiar, predominantemente, imóveis novos faz com que a opção de compra de um apartamento/casa usado seja atendida pelos financiamentos via SBPE. Esse fato também se vincula à possibilidade mencionada de comercialização conjunta, no mesmo prédio ou condomínio, de unidades MCMV e do mercado “comum” o que provavelmente incentiva a tomada de empréstimos SBPE.

Ainda sobre o gráfico acima (gráfico 11), o aumento do financiamento via FGTS e FAR – alienação direta (que amplia substantivamente os recursos disponibilizados pelo antigo PAR – Programa de Arrendamento Territorial) é óbvio com o lançamento do programa, sendo que o FGTS no acumulado dos 5 anos de programa somou mais de R\$ 172 bilhões em financiamentos – sendo R\$ 118 bilhões para o PMCMV (financiamento + subsídios) – enquanto o FAR representou quase R\$ 51 bilhões¹⁹⁴. Embora o montante do FGTS seja maior, ele perde participação no total de recursos da CEF destinado à habitação, saindo de 42,3% em 2009 para 31,4% em 2014.

Ademais, os recursos do FDS (que não se evidenciam no gráfico 11 por serem muito inferiores aos recursos SBPE/FGTS/FAR) somam para o período R\$ 891 milhões e o FGTS - material de construção R\$ 978 milhões. Estes dados indicam algo visivelmente óbvio na paisagem das cidades, mas que merece destaque do ponto de vista “empírico”: priorização para a construção de novas unidades em detrimento da requalificação (uma das possibilidades de financiamento pelo FDS) ou a construção atomizada (via financiamento de materiais de construção).

¹⁹⁴ Utilizou-se para o montante total os dados do TCU (2013) entre 2009 e 2012 + dados da Caixa, uma vez que os dados da série fornecida pela Caixa subestimam os financiamentos do FAR como indicado no gráfico 9.

Assim como o montante de financiamento aumenta, há também uma elevação substancial do nível de subsídios (FGTS) que cresce a taxas anuais de 20,1%, chegando a R\$ 32 bilhões para o período 2009/2013¹⁹⁵. A tabela 7 mostra a evolução da participação dos subsídios por faixa de renda. Ao longo dos anos nota-se uma concentração do montante no limite superior da F1 (2 a 3 salários mínimos) e no limite inferior da faixa 2 (3 a 4 Salários mínimos). Como não há dados de financiamento e unidades contratadas para além das faixas de renda, os dados de subsídio do FGTS sugerem uma concentração da política para baixa renda nas famílias (ou indivíduos) que recebem entre 2 e 3 salários e 3 a 4 salários, fato agravado em função do montante de subsídio ser inversamente proporcional à renda. Para as faixas de renda inferiores (principalmente concernentes à faixa 1) não é possível determinar a participação, uma vez que os dados do FAR não estão disponíveis e, possivelmente, os dados entre 0 e 2 salários mínimos sejam residuais para o FGTS.

Tabela 7 – Participação das faixas de renda (%) no total de subsídios conferidos pelo FGTS 2009/2013 ao PMCMV

Faixa de Renda (salário mínimo)	2009	2010	2011	2012	2013
ate 1 SM	5,57	1,99	0,62	0,80	0,27
1 a 2 SM	7,49	7,76	6,14	7,05	7,07
2 a 3 SM	27,97	38,20	37,67	49,09	60,81
3 a 4 SM	36,99	34,38	37,83	33,04	22,47
4 a 5 SM	16,04	14,29	15,54	9,81	9,38
5 a 6 SM	5,95	3,38	2,19	0,22	0,00
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos demonstrativos financeiros FGTS 2009/2013.
Dados deflacionados pelo IPCA a preços de novembro de 2014

No que se refere às unidades contratadas também houve incremento significativo a partir do lançamento do PMCMV. Os dados do programa são resumidos na tabela 8. Em novembro de 2014 o programa havia contratado 3,5 milhões de unidades e entregue mais de 1,8 milhão. Desse total, 43,3% correspondia à faixa 1, predominantemente atendida pelo esquema de Alienação direta do FAR (82,6%), ou seja, promoção privada. As faixas 2 e 3 juntas, completamente dedicadas às empresas privadas (através de financiamento para pessoa física), somam 56,7% do total de unidades financiadas.

¹⁹⁵ Dados dos demonstrativos financeiros do FGTS (2009/2013) deflacionados pelo IPCA a preços de novembro de 2014.

Cabe ressaltar que a faixa de renda que tem a maior proporção de unidades entregues é a Faixa 2, seguida da Faixa 1 e da Faixa 3. Nesse diferencial de velocidade de entrega pode residir um componente importante de porque as empresas têm preferido realizar unidades das faixas 2, pois a velocidade de rotação do capital para esses empreendimentos é maior. Como os dados não estão discriminados por período é difícil analisar a evolução das contratações, ainda assim, se considerarmos os subsídios auferidos, pode-se supor um aumento de contratações da faixa 1 ao longo do tempo, em que pese o fato de que apenas 36,42% (559.348) das unidades contratadas (1,53 milhão) para essa faixa de renda foram entregues. Segundo notícia do Estado de São Paulo¹⁹⁶, houve piora na entrega da segunda fase do PMCMV em relação à primeira, onde, na segunda fase, apenas 15% das unidades FAR haviam sido entregues até janeiro de 2014 – último ano da fase 2 do programa.

Tabela 8 – Unidades contratadas e entregues segundo modalidade do PMCMV (fase 1 e 2) por faixa de renda (2009/2014)*

Modalidade	UH - Contratada	UH - Entregue	Entregues/ Contratadas (%)	UH - Contratada	UH - Entregue
				Participação no total (%)	Participação no total (%)
Total FAIXA 1	1.535.854	559.348	36,42	43,3	30,58
<i>F1 - Entidades</i>	51.765	3.077	5,94	1,46	0,17
<i>F1 - FAR</i>	1.268.728	501.441	39,52	35,77	27,41
<i>F1 – FAR/ Urbanização</i>	48.428	5.174	10,68	1,37	0,28
<i>F1 - Oferta Publica</i>	166.933	49.656	29,75	4,71	2,71
Total FAIXA 2	1.560.231	1.113.008	71,34	43,99	60,85
Total FAIXA 3	450.981	156.878	34,79	12,71	8,58
TOTAL GERAL	3.547.066	1.829.234	51,57	100	100

Fonte: Ministério das Cidades posição 15/11/2014.

Conforme quadro 5, do ponto de vista regional o Sudeste e o Nordeste concentram as unidades contratadas no país, o que condiz com a participação relativa

¹⁹⁶ Estadão: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,segunda-fase-do-minha-casa-registra-piora-do-desempenho-na-baixa-renda-imp-,1121693>

do Déficit nas respectivas regiões. No entanto, as regiões Norte e Sudeste apresentam percentuais de participação nas contratações (respectivamente 7,26% e 35,8%) inferiores à participação no déficit total do país (NO – 10% e SE – 43,8%) e, obviamente, ocorre o contrário para as demais regiões (que tem maior participação nas contratações do que no déficit do país como pode ser notado no quadro 4). Do ponto de vista regional salienta-se que o programa é mais abrangente do que as políticas anteriores, principalmente do que o período do BNH. Isso corrobora para a avaliação de Bacelar e Guimarães, em que as políticas nacionais a partir do governo Lula tiveram um impacto regional indireto importante, em especial No Nordeste que apresenta em termos absolutos o segundo maior montante de contratações (aproximadamente 1 milhão de unidades) e o maior número de contratações para a F1 (613.545 unidades).

Observando as contratações por faixa de renda dois aspectos chamam a atenção: em primeiro lugar que as contratações para F1 (36,42% do total) são muito inferiores ao percentual médio de participação do déficit nesta faixa de renda (em torno de 64% no Brasil). O Nordeste é o que proporcionalmente mais avançou nesse sentido, pois além de ter participação relevante no FAR ainda é a primeira região na modalidade de Oferta Pública de Recursos (que representa a segunda maior via dessas contratações da F1 após o PAR, de 10,1%). Isso ocorre porque a Oferta Pública tende a ser mais exequível nos municípios com disponibilidade de terrenos e mercado imobiliário menos dinâmico. Já no caso do MCMV entidades (que reponde por 3,4% da F1), São Paulo e Rio Grande do Sul representam 47% das contratações, possivelmente porque são dois estados com histórico de movimentos sociais, mutirões e participação na política urbana.

Quadro 4 – Unidades Contratadas e Déficit Habitacional por Grande Região*

Número de empreendimentos contratados por faixa de renda e entregues					
Região	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total Contratadas	Total Entregues
NO	194.047	40.810	22.750	257.607	82.907
NE	613.545	318.129	78.080	1.009.754	477.500
CO+DF	140.978	221.092	47.263	409.333	222.580
SE	452.846	577.071	240.082	1.269.999	638.195
SUL	134.438	403.129	62.806	600.373	408.052
Total	1.535.854	1.560.231	450.981	3.547.066	1.829.234
Participação Relativa dos Estados no Total Contratado por faixa e total entregue do país (%)					
Região	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total Contratadas	Total Entregues
NO	12,63	2,62	5,04	7,26	4,53
NE	39,95	20,39	17,31	28,47	26,10
CO	9,18	14,17	10,48	11,54	12,17
SE	29,48	36,99	53,24	35,80	34,89
SUL	8,75	25,84	13,93	16,93	22,31
Total	100	100	100	100	100
Unidades contratadas/Déficit Habitacional por faixa de renda e total					
Região	UH Faixa 1/Déficit 0-3 SM	UH Faixa 2 + Faixa 3/ Déficit 3-10 SM	déficit urbano de 0-3 salários	déficit urbano de 3 -10 salários	% do déficit urbano das regiões/total déficit urbano do Brasil
NO	56,7	37,5	342.485	169.311	10,0
NE	57,4	122,0	1.068.818	324.826	26,0
CO	45,5	196,4	310.159	136.608	8,6
SE	29,1	104,6	1.554.598	781.206	43,8
SUL	32,6	221,6	412.147	210.302	11,6
BRASIL	41,6	124,0	3.688.206	1.622.254	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das cidades e Déficit FPJ (2010)

*Posição novembro de 2014

**Excluiu-se o déficit da população sem rendimentos

O segundo ponto fundamental a ser levado em conta é que as contratações das F2 e F3 superam em 24% o total do déficit habitacional brasileiro nessas faixas de renda, chegando, no caso do sul do país, a mais que o dobro do déficit. Ainda não é possível elaborar uma explicação acabada para esse fato, mas há algumas considerações que podem ser levantadas. Em primeiro lugar – no mais improvável dos casos – a próxima pesquisa censitária sobre o déficit mostrará que a política

habitacional, para essas faixas de renda, terá sido mais do que eficiente (no sentido de reduzir o déficit, desconsiderando aqui a questão urbana). Em segundo, que além de ter atendido grande parte do déficit, a política ainda fez com que a população de renda média baixa que não é captada na medição do déficit¹⁹⁷, mas que julga precisar de nova moradia (principalmente de 3-6 salários), pudesse financiar um imóvel e melhorar suas condições habitacionais.

Em terceiro, também é possível que os imóveis estejam sendo comprados com a finalidade de obtenção de rendas, o que não contradiz o objetivo das empresas envolvidas no programa, mas pode ser bastante nocivo para o agravamento da questão habitacional (manutenção do déficit e expansão urbana). Em quarto, ainda é possível que parte dos empreendimentos contratados como F2 passem, ao longo do tempo, a ser comercializados como F3. Isso ocorre porque a forma de oferta é decidida pelas empresas e a adesão ao programa pode se realizar em etapas distintas do processo de construção¹⁹⁸ (o financiamento pode ocorrer com o imóvel na planta ou com ele praticamente acabado). Destarte, a empresa tem a possibilidade de vender empreendimentos inicialmente referentes à F2 para os mutuários da F3, onde a única diferença será a ausência de subsídio no financiamento, sendo as condições de realização garantidas.

Em quinto, cabe destacar que esses fatores colocam novos desafios para a pesquisa, pois sugerem que o diagnóstico do problema na estratificação social brasileira deve olhar para além das faixas de renda. Isso porque a observação estrita das faixas homogeniza diferentes realidades sociais e não permite a verificação exata da população que compõe tais faixas.

2.3.1. Algumas considerações sobre o PMCMV na RMSP

Os dados para a RMSP estão desatualizados em relação aos dados do Brasil e das grandes Regiões, mas revelam algumas questões importantes para a metrópole paulista. Na Região, conforme quadro 5, a grande maioria dos empreendimentos (71%)

¹⁹⁷ Nesse caso pode estar a população que não está em situação de déficit e mora ou paga aluguel, por exemplo, em um imóvel sem registro, título de propriedade, etc.

¹⁹⁸ Sobre isso ver as linhas de financiamento para empresas no sítio da CEF, disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#quem-pode-ter> – Linhas de financiamento: imóveis na planta; apoio à produção; alocação de recursos; plano empresa da construção civil.

refere-se às F2 e F3, sendo que a proporção da F3 sobre o total de contratações (34,5%) é bem superior à participação dessa faixa para o Brasil (12,7% - tabela 8). De um lado, isso ocorre porque a participação dos domicílios com renda de 3 a 10 salários mínimos (40,4%) é superior na RMSP do que restante do país (34,1%), fazendo com que mais famílias se enquadrem no déficit dessa faixa de renda e possa acessar os subsídios e/ou financiamentos do PMCMV. De outro porque, nesse contexto, as empresas encontram maiores possibilidades de rentabilidade produzindo para as faixas superiores de renda.

Quadro 5 – Unidades Habitacionais Contratadas por Faixa de Renda e Participação no total do Município (%)

Município	Unidades Habitacionais Contratadas			Total no Município	Participação no total do município		
	F1	F2	F3		F1	F2	F3
Barueri	-	779	228	1.007	0,0	77,4	22,6
Cajamar	311	1.462	1.681	3.454	9,0	42,3	48,7
Carapicuíba	816	1.558	536	2.910	28,0	53,5	18,4
Cotia	-	262	949	1.211	0,0	21,6	78,4
Diadema	1.030	1.219	297	2.546	40,5	47,9	11,7
Embu das Artes	224	-	-	224	100,0	0,0	0,0
Embu-Guaçu	360	-	-	360	100,0	0,0	0,0
Ferraz de Vasconcelos	-	1.123	300	1.423	0,0	78,9	21,1
Franco da Rocha	-	200	-	200	0,0	100,0	0,0
Guararema	460	-	-	460	100,0	0,0	0,0
Guarulhos	6.454	3.277	6.427	16.158	39,9	20,3	39,8
Itapevi	-	359	960	1.319	0,0	27,2	72,8
Itaquaquecetuba	436	584	-	1.020	42,7	57,3	0,0
Jandira	-	78	321	399	0,0	19,5	80,5
Mauá	200	1.866	1.007	3.073	6,5	60,7	32,8
Mogi das Cruzes	4.640	2.685	1.754	9.079	51,1	29,6	19,3
Osasco	822	1.386	2.046	4.254	19,3	32,6	48,1
Poá	-	243	28	271	0,0	89,7	10,3
Santo André	1.648	1.224	597	3.469	47,5	35,3	17,2
São Bernardo do Campo	420	1.777	1.940	4.137	10,2	43,0	46,9
São Paulo	9.416	13.574	13.982	36.972	25,5	36,7	37,8
Suzano	2.076	2.672	2.094	6.842	30,3	39,1	30,6
Taboão da Serra	160	1.010	99	1.269	12,6	79,6	7,8
Vargem Grande Paulista	-	80	-	80	0,0	100,0	0,0
Total RMSP	29.473	37.418	35.246	102.137	28,9	36,6	34,5

Fonte: Ministério das Cidades posição de Nov/2013.

Em oposição ao dado anterior está o fato de que na F1 a participação da RMSP (28,9%) está muito aquém da brasileira (43,3%) e é muito menor que a participação dessa faixa de renda no total do déficit metropolitano (56,7%). Em termos absolutos o menor número refere-se àqueles entre 0 e 3 SM (29.473 unidades), seguido da faixa entre 6 a 10 SM (35.243 unidades) e faixa 2 (37.418). Isso mostra que há entraves para que o setor privado (cuja provisão é dominante) ofereça, nos espaços

metropolitanos, empreendimentos para as rendas mais baixas, mesmo sendo este o foco do programa. Isso está ligado às dificuldades de encontrar terrenos ou oferecer empreendimentos que se encaixem no preço fixado pela Caixa e, ao mesmo tempo, deem conta de sustentar a taxa de lucro esperada *vis-à-vis* outras possibilidades de aplicação produtiva e financeira.

Outra característica geral dos empreendimentos de baixa renda é forçar a maior escala possível de produção (por exemplo, os empreendimentos da Prefeitura Municipal de Embu, que conta com 1854 unidades, da Qualify em Guarulhos com 1500 unidades, da Cury em Mogi das Cruzes com 1240 unidades, etc.). No caso da capital, como existem restrições para a produção dessas escalas no centro expandido (área de melhor infraestrutura), eles são realizados, conforme faixa de renda, mais afastados da cidade. Segundo relatório de Rolnik (2014)¹⁹⁹, não há nenhum empreendimento do PMCMV nas áreas melhor dotadas de infraestrutura no município de São Paulo e a localização dos empreendimentos – principalmente de faixa 1 – segue, predominantemente, a velha lógica do distanciamento periférico. Segundo o mesmo relatório, há diferenças no padrão da RMSP se comparado a outras regiões, onde estão presentes também empreendimentos de médio e pequeno porte, em terrenos remanescentes das periferias consolidadas. Nesse aspecto o relatório destaca, especificamente, o importante papel da Cohab-SP e da Secretaria de desenvolvimento urbano de Osasco na alocação de terrenos para empreendimentos F1.

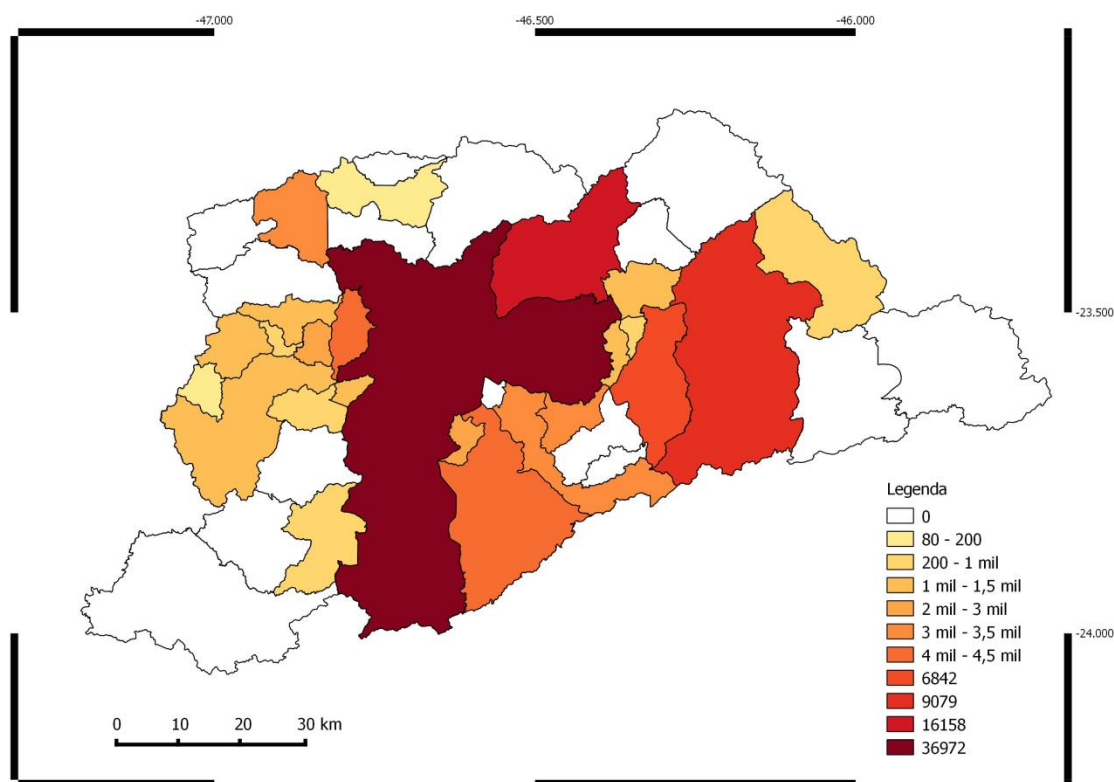
Em relação ao PMCMV Entidades, comparativamente, a RMSP tem participação no total de contratações (6,2%) maior do que no restante do país (1,5%), sendo que as unidades habitacionais desta modalidade encontram-se majoritariamente na capital paulista (77%). Como colocado na seção anterior, a avaliação do PMCMV Entidades merece pesquisa específica, uma vez que coloca agentes que não estão presentes nas outras modalidades de construção. No entanto, é possível dizer que o desempenho da RMSP e da capital paulista se deva a forte atuação dos movimentos sociais urbanos na região, bem como uma articulação específica com algumas prefeituras como o caso de São Paulo – que recentemente acordou com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto a contratação de 11 mil unidades no município como parte

¹⁹⁹ Dispon Os mais periféricos nível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>

do PMCMV Entidades²⁰⁰. Nesse sentido ainda cabe destacar que, segundo Boulos²⁰¹, do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, as unidades geridas e construídas pelos movimentos sociais são maiores que aquelas produzidas pelas empresas privadas das outras modalidades do programa (que tem como especificação técnica a metragem mínima de 39 m², enquanto as entregues pelo movimento têm 60 m²).

Por fim, a Figura 4 mostra a distribuição das unidades por município. No mapa percebe-se a concentração das unidades no município de São Paulo e Guarulhos, que representam 52% do total.

Figura 4 – Unidades Habitacionais contratadas/construídas por município (2013)



Fonte: Ministério das Cidades posição de Nov/2013.

Além da concentração nesses municípios, é importante destacar os municípios em branco, ou seja, que até novembro de 2013 não apresentavam

²⁰⁰ Em notícia veiculada pela Folha de São Paulo atenta-se para o fato de que a Prefeitura de São Paulo colocou sob a modalidade Entidades 20% das contratações de novas moradias para o período 2014/2016. A matéria está disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/11/1550239-prefeitura-de-sp-entrega-20-do-minha-casa-aos-sem-teto.shtml>

²⁰¹ Em coluna da Folha de São Paulo, Boulos destaca a importância e alguns dos resultados dos conjuntos habitacionais construídos pelos movimentos sociais. A matéria está disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2015/01/1572070-quando-como-e-onde.shtml>

empreendimentos do PMCMV, mas que têm déficit relativo alto como Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Pirapora do Bom Jesus, Itapeverica, Caieiras, entre outros, que apresentam mais de 10% da população em situação de déficit.

2.4. Considerações sobre os resultados parciais do PMCMV.

Como exposto no início da seção 4, o PMCMV foi a política habitacional correspondente à visão de desenvolvimento dos governos petistas, que mesclou a adesão aos ditames macroeconômicos do Fundo Monetário Internacional com uma política mais intervencionista, em especial quando a conjuntura econômica internacional permitiu. Nesse contexto, a provisão privada nos moldes do programa reafirma a máxima a que se referiram Lessa e Dain (1984), de que o Estado brasileiro é o gestor da “sagrada aliança” para a manutenção do “pacto básico” entre capitais associados internos e capitais internacionais, ambos mais especulativos que antes.

Nesse aspecto residem dois fatores importantes: o primeiro sobre os aportes de capital que entraram em circulação no setor da construção a partir da abertura de capitais de 2005 e cujos desdobramentos exigiriam a continuação do programa após a crise (agora não como política anticíclica, mas como política de Estado²⁰²), especialmente a partir do cenário de piora do desempenho do setor (elevação dos estoques – problemas de realização –, queda no preço das ações das empresas na bolsa, aumento de preços dos materiais, queda na produtividade, etc.). Outro fator importante é que, ao não realizar uma política fundiária compatível ao anúncio de oferta de mais de 3,5 milhões de unidades no mercado (com garantia de realização), o efeito perverso de aumento no preço dos terrenos é inevitável. Isso repete a trajetória de diversas políticas habitacionais na América Latina, quando os programas habitacionais contribuem para a elevação do preço da terra – expandindo a infraestrutura da cidade, ou aumentando a demanda por terrenos em curto espaço de tempo.

Ainda segundo Lessa e Dain (1984), nessa lógica, o privilégio em relação ao Estado é praticamente inerente às possibilidades de valorização, a qual condiciona importante parcela da economia urbana e, em um sentido mais amplo – via emprego e

²⁰² Segundo fala de Watanabe – presidente do Sinduscon-SP em 2013, “O objetivo [do setor] é que o governo tome a iniciativa de perenizar o Minha Casa, Minha Vida, agilizando a votação da PEC no Congresso. Só assim o déficit habitacional no Brasil, que hoje está na casa de 5,2 milhões de moradias, conseguirá ser zerado”

ingressos – condiciona também diversas parcelas do capital industrial. Como a economia urbana brasileira tem dependido, cada vez mais, do setor terciário²⁰³ e da construção civil (vide dados de emprego e crescimento setorial das seções anteriores), essa sagrada aliança está mais viva do que nunca. Nesse aspecto também vale a pena lembrar as considerações de Lefebvre (1976), que alerta para o fato de que a construção é um setor importante na luta contra a tendência de queda da taxa média de lucro da economia em função de apresentar, relativamente aos demais setores industriais, baixa composição orgânica do capital e ter seu caminho aberto e sempre renovado para a especulação.

A quantificação do fenômeno da especulação é ainda muito precária. Não há indicadores específicos sobre o preço dos terrenos, mas ao se considerar, ademais da ampla publicidade sobre o assunto, o aumento do preço do metro quadrado dos imóveis, é possível observar – para o período disponível – que em São Paulo (tabela 9) entre 1995 e 2002 houve um crescimento anual de 8,7% no preço do m², passando para 11,81% entre 2003 e 2011 e para o período do PMCMV um aumento anual de 17,78% (2009/2011). Para a RMSP a taxa de crescimento é um pouco menor, mas segue a mesma tendência.

Tabela 9 – Crescimento anual (%) do Preço do m2 em São Paulo e RMSP – (1995/2011)

Período	SP	RMSP
1995/2002	8,69	7,76
2003/2011	11,81	10,40
2009/2011	17,78	15,50

Fonte: Relatório Embraesp 2011.

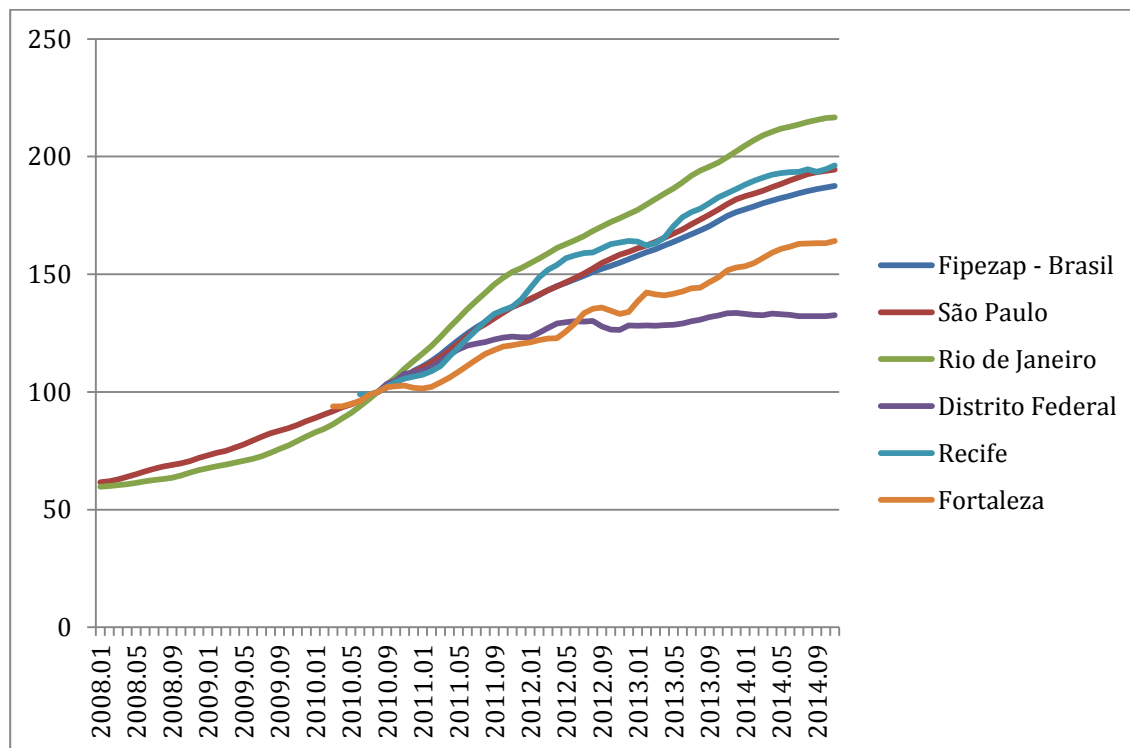
Para os anos mais recentes o índice FipeZap²⁰⁴, que engloba um agregado para o Brasil, outras capitais e o DF (a partir de 2010) também mostra um aumento no preço de m² a partir do PMCMV. Obviamente esse aumento não se resume ao

²⁰³ Nesse ponto cabe destacar novamente que a desindustrialização aqui assume características específicas, das quais o aumento retumbante do emprego no setor terciário de grande produtividade – como ocorreu nos países centrais – não é uma delas. Para uma análise sobre as características da nossa desindustrialização, ver Feijó (2005) e Cano (2014).

²⁰⁴ Indicador produzido em parceria entre a Fipe e o ZAP Imóveis, portal de classificados na internet pertencente aos jornais Estado de S. Paulo e O Globo. Com metodologia própria, calcula-se, a partir dos anúncios de apartamentos publicados no portal, o preço médio do metro quadrado para venda em seis capitais, no DF e em um composto nacional – IPEADATA.

programa, mas considerando que ele afeta fortemente a dinâmica imobiliária urbana e nas franjas das cidades (pressionando para incorporação de novas terras ao processo de valorização) é possível indicar que o aumento do preço do m² está diretamente ligado à política estatal.

Gráfico 12 – Índice Fipezap do Brasil, Capitais selecionadas e DF (jan2008/nov2014).



Fonte: IPEADATA/FipeZap.

Cabe ressaltar ainda que a diminuição da disponibilidade de terrenos urbanizados tende também a aumentar o preço da terra. Como ensina Jaramillo (2006), quando não há, juntamente com a expansão urbana, um alargamento compatível de infraestrutura e terra urbanizada, prevalece a tendência de aumento de preços. Assim, parte do subsídio para compra da casa é transferido ao proprietário fundiário na forma de renda. O aumento recente do teto do financiamento do programa parece ir nessa direção, bem como o aumento da faixa de imóvel que engloba a isenção fiscal para a produção (que passou de 60 mil para 100 mil).

Outro fato que indica essa tendência é que o crescimento do Financiamento mais subsídios (tabela 10) é maior para o período 2009/2013 que o crescimento de

unidades financiadas – respectivamente 47,53% e 41,13% ao ano –, corroborando a hipótese de que parte dos recursos concedidos foi capturada pelo aumento da renda fundiária e/ou pelo aumento dos Custos Unitários Básicos da construção por m² (CUB)²⁰⁵. Após o ano de 2009 (de arrefecimento da atividade econômica em função da crise), o CUB geral para o Brasil teve crescimento estável, em torno de 7% ao ano, sendo que, entre os componentes do índice, o CUB por mão de obra aumenta a taxas maiores que os demais (materiais, despesas administrativas e equipamentos). Em que pese o aumento do preço dos materiais, isso causou uma queda de participação do CUB dos materiais no total do CUB do país. Comparando o crescimento do CUB com o crescimento do preço dos imóveis da RMSP supõe-se que a pressão da valorização imobiliária sobre o programa tem sido superior a dos custos de produção.

Tabela 10 – Quantidade de Financiamentos e Financiamentos mais subsídios concedidos pelo FGTS ao PNHU (2009/2014) – R\$ a preços de nov/2014 – IPCA

ANO	QTDE	Financ + Subs
2009	80.742	7.095.191
2010	244.669	22.393.821
2011	248.438	23.553.172
2012	292.468	29.156.548
2013	320.359	33.641.841
* 2014	282.956	29.960.231
TOTAL	1.469.632	145.800.804

* Posição: 28/11/2014.

Fonte: Elaboração própria com Dados do FGTS.

Destarte, em moldes semelhantes à época da política do BNH, a opção de construção de novos conjuntos habitacionais converteu-se em um campo de extensa acumulação primitiva, já que expandiu-se a valorização de terras que, apenas pela dinâmica imobiliária, não estariam no horizonte de utilização. Como discutem Cardoso et. al. (2011), a lógica da provisão privada, regulada por parâmetros técnicos e por um teto no preço do imóvel, buscará ampliar sua taxa global de lucro em dois sentidos: diminuindo ao máximo os custos de produção e barateando a terra. O primeiro aspecto ocorre pelos ganhos de escala, intensificação tecnológica e, no limite, pelo ajuste na

²⁰⁵ Dados da CBIC – disponíveis em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/custo-da-construcao/cub-medio-brasil-custo-unitario-basico-de-construcao-por-m2>

remuneração do trabalho²⁰⁶. Ademais, tende a padronizar a produção e atender as exigências técnicas mínimas, entregando, por exemplo, imóveis com a menor metragem possível.

A diminuição do “custo” da terra se dá pelos ganhos mercantis na redução do preço pago ao proprietário; através da conversão de terra rural em terra urbana; ou mesmo com a mudança de legislação para a compra de glebas antes restritas. Essas condições juntas implicam, geralmente, em um aprofundamento da periferização e da segregação socioespacial, pois os terrenos próprios para a escala – grandes e mais baratos – são raros em áreas bem localizadas. Estudo de Lima Neto et. all/IPEA (2014) que avalia a localização dos empreendimentos da F1 em diversas metrópoles (Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia) indica que na segunda fase do programa a distância entre os empreendimentos e o centro econômico das RMS aumentou²⁰⁷, corroborando a hipótese que, em contexto de aumento dos custos, a tendência é que os empreendimentos sejam construídos mais longe dos centros das cidades.

No mesmo sentido ressalta-se que novas áreas também foram valorizadas pela necessidade de um mínimo de infraestrutura financiada pelo Estado. Essa valorização contamina – diferenciadamente – não apenas esses novos “bairros”, como toda a cidade através da produção social de nova “localização”. Neste sentido, o BNDES tem um contrato de repasse de recursos à Caixa Econômica Federal para financiamento de infraestrutura em projetos de habitação popular no âmbito do “Minha Casa Minha Vida”. Cabe ressaltar que o repasse financeiro é para que a Caixa Econômica Federal opere os recursos por meio de linha própria, sendo de sua responsabilidade a gestão dos recursos e o acompanhamento e monitoramento das

²⁰⁶ Assim como em outras reportagens, o Estado de São Paulo de 10 de maio de 2012 noticia a utilização de trabalho análogo à escravidão em obra do MCMV. “MP flagra trabalho análogo à escravidão em obra do 'Minha Casa, Minha Vida'” <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,mp-flagra-trabalho-analogo-a-escravidao-em-obra-do-minha-casa-minha-vida,871221,0.htm> acesso em: 12/05/2011.

²⁰⁷ O estudo toma como referência a distância euclidiana entre o empreendimento e um ponto determinado no centro da região economicamente mais ativa da cidade, sem considerar, por exemplo, o diferencial de infraestrutura entre os pontos, o que poderia acarretar distorções na análise. Segundo os autores, *Pode-se cogitar, assim, que processos de estruturação urbana semelhantes aos que havia em períodos anteriores da política habitacional brasileira – por exemplo, a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964 e 1986 – estariam sendo reeditados na atualidade, com a produção habitacional junto a infraestruturas que atuariam como “extensores urbanos” (termo elaborado por Manoel Lemes da Silva Neto, citado em Santos, 2007) em meio a áreas com serviços ainda precários. Ao mesmo tempo, a política habitacional, para contornar a falta de serviços essenciais nas localizações dos novos empreendimentos, viabiliza sua provisão, prevendo recursos para este fim, conforme mostram normativos recentes (LIMA NETO et al, 2014, p.86).*

operações de crédito efetuadas, incluindo a execução física e financeira dos projetos contratados. Segundo dados da CEF o valor aplicado nessa modalidade de financiamento foi de R\$ 206,1 milhões de reais. O BNDES não possui nenhum programa específico voltado para o "Minha Casa Minha Vida", porém, por meio da Linha de financiamento BNDES-Estados, é possível financiar a contrapartida dos Estados concedida aos projetos apoiados pela CEF, bem como ações de infraestrutura que podem complementar os investimentos no âmbito PMCMV²⁰⁸.

Obviamente esse padrão deve ser confrontado com pesquisas empíricas primárias para observar como ocorre a ocupação e a valorização do território, o que está sendo realizado no âmbito de diversos pesquisadores e núcleos de pesquisa. A periferização parece ser uma tendência propícia a todas as faixas de renda, mas especialmente à F1. Não é uma dinâmica exclusiva das metrópoles²⁰⁹ (como Belém, Goiânia, Fortaleza, etc.), estando presente nas cidades de estratos intermediários (Rio Preto, Petrolina, Maringá, etc.). Na RMSP, como apontado na seção anterior, o padrão está mais ligado às áreas periféricas consolidadas, ou seja, já urbanizadas. Destaca-se também a atuação de órgãos municipais como as Cohabs e Secretarias de desenvolvimento urbano na doação do terreno. Em que pese ser mais difícil contratar unidades da F1 na RMSP em relação ao restante do país, essa participação de órgãos públicos evidencia, geralmente, condições melhores de articulação dos conjuntos habitacionais com o tecido urbano²¹⁰.

