

nas áreas sociais. Não se justifica atendimento de saúde União, Estado e Municípios. Englobá-los em atendimento é fundamental. Nesta e noutras áreas tudo o que puder ser feito no Município, pelo Município, não deve sofrer interferências de outras instâncias. Ao povo compete a tarefa de obter o encaminhamento e a direção das reformas sociais que pretende, que se dará com ele e por ele em seu nome.

9. Formação de quadros: Todas as pretensões de mudança dependem dos recursos humanos que contamos para tal. Na administração pública e fundamentalmente na Municipal é essencial a ausência de quadros capacitados a integrá-la. Desta forma é imperiosa a obtenção de quadros das diversas áreas dos servidores públicos municipais. Antes de tudo porque estes são os agentes primeiros de contato com a população e moldura do atendimento ao público. Mais porque são eles os agentes vetores da vontade pública que ao transportá-la, realizam-na. Mas precipuamente porque são os funcionários do povo, que ou trabalham a nível de responsabilidade de ser reflexo da sua seriedade e de sua expectativa ou frustram-na, pois passa a ver na administração pública sua inimiga. A gestão urbana deve ter quadros competentes na sua direção e é importante que se desmistifique que o melhor para estar na vida privada, afugentando os quadros do serviço público.

10. Capacitação tecnológica: Uma cidade que busque uma sociedade mais justa e melhor deve ter a ciência a seu serviço. Acreditamos no progresso mas não o confundimos com a civilização. Queremos que as gerações que nos sucedam herdem sítios urbanos que lhes sejam construídos para serem depositários de suas vidas e de suas existências. Por isto investimos na ciência e na tecnologia para que se façam das cidades, locais mais humanos e felizes de se viver e não o depósito final de suas ilusões. Democratizar o saber e colocá-lo a serviço dos interesses populares é nosso dever e sua obtenção garantia da finalidade de vida dos cidadãos, objetivo real de um regime que se proponha social.

Enfim estes pontos são propostas. O que se oferece é a sua discussão. O que se propõe é o desaparecimento de uma **urbis** de poucos para uma cidade de todos. O desafio é a extinção das forças elitistas de pressão organizada e o estabelecimento do Poder Local. Somente este, síntese de todas as forças políticas do Município, pode gerir em nome do povo e dos direitos do cidadão a cidade que nos agasalha com microcosmos da Nação livre, soberana e democrática que desejamos.

João Herrmann Neto, engenheiro-agrônomo, ex-prefeito de Piracicaba/SP, é vice-presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara.

habitação popular: o que fazer?

Paul Singer

A questão da habitação para os pobres no Brasil se arrastou há décadas, desde que o processo de urbanização começou a trazer crescentes levas de migrantes rurais a um reduzido número de centros metropolitanos. O fato de, no campo, os pobres viverem em choupanas anti-higiênicas, segregadas dos serviços parece não chamar a atenção nem provocar indignação de nossa opinião pública. Mas, tão logo parte desses mesmos pobres passe a se aglomerar em favelas ou cortiços, surge o "problema" da habitação popular, que se prescreve deva ser resolvido pelo poder público, seja ele municipal, estadual ou federal. Esta contradição reside obviamente tanto mais no caráter da opinião pública — composta em essência pela chamada "classe média urbana" — do que nas condições de moradia dos desprivilegiados.

A habitação (chamêmo-la) **infra-humana** quando passa a ocupar um lugar visível no panorama metropolitano, sobretudo quando este lugar está próximo dos bairros de classe média, configura não só miséria mas também perigo, seja de assalto, seja de contágio, despertando medo e preocupação para que "algo" seja feito. É o que explica que a necessidade de habitação decente e ao mesmo tempo acessível aos pobres se difere entre nós um problema essencialmente urbano, sendo comumente ignorado em relação ao campo.

A cidade como processo de acumulação

O que caracteriza o espaço urbano e o diferencia do rural não é só a densidade habitacional mas uma intrincada e cara rede de serviços, que vão desde as vias asfaltadas, galerias de águas pluviais, iluminação pública, encanamentos de água e esgotos até a própria habitação, com suas diversas redes e canalizações internas. Sem falar das edificações coletivas que alojam escolas, hospitais, delegacias de polícia, lojas, oficinas etc. Tudo isso é caro porque requer grande montante de tra-

balho social, cuja realização inevitavelmente leva tempo. Todo e qualquer centro urbano de certo porte foi edificado ao longo de décadas, muitos ao longo de séculos.

