

ESTADO, DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO E HABITAÇÃO

José Antonio Ronchezel

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho foi título de curso de pós-graduação, oferecido pelo Departamento de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo no ano de 1979, ministrado pela Professora Dra. Eva Alterman Blay.

Aliando as discussões havidas em classe, os textos lidos durante o curso e as preocupações com relação à nossa pesquisa, na área de geografia humana, organizamos nossas sugestões de fontes de pesquisa, bem como pequenos comentários e sintetizamos-los no presente texto.

Na tentativa de encontrar maiores esclarecimentos sobre como se configurava a resolução do "problema da habitação popular" em São Paulo, antes dos surtos industriais que tiveram lugar na região metropolitana, encontramos algumas informações sobre a existência de empresas relativamente grandes e modernas (já em 1890) cuja finalidade era a construção de casas populares para alugar ou vender.

Tencionávamos uma análise mais aprofundada da dimensão, da importância, e do funcionamento efetivo de tais empresas, bem como da origem dos seus capitais.

Dado que essa intenção demandaria investigações históricas mais aprofundadas, optamos por reservar esta preocupação para nossa dissertação de mestrado, apresentando aqui apenas a menção de sua existência e um anexo com informações básicas sobre essas empresas.

Além dessas preocupações, procuramos entender a atuação efetiva do Estado, recorrendo ao Código Civil brasileiro e dele retirando os documentos legais que a nosso ver tivessem relação direta com as questões da habitação, da construção civil, do financiamento e da habitação popular.

Na verdade, depois de redigidas as principais notas, verificamos que entre a intenção primeira e o resultado apresentado havia um grande espaço. Tentaremos preenchê-lo através da nossa dissertação de mestrado, que comportaria uma análise mais aprofundada.

1 - O ESTADO CAPITALISTA, SEU PAPEL E RELAÇÕES COM A DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO

Nas presentes notas utilizaremos o conceito de Estado, entendendo-o como produto da divisão social do trabalho. Uma divisão, que desenvolvendo-se desde as sociedades mais rudimentares, desembocou no desenvolvimento da sociedade de classes, da qual uma amostra da sociedade capitalista da atualidade brasileira será tomada como objeto de investigação.

Não caberia aqui estabelecer a evolução do conceito de Estado até os dias de hoje, mas ressaltaremos apenas os pontos fundamentais que caracterizam ou mesmo determinam as relações que se estabelecem entre o Estado, a divisão social do trabalho e a questão da habitação.

No decurso da evolução social, o papel do Estado foi adquirindo funções cada vez mais complexas, dentro das sociedades. Das origens do Estado, nas sociedades rudimentares, ao Estado Burguês, muitos aspectos da realidade foram transformados restando, porém, ao Estado, um papel cada vez mais centralizador, ao mesmo tempo que as várias instituições, que dele faziam parte, foram multiplicadas, ampliadas, desdobradas. Da divisão social do trabalho, de onde o Estado surgiu, pouco restou como forma original. As instituições que, no passado o Estado criou e manteve, como o exército e o aparelho de justiça, encontram-se hoje mais subdivididas e multiplicadas com os setores de saúde, educação, comunicações, ampliados sua dimensão e seu poder.

Dentro do Capitalismo ocorreram várias formas de Estado. Há também diferenças entre a forma de intervenção do Estado nos países capitalistas centrais e nos países subdesenvolvidos, sobretudo com relação às chamadas "políticas sociais".

Alguns autores discutem a noção de "Estado do bem-estar" que é aquele "no qual o poder organizado é deliberadamente empregado.... num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em, pelo menos três direções" que podem ser descritas, brevemente como subsistência, segurança e "uma determinada gama de serviços sociais".(Marshall, 1967).

O atendimento das políticas sociais, englobando os setores de saúde, habitação, educação, etc., nos Estados capitalistas deve garantir a reprodução social do sistema. Esse atendimento, pode variar a intensidade da atuação numa das três direções mencionadas acima. Geralmente, nos países capitalistas subdesenvolvidos a intervenção do Estado garante, e em níveis bastante precários, as condições de subsistência e segurança do sistema.