Em termos históricos é inegável a dimensão do PMCMV. O gráfico 13 ilustra, com número de unidades, os momentos de maior oferta habitacional desde 1964. No entanto, diferentemente do BNH a política atende com maior vigor a faixa de menor rendimentos e fornece subsídio quase integral (chegando a 95% do total do valor do imóvel) na compra do imóvel. No entanto, sem os dados abertos do FAR não é possível verificar, dentro da faixa 1, se o financiamento e subsídio está atendendo o limite

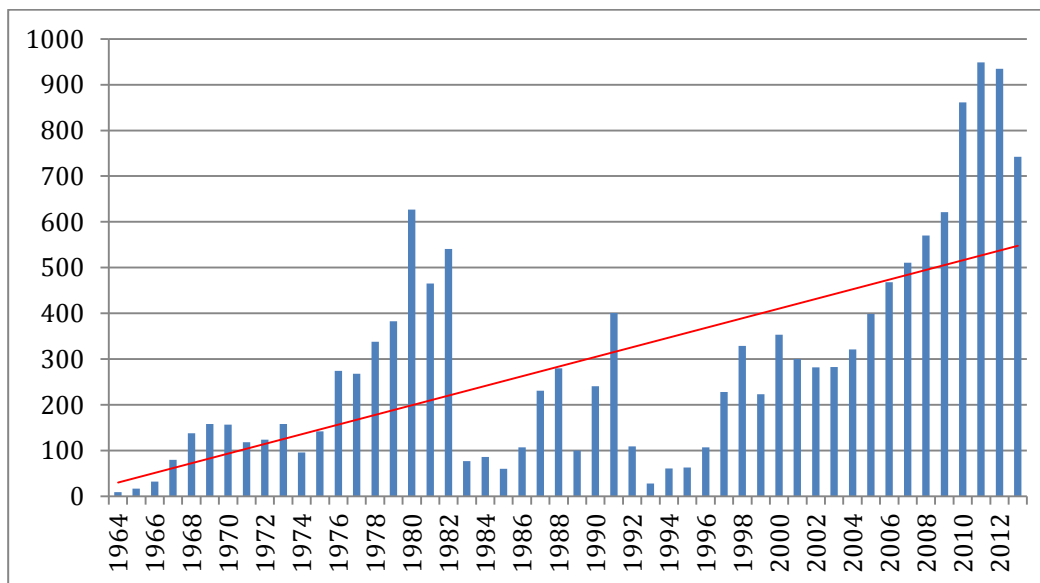
²⁰⁸ Entretanto, como a Linha BNDES Estados pode ser destinada a quaisquer e diversos gastos de capital dos Estados que atendam aos critérios de financiamento do BNDES, estas informações não estão sistematizadas, conforme informou o Banco durante a requisição dos dados.

²⁰⁹ Essas considerações foram realizadas com base nos artigos do livro organizado por CARDOSO, A. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. E pela pesquisa sobre o PMCMV realizada no CEDE – IE/Unicamp.

²¹⁰ ROLNIK, R. (Coord) Relatório de Pesquisa LabCidade – FAU/USP, 2014. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>

superior de 2 a 3 salários (tendência histórica dos programas habitacionais do continente) ou se atende majoritariamente as faixas inferiores (realidade que parece estar mais atrelada às remoções em função de grandes eventos ou desastres naturais, do que a população historicamente mais pobre).

Gráfico 13 – Unidades Habitacionais (SBPE + FGTS) 1964-2013*



Fonte: CBIC e ABECIP (1994).

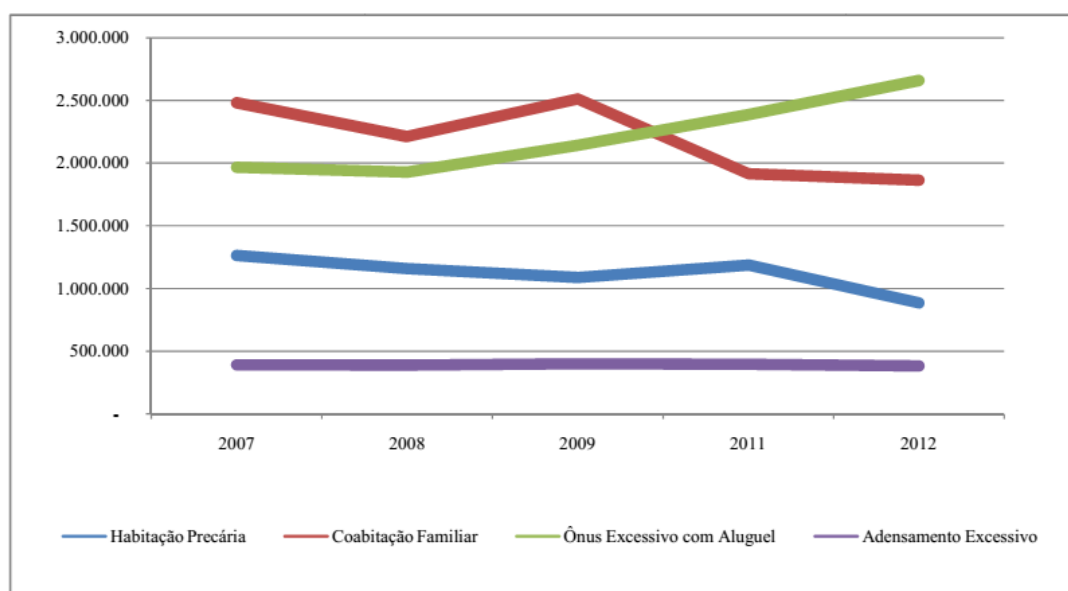
* Dados de novembro de 2013

Ainda sobre a avaliação do programa, pesquisa realizada pelo IPEA/Ministério das Cidades (2014) mostrou o grau de satisfação com as unidades por parte dos beneficiários de uma amostra de conjuntos habitacionais do FAR no país. Entre os quesitos avaliados os que mais chamam atenção são as menores avaliações para a inserção urbana (em especial o tempo de demora do transporte) e para a avaliação positiva sobre a diminuição do custo de vida, principalmente em relação ao aluguel. De modo geral, a percepção de aumento de bem estar para as famílias foi grande, fato corroborado também pela baixa intenção das famílias em mudarem das casas. A evolução do programa e a forma com que os problemas relatados pelos usuários serão administrados permitirão saber se haverá ou não problemas comparáveis aos abandonos das casas que ocorreram após políticas semelhantes no Chile ou México.

Sobre a relação da política com o déficit habitacional, talvez ainda seja cedo para tecer conclusões propriamente ditas, mas é possível fazer algumas considerações.

Em primeiro lugar cabe destacar que, segundo os dados da FJP, entre 2009 e 2012 (anos do PMCMV) o déficit diminuiu em aproximadamente 350 mil domicílios no país. Como aponta o gráfico 14, contribuiu para isso a redução do déficit sobre dois componentes: os domicílios precários (com queda de 204.857 domicílios) e a coabitação o (com a queda mais expressiva de 646.084 domicílios). Isso é expressivo, uma vez que estes déficits significam mais diretamente a necessidade de novas unidades. A diminuição absoluta no déficit não foi maior em função do aumento significativo da participação do componente ônus excessivo com aluguel (que teve crescimento de 6,24% ao ano, com total de 516.933 mil domicílios).

Gráfico 14 – Evolução dos componentes do Déficit Habitacional brasileiro entre 2007 e 2012 (numero de domicílios)

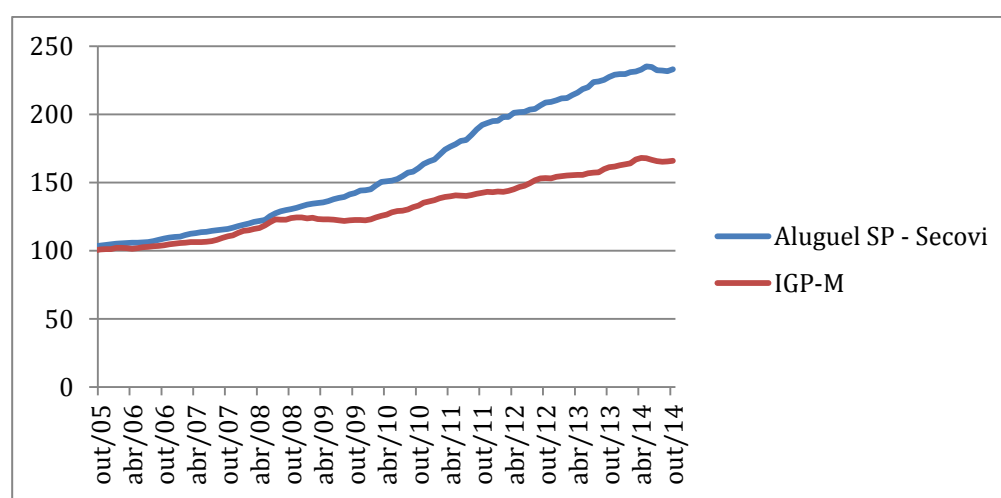


Fonte: Nota técnica FJP (2013).

Esse é um componente importante que exige esforços de pesquisa para explicar, detalhadamente, a relação da economia brasileira e da política habitacional com o aumento recente dos aluguéis – parte da dinâmica da renda da terra urbana. O gráfico 15 mostra a evolução Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) – que baseia os reajustes anuais do aluguel – e do índice de preços de aluguel em São Paulo (Secovi) – que também considera o reajuste sobre os novos contratos –, evidenciando um distanciamento consistente entre ambos a partir do início de 2009. Essa dinâmica

está atrelada à valorização dos imóveis em geral, mas são necessárias outras pesquisas para tentar avaliar como isso ocorre nos diferentes estratos de renda. Como indica o dado do déficit, a população que se encontra entre 0-3 salários mínimos foi severamente prejudicada com o movimento do mercado e constitui novo desafio para a política habitacional. A próxima Pesquisa de Orçamento Familiar indicará, com maior precisão, a validade da análise.

Gráfico 15 – Evolução do IGP-M e do índice de preços do Aluguel em São Paulo – Secovi (2004/2014)



Fonte: IPEADATA; SECOVI-SP.

Comparando o ritmo de queda do déficit (350 mil domicílios para o período de 2009 e 2012, ou seja, 87 mil domicílios por ano) ao ritmo de unidades contratadas no mesmo período (aproximadamente 378 mil por ano)²¹¹, observa-se que a diminuição do déficit (do ponto de vista quantitativo) apresenta pouca correspondência com aumento da contratação de unidades. De um lado, esses dados podem estar mostrando certo atraso na captação dos resultados quantitativos do programa, já que, não necessariamente o ano de contratação dos imóveis corresponde ao ano da entrega e a relação entregues/contratados ainda é baixa. Ou seja, se todas as contratações se efetivarem e agregando os resultados posteriores a 2012, deve haver um impacto maior do PMCMV sobre as próximas pesquisas.

²¹¹ Embora este dado também tenha sido fornecido pela CEF e Ministério das Cidades, eles não podem ser comparados aos dados da tabela 8 (mais precisos e atuais) porque aqueles dados agregam todos os anos do programa.

De outro lado, acredita-se que parte deste resultado se deva à incapacidade da política de resolver o déficit enquanto manifestação típica da reprodução do espaço urbano subdesenvolvido. Nesse sentido, conjugado ao fato de que as migrações tenham diminuído seu ritmo nos anos 2000 e que o problema se concentre numericamente nas metrópoles (que tem ritmo de crescimento muito inferior à média nacional), a permanência do déficit em um momento de expansão histórica da construção de unidades, sugere que, em que pese sua diminuição, há uma reprodução do problema habitacional. Em princípio isso se deve majoritariamente ao aumento do peso do aluguel no orçamento familiar da F1 e a uma queda menos contundente dos domicílios precários em relação à coabitação (que foi o componente que mais respondeu à política habitacional).

Ainda há que se trabalhar com a hipótese de que a coabitação também esteja presente nas unidades do PMCMV. Nesse sentido, cabe citar a pesquisa realizada pelo IPEA (2014) onde 3,4% dos domicílios do PMCMV pesquisados, apresenta adensamento excessivo, embora na grande maioria deles (96,1%) viva apenas uma família. Isso significa que nas próprias moradias produzidas pelo programa há a possibilidade de reprodução dessa condição do déficit. Na comparação com os demais países se voltará a essas questões, mas pode-se adiantar que, tratada da forma como está sendo, a política habitacional parece ser um castigo grego para a sociedade brasileira: estamos carregando água com uma peneira.

3. As políticas habitacionais latino-americanas no período neoliberal (1990/2013): México, Colômbia e Venezuela

O terceiro e último capítulo desta tese discute as transformações econômicas e as políticas habitacionais na Colômbia, México e Venezuela a partir do final da década de 1980. A primeira seção trata das principais características das economias nacionais em três períodos: os anos 1980, de crise e desmonte dos Estados nacionais; os anos 1990, da consolidação do neoliberalismo e do agravamento da crise social urbana; e do período de recuperação das economias nacionais, onde se distinguem as características de inserção dos três países no padrão neoliberal dos anos 2000. A Segunda seção aborda, a partir do prisma da economia, os principais fatos da urbanização recente, bem como a permanência da maioria dos problemas urbanos e habitacionais nos países e suas principais metrópoles. A terceira seção inicia com as linhas gerais que orientam as políticas habitacionais neoliberais, especificamente a partir das recomendações dos organismos internacionais sobre a diminuição do papel do Estado e a ascensão dos mecanismos de mercado que passam a dominar a maioria das políticas do período recente. As três últimas subseções versam especificamente sobre as políticas habitacionais dos países e servem de base para a comparação dos casos, que se realizará mais acuradamente nas conclusões finais do trabalho.

3.1. Economia e Urbanização na América Latina no período 1980/2010: Colômbia, México e Venezuela.

Como visto no capítulo anterior, a manutenção da relativa soberania nacional presenciada durante o processo de industrialização latino-americana foi impossibilitada a partir do final da década de 1970 com a busca dos EUA em reestabelecer sua hegemonia econômica, política e financeira. Esse momento marca o início da crescente imposição de políticas neoliberais por parte dos EUA que buscava, em função de sua reestruturação produtiva e financeira, uma rearticulação com a periferia capitalista. Os Estados Nacionais latino-americanos pouco puderam fazer para contrapor tal movimento, pois, em sua maioria, estavam atados a um padrão de financiamento/endividamento e vulnerabilidade externa que significou aguda crise econômica e, com isso, um crescente movimento de subordinação às regras na nova ordem mundial.

Assim como no caso brasileiro, na maioria dos países a necessidade de transferência de recursos reais ao exterior para fazer frente à dívida e seus serviços exigiu uma política econômica orientada para a redução da demanda interna, ao incentivo às exportações e à promoção do equilíbrio fiscal. Combinação que conduziu a uma distorção dos preços internos e dos setores econômicos. Nesse sentido, a década de 1980 é marcada, de um lado, por um aumento da inflação e do aumento do gasto estatal com os juros e correção cambial, de outro, pelo processo de estatização da dívida externa e diminuição dos gastos sociais.

O aumento dos juros internacionais e seu desdobramento para as dívidas internas promoveram a quebra financeira de vários Estados na América Latina, principalmente depois da moratória mexicana em 1982. O corte do crédito externo para o financiamento dos países inaugurou um novo período de submissão ao sistema financeiro internacional por meio dos planos de estabilização e das reformas institucionais impostas pelos organismos internacionais, como FMI e o BIRD/Banco Mundial. A contraparte das ajudas oficiais e do crédito foi a austeridade, que engessava a atuação estatal na economia. Em meio a essa nova configuração de política econômica, a economia latino-americana presenciou não apenas uma redução no seu crescimento, como também um retrocesso no movimento de diversificação da estrutura produtiva. Isso, inevitavelmente, agravou as demais questões sociais, como desemprego, informalidade, redução real dos rendimentos e precariedade das ocupações.

No caso da Colômbia, algumas circunstâncias fizeram com que a crise da dívida e a respectiva política econômica incidissem de forma particular frente aos demais países. A elevação no final da década de 1970 da exportação, principalmente do café (produto tradicional da pauta exportadora colombiana e cujos preços aumentariam novamente a partir de 1985), reverteu o saldo da conta corrente e aumentou o nível de reservas internacionais, atenuando o processo de endividamento. Além disso, a própria estrutura da dívida anterior forneceu maior desafogo para as contas públicas, uma vez que seus prazos eram de média e longa duração.

Dessa forma, o período crítico da economia colombiana se restringiu à primeira metade da década de 1980, com uma redução do PIB em 1981-1983, mas um

nível relativamente baixo de inflação. Ainda assim, a partir de 1984, o governo colombiano contrai empréstimos junto aos organismos internacionais, atrelado à promoção de reformas comerciais (eliminação de novas restrições às importações e subsídios), de medidas monetárias (aumento dos juros) e de combate ao narcotráfico.

O desempenho econômico a partir de meados de 1985 foi satisfatório em termos de crescimento, com uma taxa anual de 4,6% até 1990, em grande parte fruto da expansão do setor de mineração e da indústria de transformação (que compensaram a evolução da agropecuária e da construção, infligidas pelo corte nos gastos públicos e restrição de financiamento). Os indicadores sociais acompanharam a trajetória da economia: o desemprego se amplia em 1985 e desacelera no quinquênio seguinte; os altos graus de informalidade se mantêm; há um aumento diminuto do salário real (2%) entre 1985-1990; e uma leve melhora na distribuição de renda em virtude da preservação mínima dos gastos sociais e pelo comportamento do salário.

No México a crise da dívida na década de 1980 foi mais aguda, com um crescimento negativo do PIB em três anos e inflação persistente entre 60% a 159% ao ano. A origem da crise se encontra nas ações adotadas na década anterior, quando a opção do governo López Portillo (1976-1982) pelo desenvolvimento da economia petroleira, sob forte influência dos EUA, ocasionou uma série de desequilíbrios na economia. Isso porque, além da expansão da atividade ter sido pautada no endividamento externo, o aumento do preço do petróleo resultou em uma forte valorização cambial e, conseqüentemente, aumento relevante das importações e deterioração das transações correntes.

O aumento do déficit comercial e na conta de capital, o golpe à indústria nacional e o aumento da inflação foram fatais para economia mexicana diante do aumento dos juros internacionais. Esse movimento exigiu a desvalorização cambial, ao mesmo tempo em que o Estado assumia parte da dívida externa privada. A tentativa (ineficaz) de conter a explosão do déficit público contou com corte de gastos, aumento dos preços de serviços, contenção salarial, repasse para o setor privado de entes estatais, entre outras medidas típicas da estatização da dívida.

Diante da gravidade das contas externas e da moratória de 1982, a necessidade de financiamento por organismos internacionais abriu margem para a

introdução de reformas liberalizantes a partir de 1983. Elas abarcaram: a abertura comercial pela redução das tarifas para produtos importados e pela promoção de exportação de manufaturas; abertura da economia ao investimento estrangeiro; e privatização de empresas e órgãos estatais. Destarte, a economia mexicana é marcada por um estancamento com queda da demanda interna tanto no consumo, quanto no investimento. A dinâmica da economia só não foi pior em função das exportações de petróleo (com preços em baixa), carvão, cobre e das indústrias maquiladoras (que em vista ao mercado americano, estavam presentes na economia desde 1965). A indústria de transformação reduziu sua participação, ainda que a produção das maquiladoras tenha se ampliado.

Esse aparente paradoxo se explica pela dinâmica e intersectorialidade específicas que as maquiladoras possuem na economia mexicana. A construção dessas plantas industriais, comandadas por empresas transnacionais dentro da sua estratégia de valorização mundial, procura usufruir do baixo valor da força de trabalho em processos de trabalho de pouca geração de valor. Isso só se torna possível porque a maior parte dos insumos utilizados provém de fora, com isso, quase a totalidade do valor exportado é, na verdade, reexportação, com pouca geração de valor interna e dinamismo industrial²¹². As empresas maquiladoras ainda se beneficiaram da piora sensível das condições da classe trabalhadora que vê seu poder de barganha reduzido pelas transformações no mercado de trabalho. A presença perversa das maquiladoras na economia mexicana se acentua, posteriormente, com a firmação do tratado de livre comércio da América do Norte, como será visto adiante.

A Venezuela constitui um caso que merece ser analisado a partir de suas especificidades, pois se formou uma economia preponderantemente petroleira, que só avançaria na diversificação industrial na década de 1950. Limitaremos a descrição no chamado “paradoxo fiscal e cambial”²¹³, apenas para destacar algumas características importantes para o manejo da política econômica e social do país. Uma atividade eminentemente exportadora (com mais de 75% do valor das exportações totais) como o petróleo tem a capacidade de produzir alta carga fiscal (cerca de 75% dela) para o

²¹² Como coloca Cano (2002), cerca de 85% do valor exportado tem apenas 15% de correspondência de geração interna de valor.

²¹³ Para detalhes sobre a estrutura da economia Venezuelana ver Cano (2002) e Meres (2010).

Estado sendo, portanto, uma fonte de riqueza importante. Essas rendas, dependendo da conjuntura social e política, podem ser mais ou menos utilizadas em benefício da melhora dos níveis de vida da população em geral ou como fonte de renda extraordinária de parcela restrita das elites nacionais.

A produção petroleira em países que se estruturam fundamentalmente nessa atividade tende a gerar, em momentos de auge da atividade, um excesso de divisas para o país com correspondente aumento da receita fiscal e gasto do governo. Caso esse excesso de divisas não seja de alguma maneira “esterilizado”, o impacto na taxa de câmbio será avassalador, valorizando a moeda nacional e incentivando o aumento das importações. Em uma conjuntura internacional desfavorável para o petróleo, no entanto, os efeitos serão opostos, porém em um quadro de acomodação mais difícil, uma vez que a estrutura de gastos do governo tende a não ser ajustável rapidamente. Nesse caso, o desequilíbrio fiscal pode ser grande – gerando um quadro inflacionário crônico – e a diminuição da capacidade de importação tende a comprometer os níveis de consumo.

Cabe ainda ressaltar o fato de que essa instabilidade, somada aos problemas gerais apontados das economias subdesenvolvidas, também dificulta o desenvolvimento da produção interna e a diversificação da estrutura produtiva nacional. Pela indústria petroleira ser um setor com alta composição orgânica do capital cuja parte das máquinas, equipamentos e insumos para produção são importados, sua expansão tampouco representa um aumento significativo de postos de trabalho industriais, tornando a urbanização oriunda desse movimento ainda mais complicada.

Diante desse contexto, durante a década de 1970 a economia venezuelana havia se beneficiado pelo aumento do preço do petróleo. A despeito da valorização cambial, essa conjuntura permitiu que as exportações petrolíferas se ampliassem e que fosse possível expandir o investimento na diversificação parcial da economia interna²¹⁴. No entanto, os déficits em transações correntes empurraram o país no caminho do endividamento externo, redundando também na crise do financiamento no anos 1980. Essa conjuntura é agudizada com a queda internacional do preço do petróleo que ganha

²¹⁴ Cano (2002) aponta a formulação do *Plan de Desarrollo Nacional* empreendido nos anos 1970 para diminuir a dependência da economia venezuelana do petróleo. No entanto, os resultados foram alcançados apenas parcialmente, uma vez que os déficits em transações correntes diminuía a possibilidade de endividamento da economia.

ênfase a partir de 1984. Assim, entre 1980 e 1990 o PIB venezuelano apresentou uma redução de 6,8%.

Entre 1980 e 1984 o aumento da receita fiscal afastou posturas mais liberais por parte do governo de Luis Herrera Campins (1979-1984) que, mesmo em meio à crise da dívida, amplia o gasto público para evitar a depressão. No entanto, isso não evitou o ajuste ortodoxo diante da inflação, o que prejudicou fortemente o crescimento. Além disso, com o controle do processo inflacionário, as taxas reais de juros diminuíram, ampliando a fuga de capitais e agravando as contas externas. Destarte, somando a crise da dívida externa com a diminuição do preço do petróleo, as tentativas de manter o nível de atividade interno fracassam e reforçam a trajetória de baixo crescimento.

Ainda assim, as exportações foram mantidas pela maturação de plantas industriais de prospecção e refino de petróleo construídas na década anterior e, principalmente, pela exportação de outros produtos minerais, como o ferro, carvão, bauxita e ouro. Nos demais setores produtivos, vinculados ao mercado interno, a situação foi mais grave. A indústria de construção foi afetada pela redução do investimento privado e público (mais ao final da década) e das dificuldades de financiamento habitacional. Para a indústria de transformação, a expansão de pouco mais de 20% entre 1980 e 1990 foi, em grande parte, decorrência das atividades exportadoras minerais. Tanto os bens de consumo duráveis quanto os de capital reduzem sua participação na estrutura industrial, enquanto que os bens intermediários correspondiam em 1990 a 57% do total da produção do setor, quase dez pontos percentuais acima do valor de 1980.

Nesse contexto, as condições de vida da população venezuelana se deterioraram no período. A taxa de desemprego aberto que era de 6% em 1980 passa, para 14% em 1984, atingindo 11% em 1990. Ao mesmo tempo, amplia-se o emprego informal e há uma redução do salário médio real. Inevitavelmente há também um aumento da pobreza, com piora da distribuição de renda, principalmente nas áreas urbanas. A situação só não foi pior, pois o governo, na sua tentativa de manter o gasto público, consegue prover minimamente alguns serviços públicos e gastos sociais.

À situação crítica das economias latino-americanas na década de 1980 com o desmonte do Estado desenvolvimentista soma-se a implantação de políticas neoliberais

no continente, as quais provocaram um reordenamento da estrutura econômica dos países e sua inserção no sistema capitalista internacional. O vetor dessas transformações foi a empresa transnacional que, após garantir a reestruturação produtiva e financeira no centro capitalista nas décadas anteriores, procura enquadrar os países periféricos dentro do seu esquema global de valorização produtiva e financeira. A justificativa ideológica que permeava a introdução das políticas neoliberais era que a exposição do aparato produtivo nacional à concorrencial internacional e a liberalização dos fluxos de capitais resultariam em maior eficiência e produtividade.

O novo arranjo político e econômico que se estabelece nos anos 1990 passou pela: conclusão da renegociação da dívida externa (novo financiamento e políticas de ajuste); combate à inflação crônica, onde a estabilidade tinha como objetivo diminuir os riscos para o capital estrangeiro; e introdução de reformas liberalizantes na administração pública, no setor privado e nas relações de trabalho. Essas medidas não podem ser vistas como reformas pontuais e isoladas, elas conformaram um todo estruturado que alterou a forma de inserção dos países no sistema internacional em várias dimensões (financeira, comercial, produtiva, trabalhista).

Cabe destacar, por exemplo, a relativa homogeneidade nos programas de estabilização que além de se pautarem nas ações realizadas no período anterior, ainda contaram com uma política cambial que promovia uma valorização acentuada com o objetivo de facilitar as importações. Estas, por sua vez, já se avolumavam com a redução das tarifas e barreiras administrativas. A demanda interna, ao ser crescentemente satisfeita pelas importações, reduziu o crescimento econômico e ampliou o desemprego, onde a queda do salário real, além de ser um instrumento de combate à inflação, permitiu a redução dos custos para as empresas. Mais uma vez, esse movimento geral das economias latino-americanas teve nuances e intensidades distintas em cada um dos países.

No caso da Colômbia, o início da década de 1990 é conturbado: a crise econômica da década anterior provoca um aumento dos preços, ainda que num patamar menor que no restante do continente. Ao mesmo tempo há uma escalada da violência em decorrência das ações da guerrilha, das milícias (que depõem as armas no final do período e se tornam um braço do crime organizado nos espaços urbanos) e do

narcotráfico. No início do governo Gaviria (1990-1994), dessa forma, se assiste a um descrédito das instituições públicas em todas as esferas. Na tentativa de promover uma concertação nacional, o governo toma um vultoso empréstimo junto ao BIRD/Banco Mundial e empreende uma série de reformas de cunho neoliberal que avançam no decorrer da década à medida que seus resultados promovem um maior crescimento da economia, ainda que efêmero.

As reformas seguiram a mesma tendência dos demais países. Assim, na administração pública desmontaram-se os antigos aparelhos do estado desenvolvimentista, seja pela extinção e reformulação dos órgãos de intervenção e planejamento, seja pela privatização de empresas estatais e/ou concessão de setores estratégicos. Além disso, houve um corte no número de funcionários públicos e medidas de descentralização dos serviços básicos sob a supervisão do governo central. A abertura comercial se iniciou em 1990 com diminuição abrupta das tarifas de importação para bens de consumo, intermediários e bens de capital. Tudo isso amparado pelo fim da política de minidesvalorizações e pela manutenção/adoção de acordos multi e bilaterais. Entre eles está, inicialmente, o Pacto Andino (nascido em 1969), mas também, sob o pretexto de apoiar o desenvolvimento e combater a violência do narcotráfico que ganhava atenção internacional, firmaram-se acordos com o Mercado Comum Europeu e os EUA. O capital estrangeiro se beneficiou da liberalização das contas externas com a garantia de liberdade nas suas operações internas e nas remessas de lucro, com alguma restrição normativa para determinados setores estratégicos como serviços públicos, petróleo e mineração.

Nesse sentido, a reforma financeira abarca a liberalização das taxas de juros, fim do crédito dirigido, modernização dos bancos comerciais, instalação de novas instituições financeiras, independência do banco central, entre outras medidas que facilitavam a extroversão da economia. Por esses mecanismos a política de estabilização da Colômbia, que não apresentara um fenômeno inflacionário tão elevado, se limitou a medidas monetárias restritivas nos meios de pagamentos e na elevação dos juros (auxiliadas pela abertura comercial), bem como na contenção dos gastos públicos.

As reformas ainda passaram pelas dimensões tributárias e laborais. No primeiro caso, ela contemplou a simplificação de impostos, declarações e procedimentos

fiscais e diferença de alíquotas nos impostos diretos e indiretos. O resultado foi um fortalecimento do caráter regressivo da estrutura tributária, com aumento do imposto sobre valor adicionado e redução gradual do imposto de renda, favorecendo, ainda, a repatriação de capitais nacionais pela isenção de impostos. No mercado de trabalho, a situação do trabalhador se deteriora pela: redução do valor das indenizações e dos prazos no caso de desligamento, maior liberdade do empregador para definir tempo de experiência e do contrato de trabalho temporário.

Diante dessas medidas, a evolução da economia colombiana, se comparada às promessas do discurso neoliberal, foi um fracasso. O PIB apresentou na década um crescimento substancial somente no período 1993-1995, logo em seguida reduzindo seu patamar. Por trás desse fato está a incapacidade do modelo neoliberal de promover um crescimento persistente com equidade. Ainda que a formação bruta de capital tenha levemente ampliado, o consumo total da economia cresce num patamar ainda acima, devido o maior acesso a bens importados, o que gerou sistematicamente saldos negativos em transações correntes.

Em termos produtivos, o impacto pode ser visto no aumento das importações, num patamar acima do crescimento das exportações. Essa tendência ocorreu inclusive na agropecuária, onde a produção ligada ao mercado interno sofreu uma redução na área e na quantidade produzida fato que, somado à queda da produção de café, reduz o superávit do setor como um todo. A situação rural piora ainda mais nesse período tendo em vista a violência promovida pelo Estado, narcotráfico e guerrilhas, onde a migração para a área urbana foi a solução encontrada para quase 2/3 da população das regiões de conflito.

A indústria de transformação sofreu com a abertura comercial. Apesar da ampliação do coeficiente de exportação, o déficit comercial se ampliou no período, onde as importações industriais foram maiores precisamente nos segmentos mais dinâmicos, como química, material de transporte, materiais elétricos. Dessa forma, a produção industrial fica praticamente estagnada, atingindo uma média 1,6% ao ano entre 1990-1997. Também a construção civil ficou refém do baixo dinamismo, com uma contração da construção privada de residências e apenas uma manutenção da produção no caso das obras públicas (principalmente a partir da crise imobiliária de 1996, como se verá

mais adiante). Mesmo a indústria de extração não teve um comportamento satisfatório uma vez que a recessão mundial no início da década e a queda dos preços do petróleo não permitiram aumento no valor da produção.

Em meio a esses novos condicionantes da economia colombiana, a situação dos trabalhadores se deteriora ainda mais: a taxa de desemprego aumenta no final da década; aumenta o subemprego no setor terciário; embora tenha ocorrido um aumento no salário médio urbano, isso se deveu às demissões que se concentraram nas ocupações de menores salários; ainda assim a distribuição de renda regride, inclusive nas áreas urbanas, que aumentam a taxa de pobreza e indigência.

Como visto anteriormente, a introdução de política liberais no México datam na década de 1980 e são ampliadas pelo governo de Salinas (1988-1994) que tratou de concluir a abertura e desregulamentação comercial e financeira e de promover maior integração com a economia norte-americana, por meio da afirmação do tratado de livre comércio da América do Norte (TLCAN ou NAFTA, em inglês). Pelo TLCAN, os EUA procuravam consolidar o México como um espaço de produção, investimento e consumo sob sua influência e em contraposição aos espaços controlados pelo Japão e Europa.

O México se torna, dessa forma, um importante receptor de investimentos norte-americanos, em busca das baixas taxas de salário vigentes na região fronteiriça, o que exigiu uma série de reformas. A primeira delas foi a comercial, concluída já em 1988, com redução de restrições não tarifárias, equiparação de tarifas e simplificação de serviços aduaneiros. As maquiladoras, então, aumentam sua participação na economia mexicana onde a produção se destina majoritariamente ao mercado norteamericano, ainda que as permissões para a venda no mercado interno tenham crescido ao longo do tempo. O tratado exigiu também a desregulamentação do capital estrangeiro e sua operação sobre a economia nacional. Isso se deu com permissão de investimentos em produtos e em setores até então de maior preponderância estatal, como segmentos da petroquímica, transporte aéreo, marítimo, entre outros. O setor financeiro forneceu um tratamento especial para o TLCAN onde a participação estrangeira foi ampliada no controle de bancos e grupos financeiros.

O TLCAN, dessa forma, foi o coroamento de uma série de reformas empreendidas nos anos anteriores e se tornará o eixo das políticas neoliberais no

México a partir de 1994. Ainda se observou, nesse período, a privatização de serviços públicos (com redução do seu caráter universal), de instituições sociais e empresas estatais. Nesse movimento, uma importante transformação institucional com fortes consequências para a área urbana, foi desobrigatoriedade do Estado em garantir terra aos camponeses, o que deu margem para a privatização dos *ejidos* e das propriedades comunais (explorados no primeiro capítulo da tese). Estava aberta a possibilidade, pois, do capital estrangeiro e privado nacional acessarem essas terras, seja para produção rural e extrativa, seja como forma de ampliar o mercado fundiário urbano por incorporação das regiões periféricas das cidades. Por fim, como não poderia deixar de ser, as reformas alteraram também a relação laboral, com a permissividade de forma precárias de trabalho e redução de direitos trabalhistas.

O resultado da abertura da economia mediante as políticas neoliberais e a integração subordinada à economia americana pode ser dimensionada pela crise econômica que se estabelece em meados da década de 1990. A desregulamentação financeira e os ingressos de capitais especulativos de curto prazo expandiram no início da década de 1990 o crédito privado, favorecendo as importações e as privatizações. O aumento do ingresso do capital estrangeiro somado ao episódico aumento do preço do petróleo levou a uma valorização cambial. Contudo, esse processo conduziu a pressões sobre o balanço de pagamentos que levaram a um questionamento por parte dos agentes privados sobre a capacidade financeira do Estado em manter a taxa de câmbio.

A especulação contra a paridade redundou na desvalorização, o que atingiu os devedores privados e os bancos, minando as reservas internacionais e contaminando as contas públicas. A crise de insolvência se espalhou por toda a economia, onde o PIB teve uma queda de 6,6% em 1995, condicionando o México a negociar junto aos EUA. Para a sua execução, o congresso americano exigiu como garantia que as faturas das exportações de petróleo fossem depositadas numa conta sob o controle do FED, além da execução dos programas de ajuste do FMI.

Desse modo, a economia mexicana ao longo da década de 1990 exhibe os resultados típicos do modelo neoliberal em países periféricos: baixo crescimento, redução do montante de investimentos privados e públicos, aumento do consumo interno financiado pelo capital estrangeiro; aumento das exportações, mas em um

patamar inferior ao das importações; redução da participação da indústria de transformação na estrutura econômica, etc. A especificidade mexicana reside na preponderância que as “indústrias” maquiladoras adquirem nessa integração à economia mundial, onde a indústria petrolífera perde sua posição. Nesse contexto, nos anos 1990, o paradoxo intersetorial se agudiza, causando uma regressão ainda maior na estrutura industrial do país²¹⁵ e uma piora generalizada das condições sociais²¹⁶.

Também na Venezuela durante a década de 1990 as políticas neoliberais ditam o movimento da economia nacional, onde as reformas introduzidas ainda que proporcionassem um superávit na balança comercial no período, ampliaram a dependência do setor petrolífero. As reformas e os ajustes recessivos se iniciam já em meados da década de 1980, no segundo governo de Carlos Pérez (1984-1989) em um ambiente de desemprego crescente e inflação corroendo os salários reais. As reformas introduzidas causaram forte revolta popular como se verá adiante, mas ainda assim prosseguiram sobre vários segmentos da economia, no mesmo sentido experimentado pelos outros países.

As reformas empreendidas por Pérez e aprofundadas no governo seguinte de Rafael Caldera (1994-1999) em torno da “Agenda Venezuelana” se deram em um cenário de redução do preço do petróleo a partir de 1993 que diminuiu os ingressos fiscais e o gasto público. Apesar da amplitude das reformas, em algumas áreas sua intensidade avançou menos, como foram o caso das reformas do Estado as quais se caracterizaram por: descentralização administrativa e de serviços públicos, privatização de empresas públicas; e ruptura dos monopólios públicos com novas formas de associação do capital privado (nacional e estrangeiro) sob o controle do Estado e por tempo determinado.

²¹⁵ Como visto, ainda que sua orientação seja a exportação crescente para o mercado norteamericano, os insumos e equipamentos utilizados no processo produtivo são obtidos através das importações. Assim, o aumento de produção dessas indústrias não pode ser confundido com um aprofundamento e diversificação da economia, pelo contrário: os segmentos industriais que crescem acima da média do setor são aqueles que estão integrados às maquiladoras (elétricos, alguns químicos, siderurgia básica) os quais ao não terem como fundamento o mercado interno, não desenvolvem dinamicamente a produção dos demais setores produtivos.