Quando um país em processo de industrialização se urbaniza rapidamente, surge um descompasso entre o impetuoso crescimento da população citadina e a expansão comparativamente lenta da infra-estrutura urbana. As condições de habitação das grandes cidades industriais européias e americanas, no século passado, não foram menos lastimáveis do que as que atualmente prevalecem no Brasil e em outros países do 3.º Mundo. Tome-se, por exemplo, o caso da Grã-Bretanha: "Em 1750 só existiam duas cidades na Grã-Bretanha com mais de 50 mil habitantes — Londres e Edimburgo; em 1801 já haviam oito e em 1851, 29, inclusive nove com mais de 100 mil habitantes. (...) E que cidades! Não era só o fato de serem cobertas de fumaça e impregnadas de imundície, nem o fato dos serviços públicos básicos — abastecimento de água, esgotos sanitários, espaços abertos etc. — não poderem acompanhar a migração maciça de pessoas, produzindo assim, sobretudo depois de 1830, epidemias de cólera, febre tifóide e o pagamento assustador de tributo constante aos dois grandes grupos de assassinos urbanos do século XIX — a poluição do ar e das águas ou doenças respiratórias e intestinais. Não era apenas o fato de que as novas populações urbanas (...) apinhavam-se em cortiços superlotados e lúgubres, cujo aspecto bastava para enregelar o coração do observador". Etc. etc.*

Olhar a questão de uma perspectiva histórica ajuda a entender suas condicionantes fundamentais, descartando as propostas ilusórias e as mesquinhas demagogias pré-eleitorais, sobretudo agora que o país está voltando à prática democrática. As grandes cidades dos países industrializados, cuja população em esmagadora maioria já é urbana há várias gerações,

*[E. J. Hobsbawm, *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*, Forense Universitária, Rio, 1978, pág. 80/1].

estão hoje longe de ser modelos de bem-estar para os seus pobres, mas oferecem mesmo a estas condições de moradia minimamente decentes. Os trabalhadores europeu, norte-americano e japonês dispõem em geral de um teto sólido, com luz, água corrente, telefone, coleta de lixo etc. A ausência destas condições para a maioria do povo trabalhador (insistimos) urbano em nosso país escandaliza o visitante estrangeiro do 1.º Mundo e o especialista brasileiro, que toma (acertadamente) os padrões dos países adiantados como norma.

É preciso entender que a "solução" do problema da habitação popular naqueles países vem no bojo de uma elevação geral dos salários e do nível de vida das camadas pobres. Ela resultou de lutas do movimento operário que levaram à socialização da medicina, à generalização do ensino público em todos os graus, à constituição de sistemas abrangentes de seguro social e — junto com tudo isso — a políticas de subsídio à aquisição de moradias pelos desprivilegiados. Estas lutas alteraram basicamente a repartição da renda, que passou a ser apropriada em medida crescente pelo Estado, o qual se tornou responsável pelo pagamento de um "salário indireto" cada vez maior em relação ao "salário direto" pago pelo empregador.

No Brasil, esta luta do movimento operário (refiro-me tanto a sindicatos como a partidos e outras organizações voluntárias, ligadas aos interesses e anseios da classe operária) foi interrompida por mais de uma década pela repressão promovida pelo regime militar. Apenas com a abertura política "lenta e segura", iniciada no governo Geisel, o movimento operário conseguiu penosamente voltar a atuar e a adquirir o peso político que corresponde à dimensão do trabalho assalariado na estrutura social do país.

Mas, curiosamente, mesmo sem a pressão do movimento operário, os sucessivos governos militares continuaram ampliando os chamados "investimentos sociais", sobretudo nas áreas urbanas. Isso não prova a desnecessidade do movimento operário, mas antes pelo contrário, a sua presença potencial e o esforço que sua sombra suscita de torná-lo supérfluo aos olhos dos próprios interessados, substituindo a luta de massas por um paternalismo estatal demagógico e anestesiante. Neste sentido, os vários generais-presidentes se colocaram na tradição getuliana, inaugurada a partir do Estado Novo, de reprimir e conceder ao mesmo tempo.