Para a execução de suas funções o Estado deve munir-se de todo um aparato de instituições. A gama das funções exercidas pelo Estado torna-se mais complexa, acompanhando a evolução da divisão social do trabalho.

No Brasil, evidentemente, não ocorreu fato diferente, isto é, também as instituições componentes do Estado foram crescendo, na medida em que crescia e polarizava-se a divisão social do trabalho.

Para se ter uma idéia da complexização pela qual passou o aparelho administrativo do Estado no Brasil, e em seus diversos níveis de atuação (federal, estadual e municipal), a **Administração do Império** em 4 de julho de 1882 era assim constituída : (Almanach de SP - 1882)

Conselho de Estado (Imperador, 2 membros extranumerários pertencentes à família real, 12 membros ordinários);

os Ministérios: do Império, da Justiça, da Marinha, da Guerra, dos Estrangeiros e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas;

o Senado (53 senadores e 15 funcionários);

a Câmara do Deputados: (122 membros).

A organização administrativa da **província de São Paulo** constituía-se de um:

Presidente (nomeado pelo governo central), e da Assembléia Provincial (36 membros eleitos por biênio).

A **Província de São Paulo** era representada por 4 senadores e 9 deputados gerais. Com relação aos serviços, mantinha a rede de Justiça, através de um Tribunal de Relação, com 7 desembargadores. Dividia-se em 48 comarcas, com 80 termos, sendo 62 preenchidos com juízes letrados.

Da **Câmara Municipal** participavam apenas 13 vereadores que integravam 6 comissões que representavam e executavam as funções de Estado através das comissões de Contas, de Orçamento, de Obras, de Justiça, do Matadouro, e de Datas.

Para se ter uma idéia do tamanho pouco expressivo das funções executadas pelo governo, no **Estado de São Paulo em 1890** (Almanach, 1890) elas resumiam-se em:

Secretaria do Governo (26 funcionários), Secretaria Militar (2 funcionários), Tesouro do Estado (42 funcionários), Inspetoria de Higiene (3 funcionários), Superintendência de Obras Públicas (17 funcionários, sendo 6 engenheiros), Inspetoria Geral de Terras e Colonização (24 funcionários), e Hospedaria de Imigrantes (17 funcionários).

Já em 1915 o **Governo do Estado de São Paulo** era assim composto:

Governador e Secretarias: do Interior, dos Negócios de Justiça e Segurança Pública, de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, da Fazenda e Tesouro do Estado.

Na Prefeitura do Município de São Paulo restavam, nessa época, apenas as Comissões da Câmara, de Justiça, Higiene, Obras, e de Finanças. (Almanaque do Estado de SP - 1915).

Os órgãos e instituições mais importantes do governo do **Estado de São Paulo em 1979**, resumidamente comporiam-se pelas Secretarias: de Governo, de Segurança Pública, da Saúde, da Agricultura, do Comércio e Indústria, de Esportes e Turismo, da Educação, das Relações no Trabalho, da Promoção Social, da Justiça, da Fazenda, da Administração, do Interior, de Economia e Planejamento, da Cultura, dos Transportes, de Obras e Meio Ambiente, e pelas principais Empresas Estatais e Universidades:

CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazens Gerais, CETESB - Centro Tecnológico de Saneamento Básico, SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, USP - Universidade de São Paulo e UNESP (vários campus).

Observando a evolução do quadro de funções do Estado percebemos um processo de burocratização cujas determinações estão dentro do próprio processo social na forma como ele se deu aqui no Brasil. As necessidades sociais aumentaram, e o Estado passa a comprometer-se cada vez mais com a viabilização da acumulação, assumindo alguns encargos da infra-estrutura social coletiva, incluindo aí, por exemplo, uma rede de transportes que viabilize (e em ritmo cada vez mais veloz) a circulação das mercadorias e da força de trabalho, auto-estradas, metrô; subsidiando a instalação de distritos industriais para determinadas empresas privadas, socializando esses investimentos e privatizando seus lucros. O importante é perceber que, no Brasil, sobretudo na última década e meia, a seleção dos encargos da infra-estrutura física assumidos pelo Estado, deu-se em grande medida, beneficiando diretamente a alguns capitais privados em detrimento do atendimento das reais necessidades básicas da população.