²¹⁶ Esse quadro perverso que se instala na economia mexicana nos anos de 1990 foi sentido por toda a população. O desemprego aberto aumenta, assim como o subemprego e informalidade, o salário mínimo real é reduzido substancialmente, influenciando os salários de todos os outros segmentos (inclusive para a indústria maquiladora), a distribuição de renda não apresenta melhora e os gastos sociais do governo foram reduzidos.

As reformas comerciais foram as mais intensas no período. Em 1990 a Venezuela diminuiu e simplificou as tarifas de importação. Além disso, promovem-se acordos de livre comércio com Colômbia, México, Chile e Caribe. As reformas comerciais com uma taxa de câmbio flutuante (ainda que controlada) aumentaram significativamente o grau de abertura da economia venezuelana. Mesmo com a tendência de valorização cambial, as exportações dão um salto de US\$ 10,2 bilhões em 1988 para US\$ 23,7 bilhões em 1996. Isso se deu pelo aumento da produção de petróleo, apesar da queda do preço internacional, e também do crescimento das exportações de outras matérias primas e insumos básicos.

Esse desempenho permitiu a manutenção de superávits comerciais, uma vez que as importações, mesmo com a abertura e valorização entre 1997-98, apresentaram um baixo crescimento diante da recessão do início da década²¹⁷. Apesar dessa peculiaridade, o comportamento da abertura comercial revela os sinais típicos da vulnerabilidade externa que existem nas economias periféricas: em primeiro lugar, o superávit comercial foi incapaz de conter o resultado do balanço de serviços (transporte, turismo, encargos da dívida, etc.), além disso, a redução das importações de bens intermediários e de capital, em um momento em que a produção de bens finais industriais se reduz, é um forte indício da regressão industrial que se observa no país.

Ainda sobre as reformas do período, a desregulamentação sobre o capital estrangeiro se amplia em 1992 com a eliminação dos limites para re-investimentos, remessas de lucros e vendas de participações, além de ter facilitado as condições de acesso ao crédito externo. A reforma financeira, por sua vez, liberalizou as taxas de juros e diminuiu os encaixes bancários para créditos dirigidos. O Banco Central foi reformulado no sentido de proibir o financiamento do governo, tornando-se mais independente do controle do poder executivo. As reformas tributárias e fiscais eliminaram vários subsídios e garantiram o aumento das tarifas públicas apropriadas por grupos privados no processo de privatização. A nova administração tributária foi permissiva às evasões fiscais e à inadimplência, o que deteriorou as condições fiscais

²¹⁷ Exceção à regra foram as importações de veículos e bens de consumo duráveis, que respondiam à segmentação social no país, onde os “donos” das rendas petrolíferas sempre apresentaram um padrão de consumo reflexo facilmente realizável no exterior.

do governo que viu o investimento público e o gasto social por habitante em termos reais ter seu valor reduzido em comparação a meados da década de 1970.

Por fim, a reforma no mercado de trabalho foi a última a ser concluída em meio à crise econômica e política do país, com inflação e deterioração do poder de compra. A pressão popular fez com que essas reformas não fossem tão radicais quanto em outros países, mas ainda assim incorporaram mecanismos de redução dos benefícios sociais. Diante dessa situação, os anos de 1990 na Venezuela foram marcados por baixo dinamismo da economia, aumento da vulnerabilidade externa e deterioração das condições de vida do trabalhador.

Como visto para o caso brasileiro, no início do novo século, o desempenho econômico dos países latino-americanos foi, relativamente as duas décadas anteriores, alterado. Apesar da manutenção das políticas econômicas neoliberais, o crescimento econômico mundial puxado pela China pós 2003 aumentou as exportações latino-americanas que, juntamente à eleição de governos progressistas em alguns países, resultou num aumento do gasto público com equilíbrio das contas públicas. Mesmo assim, como alerta Cano (2009) não se pode interpretar esse período como uma fase de superação do neoliberalismo e retomada de projetos desenvolvimentistas. O retrocesso da estrutura produtiva e manutenção da inserção subordinada ao sistema econômica internacional são provas da preponderância das políticas liberais nos países, principalmente se observadas as consequências da crise de 2008 tratadas mais a frente.

Ainda assim há diferenças relevantes quanto à condução das economias nacionais e da atuação do Estado. Nesse sentido, é possível perceber países em que os pilares do neoliberalismo são mantidos praticamente inalterados, ou aqueles que concomitantemente a essa manutenção promovem a introdução de políticas sociais focalizadas e aumento da intervenção estatal em determinadas esferas, como o caso do Brasil, Chile (no período Bachelet) e Argentina. Outro grupo de países, por sua vez, a partir dos anos 2000, apontam em direção distinta, através de um movimento político com forte apoio popular. Esses países passam não apenas a questionar as políticas neoliberais, como também a construir novas formas da produção nacional, sob

orientação socialista²¹⁸ como os casos da Venezuela, Bolívia e, em menor medida, o Equador.

Dentre os países tomados nessa pesquisa, Colômbia e México, nesse sentido, são aqueles em que a permanência das políticas neoliberais na década de 2000 se dá de forma mais intocada. No caso colombiano²¹⁹, como coloca González (2011), consolida-se um modelo exportador especializado em petróleo e hidrocarbonetos que é incapaz de promover crescimento econômico, diversificação produtiva e geração de emprego, apesar de manter os indicadores macroeconômicos “em ordem”.

Esse modelo emerge diante da abertura dos anos 1990 e do aumento da vulnerabilidade externa, quando o país passava por um problema de financiamento dos déficits permanentes no balanço de pagamentos. A saída dada pelos partidários das políticas neoliberais passou pela especialização produtiva em minérios e em hidrocarbonetos, os quais aumentam sua concentração nas exportações e nos investimentos. Tal tendência se amplia com o crescimento da economia mundial e aumento do preço das *commodities*.

Como enfatiza González (2011, p. 50), a maior abertura não permitiu construir um caminho de crescimento sustentado de longo prazo, uma vez que a taxa média anual de crescimento do PIB a partir das reformas é inferior à média histórica do país. Além disso, a maior dependência da economia mundial no ritmo das atividades internas evidencia que a trajetória da economia nos ciclos econômicos é mais insatisfatória, ou seja, nos momentos de crise a queda da atividade é mais intensa e nos de recuperação, é mais demorada.

O modelo exportador de minérios que se desenvolve no período logrou a estabilidade econômica ainda que o custo para os trabalhadores e para a estrutura produtiva fosse profundo. A partir da década de 1990, a Colômbia apresentou uma tendência de queda da taxa de inflação que era de 19,5% em 1995 e fora prevista para 2010 uma taxa de 2,8% (GONZÁLEZ, 2011, p. 51). Isso foi possível através de três medidas sistematicamente adotadas. Em primeiro lugar, entre as medidas monetárias, proibiu-se a emissão de moeda para empréstimos ao governo reduzindo a liquidez da economia. Além disso, desindexaram-se os ajustes salariais, ocasionando a queda do

²¹⁸ Com isso não queremos afirmar que trata-se de um sistema socialista consolidado.

²¹⁹ Na análise da economia colombiana a partir de 2000 se utiliza o artigo de González (2011).

salário real (que na visão dos formuladores da política acarretaria em diminuição da inflação). Por fim, a abertura da economia com ingresso de capital externo permitiu uma valorização cambial que estimulava a importação de bens finais, matérias-primas e equipamentos, reduzindo os custos dos salários e, dos insumos produtivos de custo unitário.

Diante do viés exportador e especializado, a estrutura econômica colombiana na década de 2000 sentiu os efeitos do parco dinamismo do mercado interno. A agropecuária manteve a redução na sua participação do PIB e fechou 2009 com 8,5%, uma redução de mais de 6% em 14 anos. Os grandes ganhadores nesse período foram a mineração e a construção de obras de infraestrutura (subordinadas ao primeiro) e de habitação, restando à indústria um estancamento no seu processo de desenvolvimento. Esse comportamento da indústria é uma decorrência da abertura econômica e da concentração das inversões (nacionais e estrangeira) nos setores de mineração, devido à sua rentabilidade no mercado externo.

A especialização mineral-exportadora e a configuração de política econômica subjacente, além de promoverem uma regressão da estrutura produtiva no país, levaram ainda a um aumento do desemprego e da desigualdade, como destaca González (2011, p. 53/54):

El costo o sacrificio macroeconómico se refleja en los resultados sociales del proceso, siendo los más evidentes la tasa de desempleo y el índice de desigualdad. Ambos son elevados y con muchas dificultades para reducirse como consecuencia de un modelo económico poco incluyente y nada distributivo. En los últimos 15 años la tasa de desempleo es de dos dígitos, con altibajos relacionados con el comportamiento del ciclo económico: en las fases de crisis supera el 14%, mientras que en las de mayor crecimiento se sitúa alrededor de 10%, sin bajar la barrera. El índice Gini colombiano es, históricamente, inequitativo, y en las dos últimas décadas se ha situado por encima de 57%, para concluir como el más elevado de Sudamérica, incluso por encima de Brasil. A pesar de los buenos años de crecimiento no se logra generar empleo suficiente ni de calidad, lo que contribuye a que no haya un proceso redistributivo eficiente.

Também no México se assiste na primeira década do século XXI um aprofundamento das políticas neoliberais, as quais acarretaram a manutenção do baixo crescimento, da vulnerabilidade externa e social, com desemprego e alta incidência de pobreza urbana e rural. Como coloca Osorio (2014a), a economia mexicana evidencia uma debilidade na sua inserção externa em várias frentes: no déficit nas transações

correntes; agravado pelo déficit na balança comercial tanto no setor agropecuário quanto no manufatureiro; no câmbio valorizado com entrada maciça de capitais externos; na dependência das rendas petroleiras e da economia norte-americana.

Esses fenômenos são resultados do aprofundamento das políticas adotadas desde os anos de 1980, com o fim dos incentivos agropecuários e industriais, abertura indiscriminada com câmbio valorizado e atração de capital estrangeiro especulativo como forma de garantir uma posição superavitária na conta de capital. Essas políticas, como visto, fazem parte do esquema geral imposto pelo TLCAN o qual prometia aumento de exportações, de produtividade e do rendimento dos trabalhadores. Nada mais longe da realidade.

Em outro artigo, Osorio (2014b) evidencia os resultados do TLCAN sobre a economia mexicana. O crescimento do PIB entre 1994 e 2013 foi em média apenas 2,58% a.a. Em que pese o estímulo inicial, o comércio exterior mexicano é marcado desde a última década por déficits crescentes, apesar do aumento das exportações das maquiladoras. O baixo crescimento, assim, decorre da impossibilidade das exportações líquidas em estimular a demanda agregada da economia. Mais propriamente dito, a importância das exportações na “dinâmica” da economia mexicana é sobredimensionada pelo fato de que o investimento tanto privado quanto o público se encontram num patamar muito baixo e direcionado a setores exportadores, como o petróleo.

O comportamento do investimento é explicado pelas medidas monetárias restritivas e pela abertura financeira empreendidas, citadas anteriormente. Mas no caso mexicano as baixas taxas de investimentos devem ser vistas também no enfraquecimento da base arrecadatória do Estado e assim na sua dificuldade em promover estruturalmente o investimento público e condições de financiamento para o investimento privado. O quadro 6 a seguir mostra a participação da carga tributária²²⁰ e do investimento em infraestrutura como porcentagem do PIB para alguns países selecionados. Nele pode-se observar que o México apresentava tanto uma baixa taxa de arrecadação tributária (9,6%) quanto uma baixa taxa de inversão em infraestrutura (1,3%) em 2008.

²²⁰ Os dados de carga tributária são calculados pela Cepal, os quais servem de base de comparação entre os países, no entanto, adverte-se que, para o caso do Brasil, esta carga está subestimada, onde, atualmente, corresponde a aproximadamente 35,95% do PIB – dados da receita Federal.

Quadro 6 – Carga tributária* e investimento em infraestrutura como porcentagens do PIB
- Argentina, Brasil, Colômbia e México, 2008.

Países	% Tributos/PIB (%) **	Investimento em Infraestrutura/PIB (%) ***
Argentina	17,5	2,3
Brasil	23,7	2,3
Colômbia	15,2	2
México	9,6	1,3

Fonte: Mínger e Solís (2014, p. 13/14).

*soma dos ingressos tributários diretos, dos indiretos e das contribuições sociais.

** para o ano de 2008

*** para o biênio 2007-2008

Segundo Mínger e Solís (2014), o México possuía em 2008 a menor carga tributária em termos relativos na América Latina. Dessa forma, os déficits externos oriundos das transações correntes só podem ser contrapostos pelas receitas fiscais que a atividade petroleira propicia ao Estado mexicano. Sem essas receitas, como colocam os autores, o déficit fiscal do governo seria sistematicamente e crescentemente negativo a partir de 1993. Esse fato ilustra a dependência da economia mexicana do setor extrativo o que aumenta sua vulnerabilidade, tendo em vista as oscilações da economia mundial.

Desse modo, a economia mexicana na primeira década dos anos 2000 manteve as características típicas do modelo neoliberal para países periféricos, com baixo e instável crescimento, diminuição do poder estatal e aumento da vulnerabilidade externa. O baixo crescimento, ao não corresponder a uma geração de emprego, manteve elevada a taxa de desemprego e de empregos informais.

A Venezuela, como abordado anteriormente, terá trajetória específica nos anos 2000, onde a economia refletirá os avanços e os impasses de um novo projeto sociopolítico²²¹, cuja análise mais precisa está além do escopo deste trabalho. Segundo interpretação de Reinaldo Gonçalves (2009), a experiência venezuelana apresenta três períodos específicos de desenvolvimento. O primeiro deles começa já na posse de Chávez em 1999 e nos debates em torno da promulgação de uma nova constituinte que Chávez ganharia novamente nas urnas. Esse início de governo foi muito conturbado em vista à polarização crescente na sociedade venezuelana: de um lado, as forças

²²¹ Para a análise da economia da Venezuela na primeira década do ano 2000 utiliza-se o texto de Gonçalves (2009).

populares que apoiavam o presidente, de outro, setor empresarial privado, midiático e os dirigentes da estatal PDVSA que se opunham ao projeto nacionalista e orquestram uma tentativa de golpe e uma série de protestos e greves pelo país (entre 2001 e 2002). Somado a isso, o baixo preço do petróleo deteriorava a situação econômica e a capacidade fiscal do governo.

Esse período é marcado pela recessão, queda nos investimentos, com elevação do desemprego e diminuição da renda real média, mas ele serviu para fundamentar institucionalmente algumas importantes medidas utilizadas no período seguinte, como a lei orgânica de hidrocarbonetos e o plano de desenvolvimento econômico e social (2001-2007). Assim, com aumento do preço do petróleo, a Venezuela inauguraria um novo ciclo de crescimento, relativa estabilização macroeconômica, diminuição das desigualdades e participação popular.

É notório o novo patamar de crescimento econômico que se estabelece no período 2004-2008 com uma taxa média anual de 10,4% e com o investimento atingindo uma proporção média do PIB de 34%. Ao mesmo tempo, houve uma recuperação do poder de compra dos trabalhadores, com aumento do rendimento médio e da renda per capita. Evidentemente que esse desempenho econômico na melhora das condições sociais dos trabalhadores está ligado ao movimento contínuo de elevação do preço do petróleo (que atinge US\$97 o barril em 2008), mas não podem ser restringidos apenas a este último. Além disso, houve um aumento crescente na participação do gasto social no PIB (era 8,2% em 1998 e passa para 13,6% em 2006) inclusive em termos per capita, através, de recursos extra-orçamentários do Fundo Nacional de Desenvolvimento, provenientes, principalmente, da produção de petróleo e transferidos pela PDVSA. Dessa forma, segundo Gonçalves (2009, p. 207) os trabalhadores assalariados foram os que tiveram os maiores ganhos de rendimento no período em comparação aos empregadores e conta-própria, o que não significa, no entanto uma mudança estrutural na distribuição funcional da renda.

Ao combinar política social com transferência de renda e garantias constitucionais em um momento de crescimento econômico, a condição dos trabalhadores melhorou muito no governo Chávez: queda na desigualdade de renda urbana, aumento da cobertura previdenciária e aumento real do salário mínimo. Os

programas sociais adotados pela Venezuela devem ser analisados para além dos critérios usualmente adotados para os demais países mais alinhados com as políticas neoliberais. A abrangência, natureza e participação da população estão subordinadas a um projeto de orientação socialista. Os pilares desse projeto são o fortalecimento dos mecanismos de democracia direta (conselhos comunais orientando as políticas) e democracia dos produtores (outras formas de propriedade para além da propriedade privada, como a comunal e cooperativa e de relações de produção).

Devido à profunda transformação social e às exíguas bases materiais, o projeto socialista da Venezuela enfrenta uma série de obstáculos internos (elites conservadoras e rentistas) e externos (imperialismo), os quais se exacerbam a partir de 2008, com a crise internacional e a diminuição da demanda por matérias-primas e diminuição dos preços do petróleo. Um dos fenômenos sintomáticos dessa relação é o acirramento do processo inflacionário. Assim, apesar do bom desempenho das contas públicas, no período de crescimento, a inflação na Venezuela é alta: entre 2007 e 2010 o aumento preços foi de 498,1%²²².

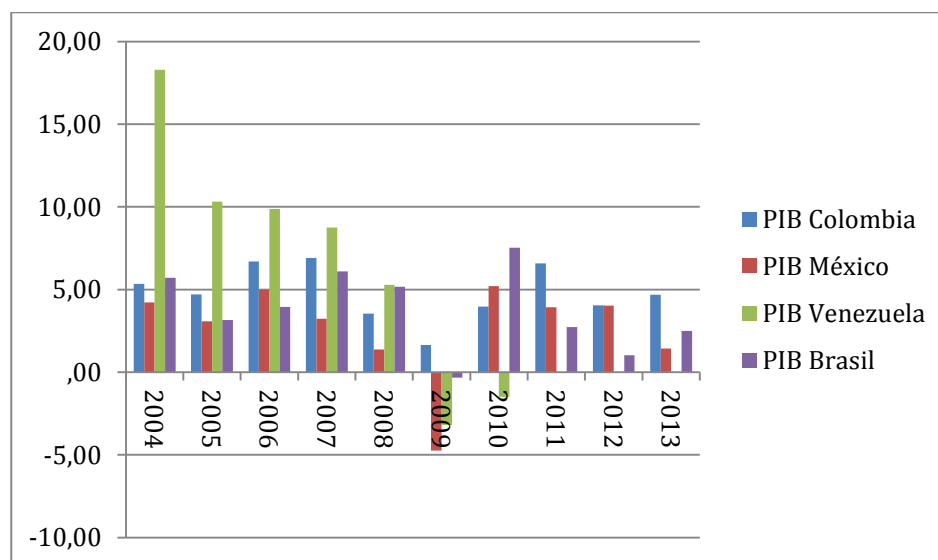
Potencialmente o aumento da inflação pode limitar a capacidade de acumulação de capital, uma vez que afasta a inversão produtiva em determinados setores produtivos e financeiros, como o caso da construção. Na Venezuela, além desse componente conflituoso em torno da apropriação do excedente, a inflação se agrava devido às limitações de oferta e o aumento da demanda, desencadeado pela elevação dos rendimentos. Em outras palavras, para contornar a inflação, seria necessário o desenvolvimento e a diversificação da estrutura industrial em direção a setores que componham o consumo dos trabalhadores. Uma mudança desse tipo não é tarefa simples, principalmente observando historicamente o processo de industrialização latino-americano. Exigiria um esforço de substituição de importações, processo cujas tentativas do Estado ainda não foram capazes de realizar.

Por fim, cabe analisar, ainda que brevemente, os efeitos da crise econômica de 2008 para a América Latina. O gráfico 16 mostra a evolução das taxas de crescimento do PIB nos países desde a manifestação do efeito China e aquecimento da demanda mundial, quando ocorreu, em geral, o cenário de maior crescimento desde os

²²² Dado da Cepal, medido pelo índice de preços ao consumidor com base em dezembro de 2007 (2007=100).

anos 1980. Como dito anteriormente, todos os países tiveram taxas positivas (com destaque para a Venezuela). Ainda assim, as taxas de crescimento apresentam uma tendência declinante, com perdas consideráveis já em 2008, em função da diminuição da demanda internacional – com queda das exportações –, diminuição dos preços das commodities – em especial o petróleo – e diminuição do fluxo de capital para as economias²²³. Com a acentuação da crise em 2009 as taxas de crescimento foram negativas para todos os países (a do México beirou os 5%), com exceção da Colômbia que, embora reduzido, mantém um crescimento de 1,7%.

Gráfico 16 – Taxa real de crescimento anual do PIB (%)*: Colômbia, México, Venezuela* e Brasil (2004-2010)



Fonte: CEPALSTAT.

* Dados a preços constantes nas moedas dos respectivos países.

** Os dados da economia venezuelana para depois de 2010 não estão disponíveis.

As condições de enfrentamento da crise foram distintas daquelas das décadas anteriores. Especialmente porque, em um cenário precedente de crescimento, aumento de reservas internacionais e capacidades de gasto – ainda que restrito – das economias nacionais, foi possível a manutenção da estabilidade macroeconômica e a realização de políticas anticíclicas (CEPAL, 2009). Segundo Cano (2009), não houve fuga de capitais semelhante aos períodos anteriores principalmente porque as taxas de

²²³ Para mais detalhes ver relatório da CEPAL (2009) sobre o período, Cano (2009) e Ocampo (2011).

juros praticadas pelas econômicas centrais – fortemente afetadas pela crise – continuaram em patamares baixos e até negativos.

No entanto, com a diminuição das reservas internacionais, menor crescimento das economias, menor fluxo de IDE (que, mesmo quando especulativos “desafogam” as contas externas a partir de 2011) e possibilidade de aumento das taxas de juros internacionais (principalmente dos EUA), a probabilidade de que isso ocorra não é irrelevante. Ademais, a diminuição das taxas de crescimento do período recente (2012/2013) mostra que há uma persistência dos efeitos da crise internacional, inclusive com acirramento de tensões políticas na órbita mundial. Esse cenário é especialmente ruim para a Venezuela e o México que, como visto, apresentam maiores problemas estruturais de dependência (TLCAN) e vulnerabilidade externa (petróleo), relativamente aos outros países. Ainda assim, não é uma situação confortável para os demais países latino-americanos, uma vez que as políticas que têm sido adotadas – e o Brasil é um caso contundente – não estão indo no sentido do crescimento econômico e diversificação produtiva.

Especificamente para o setor da construção civil cabe notar que a partir dos referidos processos de desindustrialização e regressão/especialização produtiva, houve aumento da importância tanto do setor de edificações como da construção pesada nas economias nacionais. Segundo os dados das contas nacionais²²⁴, entre 2003 e 2013 todos os países apresentam aumento da participação da construção civil: no Brasil a porcentagem do setor no total do PIB passa de 4,1% para 4,9% em 2012, caindo para 4,6% em 2013. A Colômbia apresenta um aumento bastante relevante, saindo de 5% em 2003 chegando a 8,7% em 2013; O México, que historicamente conta com níveis mais altos, sai de 7,45% em 2003, passando a 8,21% em 2009 e caindo para 7,25% em 2013. Na Venezuela, por fim, o setor tem ganhos relevantes, saindo de 6,2% em 2003 e chegando a 10,5% em 2009²²⁵. Somado a isso, como foi visto para o caso do Brasil e será analisado para os outros países, a política habitacional foi um dos vetores importantes das medidas anticíclicas, o que contribuiu para o aumento da participação entre os anos 2008-2013.

²²⁴ Participação do setor no PIB a preços correntes em moeda de cada país (cepalstat).

²²⁵ Esse número possivelmente é afetado pela queda dos preços do petróleo e a consequente diminuição do setor de exploração mineral. Ainda assim, como colocado, os investimentos em infraestrutura e em habitação – a partir de 2011 – tem peso relevante nos ganhos do setor da construção civil.

3.1.1. Urbanização e crise social na América Latina

O processo de urbanização na América Latina a partir dos anos 1980 também apresenta transformações importantes. As mudanças socioeconômicas descritas na seção anterior, a desconcentração produtiva regional nos países e a crise social agudizada pela ascensão do neoliberalismo, acarretaram modificações nas dinâmicas espaciais e populacionais.

Nesse contexto, houve diminuição do crescimento demográfico (em função da redução das taxas de fecundidade), diminuição das taxas de crescimento das grandes cidades (em especial das metrópoles), manutenção do êxodo rural, aumento do grau de urbanização e crescimento das cidades intermediárias. A tabela 11 mostra o aumento do grau de urbanização dos países e a diminuição das taxas de crescimento urbano e das regiões metropolitanas, confirmando algumas das tendências gerais apontadas.

A exceção à regra é a RM de Bogotá que apresenta aumento das taxas de crescimento mesmo com a diminuição do crescimento urbano no país. Como coloca Beltrán (2012), o dinamismo da região se deveu a quatro fatores principais: desenvolvimento da atividade agropecuária nos municípios de terras mais férteis (as antigas *haciendas*); vinda de empresas industriais para a região pautada em um esquema semelhante ao da guerra fiscal no Brasil, notadamente para os municípios periféricos; o crescimento do setor terciário (principalmente em Bogotá); e devido às peculiaridades da dinâmica migratória do país que se acelerou com o aumento da violência nas áreas rurais disputadas pelos grupos paramilitares e de guerrilha, principalmente a partir dos anos 1990. Assim, diferentemente das demais RMs, que sofreram com processos de desconcentração da produção e desindustrialização, a RM de Bogotá apresentou uma expansão populacional. Conforme tabela 11, as taxas de crescimento da RM são maiores que do país a partir da década de 1990, chegando a uma diferença de crescimento anual, entre 2000 e 2010, de 2,86% e 1,8% respectivamente.

Tabela 11 – Taxa anual de crescimento da população urbana e das Regiões metropolitanas e Grau de Urbanização dos Países 1980/2010.

País	Grau de urbanização (%)				Taxa anual de crescimento população urbana (%)					
	1980	1990	2000	2010	80/85	85/90	90/95	95/00	00/05	05/10
Brasil	67,1	74,7	81,2	85,1	3,4	2,9	2,4	2,3	2,0	1,7
Colômbia	64,3	69,3	74,5	78,5	3,0	2,7	2,6	2,4	2,1	1,8
México	66,3	70,6	74,7	78,0	2,7	2,4	2,4	2,2	1,3	1,5
Venezuela	79,0	83,9	90,8	93,6	3,4	3,2	3,0	2,7	2,2	1,8
Regiões Metropolitanas	População Residente (mil hab.)				Taxa anual de crescimento (%)					
	1980	1990	2000	2010	80/90	90/00	00/10			
RM São Paulo	12.184	14.869	17.880	19.684	1,81	1,55	1,43			
RM Bogotá*	4.122	5.231	7.276	7.335	1,98	2,73	2,86			
RM Cidade do México	14.018	15.113	17.589	19.012	0,77	1,53	0,78			
RM Caracas**	2.640	2.772	2.877	3.044	0,54	0,36	0,57			

Fonte: Estatísticas da Cepal e Países (INEGI, México/ DANE, Colômbia/ INE, Venezuela/ IBGE, Brasil).

*refere aos censos de 1985, 1993 e 2005

** refere-se aos censos de 1981, 1990, 2001 e 2011

A Venezuela apresentou diminuição das taxas de crescimento, embora tenha intensificado seu grau de urbanização (tabela 11). No caso da RM de Caracas, apesar da diminuição do crescimento urbano (que não chega a 1% ao ano para o período) os anos 1980 e 1990 foram marcados por aumento das desigualdades. Houve no país um processo de desindustrialização sobre uma base industrial já reduzida, que afetou ainda mais o problema do desemprego urbano. Ademais, a guinada neoliberal do Estado – cujas rendas petroleiras lhe conferiam papel importante de intervenção do espaço especialmente na capital – piorou com a privatização de diversas empresas estatais. Isso exacerbou as desigualdades de uma economia que, no caso da RM de Caracas, será ainda mais pautada nas atividades do setor terciário, ampliando suas características históricas de forte heterogeneidade: de um lado, se consolidará como capital política e econômica que oferece uma gama de serviços modernos necessários principalmente à atividade petroleira, à mineração e o desenvolvimento do setor financeiro; de outro uma metrópole que reforça a informalidade e os serviços de baixa produtividade e, em especial, a segregação socioespacial (CARIOLI e LACABANA, 2001).

Entre os países desta pesquisa, o México é o que apresenta menor grau de urbanização (78% para 2010) e as menores taxas de crescimento da população urbana (tabela 11). A RM da Cidade do México durante os anos 1980 e principalmente nos anos 1990, também teve menores taxas de crescimento do que a média nacional. A luz das transformações nacionais, a região sofreu no período um processo de retração de sua base industrial²²⁶, perdendo participação na produção total do país. A guinada da produção manufatureira em direção ao centro e à fronteira com os Estados Unidos (com as *maquillas*) em função dos acordos de livre comércio e do TLCAN fez com que a RM perdesse participação na economia nacional. No setor manufatureiro a participação da RM cai, entre 1980 e 1998 de 47% para 29%, com queda também na participação do emprego de 40% para 24% (PARNREITER, 2002). A reorientação da economia mexicana para atender os mercados externos e a diminuição do emprego urbano industrial na metrópole foi acompanhada, como nos outros casos, por um aumento do setor de serviços moderno (finanças, serviços especializados ao produtor, serviços administrativos, etc.), ligado à internacionalização da economia e da administração pública, concentrados fundamentalmente no município sede. Ao mesmo tempo, os subsetores que tiveram a maior participação no emprego da RM foram os serviços pessoais, comércio, e demais serviços de menor produtividade (GARZA, 2004), revelando, em período de baixo crescimento, a manutenção das características do terciário subdesenvolvido no país.

Assim, ainda que com diferenças entre os países, a tendência de redistribuição espacial da população dos anos 1980 e 1990 se realizou com piores condições de inserção produtiva da população (CUNHA, 2002, p18). Para o período recente, mesmo que as condições tenham melhorado nos casos do Brasil, Colômbia e Venezuela, a urbanização dos anos de crise reproduzirá em novo patamar as diversas

²²⁶ Embora tenha acarretado aumento do emprego industrial, essa inserção da economia mexicana diminuiu a complexidade da indústria nacional e os salários médios de todo o país (UNCATAD, 2003), ou seja, imprimiu uma desindustrialização “negativa” para a RM da Cidade do México. A desindustrialização “positiva” ocorreu nos países de industrialização avançada quando o setor manufatureiro perde participação relativa para o setor de serviços. No entanto, isso ocorre em um contexto de alta renda per capita e alta participação do progresso tecnológico na prestação de serviços financeiros e da indústria, elevando a produtividade da economia. Em alguns casos também pode significar deslocalização das indústrias para o exterior, mas sem a perda de comando na cadeia de agregação de valor dos produtos. No caso da desindustrialização dos países subdesenvolvidos, “negativa”, a perda de participação da indústria é acompanhada por uma especialização regressiva da economia, com diminuição do emprego industrial, aumento do emprego de menor produtividade, reprimarização da pauta exportadora, etc.

desigualdades históricas da urbanização subdesenvolvida. Como colocam Baltar e Dedecca (1997, p.11)

(...) se o desenvolvimento socioeconômico Latino-americano foi incapaz de possibilitar a consolidação de um mercado de trabalho homogêneo, onde predominasse as situações de ocupação plena e protegida, em que o desemprego se restringisse ao friccional e a ocupação não organizada se constituísse em mero resíduo, observa-se que, no momento atual, os países da região se deparam com uma realidade marcada pela ampliação da heterogeneidade socioeconômica explicada pela crise prolongada, mas, em especial, pelos efeitos destrutivos dos programas recentes de liberalização econômica.

A tabela 12 mostra a evolução das taxas de desemprego para os países, sendo que, exceto no caso mexicano, as taxas sobem entre 1980 e 2000. No período recente a situação se inverte, sendo o México mais prejudicado pela piora na sua economia, especialmente após a crise de 2008. Ademais, diferentemente do caso brasileiro, onde o nível de participação da população no setor informal caiu entre os anos 1990 e 2010 (saindo de 44,2% em 1993 e chegando a 37,7% em 2013)²²⁷, no México os números aumentaram, mostrando a piora nas condições de inserção da população no mercado de trabalho. Nesse caso, a participação da população ocupada no setor informal no total da economia era, em 1992, de 42,7%, chegando a 46,8% em 2002 e 46,4% em 2012. Na Venezuela as estatísticas comparáveis com o período atual iniciam-se em 1999, quando a mesma participação era de 53,3% diminuindo para 49,4% em 2013. Para a Colômbia, os números disponíveis na CEPAL (em função de diferença metodológica das pesquisas) são apenas para o período recente, onde a participação dos ocupados informais no meio urbano a partir de 2002 se aproxima aos 58,9% registrados em 2010.

²²⁷ Dados das estatísticas da CEPAL.

Tabela 12 – Taxa de desemprego (%) e participação dos informais no total de ocupados (%)

País	Taxa de desemprego*					Setor informal (%)
	1980	1990	2000	2010	2014	2010***
Brasil	6,3	4,3	7,1	6,7	4,9	37,7
Colômbia	10,0	10,5	17,3	12,4	10,1	58,9
México	4,5	2,7	2,2	6,4	6,1	46,4
Venezuela **	6,0	10,4	13,9	8,7	7,3	49,7

Fonte: Estatísticas da CEPAL.

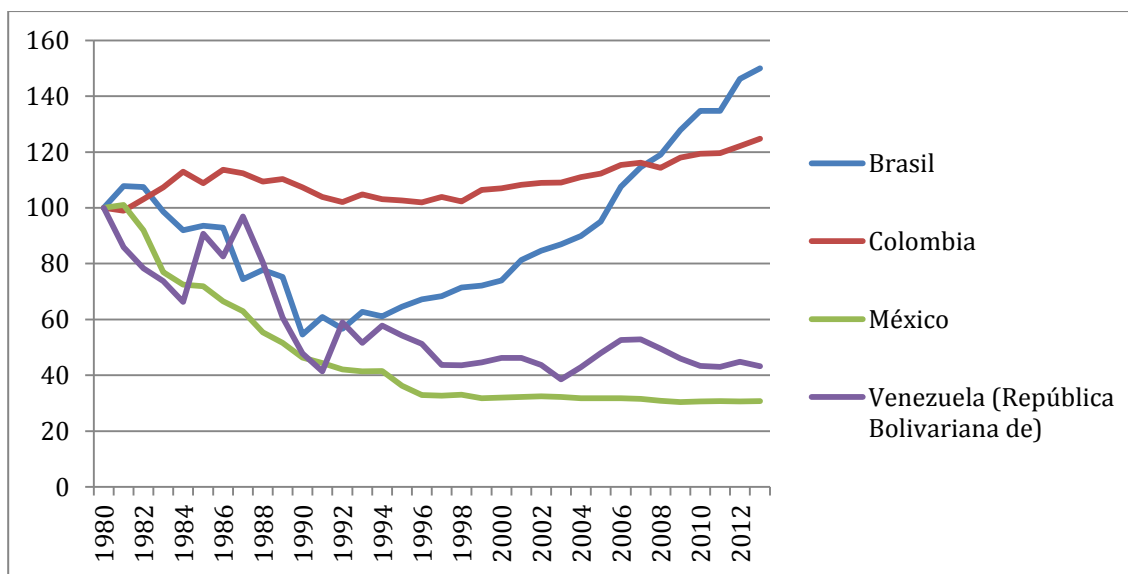
*Áreas Metropolitanas ou urbanas.

** total nacional e para o ano de 2000 inclui desemprego oculto.

*** estatísticas ao redor desta data.

Outro dado que diferencia as mudanças do mercado de trabalho dos países é a evolução do salário mínimo real. O gráfico 17 mostra que, para o México e Venezuela, as perdas ocorridas a partir de 1980 não foram recuperadas até os dias atuais, sendo a pior situação a mexicana, onde o salário mínimo em 2013 correspondia a 30,9% da mesma variável em 1980. Para a Venezuela, esse valor é de 43,2%. A Colômbia, por ter sofrido menos com a crise dos anos 1980 e 1990 apresenta maior estabilidade, com elevação do salário mínimo real a partir do final dos anos 1990 e início dos 2000. O Brasil, como analisado no capítulo 2, também sofreu perdas nos anos 1980 e 1990, recuperando o nível salarial no início da década de 2000 e tendo crescimento relevante a partir de 2003.

Gráfico 17 – Salário Mínimo Real* dos Países. Índice anual médio 1980=100 (1980/2013)



Fonte: Elaboração própria com Estatísticas da Cepalstat.