Independentemente das intenções, no entanto, as inversões sociais dos governos militares não deixaram de produzir efeitos no plano da vida material das massas urbanas. Em 1960, dos domicílios urbanos 72,4% tinham instalação elétrica, 47,8% tinham água corrente e 47,2% estavam ligados à rede de esgotos ou dispunham de fossa séptica. Em 1983 estas proporções tinham passado respectivamente a 93,4%, 78,2% e 60,4%. Outro dado no mesmo sentido é o declínio do analfabetismo entre a população urbana, de 21,8% em 1960 para 16,7% em 1983. Estas cifras não indicam, evidentemente, a eliminação da carência de serviços básicos urbanos, mas mostram que, durante um período em que a população urbana cresceu intensamente, os níveis de atendimento aumentaram. E aumentaram inclusive entre 1960 e 1976, isto é, antes que o movimento operário tivesse voltado à atividade.

O movimento operário não produz por si só o processo de acumulação de que resultam os equipamentos urbanos. Mas ele exerce pressão para que maior parcela dos fundos públicos seja destinada a esta finalidade. Em qualquer momento, a parcela rica da população urbana dispõe sempre dos serviços — é a parcela pobre que carece deles. Portanto, a expansão da infra-estrutura urbana sempre beneficia grupos cuja renda insuficiente não lhes permite residir nas áreas bem equipadas das cidades. Os movimentos sociais urbanos (que são parte integrante do movimento operário) lutam para que os bairros pobres recebam os equipamentos de que sua população necessita e, na medida em que obtêm êxito, aceleram o processo de acumulação urbana.

2. A habitação popular no contexto da urbanização

Pelo que se viu até aqui, convém não separar o problema da habitação popular da problemática geral da urbanização. O desenvolvimento industrial tende a concentrar as atividades econômicas em cidades, as quais, em consequência, criam grandes massas populacionais, que precisam encontrar no contexto urbano condições mínimas de vida, das quais a habitação é uma, não sendo sequer a primordial. Ter acesso a uma renda monetária e com ela conseguir alimentar a si e a família é possivelmente a necessidade primeira do trabalhador urbano. Morar, vestir, transportar-se são necessidades de segunda ordem, vida básicas, mas que vêm em segundo lugar.

Poder-se-ia sustentar que a questão básica é conseguir condições razoáveis para todos os trabalhadores, mediante as quais eles pudessem ganhar o suficiente para satisfazer as necessidades básicas de suas famílias, inclusive a da habitação. Poder-se-ia mesmo imaginar que políticas que assegurassem o pleno emprego trariam consigo uma elevação substancial dos salários, o que permitiria aos trabalhadores adquirir moradias decentes, dispensando subsídios governamentais. Mas, todo o humilhante paternalismo estatal, que distorce o exercício da cidadania por parte dos pobres, transformados em objetos da política dos políticos encarregados de gerir e distribuir os recursos públicos.

Esta é uma tese liberal bem simpática, mas que não leva em conta a realidade de um país, como o Brasil, em que a grande maioria da população ainda constitui um subproletariado excluído do modo capitalista de produção, para o qual a habitação como reserva estratégica de mão-de-obra. É este subproletariado de biscateiros, lavadeiras, faxineiros, serventes, camelôs, vendedores de rua etc. que mora nas favelas e cortiços, que invade terrenos vagos para erguer seus barracos e que a incômoda presença perturba a paz de espírito de nossa classe média. Este subproletariado é vasto demais para ser facilmente integrado na economia capitalista, mesmo por políticas chamadas "políticas de emprego" têm alcance bem limitado.

Na atual fase da industrialização brasileira este subproletariado ainda tende a permanecer, se não a crescer, alimentado não só pelo êxodo do campo mas também pelo desemprego conjuntural, que expulsa do exercício industrial, periodicamente, contingentes ponderáveis do mesmo. O fundamental é a presença do subproletariado incomoda. A ele se atribui a culpa ou sem razão, desde as epidemias de meningite até a violência urbana. O que cria, por parte da "opinião pública", a demanda por uma política habitacional que, a pretexto de alojá-lo, afaste o subproletariado a uma distância segura das zonas residenciais da gente "bem". Os programas de erradicação de favelas, como o do governo Lacerda, no Rio de Janeiro, que tiveram resultados de tais demandas.