A burocratização do Estado, a divisão cada vez mais hierarquizada das funções e do poder, procederam das necessidades de viabilizar e controlar o processo de acumulação tal qual ele se deu no Brasil. Dessas necessidades resultou o aparecimento das inúmeras empresas estatais e para-estatais, nos níveis federal, estadual e municipal, que atualmente incorporam os quadros da administração pública (exemplo: EMBRATUR, EBCT, ELETROBRÁS, TELEBRÁS, EMBRATTEL, NUCLEBRÁS, SABESP, CETESB, CEAGESP, EMPLASA, EMURB, etc.).

Operando com dados dos recenseamentos gerais do país verificamos que a população empregada pela administração pública em 1940 importava 405.628 funcionários, em 1950, 512.644, em 1960, 661.911 e em 1970, 1.152.341 funcionários. A participação de funcionários públicos na composição do total de trabalhadores ativos do país, no mesmo período representou, respectivamente 2,7%, 2,9%, 2,9% e 3,8%, o que significa que os quadros da administração pública alargaram-se mais que os setores produtivos ou de comércio do total do país. Concomitantemente ocorreu, dentro do aparelho do Estado, grande divisão de trabalho.

Para atender a organização e a complexidade do aparelho e das atribuições do Estado no Brasil ou em qualquer outro Estado, há que reconhecer-se que para cada tipo determinado, específico de reprodução da produção (tipo de acumulação) há uma articulação diferente das classes sociais. Classes estas que surgiram no processo histórico da divisão social do trabalho, sendo que, para a configuração atual da sociedade de classes muito contribuíram as transformações econômico sociais ocorridas no final do século passado e início do atual.

O Estado capitalista representa esta articulação de classes. Ao mesmo tempo o Estado preside as condições de acumulação, agindo também para uma determinada reprodução da estrutura de classes. O aparecimento e a evolução do Estado Brasileiro, só podem ser bem entendidos à partir de uma análise econômico-política, ou seja, do levantamento das necessidades econômicas objetivas do modo de acumulação e, ao mesmo tempo, de como os agentes políticos aceleraram ou frearam o processo de desenvolvimento do modo de acumulação. Este conjunto de necessidades e articulações apresenta-se diferente em cada época.

A simples concorrência é incapaz de assegurar a reprodução do modo de produção e dos regimes, o Estado é imprescindível. Há alguns setores onde a inversão dos capitalistas não lhes é interessante, porém sua existência e manutenção são indispensáveis à reprodução do capital e mesmo do sistema capitalista como um todo. Estes exemplos são assumidos pelo Estado.

Como exemplo, poderíamos citar os sistemas de transportes, a produção de serviços judiciais, de educação, de saúde, de segurança etc. Em alguns casos o Estado Capitalista assume uma "relativa autonomia" mesmo em relação ao próprio grupo dominante que sustenta sua existência, para poder manter a "coesão geral das diversas classes". Mas, de qualquer modo, seu papel é o de assegurar as condições de reprodução ampliada do capital.

Sumariamente, recorrendo a alguns autores (Deutscher, I e Poulantzas - 1969), arrolamos as funções gerais do Estado Capitalista, quais sejam:

- criar condições gerais materiais da produção, não criadas pelos capitais privados individuais (condições estas que variam de país a país e também no tempo - normalmente apresentam-se mais diferenciadas nos países de capitalismo retardatário como o Brasil);
- determinação e defesa das relações jurídicas gerais e regulação da relação "capital-trabalho" (a fixação do salário mínimo, etc.);
- garantir reprodução e expansão do capital total nacional no mercado internacional.

Para entender a questão da habitação popular, na forma como se apresenta hoje no Brasil, teríamos que desvendar qual tem sido e como tem evoluído o papel do Estado no atendimento dessas condições gerais (internas e externas ao país), necessárias à reprodução ampliada do capital.

Como nosso intuito é colocar em foco a questão da habitação popular ou da "habitação do pobre" em São Paulo, e suas relações com a atuação do Estado Brasileiro e com a divisão social do trabalho, aqui configurada, teceremos algumas considerações sobre o que é e como se apresenta hoje a população pobre paulistana.