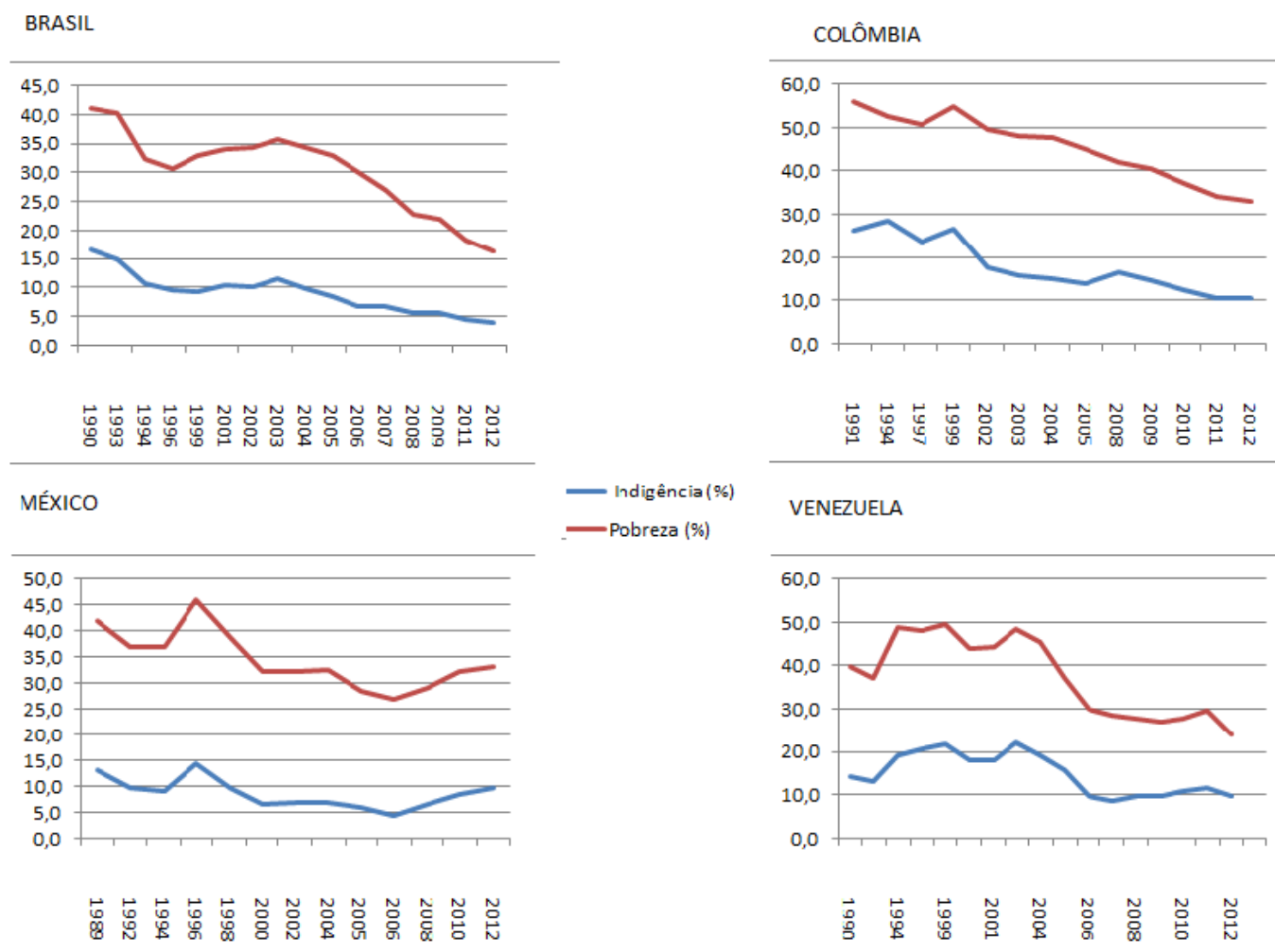
* Dados deflacionados pela Cepal a partir dos índices de preço de cada país.

Ainda que com taxas de crescimento menores da população, a reorganização dos espaços internos para atender as demandas do capital internacional e das políticas neoliberais tiveram consequências sociais desastrosas. Apenas para ilustrar a situação, apresenta-se na figura 5 a evolução da pobreza e indigência para os países selecionados. Os anos 1990 apresentaram para todos os países níveis maiores de pobreza e indigência. Em 1990, 41,2% da população urbana brasileira era pobre segundo os critérios da ONU/Cepal, nível próximo ao do México em 1989 (42,1%) e da Venezuela (39,8%). A Colômbia apresentava a maior proporção de pobres entre os países pesquisados, 56,1% em 1991. Embora os níveis de pobreza e indigência tenham diminuído, eles se mantêm altos nos anos 1990, tendo redução significativa apenas nos anos 2000, especialmente para o Brasil.

A única tendência divergente é o caso mexicano, cuja diminuição dos níveis de pobreza se dá em menor ritmo e com aumento da participação dos pobres no período recente. Como coloca Osorio (2014b), houve um aumento na população pobre (em 1994 eram pouco mais de 19 milhões e em 2012 esse número sobe para 23 milhões) em várias dimensões, como por exemplo, no acúmulo de patrimônio e no acesso à condição alimentar. Com aumento do desemprego e da pobreza, os salários tiveram uma

redução no seu poder de compra: somente no governo de Felipe Calderón (2006-2012) o salário teve uma queda real de 42%. Não é de se estranhar, pois, a grave crise social que passa o país.

Figura 5 – Participação da população pobre e Indigente no meio urbano do Brasil, Colômbia e México (%) e participação da população pobre e indigente no total da população Venezuelana (%) – 1990/2012



Fonte: Elaboração própria com dados da ONU/Cepalstat.

Os efeitos dessas mudanças nas cidades e nas Metrôpoles acarretaram nos anos 1980 e 1990 um agudo processo de empobrecimento cuja manifestação espacial foi a periferização, a segregação socioespacial e a manutenção ou agravamento do problema da moradia. Os dois últimos fatores não ocorrem apenas pelo movimento dos mais pobres, como já salientado para o caso brasileiro, mas também das classes médias

e altas a partir da expansão do setor imobiliário para as periferias metropolitanas. Outro fator fundamental para explicar esse movimento foi o processo generalizado de aumento do preço do solo urbano e da especulação imobiliária, que diferenciou o acesso à cidade para todos os estratos de renda (SABATINI, 2006).

A América Latina não possui estatísticas regulares e metodologicamente homogêneas para a avaliação do déficit habitacional. Dificilmente são realizados estudos que mostram, comparativamente, a evolução do déficit ao longo dos anos e entre vários países. Ademais, a metodologia que privilegia as condições físicas e de coabitação são incapazes de refletir a totalidade do problema²²⁸, mas são úteis na avaliação de sua evolução. Assim, optou-se pela utilização de dois estudos²²⁹ relativamente representativos do período (1995/2006 e para alguns casos 2009) que realiza uma estimativa do déficit quantitativo e qualitativo para a América Latina e o Caribe como um todo (tabela 13) e para alguns países selecionados, entre eles os analisados nesta pesquisa (tabela 14). Cabe destacar que não há estatísticas para os anos 1980, mas a maioria dos estudos sobre a habitação consultados²³⁰ advoga por uma piora nas condições habitacionais, principalmente nas regiões metropolitanas.

O déficit quantitativo diz respeito, aproximadamente, à coabitação e aos domicílios precários (não recuperáveis), ou seja, significa a necessidade de unidades adicionais (a pesquisa não conta o ônus excessivo com aluguel e nem adensamento excessivo em habitações alugadas, como nas pesquisas brasileiras). O déficit qualitativo divide-se em materiais utilizados (em paredes, teto e piso) e adensamento excessivo; carência de infraestrutura; e insegurança na propriedade da terra ou do imóvel. Essas modalidades são mais próximas ao que, no capítulo anterior, denominou-se “inadequação de domicílios” (exceto para a insegurança na posse que não é contabilizada no déficit brasileiro).

Por fim, cabe ressaltar que a metodologia do BID difere dos estudos dos países, onde, para o caso brasileiro, diversos aspectos que são contabilizados aqui como déficit dizem respeito à inadequação e estão excluídos da contagem brasileira

²²⁸ Como ressaltado na introdução do trabalho, as estatísticas não captam de forma objetiva o papel da dinâmica fundiária, a ocorrência da autoconstrução, a relação com o sistema de transporte e o tempo gasto entre a casa e o trabalho, bem como o efeito do empobrecimento nas condições de reprodução das famílias.

²²⁹ Esses estudos são o de Rojas e Medellín (2011) e do BID (2012), ambos realizados no âmbito dessa instituição.

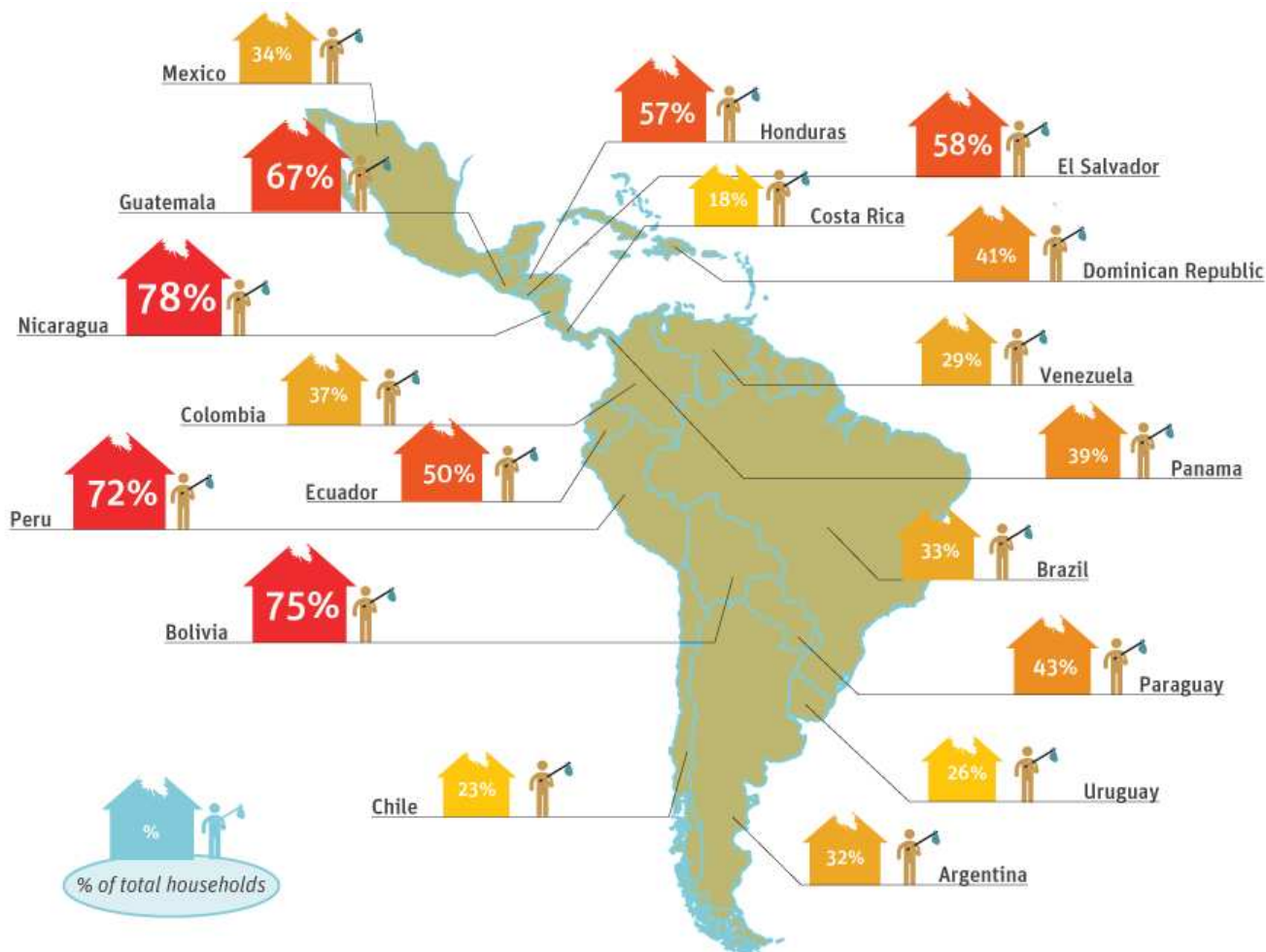
²³⁰ Dentre outros destacam-se: Cilento (1989 e 2008) e Cilento e Fossi (1998) para a Venezuela; Coulomb e Schteingart (2006) para o México e Jaramillo (2005) para a Colômbia.

(como o caso da infraestrutura, água, luz, esgotamento e adensamento excessivo em imóvel próprio). Ademais, no déficit contabilizado pelo BID inclui-se a questão da insegurança sobre a propriedade, não contabilizada no déficit brasileiro também. Dessa forma, os números serão maiores para estes estudos do que para o chamado déficit brasileiro²³¹.

A figura 6 apresenta um agregado de toda região, mostrando que, em 2009, os países que compõe o estudo apresentavam um nível de déficit (sebre essa metodologia) em torno de 35% em relação ao total dos seus domicílios, número que extrapola 50% nos países de menores rendas nacionais, com destaque, na América do Sul, para o Peru (72%) e a Bolívia (75%).

²³¹ A soma entre a porcentagem dos domicílios em situação de déficit e inadequados para 2010 no Brasil com base no Censo é de 38,5%, um número mais próximo ao do BID, 33%, cuja base de dados é a PNAD.

Figura 6 – Proporção do Déficit Habitacional (quantitativo + qualitativo) no total de domicílios para os países da América Latina e Caribe (2009)



Fonte: BID (2012).

A tabela 13 mostra que, segundo a metodologia adotada, houve um aumento do déficit absoluto (quantitativo e qualitativo) de 5 milhões de unidades, principalmente nos quesitos de material/superlotação e insegurança da propriedade. No entanto, o crescimento do déficit foi menor que o crescimento da população urbana²³², refletindo uma queda no déficit relativo da região. Nesse aspecto destaca-se a melhora do acesso à infraestrutura (água potável encanada; coleta de esgoto; acesso à eletricidade) e no quesito material (telhado, parede e piso feitos de material inadequado) e superlotação

²³² Entre 1990 e 1995 a população urbana latino-americana cresceu 2,47% ao ano, entre 1995 e 2000 2,19% ao ano e entre 2000 e 2005 1,76% ao ano. O aumento do déficit entre 1995 e 2000 foi de 1,37% ao ano e entre 2000 e 2006 1,76% ao ano. Os dados de população são estimativas da Cepal e os do déficit são os resultados de Rojas e Medellín (2011).

(mais de 3 pessoas por quarto), o que não necessariamente responde a políticas habitacionais, uma vez que a autoconstrução, em contexto de aumento de renda recente, pode ter melhorado as condições estruturais das casas.

Tabela 13 – Déficit Habitacional urbano (absoluto e relativo - %) na América Latina e Caribe segundo componentes (1995/2006)

Déficit Habitacional	Modalidades	1995		2000		2006	
		%	Milhões	%	Milhões	%	Milhões
Déficit Quantitativo	Coabitação + domicílios precários não recuperáveis.	8%	6.0	7%	6.6	6%	7.1
Déficit Qualitativo	B1. Material e superlotação	12%	9.0	8%	7.9	8%	8.8
	B2. Infraestrutura	24%	18.4	20%	19.2	17%	18.7
	B3. Insegurança sobre a propriedade	10%	7.7	11%	10.3	10%	11.5

Fonte: Rojas y Medellín (2011).

Em relação ao déficit e a estratificação de renda, estudo do BID (2012, p.30-31) com a mesma metodologia, mostra, para 2009, que há uma relação inversa sobre todas as categorias de déficit e o nível de renda dos domicílios. No entanto, nos casos do adensamento excessivo/qualidade dos materiais e da infraestrutura inadequada, os domicílios mais pobres sofrem proporcionalmente mais com o déficit, diferença que se reduz sensivelmente quando observada a insegurança sobre a propriedade, que é mais generalizada para todas as faixas de renda, em um contexto onde, para toda América Latina e Caribe, 69% dos domicílios são “próprios” e apenas 20% alugados (ROJAS E MEDELLÍN, 2011)²³³.

Entre os países deste estudo, a Colômbia tem a maior porcentagem de domicílios alugados (em torno de 36%); a Venezuela a menor (cerca de 2%, mas seguramente subestimada em relação ao peso do aluguel informal do país que, como salientado no capítulo primeiro, é relevante); enquanto Brasil e México têm cifras próximas aos 18%. Em simulação realizada pelo BID (2012, p.58) os dados ainda mostram que 22% das famílias latino-americanas têm renda insuficiente para financiar

²³³ Essa porcentagem nos países da OCDE era substancialmente maior no final dos anos 1990: 60% na Alemanha, 50% Áustria, 47% na Holanda, 39% na Suécia e 34% nos Estados Unidos (ONU, 2003, p.9, Apud Rojas e Medellín, 2011).

uma moradia²³⁴, sendo que desse total, 3% encontrar-se-iam em condição de *shelter-induced poverty*, ou seja, estariam abaixo da linha de extrema pobreza caso pagassem tal montante em busca de teto.

Essa constatação confirma para o período atual que a relação entre moradia, autoconstrução e informalidade continua relevante nos países, já que: a maioria dos domicílios é próprio; o déficit em função da instabilidade da propriedade é alto; e a capacidade de aquisição de um imóvel é baixa (não considerando aqui os efeitos das políticas habitacionais). A tabela 12 mostra o déficit habitacional relativo dos países pesquisados²³⁵. Exceto no que se refere à insegurança sobre a propriedade, material e superlotação para a Venezuela e a infraestrutura para a Colômbia, as demais categorias ficaram estagnadas ou diminuíram entre 1995 e 2006 em todos os países. Destaca-se ainda a queda relativa do déficit de infraestrutura no México, na Venezuela e no Brasil.

Tabela 14 – Componentes do Déficit Habitacional urbano (relativo ao total de domicílios - %) no Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1995/2006)

Países	Coabitação + domicílios precários não recuperáveis.		B1. Material e superlotação		B2. Infraestrutura		B3. Insegurança sobre a propriedade	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006
México	2%	2%	24%	11%	18%	9%	11%	15%
Venezuela	8%	8%	4%	13%	13%	5%	4%	6%
Brasil	8%	6%	4%	2%	32%	22%	9%	7%
Colômbia	16%	8%	8%	7%	6%	9%	6%	10%

Fonte: Rojas e Medellín (2011).

3.2. Políticas Habitacionais nos anos 1990 e 2000: entre a acumulação de capital e o Estado neoliberal

3.2.1. Introdução: a mudança politico ideológica nos marcos gerais da política habitacional segundo os organismos internacionais

Como visto no capítulo 1 e 2 (para o caso brasileiro), as políticas habitacionais na América Latina a partir da crise dos anos 1980 foram fortemente

²³⁴ Insuficiente significa comprometer mais de 30% do total da renda para conseguir pagar um imóvel de US\$ 15.000,00 com taxas de juros de 6% a.a.

²³⁵ Os dados absolutos usados para o cálculo não foram disponibilizados na publicação consultada.

afetadas. Os recursos estatais diminuíram e as reformas institucionais seguiram a lógica de reduzir a participação do Estado na provisão habitacional e tentar aumentar os recursos disponíveis via incentivos aos mercados financeiros em geral e, mais recentemente ao mercado de capitais. Essa dinâmica tem início no final dos anos 1980²³⁶, quando a maioria dos países já havia adotado as principais pautas do Consenso de Washington, as quais seriam “complementadas”, no que tange a habitação, pelas estratégias de *facilitação dos mercados*²³⁷.

A premissa básica desse modelo é que o mercado – na verdade o capital privado e suas frações – é, por excelência, mais eficiente para a construção e distribuição de habitações e, desta forma, o governo deveria atuar para melhorar as condições de funcionamento dos mercados e abandonar, gradativamente, o financiamento público e a oferta direta de moradia. Este discurso se encaixa perfeitamente com a política econômica de austeridade, também proposta pelos organismos multilaterais no momento em que a periferia enfrenta os ajustes no campo produtivo, financeiro, político-ideológico e social²³⁸.

A partir disso, os documentos da ONU de 1988²³⁹, do BID e do BM sugeriam uma série de instrumentos que deveriam guiar a atuação dos Estados sobre a habitação. Segundo documento do Banco Mundial (MAYO, 1993) os Estados deveriam:

- **Desenvolver os direitos de propriedade:** o que significava regularizar a terra; ampliar os registros; privatizar o estoque de habitação pública; criar impostos sobre a propriedade; não realizar despejos em massa, não nacionalizar terras, etc.

²³⁶ Na América Latina o Chile, com a ditadura de Pinochet, liderou esse modelo já no final dos anos 1970.

²³⁷ A atuação dos organismos multilaterais obviamente extrapola o campo da habitação e apresenta um receituário “modelo” para política urbana em geral. Como aponta Vainer (2002) a visão desses organismos tenta aproximar a gestão da cidade à gestão empresarial. O interesse dominante desse processo é a apropriação globalizada e empresarial da cidade, que deve ser eficiente (na competição dos recursos), rentável (em certos casos um bem de luxo) e ocultadora dos conflitos (o que significa a construção de um consenso sob a batuta da ideologia dominante).

²³⁸ Segundo Lautier (2010) a partir da ascensão do neoliberalismo (respaldada pelos organismos internacionais como a ONU, BID, BM) as políticas sociais passaram a ser discutidas, majoritariamente, fora do âmbito das nações, sendo fruto de um “consenso” de líderes nas cúpulas internacionais. A necessidade de construir essas políticas unânimes era respaldada pela ideia de que o populismo e a lógica eleitoreira na política social dos países havia prejudicado o desenvolvimento social dos países, ou seja, além de ineficiente eram causadoras de distorções. Dessa forma, a captura do debate sobre as políticas sociais também foi ponto importante da ideologia neoliberal. Como coloca Lautier (2010) *Recorrer ao consenso (exógeno) torna-se, assim, um instrumento de circunscrição, e até mesmo do fim do debate político.*

²³⁹ As Nações Unidas lançaram em 1988 um documento com as estratégias para a habitação intitulado: Global Strategy for Shelter to the Year 2000, (disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r181.htm>). Nele, entre outras coisas, a ONU coloca a estratégia de facilitação das condições de moradia e enfatiza o papel do setor privado, das organizações não governamentais e do setor “informal” nesse processo.

- **Desenvolver o financiamento hipotecário:** dar espaço ao setor privado; emprestar a taxas de juros positivas para o mercado; assegurar que as leis de propriedade e de execução hipotecária sejam cumpridas; assegurar liquidez ao sistema de crédito privado; introduzir melhores instrumentos de crédito; não subsidiar taxas de juros; não permitir altas taxas de inadimplência, etc.
- **Racionalizar os subsídios:** transparência na alocação; subsidiar apenas os pobres; subsidiar as pessoas e não a construção; submeter subsídios a revisões periódicas; não construir habitações públicas subsidiadas; não usar o controle de aluguel como subsidio.
- **Proporcionar infraestrutura:** coordenar a urbanização de terrenos, colocar ênfase na recuperação dos custos; realizar provisão por demanda; melhorar infraestrutura dos bairros marginais; não utilizar argumentos ambientais para eliminar bairros marginais.
- **Regular o mercado de terras e de habitações:** simplificar a regulação; avaliar os custos de regulação; eliminar distorções de preço; eliminar escassez artificial; não impor padrões inexequíveis; não desenhar projetos sem vínculos com as reformas regulatórias.
- **Reorganizar a indústria da construção:** eliminar práticas monopolistas; encorajar a entrada de pequenas empresas; reduzir controle das importações; apoiar P&D do setor; não continuar com os monopólios públicos.
- **Desenvolver um marco de políticas públicas e institucional:** equilibrar as funções pública e privada; criar instituição de gestão centralizada; desenvolver estratégias de facilitação; monitorar o desempenho do setor; não construir habitações públicas; descentralizar os papéis para agentes locais; não continuar com as instituições de financiamento “insustentáveis”.

Tais recomendações retiravam do poder público o protagonismo sobre a política habitacional e, liberalizando os mercados, pretendia tornar a moradia um valor

de troca generalizado, fomentando o mercado de terras, de crédito, de materiais, etc., cujas dinâmicas responderiam à rentabilidade, à recuperação de custos e, apenas quando estritamente necessário, aos subsídios focalizados nas famílias de baixa renda. Assim, ainda nos anos 1990, vários países (em especial Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, México, Panamá, Peru e República Dominicana) passaram a adotar parte desses instrumentos em consonância ao que já estava acontecendo no Chile e Costa Rica.

Em que pese a forte influência dos organismos multilaterais, segundo o próprio BID (2012) nenhum país adotou exclusivamente esses mecanismos, mas as transformações foram muito relevantes para o padrão de política adotado, principalmente a partir da recuperação das economias no início dos anos 2000. Nesse contexto, entre os países pesquisados, Colômbia e México foram os que mais avançaram na consolidação dos referidos instrumentos, seguidos do Brasil. A Venezuela, por sua vez, após a eleição de Chávez adota alguns dos instrumentos, mas descaracterizados em relação ao marco geral do receituário.

3.2.2. A política habitacional bolivariana: transformações e limites

Como abordado no capítulo 1, as políticas habitacionais da Venezuela até 1998 ainda se desenvolviam através do Banco Obrero e do Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), responsáveis por coordenar a provisão privada e realizar provisão pública de moradia nos marcos das políticas do período “desenvolvimentista”. Ainda que a política do BO (1958-1984) tenha ocasionado a produção de cerca de 1 milhão de moradias, a autoconstrução foi a forma dominante da urbanização. Segundo Nuñez (2006, p.17) ao redor de 70% das moradias entre 1990 e 2001 foram construídas por processos de autoconstrução. Cifras do Ministério da Habitação da Venezuela destacam que em 2006 o déficit habitacional no país (quantitativo e qualitativo) atingia 3,9 milhões de famílias, aproximadamente 63% da população venezuelana (muito superior ao calculado nos parâmetros do BID). A necessidade de unidades adicionais, em função da precariedade habitacional, era de 874.730, correspondendo a 22% do total do déficit. A população de da RM de Caracas que vivia em *barrios* e *ranchos* (favelas e barracos) na mesma data superava 50% do total da população dos municípios.

Como abordado anteriormente, os anos 1980 e 1990 foram marcados pela crise econômica e política. Os anos 1980 terminaram com uma grande revolta popular, chamada *caracazo* (27 de fevereiro de 1989), quando os efeitos do processo inflacionário, da diminuição do gasto social e do aumento da pobreza impulsionaram a saída da população às ruas²⁴⁰ – iniciada nos bairros marginalizados da capital e da RM. Ademais, após a adesão às determinações do FMI, o governo de Carlos Pérez, eleito com apoio dos setores populares com discurso contra a austeridade, anunciou o aumento de preços, especificamente dos produtos ligados ao petróleo.

Essas condições gerais refletiram-se imediatamente na escassez de produtos básicos e na paralisia e aumento da tarifa de transporte urbano. Este segundo ponto foi o estopim da revolta popular e desencadeou uma série saques, queima de ônibus, etc., cuja resposta foi e repressão violenta por parte das forças armadas e da polícia militar. O saldo foi de milhares de mortos (300 segundo cifras oficiais e mais de 3 mil segundo cifras de organizações de direitos humanos) e uma forte instabilidade política que culminaria em duas tentativas de golpe ao presidente eleito em 1988: a primeira em 1992 (liderada pelo futuro Presidente Hugo Chávez); e uma segunda em 1993 (liderada por setores mais conservadores do exército). Após as tentativas de golpe, Pérez renuncia em 1993. Essa revolta popular, segundo Chávez²⁴¹, permitiu a consolidação do movimento bolivariano que iniciaria sua trajetória institucional através da eleição democrática de Hugo Chávez em 1998.

Diferentemente dos anos de crise e neoliberalismo, o bom desempenho da economia petroleira nos anos 1970 levou a um incremento da atividade imobiliária. Como já destacado, esse é um dos ramos importantes da economia venezuelana, para onde se destina parte do excedente das rendas petroleiras que busca valorização e realização. No entanto, com a crise do início dos anos 1980 o setor foi fortemente

²⁴⁰ La trasgresión a la economía moral de las clases subalternas, la indignación popular y el surgimiento de discrepancias y contradicciones en el seno de los sectores dominantes permite comprender en gran medida la violenta rebeldía expresada por los sectores populares de Caracas y algunas ciudades aledañas en los días finales de febrero de 1989 (MARTÍNEZ, 2008, p.90).

²⁴¹ Essa informação consta na biografia do presidente feita por Ignacio Ramonet (2014). Segundo o autor: El “Caracazo” es, en mi opinión, el hecho político de mayor trascendencia del siglo XX venezolano. Y, en ese sentido, marca el renacimiento de la revolución bolivariana. Recuerde que, ese mismo año 1989, se hundía el muro de Berlín... y se levantó Caracas contra el FMI. Cuando en las esferas intelectuales internacionales se hablaba del “fin de la historia” y cuando aquí todo el mundo, ya no sólo políticamente sino también financiera y económicamente, estaba rendido ante el Fondo Monetario y el Consenso de Washington, se alzó una ciudad y todo un país. Con esa rebelión de los pobres, con esa insurrección de las víctimas seculares de la desigualdad y de la exclusión, con esa heroica sangre popular comenzaba una nueva historia en Venezuela.

afetado. Ademais, como aponta Cilento (1989 e 2008) a inadimplência no sistema de crédito para a habitação popular e os litígios em torno dos imóveis acarretou a formação de um estoque de “*viviendas frías*” (aquelas que estão há mais de 1 ano sem entrar no processo de circulação) e de obras não terminadas (mais de 80 mil unidades).

Diante da paralisia do setor e sob o pretexto de que a penúria da habitação deveria ser sanada através do aproveitamento desses estoques, o governo de Jaime Lusinchi (1984-1989) buscou impulsionar o mercado imobiliário através do incentivo à venda dos imóveis vazios. O impulso se deu, inicialmente, mediante juros subsidiados e concessão de empréstimos de até 95% do valor da casa para compra do estoque do mercado e, a partir de 1986, além dos subsídios, as taxas de juros foram fixadas (em 9%). Apesar de não ser uma política habitacional propriamente dita, esta foi a ação mais relevante do governo em termos de habitação durante a década.

O resultado foi desastroso, primeiro em função do contexto inflacionário que tornava as taxas de juros negativas e incentivava o resultado inverso do que, em teoria, pretendia a ação, ou seja, tornava a compra de imóveis um ramo de aplicações de renda privada e, ao mesmo tempo, transferia recursos dos fundos públicos para as instituições financeiras e do setor imobiliário, sem com isso resolver minimamente o problema da moradia. Em segundo lugar, esse movimento ocasionou, juntamente com a inflação, um aumento do preço dos imóveis impactando fortemente as possibilidades acesso à moradia para aqueles que não tinham o subsídio das taxas de juros (CILENTO, 1989). Além disso, como alertou Ignacio Purroy, esse movimento transformava os lançamentos em *viviendas frías* em potencial²⁴² e a resolução do problema habitacional para as faixas de renda menores um fracasso. Nas palavras de Cilento (2008, p.46),

La idea de que con estímulos a la promoción inmobiliaria privada, incluyendo subsidio de intereses, se incrementa sustancialmente la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos resultó un mito. Por efecto de la inflación, las viviendas subsidiadas fueron cada vez más pequeñas, de menor calidad y más caras, mientras la penuria habitacional crecía.

²⁴² Em artigo do periódico Atualidade Econômica s/d, disponível em: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1984464_163-164.pdf. Segundo o autor, *Durante este proceso de 'enfriamiento', los bancos se irán apropiando progresivamente de esas viviendas por el mecanismo de la acumulación de intereses, para luego dentro de unos años recuperar plenamente sus créditos con ayuda de nuevos subsidios públicos.*

Em 1990, no governo de Carlos Pérez, foi promulgada a Ley de Política Habitacional que estabeleceu um sistema semelhante ao FGTS, de poupança obrigatória (Ahorro Habitacional Obligatorio) que destinaria 3% do valor do salário (1% do trabalhador e 2% do empregador) para o fundo da habitação (Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda) objetivando o financiamento habitacional voltado à classe média. A Lei também determinou a fixação da utilização de 5% das rendas fiscais ordinárias para os programas de habitação, especificamente aqueles destinados à construção e melhoramento de moradia, “reabilitação” de bairros e programas de autoconstrução para famílias de baixa renda.

Ademais, foram criados órgãos de apoio técnico para a realização da política habitacional, bem como comitês para a descentralização da política em nível nacional – CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda), os *Comités Estadales de Vivienda* e o *Sistema de Asistencia Técnica*. No entanto, embora esse aparato institucional tenha constituído a base do sistema atual, com a crise econômica e política do início dos anos 1990 as medidas serão extremamente limitadas frente ao crescente problema habitacional, situação que perdurará até meados da década de 2000. Cabe ainda ressaltar que, junto à política de descentralização do governo, o CONAVI e os órgãos de assistência também tinham objetivo de facilitar (nos moldes do BID e do BM) a autoconstrução e o melhoramento de infraestrutura nos *barrios*.

As políticas que iniciam com a eleição de Chávez em 1999 fazem parte de um conjunto mais amplo de transformações que não serão analisadas neste trabalho, mas algumas questões merecem ser mencionadas. A primeira é a aprovação da Constituição Bolivariana (1999) que estabeleceu, entre outras coisas: a participação popular como princípio, que permitiu criar os *consejos comunales* e os *comités de tierra urbana* e traçar uma estratégia de “inclusão pela mobilização”²⁴³; a garantia de direitos sociais, regulamentados por leis que criaram um novo sistema de seguridade social cuja habitação passa a fazer parte; definiu a educação, saúde e os serviços públicos (água, luz, esgoto, etc.) como direitos básicos; e garantiu a soberania sobre os recursos estratégicos, em especial o petróleo (na produção, industrialização e comercialização).

²⁴³ Expressão de Antillano (2005).

A *Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional* de 2000 substitui a Lei de 1990 e permite acesso progressivo ao crédito habitacional por parte dos trabalhadores formais (contribuintes do fundo) e informais (com recursos da união) de 1 a 6 salários mínimos, tanto para compra, melhoramento, ampliação ou autoconstrução de moradia²⁴⁴, bem como concessão de subsídio conforme faixa de renda nas mesmas categorias. A nova lei diminuiu as exigências para concessão de crédito e criou dois fundos, além dos já existentes: o Fundo de Garantia, que é semelhante ao Fundo Garantidor do PMCMV (com cobertura em caso de desemprego, de morte ou invalidez e desastres naturais); e o Fundo de Resgate (que se ocupa dos riscos financeiros do crédito, que no caso brasileiro está também no Fundo Garantidor).

Essas medidas permitiram iniciar um processo de mudança, mas é principalmente após a tentativa de golpe (civil/militar apoiado pelos EUA) em 2002 e do *paro sabotaje*²⁴⁵ que o governo acelera o projeto popular, anunciando as *Misiones*. Estas são definidas como grandes projetos de bem estar social (principalmente na área da saúde, educação, Moradia, alimentação subsidiada e reforma agrária) e de reorientação do papel do Estado neoliberal para um Estado interventor com participação popular (fato que enfrentou e continua enfrentando entraves) (HAWKINS et alli, 2011).

Especificamente para a habitação também há, nesse período, dois fatos importantes. Em primeiro lugar o decreto Lei de 2002 sobre a regularização fundiária, que permitiu a inclusão dos *barrios* na “cidade formal” e a institucionalização dos *comités de tierra urbana*²⁴⁶ - CTU. Os Comitês surgem das associações de bairro e atuam com os conselhos comunais. Sua base é definida territorialmente pela comunidade (no máximo 200 famílias) que elege diretamente seus representantes e constitui uma célula

²⁴⁴ As regras e valores do FAOV são difíceis de mensurar devido o processo inflacionário que enfrenta a Venezuela atualmente. A última atualização de valores encontra-se na Resolución nº 12 do fundo, disponível em http://www.cpzulia.org/ARCHIVOS/MINVIH_Resolucion_12_Financiamiento_Vivienda_FAOV_01_04_13.pdf. O maior montante é para aquisição de imóvel principal, de Bs. 350.000,00; Bs. 250.000,00 para autoconstrução; Bs. 140.000,00 para ampliação e Bs. 84.000,00 para melhoramento.

²⁴⁵ Foi uma greve geral coordenada pelos sindicatos patronais de diversos ramos de produção e por funcionários da PDVSA entre 2002 e 2003 e algumas organizações de trabalhadores.

²⁴⁶ El significado y alcance de este decreto se entiende en el contexto de un conjunto mayor de medidas legislativas e institucionales que, abandonando el modelo anterior de negación, indiferencia o incluso tentativa de eliminación de los barrios, los reconoce como parte de la ciudad, y enfila los esfuerzos por su incorporación a la trama urbana. En tal sentido, el tratamiento al tema de la propiedad de la tierra que se hace en el decreto, se distancia de la propuesta liberal del peruano Hernando de Soto, para quien el acceso de los pobres a la propiedad de los lotes que ocupan sus viviendas es una manera práctica de hacer a los pobres propietarios, y por lo tanto de poder ingresarlos en el mercado inmobiliario (De Soto, 1989), sino que forma parte de un proceso de regularización integral de los asentamientos urbanos populares, en que éstos se incorporan a la ciudad sin necesariamente perder su especificidad. (ANTILLANO, 2005, p.209).

autônoma, independente de instituições do governo ou organizações não governamentais²⁴⁷ (como ocorre, geralmente, nas ações de participação receitadas pelos organismos internacionais em parcerias com ONGs).

Outra característica importante é que esses comitês não assumem apenas interesses “abstratos e universais”, mas se organizam a partir de objetivos específicos concretos (ANTILLANO, 2005). As experiências mais bem sucedidas foram sobre o abastecimento de água, transporte público, gás, etc.²⁴⁸, bem como a participação ativa no levantamento cadastral das famílias e da “topografia” das regiões, fundamentais para o processo de regularização fundiária²⁴⁹. Nos últimos anos os CTUs também organizaram, planejaram e executaram diversos projetos de habitação.

Antillano (2005, p.213) sustenta que o movimento de regularização dos *barrios* (que em sua maioria atribuiu propriedades individuais, mas em alguns casos comunitais), embora contenha certo nível de “fetichização” quanto a propriedade da terra²⁵⁰, será muito importante para a política habitacional. Em primeiro lugar porque garante a permanência e evita desalojamento em áreas de interesse do mercado imobiliário (geralmente de ocupação mais recente) e fortalece a identidade com o espaço ocupado. Em segundo, permite mais facilmente o acesso ao financiamento de

²⁴⁷ Os comitês são independentes na legislação, mas, obviamente, jogam um importante papel político. Em entrevista com a economista e funcionária do Banco Central da Venezuela, Melisa Maytín, é relatado que, entre os agentes envolvidos com a política habitacional, os comitês de terra são “classificados” como aliados do governo, mas há experiências de oposição e, na maioria dos casos, constante negociação de objetivos próprios das comunidades.