Mas, os temores da classe média são apenas uma das razões que suscitam uma política habitacional do Estado. Há também a necessidade de acrescentar os interesses da construção civil e dos grandes negócios imobiliários, que vêem nas inversões públicas em favor da habitação popular uma desejável ampliação de seus negócios. Os interesses se constituíram há muito, de que, ao tempo da criação dos institutos e caixas de previdência começaram a captar parte de seus fundos em conjuntos habitacionais para a classe operária. A eles se juntou o capital financeiro a partir do momento em que o regime militar criou um vasto sistema de captação de poupança para investimentos habitacionais.

A guinada na política habitacional, dada em 1966, com a criação do BNH foi considerável. Sua inspiração foi possivelmente o modelo liberal norte-americano, das associações de poupança e empréstimo, que dispensa a intervenção direta do fundo público, à medida que reúne ampla disponibilidade financeira para a aquisição de moradias a longo prazo, com juros baixos. Mas, sua concretização, no Brasil, foi consideravelmente distorcida. Para começar, o FGTS foi todo aplicado no sistema, de modo que a habitação popular fosse financiada

PROCESSO DE ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DE MORADIA DE TOPOLOGIA RURAL

MLBOS/00001
DE EMPREGO
DO MONTE CARLO, FRANCOS
ACQUAVITA/0001 N. ASSOCIATIVISMO
OBTENIM DE EMPREGO
007 POLÍTICA
LIMINOS
DE EMPREGO
DO MONTE CARLO, FRANCOS
ACQUAVITA/0001 N. ASSOCIATIVISMO
OBTENIM DE EMPREGO
001
EM
DE
OPERÁRIOS
IAPS
EM
OPERÁRIOS
PROS BAIROS DO
BNH

com o próprio dinheiro dos trabalhadores. Só que, ao mesmo tempo, os baixos salários foram brutalmente arrojados, que impediu os supostos beneficiários de se candidatar à aquisição das habitações populares, que até meados da década passada simplesmente deixaram de ser construídas. O FGTS para alimentar o "boom" da construção civil, que se estendeu para a classe média, cuja renda real o "milagre econômico" expandiu de forma notável. A operação financeira e industrial foi um sucesso. Só não houve solução para as condições de moradia infra-humana da maioria pobre.

Sob Geisel, finalmente, o arrocho salarial foi algo aliviado, uma parcela maior dos fundos do BNH passou a ser investida em habitação que pode ser considerada "popular", embora raramente estivesse ao alcance dos mais pobres. Surgiu assim uma grande massa de mutuários, cuja renda familiar próxima de salários da faixa intermediária. Quando a política salarial e sobretudo a forte crise econômica de 1981-83 começou a comprimir o poder de compra destes salários, os índices de adimplência se tornaram assustadores e por pouco não levara todo o Sistema Federal da Habitação à bancarrota. Foi preciso apelar ao subsidiamento, mostrando a fragilidade da "solução de mercado" num país em que o salário de massa não cobre o gasto com moradia.

Estamos assim diante de um fato consumado: a política de habitação popular, de um lado, suscitou uma poderosa coligação de interesses estabelecidos, na qual figuram também os mutuários do sistema e os candidatos potenciais à aquisição de moradia; de outro lado, ela ajudou a determinar um nível salarial, a partir do salário mínimo, em que o custo de morar pressupõe ou habitação subsidiada pelo Estado ou um barraco alagados, à beira de lixões etc.

O que fazer?

É preciso partir desta realidade para discutir com realismo o que fazer em relação à habitação popular. Há uma disponibilidade financeira enorme para ser aplicada em habitação e investimento. Em maio deste ano os depósitos de poupança somam 113,1 trilhões de cruzeiros, contra 80,7 trilhões de depósitos a prazo fixo e 24,7 trilhões de letras de câmbio e imoveliárias. 28,1% dos chamados ativos não-monetários estão disponíveis para uma política habitacional que se pode orientar para a melhoria das condições de moradia da grande massa popular pobre.

Só que esta disponibilidade financeira não está livre de condições. Constituída por depósitos voluntários, ela está sujeita à especulação monetária plena e a uma taxa de juros (baixa) de crescimento do subsídio fiscal (isenção do imposto de renda). Há portanto duas alternativas, que em alguma medida podem ser combinadas: 1) destinar uma parte destes recursos à construção de moradias para os mais pobres, à urbanização de favelas etc. subsidiada por fundos estatais ou por juros mais baixos, cobrados de uma outra parcela de mutuários, de renda média; e 2) garantir a elevação real dos salários mais baixos, a partir do salário mínimo, para capacitar a população pobre a pagar a sua moradia.