Entendemos por população pobre a parcela da força de trabalho que através do salário não consegue cumprir as necessidades básicas de sua reprodução. Ou seja, não consegue alimentar-se, morar, vestir-se, cuidar da higiene e saúde, mesmo nos padrões considerados, pelo conjunto da sociedade, mínimos para evitar o comprometimento da própria reprodução biológica. Essa faixa da população representa um grande contingente, a maioria dos milhões de habitantes que residem hoje na Região Metropolitana de São Paulo - Grande São Paulo.

A industrialização, na forma como realizou-se no Brasil e em São Paulo, tomada do início do presente século até os dias de hoje, apenas apressou a organização e polarização da estrutura social necessária e correspondente ao momento político-econômico que se desenrolava interna e externamente ao país.

A forma que assumiu o processo de proletarização, o empobrecimento geral das classes trabalhadoras, ainda não determinaram grandes mudanças na atuação do Estado Brasileiro, quanto às políticas sociais.

Ainda com relação ao atendimento às políticas sociais do Estado, é ideologicamente condizente com o sistema capitalista a pregação das máximas: “cada um tem direito à saúde, à instrução, a uma casa para morar, etc.”. Porém os tipos específicos de acumulação pelos quais tem passado a economia brasileira exigiram que o Estado freasse os níveis salariais, mantendo-os sempre baixos, atingindo sobretudo as camadas mais pobres e com isso impedindo a essa população o acesso à saúde, à instrução e à casa para morar.

O Estado, por sua vez, compra esses serviços de empresas privadas, repassando-os à população através de condições muito restritas. Por exemplo, na área de saúde 80% das verbas do INAMPS são dispendidos para pagar serviços hospitalares privados. No setor da educação, e sobretudo no ensino superior o Estado vai delegando, pouco a pouco, à rede privada de ensino o suprimento das novas vagas criadas. Com a habitação ocorre o mesmo, o Estado repassa fundos do BNH através do Sistema Financeiro de Habitação, para a construção e financiamento de imóveis geralmente fora do “padrão popular”, oferecendo porém faixas bastante largas de lucros para as empresas construtoras e empreendedoras.

2 – O ESTADO BRASILEIRO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

Não foi a industrialização que engendrou a insuficiência de moradias para os pobres. Porém, na forma como ela se deu no Brasil, concentrada e centralizada, fez desencadear, simultaneamente às transformações sociais que foram ocorrendo no campo, um imenso fluxo migratório de população convergindo principalmente para São Paulo.

Desencadeou-se, também, um crescimento da cidade, cuja ordem jamais emanou de objetivos de uma “política de atendimento das necessidades básicas da população”.

Coube ao Estado, através da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, regulamentada em 30/4/1938, a fixação do primeiro salário mínimo do país. O artigo 1º da Lei dizia o seguinte: “Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestado, a um salário mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do país e em determinada época, as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. (CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO – 29ª edição, 1979).

A evolução do processo generalizado de empobrecimento da população brasileira, nas décadas posteriores à regulamentação dessa Lei, e, sobretudo na última década – assunto sobejamente denunciado e comentado por diversos ensaios – expressa a indiscutível contradição entre a expressão legal emanada pelo Estado e sua atuação prática no tocante à política social – em especial aos modelos econômicos fundados no arrocho salarial.

No intuito de investigar cronologicamente, a efetiva atuação do Estado Brasileiro junto à questão da habitação e da habitação popular, realizamos uma pequena coletânea da legislação federal interessando ao tema:

Decreto-Lei nº 58 de 10/12/1937 – que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações;

Decreto nº 3.079 de 15/09/1938 – que regulamentou o decreto lei nº 58, que dispõe sobre loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações;

Decreto-Lei nº 9.218 de 1946 – que cria a “Fundação da Casa Popular”;

Lei nº 4.380 de 21/08/1964 – que institui a correção monetária nos contratos

imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação – BNH, Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências;

Lei nº 4.494 de 25/11/1964 – que regula a locação de prédios urbanos (apartamentos);

Lei nº 4.591 de 16/12/1964 – que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias;