²⁴⁸ As entrevistas realizadas colocaram diversas contradições e limites na tentativa do governo de Chávez em efetivamente constituir o poder popular. Trabalhos como de García-Guadilla (2011); Hawkins et al (2011); De Murzi (2008); etc. também mostram não apenas a dificuldade de interpretação do processo, que se qualifica as vezes como clientelista, as vezes como populista, vezes populista-carismático (para colocar algumas expressões utilizadas na ainda incompleta e insuficiente qualificação do que é a Revolução Bolivariana), mas também na dificuldade objetiva de transformação social. Ainda assim, a maioria dos trabalhos críticos sobre o assunto apontam os comitês de terra urbana como experiência pioneira no que tange a participação popular. Um exemplo concreto dado na mesma entrevista supracitada (Melisa Maytín) é a comunidade de Maca, no bairro de Petare (a maior favela de Caracas), composta por 36 *consejos comunales*. Através da auto-organização e com recursos do *Ministerio de las Comunas* foi providenciado o sistema de abastecimento de gás e água, sob a tutela técnica da empresa de abastecimento do Estado. Segundo a mesma entrevistada (que concluiu tese sobre a “nova geometria do poder” do governo Chávez), convivem politicamente dois Estados distintos, o antigo, organizado pelo poder central/estados/municípios/bairros e o da participação popular, organizado em conselhos comunitais/comuna/cidade comunal/estado comunal. A convivência de ambas as estruturas gera distorções, uma vez que esvazia o esquema federativo anterior e não permite o desenvolvimento pleno do sistema atual, que, em que pese a participação popular, tende a centralizar os recursos e as decisões.

²⁴⁹ Em entrevista com os comitês (Caracas) foi inclusive relatada a criação de cooperativas de “recenseadores”, que deram celeridade ao processo de regularização.

²⁵⁰ Nesse aspecto residem também os mecanismos legais que restringem o uso do solo para fins não residenciais, bem como estatutos das próprias comunidades onde são controladas as ações individuais sobre o espaço coletivo (entrevista com o Movimiento de Pobladores participantes de diversos comitês de Caracas).

programas de construção, melhoramento e autoconstrução de casas. Nas Palabras de Nuñez (2006, p.19),

Para Junio de 2006, se han constituido cerca de 6.000 CTU en las principales ciudades del país y se han otorgado más de 200.000 títulos de tierra, beneficiando a 300.000 familias. La búsqueda de regularización ha dejado un saldo organizativo de CTU articulados en un movimiento que há trascendido el objetivo de la tenencia de la tierra hacia la transformación integral del hábitat popular. Los CTU han promovido y se han vinculado también con redes de inquilinos que enfrentan amenazas de desalojo, así como con organizaciones de conserjes en situación de riesgo social de vivienda, en la perspectiva de la consolidación de un movimiento de pobladores que discute una política propia por un hábitat digno. Esta propuesta implica medidas contra la especulación inmobiliaria y desarrollo de proyectos integrales y autogestionarios de vivienda. En este sentido, los CTU han recibido recursos para el desarrollo de más de 100 proyectos de vivienda y hábitat, así como para la conformación de más de 40 Centros de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH) que asumen la planificación del mejoramiento de los barrios²⁵¹.

Assim, desde o início do governo até o lançamento da Gran Misión Vivienda, em 2010, a atuação do Estado no campo da habitação se dará mais fortemente sobre a regularização fundiária, melhoramento dos bairros e serviços de infraestrutura. No entanto, cabe ressaltar a Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (2005) que tentou impulsionar, além das determinações da lei de 2000, a provisão privada com intermediação dos bancos comerciais, em moldes mais parecidos ao PMCMV do Brasil – através de subsídios à demanda. Essa face da política habitacional, que tenta contemplar o setor privado, ganhará fôlego em 2012 com o programa *800-Mi Hogar* que será detalhado mais a frente. Especificamente para a construção de casas haverá a Misión Vivienda y Habitat (2004), basicamente de autoconstrução mediante a organização de comunidades em cooperativas e cujos recursos eram provenientes do Fondo Especial Petrolero; e a Misión Villanueva (2007) que buscava realocar a moradia da população em área de risco dando indenização e subsídio para novas “soluções habitacionais” (MURZI, 2008).

A política habitacional mais importante dos anos 2000, no entanto, será a *Gran Misión Vivienda Venezuela* – GMVV (2010), que foi concebida em uma conjuntura bastante distinta do PMCMV no Brasil e está direcionada às famílias de até 3 salários mínimos. Apesar de reconhecer os efeitos econômicos e de expansão da demanda

²⁵¹ Os dados apresentados por Nuñez (2006) são oficiais, concernentes às secretarias municipais responsáveis pelos programas.

efetiva via aumento da produção da moradia, a GMVV surge a partir da necessidade de atender as mais de 20 mil famílias que ficaram desabrigadas (*familias damnificadas*) na RM de Caracas em função das devastadoras enchentes em 2010 (em julho de 2013 restavam 6.000 famílias ainda em abrigos do governo oriundas dessas enchentes)²⁵².

Nesse momento, o Presidente Hugo Chávez estabelece a política habitacional como prioritária²⁵³. No contexto das Misiones, o programa objetiva contrapor a ideia da cidade como mercadoria ou a produção do espaço ligada primordialmente à facilitação do processo de valorização do capital nos setores da construção civil e, dessa forma, constitui uma ruptura com os interesses relacionados a esse setor. O Estado, com recursos gerados pela atividade petroleira (via PDVSA, cujo presidente da empresa é também ministro da habitação) financia unidades com subsídios para os diferentes estratos de renda e controla a execução dos projetos através do ministério da habitação e da oficina presidencial de projetos especiais (OPPE) – vinculada diretamente à presidência.

A meta do governo é produzir 3 milhões de moradias progressivamente até 2019²⁵⁴. Em novembro de 2014 já estavam edificadas ou em processo de edificação 644 mil unidades²⁵⁵, aproximadamente 57% do total previsto para o período (2011/2014), porém a maior cifra da história da política habitacional venezuelana. Como citado no início dessa seção, no período 1958-1993 foi responsabilidade do setor público 1.072.275 unidades, enquanto no período de Chávez e Maduro (1999/nov2014) foram construídas 763.047 no país.

Com orçamento da união e de instituições públicas (onde a PDVSA tem peso significativo) a construção de casas tem subsídio de até 100%. Qualquer órgão público

²⁵² Cifras de Cabrera (2013).

²⁵³ O fato mais curioso ocorrido na pesquisa de campo e que demonstra a ideia de Chávez sobre a necessidade da política habitacional – por questões sociais, econômicas e políticas, logicamente – foi encontrar vivendo nos prédios estatais (como a prefeitura, secretaria de habitação, moradia estudantil e ministério de planejamento) famílias desabrigadas. Quando o secretário de planejamento foi questionado sobre quem eram aquelas pessoas que entravam e saíam das dependências dos prédios da prefeitura ele respondeu: o Presidente Chávez pediu para que todos os cômodos vazios dos prédios públicos que fossem capazes de abrigar pessoas o fizessem e que, dessa forma, lembráramos todos os dias para quem estamos trabalhando. Resposta semelhante deu uma professora da escola venezuelana de planejamento quando questionada sobre a ocupação do prédio destinado à moradia estudantil e recepção de convidados da escola.

²⁵⁴ Complementar à GMMV ainda estão sendo realizadas a Gran Misión Barrio Nuevo e Barrio Tricolor, onde se concentram as obras de melhoramento e infraestrutura dos bairros mais pobres classificados como aptos para a requalificação.

²⁵⁵ Segundo dados do Ministério da Habitação, contestados por sindicatos patronais da construção civil – os quais, ao que se conhece, não apresentam estimativas de resultados.

está apto a oferecer parte de seu orçamento para a execução de obras. Entre os relatados nas entrevistas estão: Ministério do Meio Ambiente, Prefeituras, Ministério da Habitação, Ministério da Agricultura, METROCARACAS (Empresa estatal que administra o metrô da cidade e que foi especialmente importante na doação de terrenos), e entidades similares em outras localidades.

Outros dois sistemas de provisão privada complementam a GMVV, mas não têm logrado sucesso comparável. São os financiamentos do *Órgano Superior de Vivienda* (Órgão Superior de Habitação) e o 800-mi hogar (800 meu lar). O primeiro é para famílias de 4 a 6 salários mínimos, com financiamento para a demanda através do Fundo de Poupança Voluntária, dos Fundos de poupança obrigatória, dos fundos do setor público e a da carteira hipotecária obrigatória, estabelecidos nos moldes da *Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional* de 2000 descrito acima. Ele é semelhante ao PMCMV-FGTS com taxas de juros de 4,99% a 6,99% ao ano.

O 800-mi hogar (2012) é voltado para o financiamento à demanda da classe média (entre 3 e 15 salários mínimos), em moldes semelhantes aos financiamentos do SBPE no Brasil, mas com taxas de juros menores que as de mercado. Os recursos são oriundos da Cartera de Crédito Obrigatória para Vivienda (20% do total bruto da carteira de crédito dos bancos). Desse total, 65% é destinado para construção de novas unidades, 33% para a aquisição e 2% para ampliação e autoconstrução. As taxas de juros do programa variam conforme faixa de renda (entre 4,66% e 10,66% ao ano) e o financiamento abarca até 100% do valor do imóvel.

Essas modalidades têm enfrentado diversos entraves, embora haja fundos para construir mais de 50 mil unidades²⁵⁶. As dificuldades das linhas de financiamento são semelhantes e dizem respeito à falta de engajamento do setor privado. As empresas argumentam que o teto dos imóveis e o preço do terreno não permitem a construção de moradia nos termos exigidos pelo governo. Ademais, a escassez de materiais e insumos também é vista como problema pelos empresários. Segundo o ministério da habitação foram contratadas, em nível nacional, 21.635 unidades no programa 800-mi hogar (dados de junho de 2013)²⁵⁷. Cabe destacar também a participação da CEF na

²⁵⁶ Camacol (s/d).

²⁵⁷ Segundo reportagem: <http://www.avn.info.ve/contenido/21635-viviendas-est%C3%A1n-construcci%C3%B3n-dentro-del-plan-0800-mi-hogar>

estruturação dessas duas políticas através de convênio entre os governos brasileiro e venezuelano.

A GMVV, por sua vez, estabelece três eixos de produção: produção atomizada em lotes urbanos cuja execução é das entidades públicas, do poder popular e escritórios de arquitetura privados²⁵⁸; “urbanismos” em grandes áreas executados pelos convênios internacionais²⁵⁹; e casas autoconstruídas pelo poder popular²⁶⁰ em terrenos doados. O poder popular é constituído de organizações civis que, com apoio técnico estatal, formulam e realizam os projetos de moradia. Segundo entrevistas realizadas com os CTUs e gestores da política, a autoconstrução ocorre de maneira parecida aos mutirões (com trabalho adicional das famílias) ou via cooperativa, onde parte relevante dos empregados são futuros moradores (e que ganham salários e garantias trabalhistas conforme a lei)²⁶¹.

O poder popular também atua em parceria com a provisão estatal, executando diferentes projetos. Nesses casos são contratados escritórios privados para a realização dos projetos e das obras, elaborados conforme discussão com os beneficiários. Ademais, a relação entre os agentes privados e o poder popular ainda se dá pela obrigatoriedade de contratação de trabalhadores da comunidade quando esta apresenta operários da construção em seu conjunto. Essa experiência tem gerado uma diversidade de projetos muito maior do que ocorre nos outros casos analisados.

²⁵⁸ A referência aos escritórios de arquitetura em lugar de incorporadoras se dá pelo fato de que a produção nos terrenos atomizados na cidade é realizada praticamente individualmente, ou seja, contrata-se o projeto geralmente de um, dois ou três prédios de baixo gabarito.

²⁵⁹ Nos urbanismos há um caso específico da construção de um novo urbanismo, para 23 mil famílias numa área que pertencia ao exército, chamada Ciudad Tiuna. Essas obras, como se verá mais para frente, está sendo executada através dos convênios internacionais.

²⁶⁰ Em linhas gerais, o poder popular diz respeito a formas de organização e participação popular, impulsionadas pelo governo, tendo em vista o exercício das tomadas de decisões pelo povo, em crescente autonomia e com recursos próprios. A evolução do poder popular durante o governo Chávez é heterogênea. Entre 1999 e 2006, o poder popular foi garantido pela constituição bolivariana (influenciada pelas organizações católicas progressistas e pelo movimento de descentralização política defendida pela esquerda) onde se ensaiaram várias formas de associações participativas com o objetivo de resolver graves problemas sociais, serviços públicos e participação política. Nesse período, a participação popular foi centrada nos comitês de terra urbana e nos conselhos comunais que se reportavam diretamente ao poder federal, que outorgava o financiamento das ações. A partir de 2007, na tentativa de aprofundar o movimento popular e pela criação do Partido Socialista Unido de Venezuela, os conselhos comunais adquiriram maior poder constitucional e se tornaram um instrumento de reestruturação territorial do Estado Venezuelano que contemplava a criação de comunas e cidades comunais. Nesse período, os conselhos comunais adquirem personalidade jurídica com autonomia na administração de recursos e maior participação nas políticas estratégicas. Sobre isso ver: MAYA (2014) e MAITÍN (2014).

²⁶¹ Na pesquisa de campo não foi possível estimar a participação de cada modalidade, mas foram relatados mais casos de autoconstrução.

Os executores são, em ordem decrescente, o Estado Nacional, as organizações sociais (cooperativas, CTUs, etc.), os convênios internacionais, os entes estatais e municipais e o setor privado. As proporções de participação para os dois primeiros anos de governo são ilustradas na figura 7:

Figura 7 - Participação dos executores das obras do GMVV 2011/2012



Fonte: Ministerio do Poder Poular para Vivienda y Habitat – Venezuela.

A política difere do PMCMV-FAR em três questões fundamentais: na política fundiária, na participação do capital estrangeiro e na relação com os setores dos principais insumos da construção. No caso da questão fundiária o governo realizou um inventário (a cargo da municipalidade) sobre a propriedade e utilização do solo urbano no país para que fosse possível a aplicação da Ley de Tierras Urbanas (2009)²⁶². A Lei tem o objetivo de garantir que se cumpra a função social da propriedade especificamente para atender a necessidade de construção de moradia popular, ou seja, regula a expropriação de terras abandonadas; vazias; ou, nas palavras da própria lei,

²⁶² Disponível em:
<http://www.alcaldialibertadorcarabobo.gob.ve/sites/default/files/documentos/ley%20de%20tierras%20urbanas.pdf>

qualquer outra que assim determine o Executivo Nacional. A Lei também determina que o Estado tem preferência na aquisição e que o preço das terras “sem uso” será determinado em razão da comparação das características físicas do terreno em diferentes localidades da cidade, ou seja, diminui significativamente o papel da localização sobre o preço da terra, prevenindo a especulação fundiária. Essas terras serão identificadas pelo órgão estatal competente (Ministério da Habitação) ou mediante denúncia dos conselhos comunais, que é avaliada pela instituição estatal.

Segundo entrevista realizada com José Rafael Nuñez²⁶³, o inventário revelou uma série de processos que caracterizavam o mercado e a ocupação de terras no país e, especificamente em Caracas (o que possivelmente é um traço comum dos demais países latino-americanos caso fosse realizada iniciativa semelhante). A primeira constatação é o fato de que a terra foi sendo apropriada de formas extraeconômicas, ou seja, muitos dos terrenos ocupados em áreas centrais e de farta infraestrutura não tinham título de propriedade e, muitos dos que tinham, não apresentavam compatibilidade entre o tamanho da terra documentado e seu tamanho real, que durante os anos ia se alargando. Não sem conflitos, essa foi uma linha de escolha dos terrenos para empreender as novas casas.

Outra linha foi a classificação dos terrenos passíveis de edificação em três grupos: aqueles que não estavam sendo utilizados (áreas vazias de reserva de valor – pública e privada); os subutilizados (lugares onde era possível aumentar a “eficiência” da ocupação – construção de casas, infraestrutura, etc.); e os mal utilizados, cujo fim não era compatível à sua localização (depósitos, estacionamentos, grandes galpões, etc. geralmente no centro da cidade). Tal classificação permitiu a segunda rodada de definição de expropriação dos terrenos. Nessas operações reside a maior diferença entre a política venezuelana e as demais, pois além da regulação de terrenos, a política de expropriação de terras modifica o modelo de controle do uso do solo urbano, coibindo a apropriação indireta dos recursos do Estado pelos proprietários fundiários via aumento da renda da terra e inibindo a expansão da cidade nos moldes da periferização.

A segunda distinção é que, diferentemente do Brasil, na política habitacional venezuelana a participação do capital estrangeiro é relevante. Tal participação está

²⁶³ José Rafael Nuñez é diretor de planejamento urbano da prefeitura de Caracas.

ligada a uma linha de produção da cidade diferente da descrita anteriormente, onde o objetivo é criar novas centralidades através de “urbanismos”. Estão sendo construídos nesse modelo grandes conjuntos habitacionais, executados por empresas estrangeiras (Chinesas, Russas, Bielorrussas, Portuguesas, Espanholas e Brasileiras)²⁶⁴, com a utilização de tecnologia e parte da força de trabalho também estrangeiras. Esses projetos são acordos bilaterais, ou seja, negociações entre dois Estados com o objetivo de realização de grandes inversões em troca não necessariamente de divisas (dólares), mas petróleo.

Esses conjuntos se encontram em regiões mais afastadas do centro da cidade, mas pretendem agrupar uma rede de serviços que evite a necessidade de grandes deslocamentos diários. Na sua maioria, os edifícios misturam apartamentos residenciais com pequenos negócios e ocupam grandes terrenos que pertenciam ao Estado (e, um deles, ao Exército, chamado Ciudad Tiuna). Dentro do discurso do político do Estado, essas são zonas especiais para fortalecer um novo modelo de autogoverno e de economia solidária. A participação do capital estrangeiro nesses casos é necessária pela grande escala dos empreendimentos e a grande infraestrutura que demandam, os quais não poderiam ser realizados pelo Estado ou empresas nacionais na conjuntura atual.

Em entrevista com o arquiteto Juan Pedro Posani²⁶⁵ foram relatados alguns questionamentos no processo de realização dos projetos, principalmente em relação ao tamanho das unidades e gabarito dos prédios. Sobre o tamanho das unidades, a política de produção nacional determina que na RM de Caracas as moradias devem ter três cômodos mais banheiro e cozinha e, no total, entre 56,3 m² e 69 m² (dependendo da região da cidade e se serão casas ou apartamentos), enquanto, no interior, a metragem mínima é de 70m². Nesses empreendimentos standardizados há unidades menores, com dois cômodos mais banheiro e cozinha, cuja metragem não estava divulgada. Ademais, como a construção é feita nos moldes do país de origem (muitas vezes com

²⁶⁴ As empresas estrangeiras são geralmente estatais como a chinesa CITIC, a Fundação Russa para Construção de Casas, etc.

²⁶⁵ Posani é um dos arquitetos mais importantes da atualidade na Venezuela, Professor da Universidade Central, ganhador de prêmios nacionais, debatedor das questões urbanas do país. Atualmente dirige o museu nacional de arquitetura.

materiais pré-fabricados) havia preocupação sobre a adaptação dos projetos à realidade, ambiente e legislação Venezuelana.

O conjunto mais adiantado nesse segmento da política é o “La Limonera”, situado no município de Baruta que compõe a RM de Caracas. O projeto conta com 976 apartamentos, unidade pré-escolar (com 350 alunos); ensino básico (400 alunos), 5 áreas de lazer e unidades de produção (para produção e cultivo agrícola; carpintaria e empacotadora de grãos). Segundo estudo de Cabrera (2013), “La Ciudad Socialista a Vivir La Limonera” é um urbanismo popular que se encontra em área que foi historicamente ocupada pela população de média e alta renda. Parte de sua população é composta por famílias que viviam em áreas de risco em Baruta, parte dos desabrigados das enchentes e os chamados *injertos sociales*, que são agentes comunitários, professores universitários, militares e outros funcionários públicos que vivem na comunidade para apoiar na organização social e estabelecer mecanismos de participação.

Em que pese a percepção de melhora das condições de vida dos seus habitantes, o estudo supracitado aponta a existência de conflitos. No “interior” do conjunto ainda há dificuldades de auto-organização, convivência e preservação dos espaços comuns, que transcendem a objetividade da doação da casa por si só. O segundo tipo de conflito é “exterior” ao conjunto, onde a população do entorno se diz prejudicada tanto por uma suposta desvalorização patrimonial dos seus imóveis, como pelos inconvenientes causados por uma intervenção desse porte. Somado a isso está um traço típico das sociedades latino-americanas: aversão das classes médias e altas à convivência em moldes mais democráticos com os pobres (nesse caso, inclusive os extremamente pobres). Esses conflitos também foram relatados para os prédios do centro da cidade, onde parece haver a necessidade de um trabalho de integração social para mitigar os problemas. Sobre a questão da desvalorização patrimonial, caso se confirme, ele apenas mostra mais uma razão para que casas populares sejam construídas em áreas de especulação, configurando-se uma maneira adicional de democratização do espaço urbano.

A última especificidade do GMVV, já abordada anteriormente, é vinculada aos problemas estruturais da economia Venezuelana. Como mencionado, a especialização

produtiva no país trouxe restrições para a diversificação industrial e, nesse contexto, entram as dificuldades de abastecimento da economia interna. Os insumos e materiais de construção no país enfrentam esse problema, diferentemente do Brasil, México e Colômbia, onde a produção é predominantemente interna (embora tenha havido crescimento das importações). No início do programa, o aumento da demanda por materiais, juntamente às tendências inflacionárias da economia, causaram um aumento significativo no preço dos insumos (principalmente materiais de cobertura de paredes e tetos; sistemas hidráulicos; artefatos sanitários e produtos de concreto em geral) (RAMIREZ, 2006).

Nesse contexto, para que fosse possível abastecer a construção das casas o Estado venezuelano, por um lado, nacionalizou parte da produção de cimento, louças e pisos cerâmicos. Por outro, aumentou o nível de importações e estabeleceu para a produção estatal e privada de alguns insumos, em especial o cimento, a regulação dos preços finais através de Decreto presidencial²⁶⁶. No entanto, esse decreto foi revisado por mais de uma vez em função da pressão inflacionária e da escassez de materiais durante todo o período da GMVV.

Os críticos a essa política alegam que a monopolização desses setores levaria a uma diminuição da produtividade e a escassez no mercado, mas o fato é que, a partir disso, o Estado conseguiu controlar e canalizar a produção de insumos para a construção pública das casas populares. A burocracia estatal, por outro lado, sustenta que as tentativas de aliança com essas empresas no início das construções não obteve sucesso e que, por isso, foi necessário o movimento de nacionalização. Obviamente esse fato extrapola as necessidades objetivas da política habitacional, estando inscrita na situação política e no estágio da luta de classes do país.

Nas palavras de Cabrera (2013, p. 137),

En ese sentido, se pueden precisar dos críticas centrales a la GMVV desde los sectores que la adversan, en primer lugar, el desplazamiento del papel de los grupos económicos pertenecientes al capital inmobiliario nacional; y en segundo lugar, la ruptura del orden urbano históricamente establecido en los planes. La construcción de nuevos hábitats populares próximos a áreas residenciales de sectores medios es rechazada con varios argumentos, entre

²⁶⁶ Pelo Decreto 8.610 de 2011, disponível em: http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=10240&folderId=684932&name=DLFE-3457.pdf. Revisado por diversas vezes em função dos efeitos da inflação e da escassez.

ellos, el de la proximidad física entre sectores sociales diferenciados que pondría en peligro la calidad de vida de los residentes de la zona, otro argumento sería, la afectación al valor patrimonial de los inmuebles ya existentes.

Em síntese, no modelo baseado no controle da terra, dos insumos e projetos, a política habitacional parece ter mais coerência com o planejamento da cidade. A pesquisa de campo e o trabalho de Cabrera (2013) mostram que, embora não esteja explícito na formulação da política uma ação específica para o combate da segregação socioespacial, há, em sua execução, uma experiência concreta relevante em termos de América Latina, que abre novos caminhos de discussão. Esse olhar deve ser mais prudente para o caso dos grandes urbanismos (que ainda não foram acabados), já que, para seu sucesso, parece ser necessária a mobilização de elementos que extrapolam, em maior medida, apenas a construção das unidades e sua infraestrutura. Trabalhos futuros permitirão avaliar melhor essa experiência.

3.2.3. Neoliberalismo e focalização na política habitacional colombiana

A Colômbia, depois do Chile e Costa Rica, foi um dos primeiros países a adotar o esquema de subsídio à demanda predominante na América Latina²⁶⁷. As mudanças vieram no bojo das recomendações dos organismos multilaterais sendo que, a partir da Lei 3ª de 1991, o Estado abandonou completamente seu papel de financiador e construtor direto de habitação e passou a facilitar a compra de casas no mercado imobiliário. A política a partir de então não apresentou mudanças substanciais em sua estrutura, mas, se deparando frequentemente com a impossibilidade das famílias mais pobres em acessar os subsídios e financiamento, criou novas modalidades de focalização, bem como um programa chamado *100 mil viviendas gratis* (100 mil casas grátis - 2011) que subsidia 100% do imóvel para famílias em condição de extrema vulnerabilidade, o qual se detalhará mais a frente.

Através dos subsídios para famílias a política destinou-se à chamada *Vivienda de Interés Social* – VIS (habitação de interesse social). A partir disso, o Instituto de Crédito Territorial – principal instituição que comandava a política estatal para baixa

²⁶⁷ Estudo da Comacol (s/d) mostra que diversos países adotam parcial ou integralmente este modelo. Entre eles pode-se citar: Costa Rica, Chile, Guatemala, Panamá, e, em menor medida Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela. O México, como se verá adiante só apresenta política nacionalmente relevante de subsídios à demanda partir de 2007.

renda desde os anos 1930 – é substituído pelo Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). O INURBE é o órgão estatal que, além de conceder os subsídios (cuja origem é o orçamento da União), regulamenta os critérios de seleção dos beneficiários, seleciona os projetos e promove a assistência técnica para organizações populares e para prefeituras que complementem os subsídios, doem terreno, etc. Em 2003 criou-se o FONVIVIENDA (Fundo Nacional de Habitação) que administrará os subsídios concedidos pela União no âmbito do INURBE.

As famílias entram em um sistema de pontuação que classifica, em ordem prioritária de maior vulnerabilidade social, quem pode receber o subsídio. A construção fica inteiramente a cargo das empresas privadas, que oferecem os imóveis no mercado de VIS ou prestam serviços para os convênios de entes subnacionais (prefeituras, empresas municipais de planejamento urbano, etc.). Para as famílias de até 3 salários os subsídios ainda são outorgados pelas Cajas de Compensación Familiar que administram o *Fondo para Vivienda de Interés Social* – FOVIS (Fundo para habitação de interesse social) oriundo das poupanças forçadas dos trabalhadores²⁶⁸.

O crédito é outorgado por instituições financeiras privadas, pelas *Corporaciones de Ahorro y Vivienda* - CAV (corporações de poupança e habitação) e pelo *Fondo Nacional de Ahorro* - FNA (fundo nacional de poupança). Os recursos das CAV vêm de dos depósitos bancários em regime de poupança – semelhantes ao SBPE brasileiro. O FNA²⁶⁹ é uma espécie de FGTS que concentra parte da poupança compulsória dos trabalhadores colombianos (*cesantías*). Para receberem os subsídios as famílias ainda necessitam de uma poupança prévia de, no mínimo 10% do total do preço do imóvel, o que já exclui aqueles que não são capazes de sacrificar o consumo corrente para acessar o crédito habitacional.

²⁶⁸ O regime de seguridade social colombiano determina que os trabalhadores das menores faixas de renda recebam um “subsídio familiar” dado pelo empregador (uma forma de salário indireto). As Caixas de Compensação Familiar concentram esses recursos (que anteriormente eram dados diretamente ao trabalhador) e, com esse fundo, oferecem serviços aos trabalhadores a preços favoráveis (já que parte da seguridade social, os serviços de saúde, parte dos serviços de educação, etc. são privatizados). Inicialmente essas Caixas ofereciam subsídios apenas aos seus filiados, mas atualmente expandiram a atuação para outros trabalhadores. Ademais, elas também desenvolvem os projetos, atuando diretamente na provisão habitacional de VIS. Destarte, além dos recursos fiscais, os subsídios também são concedidos a partir da poupança forçada dos trabalhadores.

²⁶⁹ O FNA é uma empresa estatal que recebe parte dos depósitos compulsórios dos trabalhadores colombianos, além de ter contas individuais de poupança e recursos de outras naturezas. A diferença com o FGTS é que o FNA não centraliza todos os depósitos obrigatórios, apenas de alguns setores de empregados do estado. Os demais funcionários públicos e do setor privado podem optar por ter seus depósitos compulsórios nessa instituição ou em outras instituições do setor privado que apresentam a mesma função. As chamadas *cesantías* são concedidas em caso de demissão, compra de moradia ou para contratação de crédito educacional.

Dessa forma, se de um lado a família precisa provar que é pobre o suficiente para acessar os subsídios, de outro, ela precisa provar que tem renda suficiente e estável para acessar o mercado de crédito. Quando aprovados, os subsídios são concedidos apenas para aqueles que conseguem crédito, o que muitas vezes não acontece em função da negativa das instituições financeiras frente aos riscos de inadimplência. Nesse caso, os trabalhadores informais (mais de 50% da população) ainda encontram barreiras adicionais para acessar a habitação. Entre 2009 e 2011, segundo dados da Secretaria Distrital de Bogotá, do total de número de subsídios concedidos, apenas 30,8% foi desembolsado, o que, em termos de valores significou apenas 26,1% do total do orçamento destinado à política de subsídios distrital²⁷⁰.

Assim, a política se operacionaliza através de quatro frentes: os subsídios, o crédito, a poupança das famílias e os subsídios à produção²⁷¹. Conforme quadro 7, os valores máximos dos imóveis e o teto dos subsídios até 2007 seguiam uma divisão que considerava o preço limite do imóvel e do subsídio. Dessa forma, para uma família que se candidatasse a um imóvel tipo 1 ela deveria apresentar 4 salários mínimos de poupança inicial, poderia ser outorgado até 21 salários mínimos de subsídios e o restante (15 salários mínimos) deveria conseguir como crédito por sua conta no setor privado.

²⁷⁰ Os dados estão disponíveis em:

http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=172&Itemid=76

²⁷¹ O subsídio à produção se dá por devolução de 18% do IVA (imposto ao valor agregado) pago para compra de materiais de construção. Segundo Alfonso (2012, p.22), *Por ser el final de la cadena, ese subsidio incrementa el margen de ganancia del productor y no modera el precio final de la vivienda, constituyéndose en un aliciente para que constructores que operan en segmentos superiores de la demanda aborden proyectos de vivienda para hogares de bajos ingresos en donde, aparentemente, es más difícil imponer márgenes de ganancia como en las capas de ingresos medios, altos y muy altos.*

Quadro 7 – Preço Limite e Subsídios por tipo de imóvel (1991/2007) – Em Salários Mínimos Legais Vigentes (SM)

Tipo de Imóvel	Preço limite do imóvel	Subsídio
1 (a)	40 SM	até 21 SM
1 (b)	50 SM	até 21 SM
2 (a)	40 a 70 SM	até 14 SM
2 (a)	50 a 70 SM	até 14 SM
3	70 a 100 SM	até 7 SM
4	100 a 135 SM	até 1 SM

Fonte: Lei 3ª de 1991 e Decretos relacionados - 975/04. Disponível em:

http://www.ssf.gov.co/wps/docs/Normatividad/Leyes/Normatividad_del_Subsidio_Familiar.pdf

a. Municípios de menos de 500 mil habitantes.

b. Municípios de mais de 500 mil habitantes.

O sistema de crédito baseado na UPAC²⁷² (descrita no primeiro capítulo da tese) já havia sofrido um processo de privatização nos anos 1970, com a criação das CAVs, fato que se aprofunda com a reforma financeira de 1990 (Lei 45). Nessa reforma as instituições especializadas em determinados tipos de créditos passam a operar como instituições bancárias comerciais, ou seja, todas elas têm a possibilidade de outorgar créditos imobiliários. Destarte, o que antes era uma carteira para captar recursos para a construção de casas, se converte em um portfólio financeiro onde a habitação é apenas um dos seus componentes. Nesse contexto, o crédito habitacional cresce vertiginosamente, mas sob condições de mercado, respondendo às regras de rentabilidade.

Especificamente para as CAVs isso significou, em primeiro lugar, a diminuição dos depósitos – já que ofereciam taxas de remuneração menores em função de ter como mecanismo de indexação a inflação e não a remuneração de ativos como as outras opções de investimento financeiro – e, em segundo, quando adotaram como horizonte a taxa de juro geral da economia – para competir por novos depósitos –, aumentou sobremaneira as taxas de inadimplência, uma vez que os mutuários que tinham financiamento atrelado à UPAC passaram a pagar taxas de juros do mercado.

²⁷² Como descrito no capítulo 1 o sistema de crédito baseado na UPAC captava recursos para o setor imobiliário através da indexação dos rendimentos dos depósitos. Como foi criado em contexto inflacionário alto, essa era uma alternativa de investimentos relevante para manter os ativos com rendimentos reais. Inicialmente os empréstimos eram realizados pelo Banco Central Hipotecário e, posteriormente foram criadas as CAVs – instituições privadas que outorgavam financiamento. Para mais detalhes do sistema ver o capítulo 1 da tese e Námen e Urrutia (2011), Jaramillo (2005), Curvo e Jaramillo (2009) e Alfonso (2012).

Ainda assim, entre 1990 e 1997 o crédito hipotecário cresce 165%²⁷³ em termos reais, gerando um *boom* no mercado imobiliário, principalmente para a demanda de luxo e da classe média²⁷⁴. A partir disso, o movimento de aumento de preço dos imóveis também foi relevante, mas, já em 1996, inicia trajetória de queda em direção à explosão da bolha imobiliária. Entre 1998 e 1999, com o aumento dos juros da economia (que respondia à crise de financiamento externo) as prestações se distanciaram dos salários, fazendo com que a bolha imobiliária estourasse em contexto de crise econômica, tornando ainda mais difícil a recuperação do setor (NAMEN e URRUTIA, 2011).

Jaramillo (2005) mostra como o resultado da crise imobiliária, a mais duradoura da história da Colômbia, redundou na liquidação do sistema UPAC e a ascensão de um novo modelo de crédito²⁷⁵. O sistema que substituiu o UPAC é a Unidad de Valor Real de 1999 (Unidade de Valor Real – UVR) que atrela o rendimento dos fundos à inflação mais uma taxa de juros determinada pelo mercado. Ademais das mudanças institucionais, o governo ainda socorreu o sistema bancário e trasladou os passivos para as suas contas, socializando as perdas e fechando o Banco Central Hipotecário (agente público histórico que até as CAVs financiava habitação e depois passou a exercer o papel de emprestador de última instância para o setor imobiliário). Diante disso há, entre 1999 e 2003, uma queda brusca no crédito hipotecário, que se recupera apenas a partir de 2005 (BID, 2012, p.230).

Cabe ainda ressaltar que em 1999 o setor imobiliário colombiano avança no processo de financeirização através da securitização do crédito hipotecário. A *Ley de Vivienda* (Lei de Habitação nº 546, de 1999) inicia o processo de gerar recursos adicionais para financiamento da habitação via mercado de capitais. Para incentivar a securitização, o governo concedeu isenção de imposto de renda sobre os retornos e, em 2001, após a crise hipotecária, permitiu a criação da “Titularizadora Colombiana”, cujos acionistas são bancos e fundos de pensão. Houve, portanto, um crescimento progressivo da hipoteca titularizada, que passa a responder por mais de 12% do total da

²⁷³ Dado de Námen e Urrutia (2011, p.298)

²⁷⁴ Curevo e Jaramillo (2009)

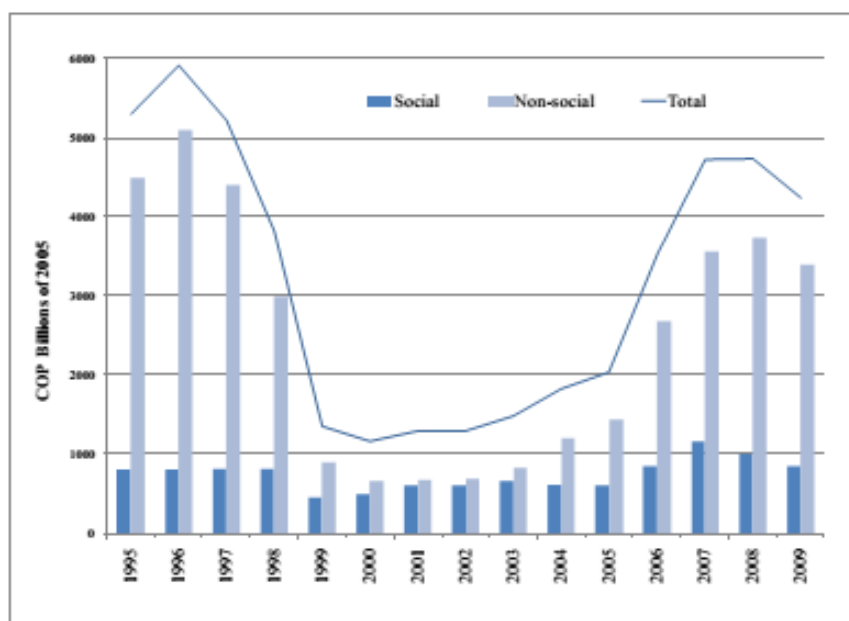
²⁷⁵ Além dos fatores econômicos da crise do setor, ainda contribuiu para a liquidação do sistema a decisão judicial que considerava ilegal o movimento de indexação realizado pela UPAC que estabelecia níveis maiores do que a inflação. Isso protegeu os devedores de perderem seus imóveis, embora a decisão não tenha sido retroativa

carteira hipotecária do país em 2010 (BID, 2012, p.217). No entanto, os empréstimos de baixa renda geralmente não integram as carteiras por serem classificados como de alto risco, ou seja, a securitização não contribui para o financiamento de habitação popular – tema que se voltará mais adiante.