A segunda alternativa apresenta uma vantagem importante: permite à própria família decidir como utilizar o seu poder aquisitivo maior para satisfazer suas necessidades, colocando a da habitação na ordem de prioridades fixada por ela mesma. Este é um direito que as famílias de classe alta e média exercem tranquilamente, sem mesmo imaginar que ele é negado às famílias pobres, que dependem da merenda escolar para alimentar os filhos ou de abonos do BNH para não serem despejadas.

É perfeitamente possível transferir fundos usados para gastos sociais do Estado aos salários mais baixos. Bastaria por completo aumentar o salário-família, atualmente de 5% do sa-

lário mínimo por dependente para digamos 50% do mesmo. O salário-família é pago pela previdência social. Por uma transposição de verbas orçamentárias, o governo cortaria paulatinamente gastos com programas que apenas subsidiam a pobreza e faria com que os recursos chegassem às mãos dos beneficiários não mais sob a forma de bens e serviços gratuitos ou de baixo custo, mas em dinheiro. Surgiria assim uma demanda solvável por habitação popular e também por alimentos populares, serviços populares de saúde, de transporte etc. etc.

Interesses estabelecidos de políticos de clientela, de capitais financeiros, industriais e comerciais certamente se opõem a esta alternativa, basicamente em razão de seus méritos, ou seja, porque ela permitiria emancipar os pobres da dependência de favores políticos e porque ela eliminaria canais burocráticos e mercados cativos dos que hoje auferem lucros com o oneroso subsidiamento à pobreza.

Uma demanda solvável de peso por bens e serviços populares ainda teria outros efeitos: permitiria expandir o emprego, sobretudo na agricultura e na construção civil, o que reforçaria o crescimento da referida demanda, mediante o funcionamento do multiplicador, mecanismo bem conhecido pelos economistas. É verdade que o multiplicador pressupõe grande elasticidade da oferta de bens e serviços populares, ou seja, que não surjam pontos de estrangulamento que impeçam o aumento de sua produção, o que tornaria o aumento da demanda apenas causa de uma maior elevação de preços.

No caso da habitação popular, o estrangulamento certamente não surgiria pelo lado financeiro, como vimos. Pode surgir da especulação imobiliária, encarecendo o solo a ser ocupado por habitações populares. Para impedir que isso venha a ocorrer, já há várias soluções propostas, desde remédios fiscais e atividades contra-especulativas do próprio SFH (acumulação de estoques de terrenos por exemplo) até uma reforma urbana que socialize a propriedade do espaço urbano. É portanto um problema solúvel, que não pode servir de pretexto para críticas a propostas como esta.

O estrangulamento também pode surgir do encarecimento da própria construção de habitações populares em massa, face à capacidade limitada de produção da própria indústria de construção assim como das indústrias de materiais de construção. A este respeito existem já estudos e projetos de modernização tecnológica da construção, os quais certamente serão eficazes — e somente se a demanda por habitações populares realmente for expandida em grande escala. Estes projetos carecem de viabilidade enquanto as necessidades da população mal alojada não puderem se traduzir em demanda solvável.

Cabe finalmente retornar às considerações sobre o processo de acumulação urbana. A demanda reprimida por moradia decente, por parte dos pobres, não pode ser atendida em curto prazo simplesmente porque esta não é a única necessidade urgente e não há recursos reais para resolver todos os problemas imediatamente. Mas, a curva de urbanização da população brasileira já está chegando ao ramo descendente: o estoque de população rural, do qual saem os fluxos migratórios às cidades, já é bem menor que a população urbana, de modo que o impacto destes fluxos sobre a vida urbana deverá ser cada vez menor. Além disso o crescimento demográfico brasileiro também está diminuindo, em função de forte queda da fecundidade. Isso permite começar a atender aquela demanda reprimida de modo gradual mas sistemático. A cada dia que passa justifica-se menos a persistência de condições de vida infra-humanas nas cidades e também no campo. Um ataque frontal às mesmas é hoje possível, necessário, urgente.

Paul Singer, economista, é professor de Economia da Universidade de São Paulo.