Lei nº 4.864 de 29/11/1965 – que cria medidas de estímulo à indústria de construção civil;

Decreto-Lei nº 70 de 21/11/1966 – que autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo e institui a cédula hipotecária;

Decreto-Lei nº 271 de 28/02/1967 – que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo e dá outras providências;

Decreto-Lei nº 322 de 07/04/1967 – que estabelece limitações ao reajustamento dos preços dos aluguéis e dá outras providências;

Lei nº 5.764 de 16/12/1971 – que define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências;

Decreto-Estadual nº 52.892 de 07/03/1972 – que estabelece normas preliminares para preservação da natureza e defesa da paisagem e dá outras providências (decreto adicionado ao Código Civil);

Lei 6.205 de 29/04/1975 – que estabelece a descaracterização do salário mínimo como fator de correção monetária e acrescenta parágrafo único ao artigo da Lei 6.147 de 29/11/1974.

Decreto-Lei nº 58 de 10/12/37 – com ele o governo regulamentou as vendas de terrenos em prestações, tornando-as fáceis e generalizadas a camadas da população que tinham nessa forma de compra (a prazo) sua alternativa de acesso à casa própria.

Em 1964, com a Lei nº 4.380, o governo passa a intervir no setor habitacional por intermédio do BNH, do SERFHAU, das Caixas Econômicas Federais, do IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista. Coloca a prioridade na aplicação de recursos para a construção de conjuntos habitacionais destinados à erradicação de favelas e outras “condições sub-humanas de habitação”, os projetos municipais e estaduais em terrenos já urbanizados e os projetos de cooperativas para construção da casa própria.

O governo instituiu ainda a correção monetária das prestações imobiliárias com base nas alterações do salário mínimo. Vinculou alguns direitos do financiamento, nos moldes do S.F.H., ao imóvel ser ocupado num prazo máximo de até 180 dias posteriores ao “habite-se”, imprimindo um ritmo acelerado às vendas de imóveis financiados. Por sua vez essas determinações implicaram em necessidades de um esquema mercadológico mais moderno e agressivo, sendo que a consequência imediata foi o crescimento do setor de publicidade e propaganda dedicado ao assunto.

Em 1975, ou seja, quase onze anos após a fixação do salário mínimo para cálculo do índice de correção monetária o sistema é alterado. Descaracteriza-se o salário mínimo como fator, elegendo-se a variação das ORTNs como base para determinação da correção monetária.

Por outro lado, dentro das finalidades do BNH atribuiu-se-lhe, até mesmo, “...financiar e refinar projetos relativos à instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas...”.

São também, pela mesma lei (nº 4.380), criadas as Sociedades de Crédito Imobiliário, para operar em áreas geográficas definidas na sua autorização de funcionamento, sujeitando-se à restrição de não operar em compra e venda ou

construção direta de imóveis, salvo os necessários à instalação dos seus serviços.

São também criadas as letras imobiliárias (promessas de pagamento) emitidas pelo BNH e Sociedades de Crédito Imobiliário. Seus valores nominais referenciam-se pela UPC – unidade padrão de capital do BNH.

As UPCs seriam reajustadas semestralmente com base no índice geral de preços, apurado pelo Conselho Nacional de Economia.

Com a Lei nº 4.591 de 16/12/1964 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias) a regularização e racionalização beneficiam as construções verticais, os prédios de apartamentos, bem como regulam-se as incorporadoras de imóveis. É regulada a construção em geral, a construção por empreitada e a construção por administração, agilizando-se a série de trâmites e medidas pertinentes ao setor da construção civil.

Em seguida, a Lei nº 4.864 de 29/11/1965 extingue a incidência de impostos em etapas das operações de financiamento, beneficiando diretamente e criando estímulos à indústria da construção civil.

Entendemos que a sequência de leis e decretos demonstrou a atuação do Estado, através do poder legislativo e executivo federal, no sentido de facilitar o aparecimento da indústria de construção civil nos seus moldes mais modernos, ampliados e monopólicos.