O gráfico 18 mostra os gastos hipotecários da habitação de interesse social e não social entre 1995 e 2009, ilustrando o movimento geral descrito anteriormente. Assim como no período de Belisario Betancur (1982/1986), a política habitacional dos anos 1990 e 2000 também será uma das respostas à crise. Em primeiro lugar porque no período de aumento exponencial do crédito saturou-se o mercado de classe alta e média. Em segundo, porque, a partir disso, a construção de VIS passou a ser a única alternativa de expansão do mercado.

Como se observa no gráfico 14, os níveis de gasto com VIS também caem, mas não de forma tão abrupta como os não-VIS. A partir da crise de 1999 até 2003 aumenta a participação da VIS mostrando que, na falta de alternativas, o setor buscou a construção de habitação popular.

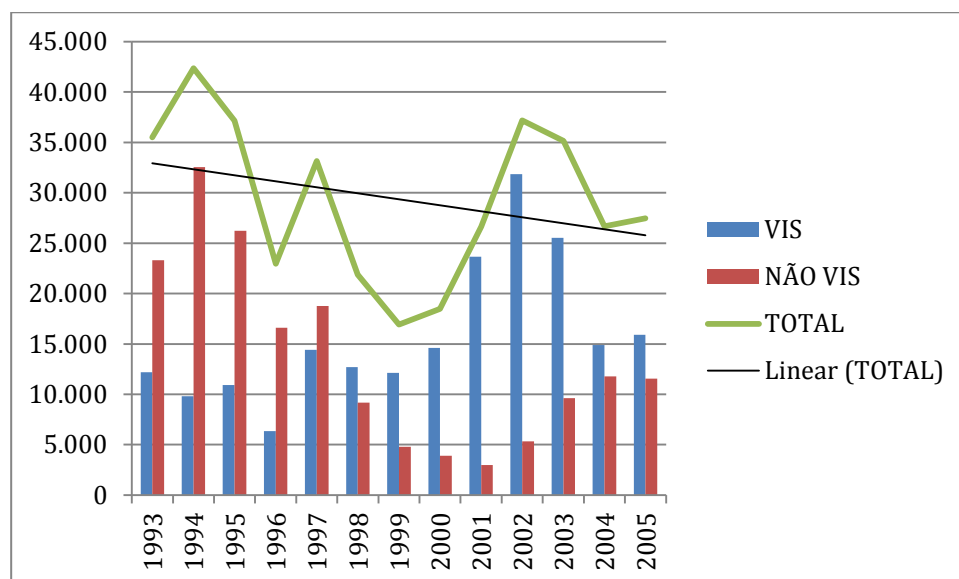
Gráfico 18 – Gastos hipotecários para habitação social e não social na Colômbia (1995/2009) – em bilhões de pesos colombianos a preços de 2005



Fonte: Arbeláez et al (2010).

Para a região metropolitana de Bogotá o gráfico 19 mostra como esse movimento é claro se consideradas as unidades produzidas. Entre 1993 e 1997 a participação da VIS no total de unidades era, em média, de 31,5%, passando para 77,0% no período 1998-2003.

Gráfico 19 – Unidades construídas de VIS e Não-VIS em Bogotá (1993/2005).



Fonte: Elaboração própria com dados de Cuervo e Jaramillo (2009).

Ainda que tenha aumentado a oferta de VIS isso ocorre em um contexto de aumento dos custos de construção e do preço da terra na capital, principalmente devido à antecipação do setor imobiliário às mudanças que a Lei de 1991 trouxe²⁷⁶. Assim, a política passou não só a atender apenas os limites superiores dos imóveis que abarca (e, conseqüentemente, da população com renda média), como também apresentou um forte ajuste sobre o tamanho e qualidade do imóvel²⁷⁷. Como mostra Alfonso (2012, p.27), os imóveis tipo 1 tiveram uma diminuição de metragem, em alguns casos chegando a apartamentos de 13 m² a 28 m². O mesmo autor aponta que por essa razão,

²⁷⁶ Como coloca Alfonso (2012, p.25) La curva del índice de costo total condensa las modificaciones en los precios del suelo, en los costos de construcción y en el margen de ganancia de los productores. El tramo creciente experimentado hasta 1996 obedece, sobre todo, al incremento en los precios del suelo urbano que se experimentaron en las metrópolis colombianas como consecuencia de la anticipación de los agentes inmobiliarios a la intervención urbanística gubernamental promovida por el artículo 82 de la Constitución Política de 1991 (Cfr. Alfonso, 2008b). Dicha anticipación se materializó en una aceleración de la producción de activos residenciales que alcanzó su tope en la coyuntura 1994-1995, y, de allí en adelante, comenzó su “destorcida”, agudizada en 1999. Tal anticipación, además, contó con un ambiente económico favorable, pues una porción creciente de los jefes de familia contaba con una liquidez transitoria producida por las bonificaciones recibidas por su paso a la modalidad del contrato de trabajo flexible que previó la Ley 50 de 1990, mientras que otros recibían indemnizaciones por su retiro definitivo de la administración pública que previó el Decreto 1660, amparado por la ideología del “Estado mínimo”.

²⁷⁷ A política foi praticamente incapaz de atender as famílias de até 2 salários mínimos, que mesmo tendo conseguido a poupança inicial e os subsídios foram excluídas por não atenderem os requisitos do sistema de crédito. *Esto ha conducido a situaciones muy paradójicas. Muchas familias que después de recorrer el proceso de selección, que contra toda expectativa es intrincado y dispendioso, y finalmente logran que se les asigne un subsidio, se ven obligadas a renunciar a él, pues no obtienen el préstamo complementario (...). Esto no es algo marginal: ha habido momento en que esto llega al 50% de los créditos asignados, y en general oscila entre el 20% y el 30%, a pesar de las medidas que se han tomado para superar este impasse.* (CUERVO e JARAMILLO, 2009, p.15)

muitas casas e apartamentos foram complementados por seus moradores com cômodos autoconstruídos, visíveis inclusive nos conjuntos mais novos visitados no âmbito desta pesquisa em Bogotá.

As alterações que ocorrem a partir de 2007 buscaram diminuir a inoperância da política quanto à população de menores rendas e a relação muito baixa entre subsídios concedidos e compra de unidades. A diferença inicial foi adicionar condições para as famílias que demandam casas do tipo 1 e 2 que passam a ser denominadas como Vivienda de Interés Prioritario (habitação de interesse prioritário), ou seja, a política realizou a “focalização da focalização”. A VIS, portanto, responde aos imóveis cujo preço não supere 135 salários mínimos, enquanto a VIP é para imóveis de até 70 salários mínimos. No entanto, como o financiamento era calcado nas mesmas condições, persistiram os mesmos entraves, o mínimo era o máximo: as VIPs se concentraram na população capaz de financiar os imóveis de 70 salários mínimos e as VISs nas de 135 salários mínimos, embora a metragem das casas tenha aumentado²⁷⁸. Segundo o Professor Carlos Tovar²⁷⁹ a política de VIP, do ponto de vista do capital privado – que no final das contas decide quando, onde e como construir – não atende os requisitos mínimos de rentabilidade, principalmente na área urbana de Bogotá²⁸⁰ e, por essa razão, não teve o desempenho esperado.

A maior mudança na política vem com a Lei nº 1537 de 2012 que transformou a gestão dos subsídios aumentando o papel do FONVIVIENDA (Fundo Nacional da habitação) e criando mecanismos para atenção maior da VIP, que se torna prioritária para as famílias *desplazadas*, expulsas principalmente das regiões rurais onde predomina o conflito armado no país. Ademais, assim como o PMCMV, a revisão da política também apresenta conteúdo anticíclico, estando entre as opções do governo para combater os efeitos da crise econômica de 2008²⁸¹. Os programas recentes dividem-se em quatro modalidades. A primeira é o Programa de Habitação Gratuita (100 mil viviendas grátis) para famílias em situação de pobreza, pobreza extrema e vulnerabilidade priorizada (*desplazados*). Esse programa, em parceria com os

²⁷⁸ Alfonso (2012).

²⁷⁹ Em entrevista realizada na pesquisa de campo em 2011.

²⁸⁰ Com os parâmetros técnicos de construção, preço da terra e rentabilidade mínima de 20% do empreendimento, os imóveis não saíam por menos de 85 salários mínimos.

²⁸¹ Relatório da Cepal de 2009 aponta que, entre as estratégias dos governos frente a crise, a Colômbia, o Brasil e o México adotaram explicitamente a política habitacional como política anticíclica.

municípios que realizam os planos urbanísticos, já superou a meta de construção de 100 unidades no país. Segundo o Ministério da Habitação da Colômbia (2014) a execução desse projeto não mudou o modelo voltado ao mercado, já que está a cargo de empresas privadas tanto o financiamento como a construção das unidades.

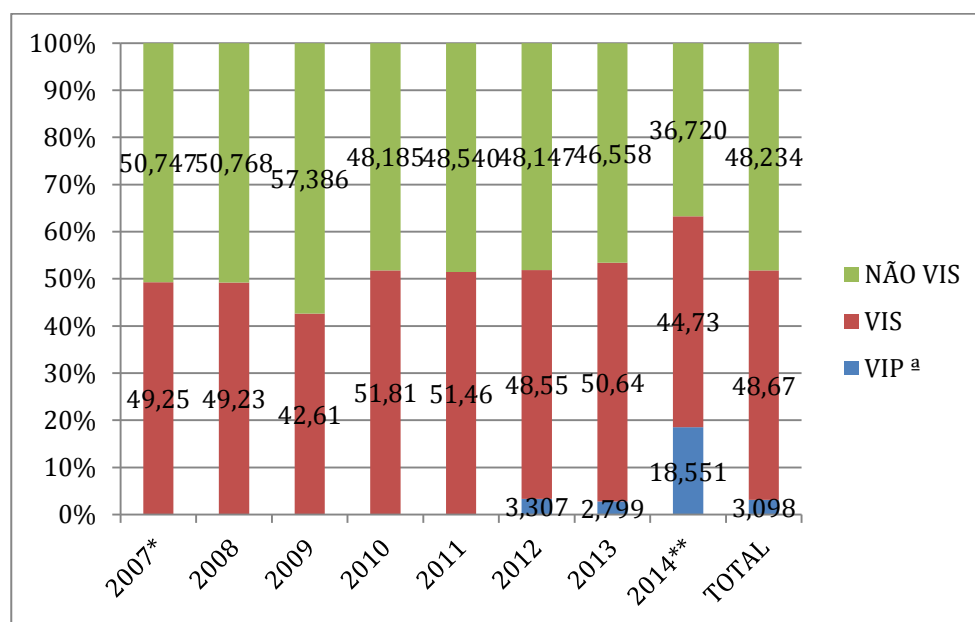
A segunda modalidade é o Programa de Habitação de Interesse Prioritário para Poupadores (*Programa de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA*), dirigidos às famílias com renda menor que 2 salários mínimos e em situação de informalidade trabalhista, ou seja, que não conseguiriam crédito no mercado. É um programa, nas palavras do Ministério da Habitação, para “facilitar o acesso ao crédito e diminuir o risco dos potenciais compradores” (MINVIVIENDA, 2014, p. 65). Busca articular o subsídio à demanda com o subsídio à taxa de juros somado a uma garantia creditícia à entidade que concede o crédito. Também diminuiu a poupança prévia necessária, que neste caso equivale a 5% do total do preço do imóvel e não 10%. Este programa ainda está em sua fase inicial.

O terceiro é o Programa de Cobertura Condicionada de Taxa de Juros para aquisição de imóveis tipo VIS e VIP, destinado às famílias de baixa renda, mas com acesso ao crédito. Com a mesma base da oferta privada com subsídio à demanda e decorrente de uma medida específica no momento da crise econômica de 2008, essa modalidade outorga subsídios nas taxas de juros durante os primeiros sete anos da compra de imóvel novo. A redução na taxa de juros estimada pelo Ministério da Habitação foi de 5% no caso das VIPs e 4% para as VISs (saindo de um patamar de mercado em torno de 10% anuais). Semelhante a essa modalidade ainda encontra-se o Programa para Cobertura Condicionada de Taxa de Juros para famílias de renda média (Não VIS) que vão adquirir imóveis novos no mercado entre 135 e 335 salários mínimos. Este programa está especificamente atrelado ao Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Plano de Impulso à Produtividade e Emprego) contra a desaceleração econômica após a crise.

Desde o segundo trimestre de 2007 até o terceiro trimestre de 2014 foram construídas na área urbana de Bogotá o total de 324.139 unidades, sendo 156 mil Não-VIS, 157.753 VIS e, a partir de 2012, 10.042 VIPs. O gráfico 20 mostra a proporção anual desses resultados e confirma a importância da participação da VIS no total de

construção do setor, principalmente após a crise de 2008. Ainda nos Subgrupos de VIP 1 (até 50 salários mínimos) e VIP 2 (de 50 até 70 salários mínimos) a diferença é grande, sendo que apenas 16% do total de VIPs habilitadas correspondem ao tipo 1, ou seja, a população mais pobre parece ter acesso muito limitado à política, mesmo com o aumento da focalização²⁸².

Gráfico 20 – Participação (%) das VISs, VIPs e Não-VIS no total de unidades construídas na área urbana de Bogotá (2007/2014)



Fonte: DANE - Colômbia - Censo de la Construcción.

^a Obras iniciadas no regime VIP.

* Do segundo trimestre em diante.

** Até o terceiro trimestre do ano.

Em termos de segregação urbana a política habitacional a partir dos anos 1990 reproduz, em sua maioria, os padrões históricos. Sobre isso ainda pesa o fato que, desde meados da década de 1990, Bogotá (e outras grandes cidades do país) apresenta um sistema de focalização de subsídios cruzados para os serviços públicos que divide geograficamente a cidade em estratos (de 1 a 6). Nesse contexto, os domicílios dos estratos geográficos 5 e 6 pagam uma sobretaxa na prestação de serviços (água, esgoto, coleta de lixo, etc.) que serve para que os domicílios dos estratos 3, 2 e 1 paguem menos que o custo dos serviços conforme subsídio por faixa de renda (o estrato 4 paga o correspondente ao “custo dos serviços”). Como apontam

²⁸² Dados da secretaria distrital de habitat de Bogotá para os anos 2008/2014.

González et al (2007) e Uribe-Mallarino (2008) esse modelo afeta os preços da terra e o *status* dos bairros, levando a uma permanência ou até intensificação da segregação. Tais estudos mostram isso em vários níveis, inclusive do ponto de vista subjetivo (de identidade, cultura, hábitos, etc.). No aspecto predominantemente econômico a falta de mobilidade da população entre os estratos é bastante forte, uma vez que, além da impossibilidade de melhor inserção na economia como um todo, a mudança ainda acarretaria um custo de vida maior.

Isso não quer dizer, necessariamente, que os serviços básicos sejam piores nos estratos menores, mas que, ao considerar as diferenças históricas da produção social do espaço entre as áreas, é possível vislumbrar desigualdades de acesso à cidade (sistema de transporte, áreas de lazer, serviços de educação e saúde, etc.) entre os estratos. Como coloca documento da prefeitura de Bogotá (GONZÁLES et al, 2007, p.11-12):

La segregación en Bogotá tiene las siguientes características: es elevada, es secular y tende a reproducirse. Todas las ciudades del mundo presentan algún nivel de segregación. Nuestra hipótesis es que en Bogotá el nivel de segregación es muy alto. La historia de Bogotá muestra que el desarrollo urbanístico ha incentivado la segregación (...). La estratificación no ha logrado la homogeneidad que busca, especialmente en los estratos dos y tres y, en cambio, si ha creado condiciones que incentivan la segregación social.

Os conjuntos (VIS e VIP) visitados na pesquisa de campo estão, em sua maioria, nas áreas mais periféricas da cidade, sendo que os VISs tendem a ocupar áreas periféricas consolidadas, enquanto os VIPs estão em lugares um pouco mais distantes. Segundo o Professor Carlos Tovar²⁸³ a focalização nesses dois possivelmente está provocando um novo tipo de segregação, atrelada à estratificação da cidade e à construção dos grandes conjuntos, isto é, a segregação entre a “cidade prioritária” e a “cidade social”, o que reforça os padrões citados anteriormente.

Há projetos das 100 mil viviendas grátis²⁸⁴ nas áreas do centro da cidade, mas são poucos e recentes (1.085 unidades no centro sul da cidade próximas ou em estratos 3)²⁸⁵ se comparados às moradias nas áreas periféricas (3.433 ao sul, em áreas . Dois casos visitados na pesquisa merecem ser citados, a saber, as construções em

²⁸³ Em entrevista realizada na pesquisa de campo em 2011.

²⁸⁴ Dados de 2012.

²⁸⁵ A segregação mais secular (mas não única) na cidade é entre as áreas norte e sul, sendo a primeira a “cidade rica” e a segunda a “cidade pobre”.

Bosa e no Usme, dois bairros na parte sul da cidade predominantemente de estrato 1 e 2. O primeiro situa-se numa área que historicamente tem sofrido com as inundações do rio Tunjuelito (com águas contaminadas). Segundo a empresa municipal que gerencia a urbanização dos projetos, o risco de inundação do terreno do Campo Verde (onde estão sendo construídos VIPs e imóveis grátis) é de nível médio. O segundo, na área de Usme mais afastada do centro expandido da cidade, é um projeto que está sendo construído desde 2003 e localiza-se em uma área próxima ao aterro sanitário.

Nesses aspectos o poder público municipal tem apresentado esforços para dotar as áreas de melhor infraestrutura, o que parece estar ocorrendo, bem como realizar uma política fundiária através da empresa municipal Metrovivienda (que atua na formação de um banco de terras para habitação popular e projetos de urbanização). No entanto, esses dois exemplos sintetizam um pouco o fato de que a política completamente atrelada à lógica do mercado, como é o caso da Colômbia, tende, inexoravelmente, a construir em espaços periféricos e de pior infraestrutura. Ademais, a estratégia de focalização descrita ao longo da seção também aponta para o fato de que, em que pese o aumento do número de instrumentos para propiciar acesso ao subsídio e ao crédito, a política tem se mostrado ineficaz na inclusão da população mais pobre, em especial daqueles que buscam os imóveis de até 70 salários mínimos (que geralmente ganham até 2 salários). A impossibilidade de “bancarização” dessa população, a necessidade de poupança prévia e a ausência de uma política fundiária contundente para fazer frente aos ganhos especulativos sobre a terra apontam a incapacidade do setor privado em resolver o problema habitacional, principalmente da RM de Bogotá.

3.2.4. Neoliberalismo, financeirização e crise social no México: as políticas habitacionais a partir de 1988.

Entre os países desta pesquisa o México foi o que mais sofreu com o neoliberalismo. Os dados apresentados anteriormente mostram que, especialmente após o TLCAN, o país que realizou uma das maiores reformas agrárias da América Latina regrediu socioeconomicamente como nenhum outro. É notório que essas características se refletiram na produção da cidade, onde os problemas habitacionais

têm participação crescente frente à piora das condições de inserção da população no mercado de trabalho e à perda de controle do Estado sobre parte do território²⁸⁶.

Apenas para ilustrar a questão, o déficit habitacional calculado a partir do Censo de 2010 superou 9 milhões de domicílios no México, para uma população de aproximadamente 112 milhões de habitantes, enquanto para o Brasil (embora não diretamente comparável²⁸⁷) o déficit em 2010 era de 6,9 milhões de domicílios para uma população de 190 milhões. Obviamente o déficit mexicano tem características distintas, principalmente porque o país tem menor grau de urbanização e, diferentemente do Brasil (cujo déficit rural corresponde a 15,2% do total do déficit), apresenta uma alta participação do déficit rural no total (40,9%)²⁸⁸. Ademais, o inventário de imóveis do país em 2003 registrava participação de 62,9% de imóveis autoconstruídos, 23,6% de imóveis financiados pelos organismos estatais (e construídos pelo setor privado) e apenas 13,5% de produção por encomenda ou promoção imobiliária privada²⁸⁹. Ou seja, a autoconstrução continua sendo a forma dominante de produção de casas e da cidade no país.

Diante da penúria habitacional, o Estado mexicano teve uma atuação histórica que, como visto no capítulo 1, até o final dos anos 1980 se pautou por uma forte presença estatal, principalmente na atribuição de financiamentos em condições favoráveis (taxas de juros baixas e subsidiadas), na organização da produção (realizada majoritariamente pelo setor privado) e na formação e administração de reservas territoriais para a construção de casas populares. Também à luz do que ocorreu em outros países, a partir de 1987 iniciam-se as mudanças institucionais que conduzirão a política habitacional mexicana para sua versão neoliberal. Nesta seção se analisará essa mudança a partir da atuação dos principais fundos e institutos de habitação do país, uma vez que eles serão o fio condutor das políticas (suplantando, assim, os planos

²⁸⁶ A perda do monopólio da força e do controle territorial do Estado mexicano são temas importantes atualmente no país. Principalmente a partir da "guerra às drogas" do governo Fox (com apoio e financiamento dos EUA) muitas regiões passaram a ser controladas por grupos de narcotraficantes ou polícias comunitárias – de naturezas distintas. Os conflitos internos geraram uma escalada de violência que se refletiu em aumento das migrações e em forte contestação popular após o massacre dos normalistas em *Ayotzinapa*. Sobre isso ver artigo de Diógenes Breda, disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/30212>.

²⁸⁷ Dados do INEGI (Instituto Nacional de Estatística e Geografia) e SHF (Sociedade Hipotecária Federal).

²⁸⁸ Há ressalvas para a comparação desses números, já que as metodologias não são correspondentes. Do mesmo modo que os dados do Brasil diferem dos dados do BID, no caso mexicano isso também ocorre e por razões semelhantes, onde a pesquisa para o México também não considera alguns quesitos da inadequação déficit habitacional como o faz a do BID.

²⁸⁹ Dados apresentados por Coloumb (2010, p.11).

específicos de cada governo – com mandato de 6 anos – que pouco se alteram ao longo do tempo).

De acordo com García (2013, p.42) impulsionar o mercado imobiliário era um dos pontos importantes do projeto de “modernização” da economia mexicana, onde ganharia relevância o setor financeiro²⁹⁰ e de construção/incorporação privados. As primeiras ações se deram no âmbito da ideia de que era necessário garantir a recuperação dos principais fundos públicos e institutos de habitação (Infonavit, FOVSSSTE e FOVI) que, diante da crise financeira do Estado, não poderiam mais receber recursos fiscais do orçamento. Assim, a boa doutrina liberal afirmava que era imprescindível manter os retornos financeiros dos créditos outorgados, ou seja, ajustar as taxas de juros. No entanto, como isso ocorreu em um contexto de queda dos salários reais, aumento da inflação e diminuição dos recursos disponíveis, a saída para recuperação em alguns casos se deu pela contração de empréstimo junto ao BID, que condicionaria a política de financiamento habitacional do país a partir do final dos anos 1980, principalmente através das mudanças no FOVI (iniciam-se em 1989) e a reforma de 1992 do Infonavit.

Como coloca Boils (2004), a contração desses empréstimos veio com a perda de soberania sobre a formulação das políticas. A subjugação ao BID foi tamanha que, conforme o mesmo autor, o governo não só cumpriu todas as exigências feitas pelo banco (diminuição dos recursos fiscais para habitação, formação de um sistema que além da recuperação creditícia indexada à inflação ainda rendesse juros, flexibilização da legislação sobre a habitação para “desburocratizar” a construção, etc.) como transformou seu sistema de política habitacional em uma soma de meras instituições financeiras de crédito, o que mais tarde seria reforçado pelo avanço da adoção parcial ao modelo hipotecário de securitização. Assim, a partir os anos 1990, os recursos públicos para habitação popular se tornam escassos ou se direcionam, cada vez mais,

²⁹⁰ Nesse sentido cabe destacar a desregulamentação do sistema financeiro que, em 1989, liberou os bancos privados do encaixe legal, substituindo-o por um esquema de “coeficientes de liquidez” para regular o sistema. O objetivo dessas medidas foi dotar o setor financeiro de maiores recursos para aplicação no setor privado, fazendo com que os as instituições de fomento (fideicomisos) e bancos de desenvolvimento do Estado perdessem parte importante de seus recursos para financiar projetos de desenvolvimento em condições “subsidiadas”. Nesse contexto, diversas instituições tiveram que reorganizar seu sistema de financiamento no sentido de garantir o retorno dos seus investimentos.

às famílias de trabalhadores de renda média, capazes de acessar o crédito sem restrições (VILLAVICENCIO, 2000, p.60).

Como mencionado na seção 1 deste capítulo, outra transformação fundamental para os rumos da política de habitação e para a sociedade mexicana em seu sentido mais amplo foi a reforma do artigo 27 da Constituição nacional. Aprovada em 1992 a reforma derrubou as proibições legais sobre a venda, arrendamento e realização de hipotecas das propriedades *ejidais* e comunais. A justificativa ideológica para esse movimento foi a modernização do campo, a exploração econômica extrativista e a possibilidade de regular o solo urbano que, como em toda América Latina, havia sofrido processos de ocupação ilegal de modo extensivo nas bordas das cidades. No que se refere à habitação, a justificativa era a possibilidade de criar reservas territoriais necessárias para o ordenamento das cidades, já que o Estado (unidades federadas e municípios) tinha preferência na aquisição (PUEBLA, 2002, p.70).

De um lado, diversos trabalhos mostram o limite da formação das reservas territoriais para ordenamento das cidades²⁹¹ e como o crescimento extensivo e a ocupação irregular continuaram nas áreas periféricas (algumas delas *ejidais*) das cidades em geral e, especificamente, na RM da Cidade do México. De outro, a abertura de um novo mercado de terras significou não só a privatização da propriedade comunal, como também um campo extensivo de acumulação primitiva, onde a compra de terras e sua transformação em loteamentos ocasionaram ganhos com rendas fundiárias antes inexistentes. Embora a intensidade desse processo seja uma questão mais controversa na literatura²⁹², o fato é que, em maior ou menor medida, abriu-se um novo mercado e uma nova base territorial para a atuação do capital da construção civil (infraestrutura e habitação) que será acionada ao longo do tempo (seja para incorporação imediata, seja como formação de banco de terras)²⁹³.

²⁹¹ Sobre isso ver Rodríguez (2000), Duhau e Rodríguez (2006) e Lozano (2005).

²⁹² Lozano (2005), por exemplo, aponta para o fato de que os dispositivos legais e algumas “assimetrias” no mercado retardaram o processo de compra direta dos promotores imobiliários e, portanto, a voracidade com que se previa que as terras seriam incorporadas não ocorreu. De qualquer modo, houve a abertura do mercado de terras em perfeita concordância com o receituário do BID (de dotar os proprietários tradicionais de título de propriedade e, com isso, empurrá-los ao mercado) e em um contexto de aguda crise social e de capacidade de gasto do Estado, ou seja, é difícil imaginar que esse movimento promoveria melhor ordenamento urbano para a periferia das cidades.

²⁹³ Como aponta Pradilla (1998, p.10), La metrópole [da Cidade do México] continúa su crecimiento tentacular y centrífugo que, junto con el de otras ciudades y pueblos de la megalópolis, forma una trama discontinua en densificación. Los promotores inmobiliarios devoran la tierra ejidal y comunitaria periférica, liberada por la contrareforma agraria de 1991 (Pradilla 1992), descomponiendo las comunidades tradicionales, destruyendo la

Essa foi, por conseguinte, a tônica da elaboração do Programa Nacional de Vivienda (Programa Nacional de Habitación) – 1990-1994 – que adotava os mecanismos de mercado para provisão habitacional (crédito privado, poupança prévia e incentivo à regularização fundiária), com redução dos subsídios, eliminação da oferta de solo das reservas estatais, aumento da participação dos bancos e instituições financeiras privadas no financiamento, etc²⁹⁴. Segundo Connolly (1998, p.53) o resultado das mudanças foi o encarecimento da habitação popular (em função da alta dos custos de financiamento e do preço dos terrenos), impossibilitando às famílias de renda baixa (de 2,5 a 3 salários mínimos) e muito baixa (inferior a 2,5 salários mínimos) se tornarem “sujeitos de crédito”.

Isso se estende não apenas para os institutos/fundos que cobriam fundamentalmente os trabalhadores formais (com os “fundos de garantia” como o INFONAVIT – setor privado, FOVSSSTE – setor público e o FOVI), mas também àqueles que haviam se dedicado especialmente ao financiamento da população abaixo de 3 salários mínimos como o Indeco/FONHAPO que perde capacidade operativa ao longo do tempo. Neste caso, como os recursos para sua operação eram do orçamento público, os anos de crise acarretaram uma diminuição relevante na sua capacidade de atuação. Ademais, foram extintos o programa de aquisição de terreno e a participação das organizações sociais, que fundamentavam a política centrada no melhoramento e autoconstrução.

Entre 1981 e 1994 o FONHAPO apresentou seu auge, com participação de recursos do Banco Mundial e disponibilidade de recursos para programas de casa própria. Entre 1995 e 2000 o fundo teve uma retração considerável, com problemas para pagamento de crédito externo após a desvalorização de 1994. Em 2001 o FONHAPO se transforma em um banco de “segundo piso” (não atua diretamente com o público) com programas de subsídios para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (menos 3 de 2,5 salários mínimos respectivamente). Apesar disso, como coloca Puebla (2006, p.351)

agricultura y las reservas naturales, reemplazándolas por grandes fraccionamientos de lujo, clubes de golf, centros de recreación o áreas comerciales. Los antiguos pobladores campesinos son despojados de su tierra por la vía del mercado, su forma de producción es eliminada, se integran a la masa de «informales», y son repelidos hacia colonias populares en proceso de saturación o a la periferia más lejana.

²⁹⁴ Para um detalhamento das reformas de cada um dos fundos e instituições ver Villavicencio (2000) e, especificamente para o INFONAVIT, ver Graizbord e Schteingart (1998), Puebla (2002 e 2006).

Se puede considerar que este es el rubro más abandonado de la política de vivienda, que además es el que se dirige hacia la mayoritaria población de menores ingresos. La actuación del gobierno en esta materia ha sido errática y poco clara, durante el proceso de desregulación de la política habitacional.

Assim, no período 1990-1994 cresceu o crédito habitacional concedido pelos bancos privados, bem como a participação das incorporadoras para construção dos grandes conjuntos habitacionais (principalmente via Infonavit e FOVI). No entanto, a partir da crise de 1994 são os fundos administrados pelo setor público que se encarregam dos estímulos ao setor da construção, consolidando as grandes incorporadoras e as empresas que se adaptaram às novas condições do mercado de crédito. O contrário ocorreu para as pequenas e médias empresas, que não contavam com recursos suficientes para construir e comprar terras nos moldes das grandes incorporações (GARCÍA, 2013, p.43).

Especificamente para o caso do Infonavit, não houve uma mudança nos objetivos formais do instituto ao longo do tempo²⁹⁵. No entanto, após as reformas de 1992, o Infonavit passou a atuar fundamentalmente como uma instituição creditícia, relegando as decisões sobre a produção habitacional ao setor privado (localização, qualidade e preço). Ademais, a atenção que anteriormente era voltada, em sua maioria, para os trabalhadores de renda até 4 salários mínimos, passa a não apresentar um limite superior prioritário, fazendo com que todos os trabalhadores signatários do fundo pudessem acessar crédito para moradia. Desta forma, após 1992, há um deslocamento dos créditos que antes (entre 1978 e 1987) eram concedidos majoritariamente aos trabalhadores entre 1,25 e 2 salários mínimos, àqueles de mais de 3 salários (com uma média de 6 salários) fazendo com que o caráter de “fundo social” da instituição se transformasse em “fundo de recursos financeiros para os negócios imobiliários” (PUEBLA, 2006 e GARCÍA, 2013).

Nesse contexto, sua linha principal foi o programa de créditos individuais para compra a terceiros sem subsídios, ou seja, para compra direta no mercado. Diferentemente da linha em que era responsável pela coordenação e crédito à

²⁹⁵ Como referido no capítulo 1, o INFONAVIT foi criado em 1972 com três objetivos: administrar o Fundo Nacional de Habitación; estabelecer e operar o sistema de financiamento para habitación destinado aos trabalhadores do setor privado signatários do fundo (5% dos salários depositados pelos empregadores para aquisição, melhoria e construção); coordenar e financiar diretamente a construção de imóveis para os trabalhadores que, embora não tivesse participação direta na construção, tinha controle sobre a localização, qualidade, preços e normas dos conjuntos habitacionais.

produção²⁹⁶ – predominante no período anterior –, nessa nova forma de operar o Infonavit diminuiu seus gastos com os custos que não eram recuperáveis (financiamento da obra e compra de terrenos). No entanto, como alerta Puebla (2002), isso acarretou um encarecimento das unidades. Outra mudança com a reforma de 1992 foi a exclusão do sindicalismo organizado na gestão e concessão dos financiamentos, criticada recorrentemente pelo uso clientelista dos recursos²⁹⁷.

García (2013, p.43) sintetiza tais transformações na seguinte passagem,

El Infonavit abandonó su papel de promotor de vivienda y — siguiendo los lineamientos del Banco Mundial— (1994) se convirtió en facilitador (García P., Imas, 1996). Ello abrió posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional para las empresas privadas. De tal manera, algunas empresas nacionales e internacionales que contaban con capital suficiente incrementaron sus ventas, gracias a los recursos provenientes del salario indirecto de los trabajadores. Tales empresas conseguían créditos para la construcción a tasas del mercado internacional y los contabilizaban a tasas nacionales. Debido a lo anterior, la producción de vivienda se convirtió en un negocio financiero, lo que repercutió en la calidad de la vivienda y en su impacto urbano, pues desapareció la supervisión en cuanto a calidad de la construcción por parte del Infonavit. Por otra parte —y nuevamente respondiendo a las recomendaciones del Banco Mundial—, dicho organismo vendió su reserva territorial en el mercado, mientras que las empresas desarrolladoras — al amparo de las modificaciones al artículo 27 constitucional — adquirieron millones de metros cuadrados de tierra de origen ejidal en las principales ciudades del país y construyeron “miles de casitas” en la periferia de las ciudades.

O FOVSSSTE, fundo criado em 1972 para atender os funcionários públicos no financiamento para habitação, também passou por uma reestruturação semelhante no início dos anos 1990, quando suprimiu sua função de coordenação e financiamento da construção dos conjuntos e aumentou as exigências de recuperação creditícia, privilegiando fundamentalmente o crédito para famílias de mais de 5 salários mínimos (PATIÑO, 2006). Além disso, o fundo liquida seu expressivo banco de terras e estabelece um sistema de pontos e sorteios para concessão de crédito.

O FOVI (Fundo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda)²⁹⁸ foi criado como um banco de fomento para induzir o financiamento privado de habitação

²⁹⁶ A linha majoritária dos anos anteriores – financiamento para construção de grandes conjuntos – se operacionaliza após 1992 por um leilão de pacotes financeiros entre as empresas privadas que constroem o conjunto com demanda garantida pela concessão de crédito ao mutuário. A linha minoritárias continuou a ser a de melhoramento e extensão de imóveis.

²⁹⁷ Como mostram García e Perló (1984) vários líderes sindicais possuíam construtoras que prestavam serviços ao Infonavit, bem como vendiam terrenos próprios para a construção das casas.

²⁹⁸ O FOVI foi criado em 1963. Caracteriza-se por ser um fundo que recolhia recursos dos bancos privados através de Programa Financeiro de Vivienda. Até 1989 o FOVI era a única instituição que financiava diretamente aos promotores

que, até 1989, utilizava recursos de parte das poupanças obrigatórias dos bancos privados e instituições de crédito hipotecário – encaixes – (semelhante ao SBPE brasileiro). Com a reforma do sistema financeiro mexicano, o fundo para habitação passa a não contar mais com os recursos da poupança, apenas com aportes ligados ao Banco do México. Assim, partir de 1992 o FOVI promove uma reestruturação²⁹⁹ para iniciar o processo de captação de recursos de outra natureza. Tal movimento se voltaria, além dos retornos dos créditos outorgados, para a securitização de hipotecas, através de intermediários financeiros como bancos comerciais e, especialmente, as *Sofoles Hipotecárias* (Sociedades de Finanzas de Objeto Limitado – 1995) descritas mais adiante.

Em 1999 o FOVI recebeu um empréstimo do BID para concluir sua reestruturação. Diante disso, em 2001, é criada a Sociedad Hipotecaria Nacional (Sociedade Hipotecária Nacional – SHN) que incorpora o FOVI. A SHN configura-se como um banco de desenvolvimento de “segundo piso” que, ao invés de atuar diretamente na atenção do público, opera como “facilitadora” do mercado visando não apenas o mercado primário de hipoteca, como também a ampliação do mercado secundário. Nesse caso, o fundo garante liquidez e condições de empréstimos de longo prazo para as instituições financeiras e emite Certificados Bursáteis Respaldados por Hipotecas (BORHIS), semelhante aos Certificados de Recebíveis Imobiliários do Brasil, como forma de investimento no mercado secundário. O Infonavit e o FOVSSSTE também atuam nesse sentido desde 2004 com os CEDEVIS (Certificados de Vivienda), que securitizam uma parte de suas hipotecas para captação de fundos com o objetivo de aumentar a capacidade financiamento.

As *Sofoles Hipotecárias* são instituições financeiras que originam, qualificam e administram a cobrança de pagamentos de crédito habitacional para empresas e pessoas. Elas atuam captando recursos financeiros por meio do mercado de valores e das instituições nacionais (SHN) e estrangeiras de financiamento para habitação. Os créditos são outorgados às empresas (para construção) e aos mutuários, mas a relação *Sofoles*/mutuários geralmente se dá via incorporadora, que recebe um cliente e

(os demais faziam através do crédito “puente” que garantia a realização do empreendimento com o crédito à pessoa física – como faz atualmente o PMCMV/FGTS, por exemplo). Para uma análise detalhada do FOVI e das *Sofoles* ver Patiño (2006a e 2006b).