Está claro que a questão da habitação, no conjunto das atividades e da evolução da indústria da construção civil teve um papel importante. Não se pode dizer, porém, que o aparecimento e evolução da indústria da construção civil voltada à habitação, mesmo que facilitados e regulados pelo arsenal de decretos e leis criados pelo governo, tiveram a intenção de apresentarem-se como solução ao problema da habitação, senão como alternativa para rentável e seguro investimento industrial.

Os lucros (incorporados nos juros) da fácil e vultosa escalada da indústria da construção da habitação, popular ou de luxo, foram recentemente regulados e, em parte, apropriados pelo próprio Estado, através de várias empresas estatais ou para-estatais, tendo como maiores exemplos o Banco Nacional de Habitação e até mesmo o Banco do Brasil.

A ação do Estado, no sentido de interferência na questão da habitação não se dá, porém, exclusivamente no nível do poder federal.

As unidades da federação, mas sobretudo os municípios, através de seus legislativos e executivos, dirigiram e regularam, como até hoje fazem, as medidas quanto à questão da habitação.

No caso da cidade de São Paulo, parecem ter tido muita importância as leis:

– nº 1.666 de 1913 – que dispõe sobre loteamentos e proibição de construções urbanas ou suburbanas sem que primeiro o terreno tenha sido arruado (esta lei foi regulamentada pelo ato 769 de 1915);

– nº 1.874 de 12/05/1915 – que estabelece os perímetros central, urbano e suburbano, impedindo que nessas zonas construa-se sem planta previamente aprovada pela Prefeitura.

O corpo desta última lei incorpora alguns comentários sobre “os que não podem construir na cidade” ou os que não tinham condições de executar plantas, nem pagar os devidos emolumentos, reservado a estes o perímetro rural, onde poderiam construir, como bem lhes parecesse, respeitando porém um recuo de 6 metros da estrada e 3 metros dos terrenos vizinhos.

Em comentário sobre a lei o Almanach D’ “O Estado de São Paulo” para o ano de 1916, São Paulo (p.16) ressalta o seguinte: “...A distância marcada permite a exposição da casa ao sol e aos ventos – saúde pública – e garante os futuros recuos, em desapropriação, para a largura das vias públicas – trânsito público...”. Essa distância ainda obriga a deixar terreno, livre de construção ao redor da casa, e leva o seu proprietário a cultivá-lo, na pequena horticultura, na peque-

na criação, e trazer os productos aos mercados livres, nos quais nenhum imposto paga. Com isso fará ele abundância da sua casa e a barateza dos productos, pela concorrência e supressão dos intermediários...

“Para atender a esse interesse a lei 1.874 fez começar a zona rural no fim das diversas linhas de bondes, para facilidade dos meios de transporte...”

Através desses comentários, detecta-se a existência, na época, de uma preocupação planejadora que pretendia regular a ocupação futura da cidade de São Paulo.

A lei municipal nº 1.874 emanava de um setor do mesmo Estado capitalista brasileiro. Porém o enfoque denotava uma preocupação com a população pobre ou “sobrante” da cidade, reconhecia explicitamente sua existência e “reservava lugares para sua instalação”. Afora o caráter seletivo do espaço associado ao enclausuramento da parte dos pobres em “ghetos” reservados na periferia urbana da época, em cuja discussão não queremos entrar, expressava a lei nº 1.874 um sentido mais amplo de planejamento da urbanização do que as diretrizes emanadas do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado e da Lei de Zoneamento para o município de São Paulo.

Acreditamos que de muita valia seria a comparação de toda a sequência de leis que promoveram e regularam a urbanização paulistana desde o começo deste século, até o último projeto da Lei de zoneamento elaborado pela Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A questão da habitação e, em particular, da habitação popular foi tocada pelo Estado em vários níveis e escalas, como poderíamos observar através de uma consulta mais apurada da legislação sobre este e outros títulos correlatos, cuja coletânea aqui referida pretende constituir-se numa primeira aproximação para análise, simplesmente pistas concretas para investigação.

Não abordaremos todas as medidas de planejamento urbano ou metropolitano levadas a cabo pelo Município de São Paulo, através de planos de desenvolvimento ou expansão metropolitana como o P.M.D.I. de 1965, tampouco da evolução das leis de zoneamento e suas consequências com relação à questão da habitação. Sem estas considerações, a análise, porém, torna-se pouco frutífera.