²⁹⁹ Essa reestruturação vem no bojo da reestruturação e liberalização de todo sistema financeiro mexicano.

encaminha seu pedido de crédito individual (geralmente para a *Sofol*/banco que financiou a obra) para que seja concedido pelo intermediário financeiro. Embora as *Sofoles* não sejam capazes de atender grande parte da demanda que está excluída dos fundos públicos, elas têm se orientado para incluir os trabalhadores informais no seu sistema de hipotecas. Como aponta Soederberg (2014, p.14-15), recentemente, as *Sofoles* estão lançando produtos para população de baixa renda em situação de informalidade, estudando suas estruturas de despesas e atuando através de hipotecas *cross-border*, que visam as famílias que recebem remessas oriundas dos Estados Unidos.

As *Sofoles* Hipotecárias também passaram a atuar como intermediárias dos fundos e instituições públicas além do FOVI, como o Infonavit e FOVISSSTE. No caso do FOVI-SHN a relação é direta, onde a SHN é credora dessas instituições que repassam, com taxa de comissão e acréscimo das taxas de juros, o financiamento para a empresa/mutuário. A partir de 2001, com a consolidação da SHN, o processo de securitização das dívidas aumentou fazendo com que ambas as instituições passassem a atuar ativamente no mercado secundário.

Com o Infonavit, as *Sofoles* operam de maneira indireta: dão créditos às incorporadoras para a edificação das habitações que serão financiadas pelo instituto aos seus mutuários, ou seja, o Infonavit garante a demanda das empresas e, indiretamente, o pagamento às *Sofoles*. A partir de 2004, no entanto, é criado o programa Cofinavit, de crédito para mutuários com renda média (de 4 a 10 salários mínimos), onde parte do financiamento é dado pelo instituto e parte é dado pelas instituições financeiras (cofinanciamento). No caso do FOVISSSTE as *Sofoles* apenas originam os créditos, isto é, o financiamento para os trabalhadores do Estado são certificados e registrados por essas instituições e o SHF concede o montante de recursos para as incorporadoras. Posteriormente o fundo recebe as parcelas do financiamento dos trabalhadores e paga o SHN.

Assim, após as mudanças institucionais dos fundos públicos e da orientação das políticas a partir dos anos 1990, houve um aumento no patamar da oferta do crédito, mas com queda a partir de 1994 (gráfico 21). Como já advertido, entre 1992 e 1994 o crédito oriundo do setor privado tem crescimento acentuado, com uma queda brusca em

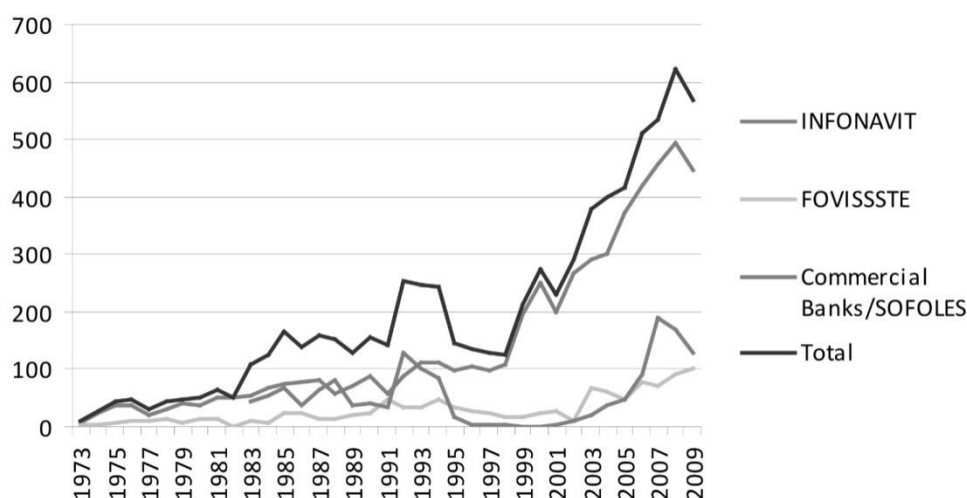
1994. A recuperação dos agentes privados se dá apenas no início dos anos 2000, quando a reforma do FOVI/SHN se orienta para a produção de novas casas via setor privado, bem como inicia o processo de securitização dos créditos, que ganhará fôlego principalmente a partir de 2003. Esse movimento de alta é ainda respaldado Programa Nacional de Habitação lançado em 2002 no governo de Vicente Fox (2000/2006) e reiterada nas políticas de Calderón (2006/2012) – ambos do mesmo partido político (PAN – Partido de Ação Nacional). No entanto, o *boom* do mercado imobiliário iniciado nesse período já mostrava dificuldades de realização na segunda metade da década de 2000, o que será aprofundado com a crise internacional e, portanto, em 2008 tanto diminui o número de financiamentos, quanto aumenta o número de imóveis vazios. Para a manutenção da atividade o governo garantiu liquidez para as instituições financeiras privadas e para as incorporadoras³⁰⁰, além de ter lançado programa de subsídios que será detalhado mais adiante.

Conforme o BID (2012, p.218), a participação do crédito securitizado no total dos créditos habitacionais sobe de 0,1% em 2003 para 13,6% em 2010. Como aponta Cloumb (2010), esses créditos eram majoritariamente concedidos à população de renda média (acima de 3,5 salários mínimos). No entanto, ainda segundo o BID, após 2008 a participação das instituições privadas (bancos e *Sofoles*) nos créditos securitizados diminui drasticamente (em função da perda de liquidez do sistema) e apenas o INFONAVIT e o FOVISSTE continuam ativos na securitização durante a crise. O gráfico 21 também mostra a importância do Infonavit na dinâmica do crédito hipotecário, que permanece sendo o principal agente financiador de habitação popular.

Segundo dados de estudo da Câmara Colombiana de Construção (2008), entre 1999 e 2005 a faixa de renda que as incorporadoras mexicanas mais atenderam foi a econômica (2 a 5,5 salários mínimos), participação essa que variou entre 50% e 62% do total de unidades construídas. Isso mostra, novamente, a importância dos fundos de poupança obrigatória dos trabalhadores como alavanca da produção habitacional no país.

³⁰⁰ Esse movimento foi relatado em entrevista com o Professor Pradilla Cobos, em fevereiro de 2014.

Gráfico 21 – Evolução do número de créditos concedidos conforme agentes credores (1973/2009)



Fonte: López-Silva et all (2011).

Em 2001, no entanto, outra instituição é criada para coordenar as políticas federais de habitação, a CONAVI (Comisión Nacional de la Vivienda, denominada em seus primeiros anos de Comisión para el Fomento de la Vivienda). A comissão ganha protagonismo na política habitacional mexicana a partir de 2007, quando é criado um programa de subsídios à demanda (de unidades novas, aquisição no mercado, melhoria e autoconstrução) denominado “Esta es Tu Casa”³⁰¹. Os subsídios têm origem nos recursos fiscais do governo federal e podem ser complementados por programas específicos em nível estadual ou municipal.

Este programa, como mencionado, será a grande “novidade” para enfrentamento da crise econômica de 2008 e parece aos programas colombianos, uma vez que para o acesso aos subsídios à demanda também é necessário ter poupança prévia (de no mínimo 5 salários mínimos). Ademais, os subsídios para compra de imóvel novo estão atrelados a uma entidade executora que dará o crédito, podendo ser uma entidade nacional (Infonavit ou FOVISSSTE), regional (dos estados e municípios) e intermediários financeiros (bancos e *sofoles*). Nesse caso, os subsídios são diretamente entregues a essas instituições. Ou seja, a produção de novas casas não altera o padrão

³⁰¹ Normas detalhadas e atualizadas do programa estão disponíveis no Diário Oficial: <http://www.conavi.gob.mx/images/documentos/subsidios-conavi/2015/REGLAS%20de%20Operaci%C3%B3n%20del%20Programa%20de%20Esquemas%20de%20Financiamiento%20y%20Subsidio%20Federal%20para%20Vivienda%20del%20ejercicio%20fiscal%202015.pdf>.

global do sistema de financiamento habitacional, apenas amplia o acesso da população mais pobre, mas ainda assim, em sua maioria, dos trabalhadores formais.

Na legislação mais atual (2014), os subsídios são atribuídos a solicitantes com renda igual ou menor que 5 salários mínimos, conforme faixa de preço final do imóvel. O máximo dos subsídios é de 37 salários mínimos para imóveis com preço entre 60 e 128 salários mínimos (para o beneficiário que recebem até 1,5 salários mínimos) e 33 para imóveis de até 200 salários mínimos. Note-se que, se comparado à legislação dos anos anteriores, aumenta de 4 para 5 salários mínimos o nível de renda limite do beneficiário e o valor superior do teto do imóvel sobe de 158 para 200 salários mínimos. Os subsídios para melhoramento chegam a 30 salários mínimos que correspondam, no máximo, 40% do valor total da solução habitacional. O subsídio à autoconstrução é de até 29 salários mínimos. Não há uma faixa prioritária de atenção e, por esse motivo, os subsídios são concedidos conforme lista de espera. Entre 2007 e 2012 foram outorgados mais de 36 bilhões de pesos mexicanos em subsídios, o que corresponde a 2,12% do total dos investimentos realizados no setor³⁰².

Como a CONAVI apenas concede os subsídios e a comissão não é responsável pelos imóveis construídos, os contratos recebem uma pontuação mínima com requisitos de infraestrutura, habitabilidade e localização, o que no final das contas acaba sendo a pontuação máxima para os incorporadores. Conforme os documentos do CONAVI essa pontuação busca, indiretamente, afetar o planejamento das cidades, incentivar a construção e a compra em lugares melhor qualificados. No entanto, segundo as entrevistas realizadas³⁰³, eles são extremamente limitados e o padrão continua a ser de ocupação extensiva.

O gráfico 22 mostra, para o período recente (2007/2012), a participação dos organismos financiadores de habitação no total de unidades produzidas³⁰⁴. Percebe-se que o Infonavit continua sendo o principal provedor de financiamentos para moradia no México, papel que se acentua após a crise de 2008, quando sai de uma participação de 57% e chega a 76% em 2012. A participação do FOVISSTE se mantém, com acréscimo

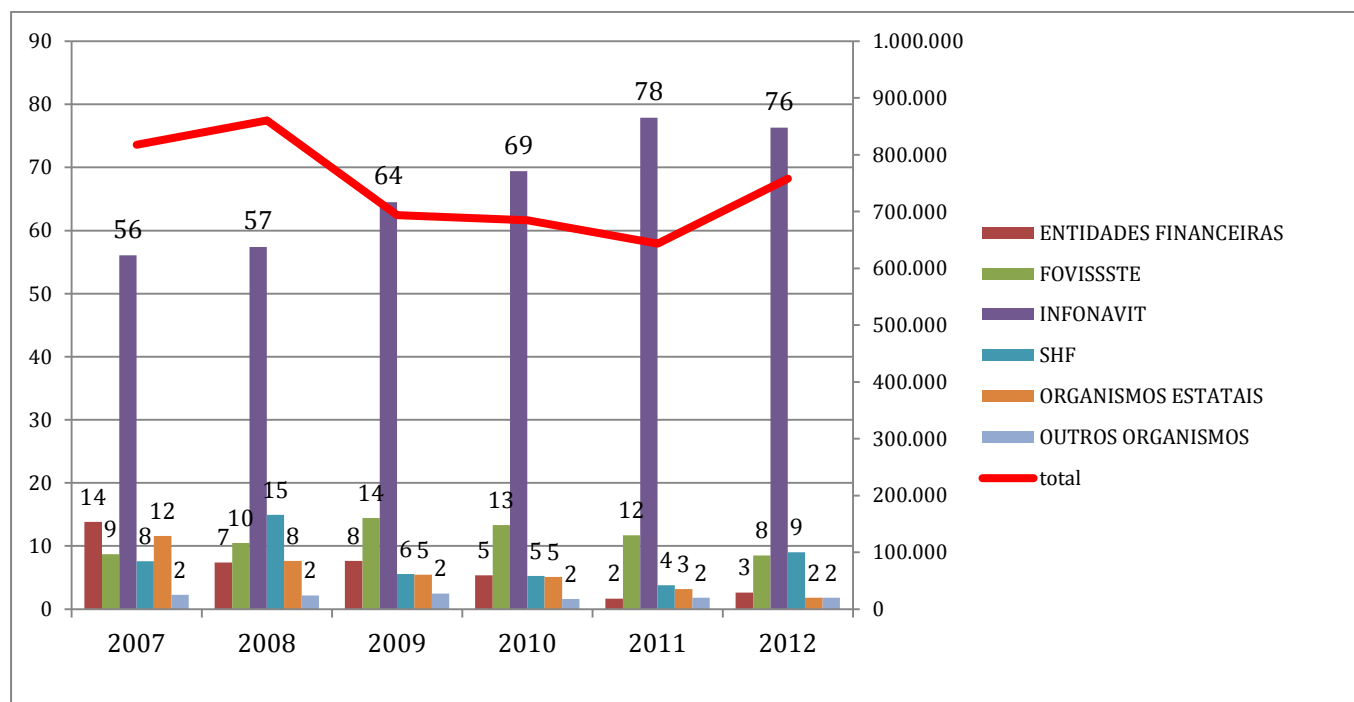
³⁰² Informações referentes ao banco de dados do CONAVI.

³⁰³ Tanto o Professor Emilio Pradilla Cobos quanto a Professora Martha Schteingart apontaram essas dificuldades na política mexicana.

³⁰⁴ Como nos dados disponíveis no sistema de informação sobre a habitação não discriminam as relações de cofinanciamento, pode ser que alguns deles estejam superestimados (dupla contagem).

nos anos 2009, 2010 e 2011. Em contraposição, a participação das entidades financeiras (*Sofoles* e bancos) cai de 14% para 2%, bem como a do SHF.

Gráfico 22 - Participação (em %) dos organismos na provisão de unidades de moradia e total de moradias - México, 2007-2012

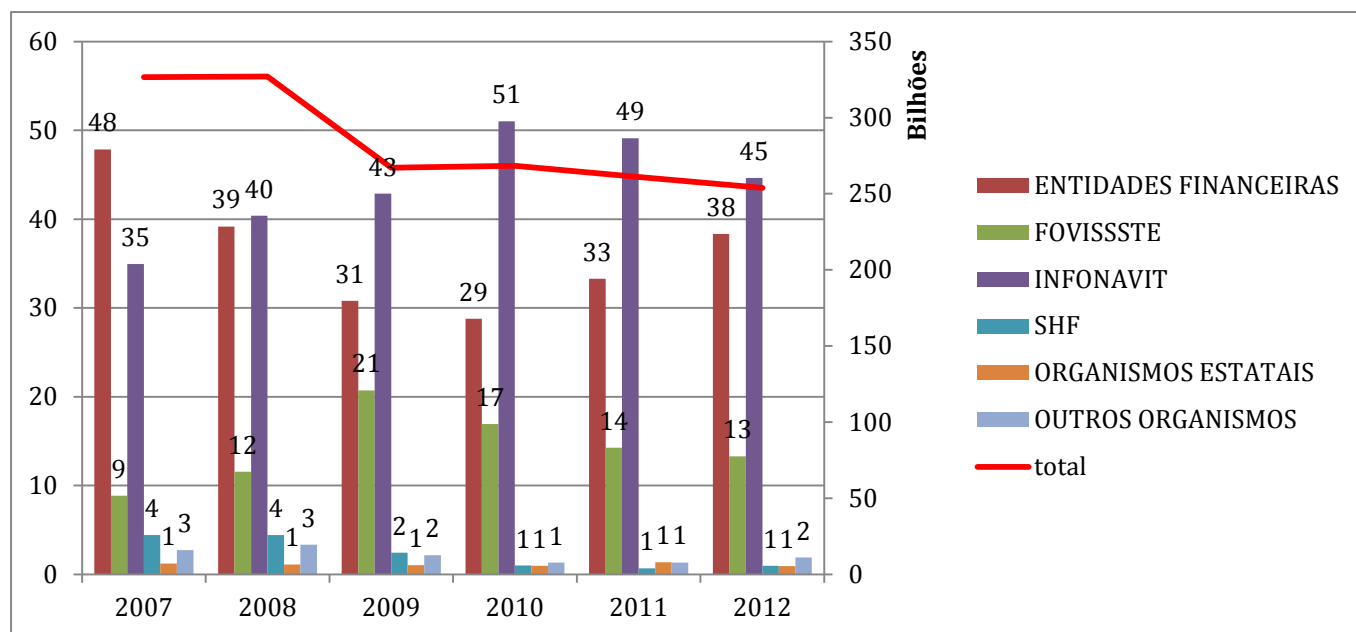


Fonte: Elaboração própria a partir das estatísticas da CONAVI.

Em termos de montante de financiamento o panorama muda³⁰⁵. Como as entidades financeiras são responsáveis por outorgar crédito predominantemente voltado aos mutuários de maior renda, a participação delas nos investimentos totais é maior, embora diminua entre 2008 e 2011 com recuperação em 2012. A participação do FOVISSSTE também é maior no montante total por se tratar de financiamento a funcionários públicos (de até 10 salários mínimos).

³⁰⁵ Mais uma vez adverte-se que como nos dados disponíveis no sistema de informação sobre a habitação não discriminam as relações de cofinanciamento, pode ser que alguns deles estejam superestimados (dupla contagem).

Gráfico 23 – Participação (em %) dos organismos nos investimentos em unidades de moradia e total de investimentos (em Bilhão de Mex\$ de 2013)* - México, 2007-2012

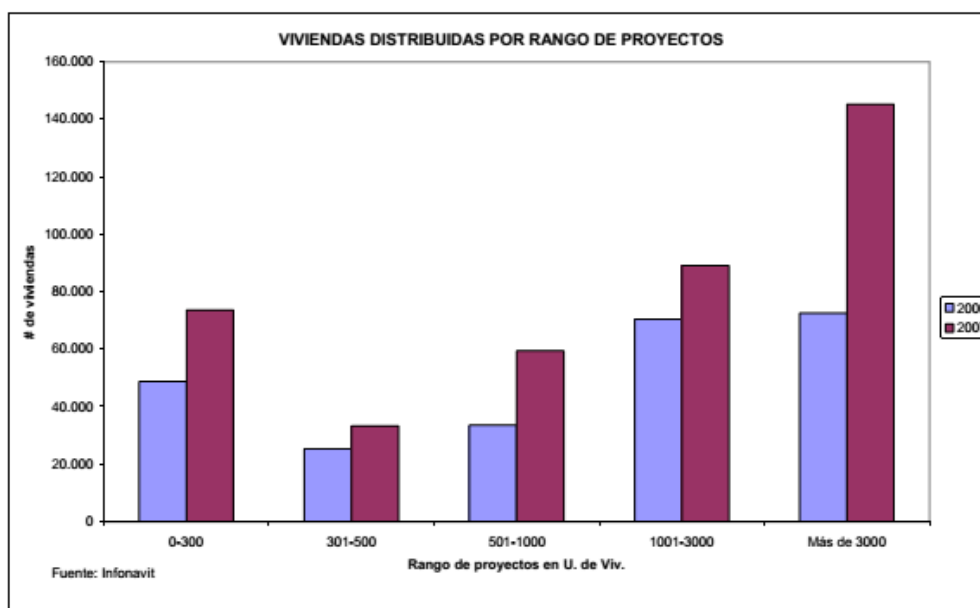


Fonte: Elaboração própria a partir das estatísticas da CONAVI.

Cabe ressaltar ainda que somando o modelo privatista, a ocupação de parte dos *ejidos* e a penetração de um novo modelo técnico de construção³⁰⁶, as características espaciais da política mexicana foram marcantes. Como expressou o Professor Pradilla em entrevista, o modelo predominante é de “macro-conjuntos com micro-viviendas”, onde a média de distância entre os empreendimentos e os centros das aglomerações urbanas saltou de cerca de 7 quilômetros em 1996 para quase 45 quilômetros em 2006 (López-Silva et al, 2011, p.13). O gráfico 24 mostra ainda a distribuição das novas casas conforme tamanho dos projetos em 2000 e 2006, onde no primeiro ano os imóveis concentravam-se em conjuntos de 1.000 a 3.000 unidades e de mais de 3.000 e, em 2006, predominaram os imóveis em conjuntos de mais de 3.000 unidades (com alguns deles de mais de 10 mil unidades).

³⁰⁶ As grandes incorporadoras mexicanas tiveram desenvolvimento técnico importante para se adaptarem à demanda de ingressos médio e baixos a partir dos anos 1990. Como coloca Gacía (2013) isso permitiu ganhos de escala e diminuição dos custos de produção relevantes.

Gráfico 24 – Número de Imóveis distribuídos por tamanho de conjunto habitacional no México.



Fonte: Comacol (2008).

Um problema diagnosticado pelo último estudo governamental da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano do México (SEDATU/SHN, 2014), também relatado nas entrevistas e em diversas notícias de jornal, é o abandono das casas nos últimos anos (há cerca de 5 milhões de imóveis desabitados no país). Estes abandonos são atribuídos a diversos fatores e, obviamente, o documento governamental, apesar de reconhecer, tende a diminuir o peso do resultado da política habitacional entre eles. Os principais fatores para o abandono apontados pelo documento são: a crise de 2008 que, embora não tenha acarretado uma quebra do sistema, aumentou o nível de inadimplência (em função do aumento do desemprego, da pobreza e diminuição do salário real – como visto na seção 2 deste capítulo); a violência associada à “guerra contra as drogas”, que instituiu um quadro alarmante de migrações; o aumento do ritmo das migrações internacionais (principalmente para os Estados Unidos); e, por fim, à política de habitação.

Cabe ressaltar que o mesmo documento (SEDATU/SHF, 2012, p. 59-62) ainda apresenta pesquisa de satisfação da população sobre os imóveis (qualidade do

imóvel, características espaciais e funcionais, características ambientais, flexibilidade para adaptações e transformações, infraestrutura e relação com a cidade, equipamentos urbanos e localização) onde as avaliações encontram-se em média no nível “pouco satisfatório”³⁰⁷, com piora nas pesquisa de 2013 em relação a 2012, principalmente dos quesitos localização, urbanização e serviços disponíveis (em muitos casos “nada satisfatórios”). Ademais, as famílias passaram a gastar mais com o transporte, uma média superior à nacional (correspondendo a 14,2% da renda familiar). As melhores avaliações foram para os conjuntos construídos por construtores locais e regionais sob financiamento dos fundos públicos (INFONAVIT e FOVSSSTE). Em contraposição estão os conjuntos financiados pelas instituições financeiras (*Sofoles* e bancos) e grandes construtoras nacionais.

Já as organizações de defesa dos proprietários³⁰⁸, estudo de Hernández (2013, p.64) e o acima referido da SEDATU/SHF (2014) apontam problemas também ligados aos próprios empreendimentos como: falhas estruturais na edificação (66,4% dos conjuntos apresentam algum problema estrutural, como drenagem, infiltração, problemas no teto, inundações, etc.); conjuntos em área de risco ambiental (3 a cada 10 imóveis tiveram danos em função de intempéries); falta de serviços urbanos mínimos (onde o transporte tem peso significativo³⁰⁹); insegurança (principalmente nas regiões onde estão mais latentes os conflitos entre polícia e os grupos de narcotraficantes); e falta de outros serviços (como uma atividade comercial mínima, serviços de educação e saúde, etc.).

Em que pese o fato do presidente Peña Nieto (eleito em 2013 pelo PRI – Partido Revolucionário Liberal) apresentar um discurso distinto sobre o planejamento no lançamento da Política Nacional de Habitação (2014/2018), as condições gerais, mais uma vez, permanecem as mesmas. No lançamento do programa ele enfatizou a necessidade de “adensar” as cidades (especialmente com crescimento vertical na oferta), frear o modelo de expansão periférica dos conjuntos populares em sentido mais

³⁰⁷ Os níveis são: 5 – nada satisfatórios; 6 – pouco satisfatórios; 7 – satisfatório baixo; 8- satisfatório médio; 9 – satisfatório alto; e 10 – muito satisfatório.

³⁰⁸ Como, por exemplo Tijuaneses Unidos por una Vivienda Digna.

³⁰⁹ Segundo reportagem do New York Times de 08 de setembro de 2014, uma entrevistada em um dos grandes conjuntos na região metropolitana da Cidade do México dizia que o marido demorava duas horas para chegar ao trabalho (no centro do Distrito Federal) e gastava um quarto do salário nesse deslocamento. Reportagem disponível em: http://www.nytimes.com/2014/09/09/world/americas/they-built-it-people-came-now-they-go.html?_r=0.

“sustentável” e melhorar a coordenação dos diferentes órgãos atuantes (através da criação da SEDATU – Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano). Os especialistas entrevistados têm uma visão cética sobre essa possibilidade e este trabalho corrobora essas opiniões. Isso porque as decisões continuam tendo como base o retorno financeiro dos fundos e a rentabilidade (operacional e financeira) das incorporadoras (que ainda apresentam reservas de terras periféricas para inserir nos processos de valorização). Ademais, com os efeitos da crise e em um contexto da economia nacional onde a atividade imobiliária é essencial para manutenção do emprego e da renda no espaço urbano e metropolitano, a construção mais uma vez aparece como opção de política anticíclica.

O México, portanto, a partir dos anos 1990 apresenta uma política estruturada, fundamentalmente, pelos interesses do capital incorporador e instituições financeiras, assentada nos fundos de poupança compulsória dos trabalhadores. É uma política fragmentada de cunho neoliberal e bastante perversa, incapaz de atender a maioria dos trabalhadores de renda baixa e muito baixa (e que pese a política de subsídio iniciada em 2007), em especial os trabalhadores da expressiva economia informal do país. Além disso, conforme as pesquisas de avaliação apontadas acima, esta atende de maneira insatisfatória os trabalhadores de renda média baixa e média.

Traço importante desse modelo, distintivo dos demais casos, é o nível de financeirização que atingiu através da inclusão do mercado secundário nos fundos e instituições financeiras. Nesse sentido, o estudo comparativo especificamente para esse assunto constitui-se linha importante de pesquisa. A financeirização, no caso mexicano, impulsionou ainda mais o modelo irracional de valorização das órbitas do capital (Harvey, 1989), onde a terra, o capital produtivo, o capital financeiro e fictício impõem um ritmo de construção desenfreado e totalmente incapaz de atender os requisitos mínimos de qualidade e infraestrutura. Contudo, cabe ressaltar que há limites para a expansão desse processo nos moldes norte-americanos porque, por exemplo, é inviável incluir parte significativa da população mais pobre – que inclusive apresentou tendência de regressão nos rendimentos médios reais nos últimos 30 anos – nos esquemas de crédito. Nesse sentido a participação do Estado é imprescindível onde é apenas através dos fundos públicos (Infonavit e FOVSSSTE) que se amplia o acesso ao crédito. Estes,

por sua vez, ao securitizarem as dívidas colocam em risco parte da proteção social do trabalho, uma vez que atuam não apenas no ramo habitacional, como também compõem os esquemas de fundo de garantia do trabalhador e aposentadoria.

Por conseguinte, a política mexicana reforça a autoconstrução – não assistida – como saída para a resolução do problema habitacional de parte relevante da classe trabalhadora (a autoconstrução também ocorre nos próprios conjuntos, onde as casas passam a ser ampliadas e modificadas pelos moradores), ao mesmo tempo que se constrói um número gigantesco de casas (mais de 4,2 milhões de unidades entre 2007 e 2012, sendo mais de 80% destinado aos setores social e econômico) que já estão dando mostras de abandono.

Conclusões: síntese comparativa das políticas e perspectivas para os países

Esta tese partiu do pressuposto que as políticas habitacionais no capitalismo são condicionadas, do ponto de vista da economia, por dois fatores correlatos: o padrão de reprodução do capital e a atuação dos Estados Nacionais. De modo geral, pode-se dizer que o (sub)desenvolvimento dos países pesquisados carrega, ao longo do tempo, as heranças do passado colonial, a dependência externa, da superexploração do trabalho e a relação de dominação econômica e política sobre a terra. Arelados a elas estão as heterogeneidades no mercado de trabalho, na estrutura produtiva e tecnológica, nas regiões e no espaço urbano. Este se conformou, fundamentalmente, através dos grandes movimentos populacionais (internos e internacionais) e da incapacidade de incorporação de grande parte dessa população nas atividades produtivas e terciárias mais dinâmicas ante o processo de industrialização.

Destarte, as formas de sobrevivência da população no espaço urbano, entre elas as soluções de moradia, tornaram-se problemas econômicos e sociais permanentes e, com o aumento do grau de urbanização dos países, crescentes. Nesse contexto, as políticas habitacionais, de um lado, buscaram mitigar o problema, de outro, enquanto instrumento de Estado, atenderam os interesses das frações de capital de distintas órbitas de valorização para além da esfera produtiva, abarcando também o rentismo patrimonialista típico dos países subdesenvolvidos.

Embora as políticas habitacionais até a década de 1960 não tenham tido alcance comparável com os períodos posteriores, já se reconhecia à época a necessidade de esforços para dar conta do crescimento urbano e das demandas da classe média, que emergiam diante de uma maior estratificação social nas cidades. Nesse contexto, as instituições estatais cresceram principalmente a partir da década de 1940 quando os países iniciaram, de modo mais organizado, a formação de estruturas burocráticas e de financiamento para a articulação da produção (ainda realizada com base na acumulação mercantil simples). A política habitacional do período atendeu basicamente aos setores médios (militares, funcionários públicos, parcela do operariado formal, etc.), pois foi possível, diferente de antes, alargar a capacidade de compra para além da poupança das famílias.

Esse movimento será mais intenso para o Brasil e para o México em função dos avanços significativos na industrialização por substituição de importações, com desenvolvimento maior da produção de insumos para a construção e do sistema de financiamento para a habitação. No caso brasileiro, a estruturação da política (através dos IAPs) e a integração do mercado nacional também condicionaram uma maior descentralização da política habitacional, sendo que no México e demais países foi extremamente concentrada na capital.

No caso da Venezuela, o crescimento do setor será importante fundamentalmente para a realização das rendas oriundas da atividade petroleira, pois, com a parca produção interna, a construção era um setor que apresentava dinamismo frente às altas taxas de crescimento da população urbana. Nesse aspecto, reside uma especificidade do caso venezuelano, onde o crescimento dos *barrios* foi mais intenso no período que o das favelas e *tungurios* dos outros países, uma vez que o alto nível de especulação fundiária restringiu, desde muito cedo, o acesso à terra da população.

No caso colombiano o dinamismo do setor da construção também foi relevante, mas sua especificidade está ligada à forma de ocupação periférica, onde as urbanizações *piratas* na capital do país condicionaram o mercado informal de terras. Isso fez com que o processo de expansão da cidade não se desse nos moldes das ocupações de terras públicas e comunais como ocorreu nos outros países.

É a partir da década de 1960 que a política habitacional se torna mais estruturada. Nesse momento, o Brasil e o México começavam a avançar na industrialização pesada e a Colômbia e a Venezuela intensificavam o processo de substituição de importações. O modelo de crescimento dos países e a modernização do campo geraram fluxos migratórios internos ainda maiores e, embora tenha havido crescimento do emprego urbano, o contingente que chegava às cidades consolidou o processo de metropolização periférica.

O período ainda foi influenciado pelas transformações na economia mundial, onde as políticas de reconstrução do pós-guerra e a expansão do bloco socialista impulsionaram a atuação dos organismos internacionais nas políticas nacionais. Especificamente para a América Latina as concepções das políticas habitacionais tiveram forte influência da *Aliança para o Progresso* que qualificava o problema não

apenas do ponto de vista social, mas também eminentemente econômico, já que a atividade integrava e retroalimentava os setores envolvidos e, supostamente, teria impactos positivos sobre a produtividade do trabalho.

Assim, nos anos 1960 a política habitacional ganha o *status* de política social e econômica. Foram criados, a partir disso, sistemas de financiamento complexos, que dotaram o setor da construção de uma massa de capital financeiro que permitiu uma expansão inédita das edificações. Ademais, a característica geral das políticas do período foi o forte controle estatal sobre os instrumentos e coordenação das obras. No caso colombiano e venezuelano, também houve participação estatal ativa na produção dos conjuntos habitacionais, enquanto no Brasil e no México predominou o controle sobre os projetos, a localização e o financiamento, com a execução a cargo da iniciativa privada.

Desse modo, a atuação estatal também tinha uma política fundiária (seja de maneira indireta, seja pela formação dos bancos de terra), que foi praticamente inexistente no período posterior. Isso não impediu, no entanto, que o padrão espacial das políticas fosse marcado pela periferização das cidades pela busca por terrenos mais baratos. Essa dinâmica beneficiava a expansão extensiva das cidades e a necessidade de ampliação da infraestrutura, o que geralmente acarretava processos de especulação fundiária com as reservas de terras urbanas privadas. A retenção de bens imóveis como forma de poupança e reserva de valor frente à instabilidade econômica também foi aspecto comum dos países, especialmente nos períodos de crise, o que agravou ainda mais o problema de acesso à terra para a maior parte da população.

Outra similitude entre as políticas foi sua relação com o sistema de seguridade, através dos fundos de poupança compulsória do trabalhador (que na Venezuela será criado apenas nos anos 1990). Estes serviram de base para formar um fundo financeiro específico para habitação. Nos casos do Brasil, da Colômbia e da Venezuela eles se concentraram em praticamente uma instituição (com alguns casos específicos para os grupos militares) e, no caso do México, foram fragmentados em dois sistemas principais, o Infonavit (que responde à poupança dos trabalhadores do setor privado) e do FOVISSSTE (que abarca as poupanças dos trabalhadores do setor público). Isso contribuiu, no caso mexicano, para uma fragmentação do sistema de

financiamento estatal que, até hoje, enfrenta críticas sobre a dificuldade de coordenação entre eles e, conseqüentemente, da política habitacional nacional.

Entre as especificidades mais relevantes do período cabe citar a maior participação do setor privado na política colombiana (através das CAVs criadas em 1972); os mecanismos de indexação da política colombiana e brasileira para propiciar remuneração positiva para os fundos em períodos de alta inflacionária; o aumento de recursos disponíveis para a política venezuelana pelo *boom* do petróleo; e a participação direta dos principais sindicatos de trabalhadores na execução da política mexicana – que dividiam a gestão dos recursos e do banco de terras com o Estado.

A década de 1980 foi um divisor de águas, pois foi marcada pela desconstrução das políticas supracitadas. Sob o prisma da economia, esse movimento ocorreu devido à crise fiscal e financeira dos Estados nacionais diante das estruturas de financiamento adotadas no período anterior, bem como das mudanças no sistema econômico internacional. Os governos, mesmo mantendo certos mecanismos de política habitacional, foram incapazes inclusive de utilizá-la como política anticíclica em favor do crescimento econômico, tamanha a dimensão da crise. Ademais, a transformação do padrão de acumulação produtivo e financeiro em escala global exigiu uma reconfiguração das relações centro-periferia, o que aprofundou a dependência das economias subdesenvolvidas. A crise social que se estende no período também será uma característica importante da falta de alcance das políticas habitacionais.

Diante da crise da “década perdida” e da submissão dos países às políticas neoliberais é iniciado, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, o processo mais amplo de transformações das políticas socioeconômicas dos Estados nacionais, novamente respaldadas pelos organismos internacionais. Em um cenário de crise econômica e liberalização dos mercados, as economias são expostas a uma conjuntura que impede e/ou regride a diversificação produtiva. Isso redundou especialmente para o espaço urbano numa perda adicional de dinamismo, o que agravará ainda mais a crise social do desemprego e queda dos rendimentos reais.

No campo da habitação as recomendações seguiram à lógica geral de que o Estado era ineficiente para prover moradias para a população, inclusive para os mais pobres. Assim, era necessário dar espaço ao setor privado que, pela busca da máxima

da eficiência na alocação dos recursos, seria capaz de atender as necessidades habitacionais dos países. Ao Estado caberia, por conseguinte, abrir caminhos e facilitar a atuação do capital, principalmente através dos mecanismos de financiamento. Estes deveriam ser cada vez mais independentes dos recursos fiscais dos países (limitados pelas políticas de austeridade e consumidos pelo controle espartano da inflação) e cada vez mais próximos do mercado de capitais, que permitiria uma captação adicional para a expansão do mercado imobiliário.

Em que pese esse movimento geral, cada país teve especificidades na condução das políticas que merecem ser citadas nessas conclusões. O Brasil passou por uma grave crise econômica nos anos 1980, mas, em função do tamanho de sua economia e da conjuntura política, adotará medidas neoliberais mais tardiamente que os outros países. O desmonte do aparato de planejamento incluiu o fim do BNH em 1986 e a fragmentação e declínio da política habitacional no país, que se recuperaria, ainda que insatisfatoriamente, em meados dos anos 1990. Como apontado no capítulo 2, as políticas habitacionais dos anos 1990 foram erráticas e bastante limitadas, fundamentalmente baseadas em melhores condições de financiamento para compra no mercado.

No entanto, embora o modelo do BNH tenha sido completamente desestruturado, o Brasil ainda preservou seu principal fundo para o financiamento da habitação e, mesmo com a criação do SFI e o início do processo de securitização do crédito imobiliário, conseguiu manter o FGTS como um fundo público. Isso será fundamental para que, na política recente, o governo tenha mais controle da relação subsídios/créditos, o que não ocorrerá nos casos colombiano e mexicano.

A Colômbia, embora não tenha enfrentado condições tão adversas quanto os demais países na crise dos anos 1980, inicia os anos 1990 com uma escalada de violência em função do embate entre a guerrilha, os paramilitares, os narcotraficantes e o Estado. Isso somado à deterioração econômica – aumento inflacionário – e à forte influência política exercida pelos Estados Unidos no país, abriu caminhos para as reformas neoliberais. Especificamente para a habitação, já no início da década de 1990, são adotadas medidas que circunscrevem a política estatal ao esquema de subsídio à demanda. Nesse contexto, o Estado e os fundos públicos passam a ser responsáveis

apenas por eleger a população que necessita de uma “ajuda” inicial que, agregada a uma poupança prévia individual, dará condições para as famílias pleitearem crédito e imóveis diretamente no mercado. A falta de acesso ao crédito fez com que a política esbarrasse em limites de atenção da população de menor renda que, embora se enquadrasse nos requisitos necessários para receber os subsídios e tivesse conseguido fazer a poupança prévia necessária, não atendia as condições mínimas para acessar o crédito no mercado. Esse limite continua presente até os dias atuais, em que pese a formulação de mecanismos para mitigar o problema a partir de 2009.

O México, por sua vez, apresentou medidas neoliberais desde a moratória da dívida em 1982 quando inicia seu processo de desregulamentação econômica. No entanto, é a partir do TLCAN que as transformações serão mais profundas. A ideia que orienta as transformações nos fundos habitacionais (principais eixos das políticas do governo) vai num sentido distinto ao que ocorre na Colômbia. Diferentemente da lógica do subsídio à demanda, no México a transformação se dará pela ampliação do mercado imobiliário privado que operaria a partir do crescimento do crédito hipotecário. Tanto a liberalização financeira (de 1989) quanto a reorientação dos fundos para recuperação creditícia (que perderam as características de “fundos sociais” da habitação para tornarem-se “fundos financeiros do setor imobiliário”) aumentaram o crédito disponível. Ademais, através dos empréstimos a algumas instituições específicas da habitação, o Banco Mundial e o BID condicionaram de maneira direta as políticas mexicanas. Concomitantemente a isso a inclusão de parte das reservas de terras *ejidais* para o mercado fundiário urbano e o desenvolvimento de instituições privadas de crédito hipotecário fizeram com que, durante os anos 1990, houvesse crescimento significativo na concessão de financiamento (muito embora após a crise de 1994 esse papel fosse atribuído mais ao setor público que privado, que garantiu a produção das incorporadoras).

Ademais, a redução dos subsídios e liquidação das reservas territoriais estatais fizeram com que a capitalização alcançada se direcionasse à expansão da provisão privada que passou a decidir como e onde construir. Assim, consolidam-se as grandes incorporadoras e instituições financeiras que mediarão os fluxos de capital para o setor (bancos públicos e *Sofoles*). No entanto, uma política que já tinha sido

historicamente limitada para os trabalhadores informais (em função dos créditos serem concedidos apenas para os signatários dos fundos), também passa a ser limitada para os trabalhadores formais de menor renda, que não tiveram condições de propiciar os retornos esperados aos fundos.

A partir de 2003 há um movimento, também capitaneado pelo BID, para o aprofundamento da securitização do mercado hipotecário, que ampliará a disponibilidade de crédito, mas incluirá uma fonte de instabilidade para a política. O setor financeiro e incorporador só não sofrerá decréscimo relevante de oferta em função do Banco do México ter garantido liquidez ao sistema. Ainda assim, houve retração do crédito privado, acarretando novas transferências do fundo público para o setor através da política de subsídios que se inicia em 2007 e se aprofunda a partir da crise econômica. Assim como o caso colombiano, no México não haverá mudanças de orientação da política nos anos recentes, apenas a inclusão dos subsídios que atendem fundamentalmente os trabalhadores formais tributários do INFONAVIT e do FOVSSSTE.

A política habitacional venezuelana nos anos 1980 e 1990 responderá a conjunturas específicas, mais do que uma mudança geral de orientação como ocorreu na Colômbia e no México. Em primeiro lugar responde à dinâmica internacional dos preços do petróleo, que condicionará os recursos do Estado para responder à crise. Em segundo, pelos governos que levam adiante apenas duas iniciativas durante as décadas: a primeira de tentar financiar a compra de unidades vazias com taxas de juros fixas subsidiadas (que serviu para transferência de rendas do estado para o setor imobiliário); e a segunda, mais importante, que estrutura um fundo de Habitação baseado na poupança compulsória dos trabalhadores, que, embora não tenha tido grandes resultados no período de criação, será uma das bases das políticas recentes.

Assim, embora todas as políticas habitacionais dos países se inscrevam nas mudanças e na ascensão do neoliberalismo nos anos 1990, pode-se agrupá-las da seguinte forma: os casos do Brasil e da Venezuela, que, apesar de sofrerem com a crise econômica e com as políticas neoliberais, não realizaram mudanças tão radicais na liberalização dos mercados e na orientação dos fundos de habitação; e os casos da Colômbia e do México, que orientaram, respectivamente, seus sistemas de subsídio e

crédito para alargar o mercado imobiliário e aumentar o poder do capital financeiro sobre a política habitacional.

Os anos 2000 serão ainda mais heterogêneos. No campo econômico os países apresentaram melhoras nas taxas de crescimento – inicialmente puxadas pelo aumento dos preços dos bens primários e energéticos em função do aquecimento da economia mundial, especialmente da China –, no entanto, o aprofundamento do neoliberalismo impôs problemas ainda maiores no que tange a regressão da estrutura e da diversificação produtiva, principalmente para a economia mexicana. A manutenção da vulnerabilidade externa e a crise econômica mundial de 2008, no entanto, afetarão negativamente os países que realizarão políticas anticíclicas frente os constrangimentos da economia.

Em que pese as peculiaridades dos países, diferentemente das duas últimas décadas do século XX, a atuação estatal frente à crise foi possível justamente pela conjuntura econômica favorável do período anterior e pela estabilidade macroeconômica que, mesmo tendo sacrificado as políticas mais ativas de crescimento no período (em função das políticas de estabilização atreladas ao livre fluxo de capitais, à tendência de valorização cambial, à manutenção de taxa de juros relativamente altas e aos parcos de gastos sociais) fez com que os efeitos da crise não fossem tão contundentes como antes. As políticas que tiveram maior transformação no período foram a brasileira e a venezuelana, sendo que a mexicana e colombiana fizeram apenas modificações pontuais – já elencadas acima.

O Brasil, nesse contexto, inicia um processo de expansão também baseado em um ciclo expansivo do emprego e da renda, impulsionados pelas políticas governamentais de aumento do crédito, valorização do salário mínimo e aumento das políticas sociais focalizadas (em especial o bolsa família). Ademais, a ampliação dos investimentos públicos teve impactos relevantes, fazendo com que crescesse também o investimento privado, especialmente entre 2004 e 2006. Especificamente para o setor da construção civil, a abertura de capitais de diversas incorporadoras e o aumento da renda disponível na primeira metade da década impulsionaram a atividade imobiliária, a desnacionalização do setor e a entrada de capitais estrangeiros via investimento direto externo.

Em 2009 a nova política habitacional desponta no horizonte do governo circunscrita às demandas do setor da construção (que vinha passando por dificuldades de realização da produção e necessidade de colocar o banco de terras acumulado no processo de valorização real) e, especialmente, às ações contra os efeitos da crise econômica mundial. A política está baseada em um esquema de subsídios (oriundos de recursos fiscais do Estado) e garantia de crédito (via fundo público – FGTS) essencialmente para a produção de novas moradias por parte do setor privado. Não cabe repetir aqui as linhas específicas da política, apenas dizer que, entre os beneficiários está uma parcela historicamente excluída do acesso às políticas anteriores, a saber, a população que ganha entre 0 e 3 salários mínimos.

Já a política habitacional venezuelana responde a uma conjuntura política única (de ascensão de um importante líder popular) aliada ao aumento do preço do petróleo no mercado internacional (que permitiu inversões importantes no campo social). Desta forma, constitui-se como um novo paradigma para a América Latina. Basicamente, é a política com participação direta do Estado na provisão habitacional e com forte participação popular nos processos decisórios sobre os projetos e sobre o território. Ademais, é o único Estado que enfrenta o problema fundiário que, mais do que estritamente econômico, é de natureza política. Além disso, o GMVV atua também regulando o setor de insumos e materiais (das empresas públicas e privadas) frente as restrições que a estrutura econômica venezuelana apresenta. Como já observado, das políticas estudadas, esta é a que apresenta maior coerência entre as demandas sociais e a garantia de acesso à cidade. Não obstante, os fortes estrangulamentos da economia nacional são entraves perenes para a manutenção da política baseada nos gastos fiscais e da PDVSA.

Em síntese, pode-se dizer que os modelos colombiano e mexicano são os mais alinhados com os instrumentos propostos pelos organismos internacionais que conceberam as políticas de habitação neoliberais. O condicionamento dos subsídios à dinâmica do mercado de crédito, o movimento mais intenso de securitização e a liberdade na atuação do setor imobiliário sobre o mercado fundiário fazem com que a política habitacional responda quase que completamente aos interesses dos capitais envolvidos e à dinâmica de valorização patrimonial mercantil. A focalização dessas

políticas, por sua vez, não consegue atender grande parte da população, que ainda se encontra incapaz de acessar os mecanismos de mercado para resolver o problema habitacional. Por fim, cabe destacar que na medida em que atendem parte da população em situação de déficit e de precariedade habitacional, fazem-no majoritariamente em condições de periferização, e, especialmente a política mexicana, com má qualidade de infraestrutura dos imóveis e seu entorno. Assim, mesmo que permita o acesso estrito à moradia, no final das contas, não garante o acesso à cidade em seus termos mais amplos.

A política brasileira, por sua vez, em que pese o atendimento dos interesses das mesmas frações de capitais, consegue maior nível de coordenação em função do controle dos subsídios e dos mecanismos de crédito. Nesse aspecto, a política parece mais eficiente no atendimento da população de menor renda, ainda que os dados apontem, na faixa 1 do programa, para a maior participação das famílias de 2 a 3 salários mínimos, sendo mais problemático, portanto, o atendimento das famílias sem rendimentos ou com rendimentos muito baixos. Mesmo assim, em nível nacional, os estudos têm apontado também para a lógica da periferização, principalmente dos conjuntos da faixa 1 que, a exemplo do México, são mais rentáveis ao capital privado quanto maior for a escala de produção e quanto mais barato for o terreno. Destarte, a dinâmica fundiária especulativa continua sendo, para esses três casos, um entrave fundamental para a qualidade de inserção das moradias no tecido urbano.

Os resultados da pesquisa apontam que, em que pese a diversidade das políticas nos países, a essência do subdesenvolvimento, da dependência externa e da perda de soberania diante do modelo neoliberal da política econômica (que privilegia a estabilidade macroeconômica para o livre fluxo de capitais) impõem limites de ordem maior. Ainda pesam sobre os países a regressão da estrutura produtiva e a permanência da heterogeneidade social histórica, que fazem com que o problema habitacional extrapole, em grande medida, a questão da provisão da moradia. Diante da persistência dos efeitos da crise econômica de 2008, o questionamento ainda diz respeito à possibilidade de manutenção dessas políticas, que mesmo tendo, em sua maioria, o setor privado como protagonista, dependem em grande medida dos fundos públicos.

O caso da Venezuela é ainda mais afetado pela dependência do petróleo (que teve redução considerável no preço internacional no período recente) e da polarização política que marca a conjuntura do país. No caso do Brasil, a perda de dinamismo econômico do último ano, e as políticas de austeridade que inauguraram o segundo governo Dilma (2015) também apontam limites para a continuidade dos investimentos na mesma escala dos anos anteriores. Ademais, as notícias aventadas sobre a abertura de capitais da Caixa Econômica Federal, caso se concretizem, apontam para uma aproximação do modelo brasileiro aos modelos colombiano e mexicano, uma vez que intensificará a atuação da instituição na direção da rentabilidade dos ativos financeiros. Nesse sentido, os exemplos da Colômbia e do México servem de alerta pela incapacidade que apresentam de incorporar os segmentos sociais mais necessitados, bem como dos seus efeitos perversos sobre o espaço urbano.

Referência Bibliográficas

ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). **O Sistema Financeiro da Habitação em seus 30 Anos de existência: realizações, entraves e novas proposições**. São Paulo: ABECIP, 1994.

ABRAMAT (Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção). **Importações e Competitividade na Indústria Brasileira de Materiais de Construção** 2013. Publicação disponível em: <http://www.abramat.org.br/site/lista.php?secao=9>. Acesso em: out. 2014.

ABU-LUGHOD, J. L.; HAY, R. (ed.). **Third world urbanization**. London; New York: Routledge, 2007.

ABVCAP (Associação Brasileira de Private Equity & Venture Capital). Consolidação de Dados da Indústria de Private Equity e Venture Capital no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://abvcap.com.br/Download/Estudos/2716.pdf>>. Acesso em: dez. 2014.

ALFONSO, O. ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). In: BOLÍVAR, T. e ERAZO, J. (orgs.). **Dimensiones del hábitat popular latino-americano**. Quito: Flacso-Sede Ecuador, p. 19-45, 2012.

ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra**, p. 9-23, 1995.

ANTILLANO, A. La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Caracas, v. 11, n. 3, p. 205-218, 2005.

ARAUJO, Tania Bacelar de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2014.

ARBELÁEZ, M. A.; CAMACHO, C.; FAJARDO, J. **Low-income housing finance in Colombia**. BID:2011. Disponível em <http://publications.iadb.org/handle/11319/3427?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=camacho+colombia+housing&group_by=none&etal=0>. Acesso em: out. 2014.

ARESTIS, Philip. New consensus macroeconomics: a critical appraisal. **Levy Economics Institute, Working Paper**, n. 564, 2009.

ARRETCHE, M. Desarticulação; ação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.) **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap (Coletânea Federalismo no Brasil), 1996.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZUELA, Antonio; DUHAU, Emilio. De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas. **Sociológica**, n. 4, p. 41-69, 1987.

BAENINGER, R. Rotatividade Migratória: um novo olhar para as migrações internas no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**. Brasília, v. 20, n. 39, p. 77-100, 2012.

BAENINGER, R. P.; PERES, R. G. R. Metrôpoles Brasileiras No Século 21: Evidências do Censo Demográfico de 2010. **Anais: VII Encontro nacional sobre migrações**. Curitiba, 2011.

BAGU, S. **Economia de la sociedad colonial : ensayo de historia comparada de America Latina**. Buenos Aires: El Ateneo, 1949.

BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. In: **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 6, p. 75-111, 1996.

BALTAR, P. E. A.; DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J., (orgs.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, v. 2, p. 87-108, 1996.

BARBOSA, N.; PEREIRA DE SOUZA, I. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEZA, B.; BARONI, M. Linero. **Superbloque Cerro Grande, primera Unidad de Habitación en Caracas**. 2013. Disponível em: http://www.researchgate.net/profile/Mirta_Linero_Baroni/publication/257437062_Superbloque_Cerro_Grande_primera_Unidad_de_Habitacin_en_Caracas/links/02e7e5254592e3cd9d000000.pdf. Acesso em: jan. 2014.

BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. S. **Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. **Economia e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 11, 1998.

BELLUZZO, L. G.; TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 113-117, 2004.

BELTRAN, J. P. **Desenvolvimento regional e meio ambiente: desafios para a construção da região metropolitana de Bogotá (Colômbia)**. Tese (doutorado). Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas/Unesp, 2012.

BERQUÓ, E. S. População brasileira. In: **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: ISA-Instituto Socioambiental, p. 172-176, 2005.

BERTASSO, B. **Edificações**: impasses da modernização no ciclo de crescimento dos anos 2000. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2012.

BETHELL, L. (ed.). **La Historia de América Latina**. Vários Tomos. Barcelona: Editorial Crítica. 1986.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe**. México: Fondo de Cultura Económico, 2012.

BOILS, Guillermo. EL Banco Mundial y la política de vivienda en México (The World Bank and the Development Policies in Mexico). **Revista mexicana de sociología**, p. 345-367, 2004.

BOLAFFI, Gabriel. Planejamento urbano: reflexão sobre a experiência recente. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, p. 50-53, 1982.

BOLÍVAR, T.; TORRES, H.; ROSAS, I. El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano. In: ERAZO, J. (orgs.). **Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica**. Quito: Flacso-Sede Ecuador, p. 25-46, 2012.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial-PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**. São Carlos, n. 7, p. 147-164, 2008.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**. Lisboa, p. 711-732, 1994.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo**: séculos XV-XVIII. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

CABRERA, B. F. La integración socio-territorial de los sectores populares a la ciudad: un proceso conflictivo. Caso del nuevo urbanismo popular La Limonera. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**. Caracas, v. 19, n. 2, p. 129-157, 2013.

CALDEIRA, T. P. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos**. São Paulo, n.47, p.155-176,1997.

CAMACOL. **Experiencia mexicana**: Lecciones de Políticas Públicas. Bogotá: Cámara Colombiana de Construcción. 2008.

CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

_____. **Soberania y política econômica em América Latina**. Havana: Instituto Cubano del Libro, 2007a.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970**. 3. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2007b.

_____. **Raízes da concentração industrial de São Paulo**. 5. ed. Campinas: IE/Unicamp, 2007c.

CANO, W. (coaut. de) et al. **Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005**. Campinas: Alínea, 2007d.

_____. **Desconcentração produtiva do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.

_____. América Latina: notas sobre a crise. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 18, n. 3, p. 603-621, 2009.

_____. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Texto para Discussão n. 177**. Campinas: IE/Unicamp 2010.

_____. **Ensaio sobre a crise Urbana do Brasil**. 1. ed. Campinas: Unicamp, 2012.

CARDOSO, A. L. et al. O programa **Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; SOUZA ARAÚJO, F. de. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**. Recife, v. 14, 2013.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (doutorado). Campinas, IE/Unicamp, 2010.

CARIOLI, C.; LACABANA, M. La metrópoli fragmentada: Caracas entre la pobreza y la globalización. **EURE (Santiago)**. Santiago, v. 27, n. 80, p. 9-32, 2001.

CARNEIRO, R. de M. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

_____. Globalização e Integração Periférica. **Texto para Discussão n.126**. Campinas, 2007.

_____. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. **Texto para Discussão n. 153**. Campinas: IE/Unicamp, 2008.

_____. Desafios do desenvolvimento brasileiro. In: CARNEIRO, R de M. e MATIJASCIC, M. (orgs.). **Desafios do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). **La reacción de los Gobiernos de America Latina y el Caribe Frente la Crisis Internacinoal**. CEPAL: 2009. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3051/S1200184_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: jul. 2014.

CEBALLOS, 2008. P.44

CHAPARRO, B. M. La vivienda de interés social en Bogotá: análisis de la apropiación social del espacio en dos modelos de intervención estatal. **Revista Ciudad Paz-Ando**. Bogotá: v. 5, n. 1, 2012.

CILENTO, A. **Cambio de paradigma del hábitat**. Caracas: Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción/Universidad Central de Venezuela, 1999.

_____. Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas. **Tecnología y Construcción**. Caracas, v. 24, n. 2, 2008.

COBOS, E. P. Las políticas neoliberales y la cuestión territorial. **Revista Cuadernos de Economía**. Bogotá, 1990.

CONNOLLY, P. El financiamiento de vivienda en México. In: HERRASTI, M. E. y VILLAVICENCIO, J. (coords.), **La política Habitacional en México y América Latina**. México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1998.

COULOMB, R. El derecho a la vivienda en México: el desafío de la universalidad y la inclusión social. In: CALVA, J. L. (Coord.). **Derechos sociales y desarrollo incluyente**. Colección Análisis estratégico para el desarrollo. México D. F.: Juan Pablo Editores, 2012.

COULOMB, R.; SCHTEINGART, M. (Ed.). **Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy**. Mexico D. F.: Miguel Angel Porrua, 2006.

CRUZ, P. D. Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta, In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, v. 2, 1983.

CUEVA, A. A. Low income settlements and the law in Mexico City. **International Journal of Urban and Regional Research**. Hoboken, v. 11, n. 4, p. 522-542, 1987.

CUERVO, L. M. **Cambio económico y primacía urbana en América Latina**. Bogotá: CIDER/UNIANDES, 1994.

CUERVO, N. e JARAMILLO, S. **Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado**. Bogotá: CEDE/UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2009.

LOBATO CORREA, R. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

DEANE, P. M. **The first industrial revolution**. Cambridge University Press, 1979.

DAVIDOFF, P. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. Editora Brasiliense, 1984.

DE MURZI, Teresa Pérez. Política de vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una gestión en la habilitación física de barrios. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v. 12, 2008.

DEDECCA, C. S. O desemprego e seu diagnóstico hoje no Brasil. **Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia**. Águas de Lindóia, 1996.

_____. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 25, n. 1 (97), 2005.

DEDECCA, C. S. e BALTAR, P. E. de A. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 27, p. 65-84, 1997.

DONGHI, T. H. Historia contemporánea de América Latina. **Alianza editorial, Spain**, 1990.

DUHAU, E. y RODRÍGUEZ, M. S. **Suelo para vivienda. Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy**. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 2006.

ENGELS, F. **A questão da Habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

FAGNANI, E. **Pobres viajantes: Estado e transporte coletivo urbano Brasil-Grande São Paulo: 1964/84**. Dissertação (mestrado). Campinas: IFCH/Unicamp, 1985.

_____. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2005.

FARAH, M. F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança**. São Paulo: Annablume, 1996.

FARHI, M. Crise financeira e reformas da supervisão e regulação. **Texto para Discussão n. 1581**. Brasília: IPEA, 2011.

FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil**. São Paulo: IEDI, 2005.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERRÁNDIZ M. F. **De la cuadrícula al "Aleph": perfil histórico y social de Caracas.** **Boletín Americanista.** Madrid, n. 51, p. 63-80, 2001.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815022>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

FIX, M. e ARANTES, P. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da cidadania.** 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66:pacote-habitacional&layout=blog&Itemid=171> 2009. Acesso em: mar. 2014.

FURTADO, C. **A Economia Latino- Americana.** 2. ed. São Paulo: C. Ed. Nacional, 1978.

_____. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos.** 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 9. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.

_____. **Brasil: a construção interrompida.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GALBRAITH, J. K. **O Colapso da Bolsa - 1929.** 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1988.

GARZA, G.; SCHTEINGART, M. **La acción habitacional del Estado en México.** Mexico D. F.: Colegio de Mexico, 1978.

GARCÍA PERALTA, Beatriz. Vivienda Social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. **Cuadernos de vivienda y urbanismo**, v. 3, n. 5, 2013.

GARCÍA, B.; MEZA, B. de; COHEN, M. Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del Infonavit. In:

GARCÍA, Beatriz; PUEBLA, Claudia. El Infonavit en el contexto de las políticas habitacionales. **Vivienda y Vida Urbana en la Ciudad de México, México, Colegio de México**, p. 9-85, 1998.

GERMANI, G. Desenvolvimento, Econômico, Urbanização e Estratificação Social. In: PEREIRA, L. **Urbanização e subdesenvolvimento.** Zahar Editores, 1969.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GILBERT, A. Pirates and invaders: land acquisition in urban Colombia and Venezuela. **World Development**. Ann Arbor, Michigan, v. 9, n. 7, p. 657-678, 1981.

GONÇALVES, R. Venezuela: rupturas e macrocenários. **OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2009, p. 201-221.

GONZÁLEZ, A. P.; LEÓN, S.; MARVÁN, I. (coords.). **El Obrero Mexicano, Condiciones de trabajo**. México D. F.: Siglo XXI Editores, v. 2, p. 84-133, 1984.

GONZÁLEZ, J. I. et alii. **Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Departamento de Estadística, Universidad Nacional de Colombia, 2007.

GONZÁLEZ, R. B. Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Un paraíso de corto plazo. **Nueva sociedad**. Buenos Aires, n. 231, p. 46-65, 2011.

GRAIZBORD, B. **Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México**: la acción del Infonavit. Mexico D. F.: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, 1998.

GREENFIELD, G. M. (Coaut. de). **Latin American urbanization**: historical profiles of major cities. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1994.

GUIMARÃES NETO, L. Nota técnica sobre o tema: "Desigualdade Regional". In: Brasil 2003-2010: trajetórias e resultados. Brasília: CGEE; Recife: CEPLAN, 2010. (mimeo).

GUTTMANN, R. A primer on finance-led capitalism and its crisis. **Revue dela Régulation**. Paris, n. 3, 2008a.

_____. **Central banking in a debt-deflation crisis: a comparison of the Fed and ECB**. New York: CEPN/Hofstra University, 2008b.

HALPERIN DONGHI, T. **Historia contemporanea de America Latina**. 13. ed. Madrid: Alianza, 1990.

HARRIS e GILLIES, 1973 p.54

HARVEY, D. **The limits to capital**. Chicago: University of Chicago Press 1982.

_____. **O novo imperialismo**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HAWKINS et alii. The Misiones of the Chávez Government. IN: SMILDE, D. e HELLINGER, D. (org.). **Venezuela's Bolivarian democracy**: participation, politics, and culture under Chávez. Durham N.C.: Duke University Press, p. 186-218, 2011.

HERNÁNDEZ, B. La vivienda de bajo costo en Venezuela. **Tecnología y Construcción**. Caracas, v. 17, n. 1, 2013.

HERNÁNDEZ, G. M. G. La paradoja del derecho a la vivienda em México: vivienda urbana nueva deshabitada, 1990-2010. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**. Londrina, v. 34, n. 1, p. 53-68, 2013.

HIRATUKA, C. e SARTI, F. (coord). Perspectiva do Investimento na Indústria. Rocha et. al. Projeto PIB, Unicamp/UFRJ. 2010.

HOBBSAWN, E. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

JARAMILLO, C. La política habitacional en Venezuela: a la búsqueda de un nuevo contrato social. **Fermentum**. Mérida, v. 11, n. 31, p. 222-241, 2001.

JARAMILLO, G. S. **Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano**. 2. ed. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009

_____. **Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá**. Bogotá: Editorial Dintel, 1981.

JARAMILLO, S. e SCHTEINGART, M. Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980 (Análisis de casos). **Revista Mexicana de Sociología**. Mexico D. F., p. 11-28, 1983.

KOWARICK, L. Autoconstrução de moradias e espoliação urbana. In: KOWARICK, L. **A espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 57-74, 1979.

LAUTIER, B. **O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?**. Paris: Dauphine University, 2010.

LEFEBVRE, H. **Espaço y Política: el derecho a la ciudad**. 2. ed. Barcelona: Ediciones Peninsula, 1976.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LESSA, C. Acumulação Oligárquica e Formação das Metrôpoles. **Pensamiento Iberoamericano**. Madrid, v. 7, p. 214-216, 1985.

LESSA, C. e DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. de M. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, v. 1, p. 214-228, 1982.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha casa, minha vida: mensurando possibilidades de atendimento. RESENDE, G. M. (ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 2, p. 79-119, 2014.

LOPEZ-SILVA, Marco et al. **Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability**. International Development Bank (BID) 2011.

LOZANO, G. O. La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras de uso común al mercado legal de suelo urbano en Morelos. **Scripta Nova**. Barcelona, n. 9, p. 33, 2005.

MACEDO, F. M. **Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)**. Tese (livre-docencia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 2010.

MARICATO, E. (Coaut. de). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARINI, R. M. **Subdesarrollo y revolucion**. 10. ed. Mexico D. F.: Siglo Veintiuno, 1980.

_____. O Ciclo do Capital na Economia Dependente In: FERREIRA, C. (org.) et al. **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARINI, R. M. e SADER, E. (Coaut. de). **Dialetica da dependencia**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, R. e NAKATANI, P. **A crise mundial e a economia brasileira**. Texto preparado para a reunião da Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM). Santiago do Chile, 2011.

MARTÍN, F. F. De la cuadrícula al Aleph: perfil histórico y social de Caracas. **Boletín americanista**, n. 51, p. 63-80, 2001.

MARTÍNEZ, M L. El acceso al suelo ya la vivienda de los sectores informales: El caso de la ciudad de México. **Revista Invi**, v. 20, n. 54, p. 18-54, 2005.

MARTINS, J. de S. **O cativoiro da terra**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

MARX, C. **El capital**: Crítica de la economía política. Tomo I y II. México: Siglo XXI 1975.

_____. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Tomo I. São Paulo: Abril Cultural. 1985.

_____. O rendimento e suas fontes. In: **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural, v. 2, 1982.

_____. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Tradução de Mario Duayer, Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATTOS, L. P. **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MAYA, M. L. Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías. **Revista venezolana de gerencia**. Caracas, v. 9, n. 28, p. 1-22, 2004.

_____. Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora. **Historia**. Maracaibo, v. 3, n. 3, 2014.

MAYCOTTE PANSZA, E. y SÁNCHEZ FLORES, E. Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: La política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas. **International Conference Virtual City and Territory**. Catalunya: Centre de Política de Sòl i Valoracions, 2009.

MAYO, S. K. **Housing: Enabling Markets to Work**; with Technical Supplements. World Bank, 1993.

MAYTÍN, M. **Formas de autogobierno local basadas en la Nueva Geometría del Poder**. Caso de Estudio: Comuna en construcción “Alicia Benítez” de la Comunidad de Maca, Parroquia Petare, Municipio Sucre, Estado Bolivariano de Miranda, año 2011. Monografía (graduação). Caracas: UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, 2014.

MIERES, F. **El petróleo y la problemática estructural venezolana**. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2010.

MINVIVENDA. 100 años de política habitacional en Colombia. Ministerio de la Vivienda: 2014. Disponível em: <<http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepolicashabitacionales.pdf>>. Acesso em: out. 2014.

MINZER, R. e SOLÍS, V. **Análisis estructural de la economía mexicana**. Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y la pobreza. Mexico D. F.: CEPAL, 2014.

MORALES, G. B. El Banco Mundial y la política de vivienda en México. **Revista Mexicana de Sociología**. Mexico D. F., v. 2004, n. 002, 2004.

MORSE, R. M. A evolução das cidades latino-americanas. In: **Caderno Cebrap**. São Paulo, v. 22, 1975.

NAKANO, A. K. Planejamento e Necessidade Habitacional. **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais-ABEP**. Caxambú, p. 1-22, 2010.

NEGRÓN, M. Realidad múltiple de la gran ciudad. Una visión desde Caracas. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, v. 114, p. 76-83, 1991.

NÚÑEZ, J. R. **Condiciones precarias de hábitat y vivienda**. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social, 2006.

OCAMPO, J. A. Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. **Revista de la CEPAL**, 2009. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11269/097009032_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: mar. 2013.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e Urbano no Brasil. **Revista Espaço e Debates**, n. 1, v. 16, p. 36-54, 1982.

_____. **A economia brasileira: crítica a razão dualista**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos estudos**. São Paulo, n. 74, Mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jul. 2013.

OSORIO, J. **Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia**. Mexico D. F.: Miguel Angel Porrúa, 2004.

OSORIO, M. C. R. La debilidad de la economía mexicana: el crecimiento económico y las cuentas con el exterior. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 196, p. 1-7, 2014.

OSORIO, M. C. R. et alii. La economía mexicana a veinte años del TLCAN. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 194, p. 1-6, 2014.

PACHECO, Carlos Américo. A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **São Paulo: UNICAMP/IE**, 1996.

PARNREITER, C. Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. **EURE (Santiago)**. Santiago, v. 28, n. 85, dic. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: nov. 2013.

PATARRA, N. L. Movimentos migratórios no Brasil: tempos e espaços. **Textos para discussão**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatística, n. 7, 2003.

PATÍÑO, L. El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). In: COULOMB, R. y SCHTEINGART, M. (coords.). **Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy**. Mexico D. F.: Cámara de Diputados/UAM-Azcapotzalco/Porrúa, 2006.

PEREIRA, L. (org.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADILLA COBOS, E. **Capital, estado y vivienda en América Latina**. México: Fontamara, 1987.

_____. Fragmentación y exclusión en la megalópolis mexicana. **Nueva sociedad**. Buenos Aires, n. 156, p. 180-193, 1998.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. Editora Brasiliense, 1945.

_____, Caio. **Evolução política do Brasil: colônia e império**. 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PUEBLA, C. **Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras**: Cambios en la política de vivienda en México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 2002.

_____. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). In: R. Coulomb and M. Schteingart (coords.), **Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy**. México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, p. 193-238, 2006.

PRATES, D. M. e CUNHA, A. M. Estratégias macroeconômicas depois da crise financeira global: o Brasil e os emergentes. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 67-81, 2011.

PORTES, A. Urban Latin America: The Political Condition from Above and Below. In: ABU-LUGHOD, J. L.; HAY, R. (ed.). **Third world urbanization**. London; New York: Routledge, 2007

RANGEL, Inácio; DA SILVA, José Francisco Graziano. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Editora da UFRGS, 2004.

RAMIREZ, R. Por que suben tanto los precios de las viviendas. **Repositório UFSC**. Florianópolis, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/116809>>. Acesso em: nov. 2013.

RAMONET, I. **Lea un capítulo de “Hugo Chávez: Mi primera vida”, conversaciones con Ignacio Ramonet**. 2014. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2014/07/28/lea-un-capitulo-de-hugo-chavez-mi-primera-vida-conversaciones-con-ignacio-ramonet/#.VNkrwZ3F-nE>>. Acesso em: set. 2014.

REYNOLDS, C. W. e CARPENTER, R. T. Financiamento à habitação e distribuição de riqueza no Brasil. **Rev. adm. empres**. São Paulo, v. 17, n. 5, Oct. 1977. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475901977000500002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jul. 2013.

RIBEIRO, D. **O dilema da America Latina : estruturas de poder e forças insurgentes**. Petrópolis: Vozes, 1978.

_____. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **As Americas e a civilização**: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RODRIGUEZ, C. A. H. Colombia, urbanismo moderno y vivienda. In: SAMBRICIO, C. (org.) **Ciudad y vivienda en América Latina**. Madri: Lampreave, 2013.

RODRÍGUEZ, M. S. Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. **Sociológica**. Mexico D. F., v. 15, n. 42-44, p. 59-90, 2000.

RODRÍGUEZ, A. e SUGRANYES, A. Vivienda privada de ciudad. **Revista de Ingeniería Universidad de los Andes**. Bogotá, n. 35, p. 100-107, 2012.

ROJAS, E. e MEDELLIN, N. **Housing Policy Matters for the Poor**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/36562448.pdf>> Acesso em: jul. 2013.

ROLNIK, R. (Coord) **Relatório de Pesquisa LabCidade – FAU/USP**. São Paulo: FAU/USP, 2014. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>>. Acesso em: nov. 2014.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Seção Moradia. São Paulo, p. 4-5, mar. 2009.

ROMERO, J. L. **Latinoamerica**: las ciudades y las ideas. México, D. F.: Siglo XXI, 1976.

ROSDOLSKY, Román. Génesis y estructura de El Capital de Marx: estudios sobre los Grundisse. 7ª ed. México, D.F.: Siglo XXI, 2004.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SABATINI, F. **La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina**. Washington: Inter-American Development Bank, 2006.

SAMBRICIO, C. (ed.). **Ciudad y vivienda en América Latina**: 1930-1960. Madrid: Lampreave, 2012.

SANTOS, T. dos. **Revolução científico-técnica e acumulação de capital**. Petrópolis: Vozes, 1987.

SAUTU, R.; BONIOLO, P.; DALLE, P.; ELBERT, R. **Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de La metodología**. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SCHTEINGART, M. **Los productores del espacio habitable**: Estado, empresas y sociedad en la ciudad de México. Mexico D. F.: El Colegio de México, 1989.

_____. **Espacio y vivienda en la ciudad de Mexico**. Mexico D. F.: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, 1991.

_____. La división social del espacio en las ciudades. **Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México**, n. 19, p. 13-31, 2001.

SCHWARTZ, S. B. e LOCKHART, J. **O América Latina na época colonial**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

SEDATU/SHF. **Estado Actual de la Vivienda en Mexico**. 2014. Disponível em: <<http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM%202014%20vf.pdf>>. Acesso em: dez. 2014.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, L. M. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 7, p. 2-10, 1993.

SINGER, P. **Economia politica da urbanização**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. **O capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica**. Moderna, 1987.

SOEDERBERG, S. Subprime Housing Goes South: Constructing Securitized Mortgages for the Poor in Mexico. **Antipode**. Hoboken, n. 47, p. 481-499, 2014.

SUIGANA, B. M. La industria de la construcción em Venezuela durante la década de los años treinta. **Tecnología y Construcción**. Caracas, v. 17, n. 1, p. 9-17, 2001.

_____. Superbloques y masificación: vivienda Banco Obrero en Venezuela (1955-1957). **Tecnología y Construcción**. Caracas, v. 24, n. 2, p. 019-033, 2008.

SUINAGA, B. M. e BARONI, M. L. Superbloque Cerro Grande, primera Unidad de Habitación en Caracas. **Anais do XII Congresso Latinoamericano de Patología de la Construcción y XIV Congreso de la Calidad de la Construcción**. Cartagena de Indias, 2013.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. A retomada da hegemonia americana. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, p. 27-54, 1997.

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Vozes, 1999.

_____. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, M. da C. (org.) **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, A. **O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós- guerra**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983. (Texto para Discussão, n. 25).

TOVAR, C. A. Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. **Bulletin de l'Institut français d'études andines**. Lima, n. 41 (3), p. 441-471, 2012.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). **La acumulación de capital, el y Guillén económico y el cambio estructural**. New York, 2003. Disponível em: <www.unicc/unctad>. Acesso em: set. 2013.

URIBE-MALLARINO, C. Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. **Universitas Humanística**. Bogotá, v. 65, p. 139-171, 2008.

URRUTIA, M. e NAMEN, O. M. Historia del crédito hipotecario en Colombia. **Documento CEDE**. Bogotá: Universidad de los Andes, v. 4, 2011.

UTRIA, Rubén D. **El problema de la vivienda y el desarrollo de América Latina**. Fondo Editorial Común, 1969.

VAINER, C. B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional – Desafios da Fragmentação. **RB Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, v.9, n.1, p. 9-23, mai 2007.

VAINER, C. B.; ARANTES, O.; FIORI, B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VALLADARES, L; DOS SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Repensando a habitação no Brasil**. Zahar Editores, 1983.

VARLEY, A. La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México. **Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**. Juárez, n. 6, p. 71-95, 1985.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1998.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estud. av.** São Paulo, v. 25, n. 71, Apr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: out. 2013.

VILLAVICENCIO, J. **Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México**. Mexico D. F.: Miguel Angel Porrúa, 2000.

WALDRON, K. Public Land Policy and Use in Colonial Caracas. **Hispanic American Historical Review**. Durham, p. 258-277, 1981.

WERNECK VIANNA, M. L. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? In: **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**. Rio de Janeiro: UFRJ/Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Escola de Serviço Social, vol. 1, n. 18, 2008.