Quanto à questão da resolução do déficit habitacional em São Paulo, a análise dos dados permite supor que jamais as iniciativas governamentais, legislando ou investindo diretamente no setor, constituíram-se como resposta, mas que o ritmo de construção de casas na cidade de São Paulo regulou-se muito mais por uma estratégia de desenvolvimento de diversos ciclos de acumulação capitalista, onde a renda da terra e sobretudo os investimentos fixos no solo urbano tiveram um papel importantíssimo. Ou seja, não é o acréscimo de população que determina o ritmo e a intensidade das construções de casas. O acréscimo populacional é contínuo, sempre ascendente, enquanto o número de construções oscila e parece ter uma correlação direta positiva com o movimento inflacionário, ou seja, quanto este se eleva o número de construções também.

As alternativas para a forma de resolução da questão da habitação, ficavam porém, na maior parte do tempo, delegadas à própria população trabalhadora. Mesmo com a fundação do BNH, cujas características gerais eram ser um banco de segunda linha, operar financiamentos com valores reais (desinflacionados), operar com juros abaixo das taxas do mercado, etc., tudo isso era possível com a ausência de subsídio governamental porém contando, como fonte de recursos, com o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (um bem retirado dos próprios trabalhadores que viabilizou através dos planos habitacionais e do Planasa a própria expansão e manutenção do crescimento da indústria da construção civil no Brasil).

É necessário lembrar que antes do BNH o financiamento habitacional era realizado pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadoria a longo prazo e sem correção monetária, o que fazia com que esses empréstimos repre-

sentassem uma real oportunidade de acesso de parcela bem maior da população pobre à casa própria, principalmente no decurso dos ciclos inflacionários da economia brasileira.

Além disso, a própria descaracterização do salário mínimo como fator de correção monetária (Lei 6.205) trouxe o reconhecimento explícito por parte do Estado que sua direção não era, efetivamente a de realizar as “políticas de atendimento social” e tampouco suas partes como o financiamento à habitação popular. Se assim fosse como o trabalhador remunerado por poucos salários mínimos reagiria a processos inflacionários, onde os financiamentos (habitacionais, por exemplo) além de apresentarem correção monetária, não tinham mais como índice de cálculo as alterações do salário mínimo, mas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (papéis aos quais ele jamais teria acesso)?

Que benefícios trouxe essa reestruturação (inclusive do Sistema Financeiro) se não à agilização dos financiamentos de imóveis cuja taxa de juros cobrada era a mesma do mercado? Quem financiou esses imóveis e quem empreendeu a construção de todos eles?

Se entendermos que “sendo o preço da terra função inversa da eficácia marginal do capital propenderá a elevar-se, quando a economia entra em recessão” (Rangel, 1979), e lembrarmos que a indústria da construção prosperou sempre, mas sobretudo nas épocas de recessão da economia em geral e ritmo inflacionário acelerado, podemos dizer: o Estado Brasileiro através de toda as facilidades que criou para o desenvolvimento da indústria da construção civil, empreendeu esforços no sentido de viabilizar neste ramo um paliativo para crises conjunturais da acumulação.

Como os “títulos fundiários comportam-se em contra-corrente com os mobiliários” e entendendo que a construção de um imóvel significa adicionar capital e conseqüentemente valor, a uma terra que só tem preço, o Estado Brasileiro, através da legislação que promulgou, visava o desempenho da economia em si e não a solução da “questão da habitação”.

A atuação do Estado tendeu, e principalmente em tempos mais recentes, com a fundação do BNH e outros organismos, a facilitar o desenvolvimento de uma ampla e moderna indústria da construção, cuja evolução tem acompanhado oscilações da economia nos demais ramos da produção mas responde muito significativamente como ramo paliativo das crises da acumulação.

O surgimento de todas as empresas estatais e para-estatais ligadas à questão da habitação bem como a legislação promulgada sobre o tema, não podem ser analisados sem levar em conta as afirmações registradas acima.

3 – AS FÁBRICAS TOMARAM A SI O ENCARGO DA HABITAÇÃO POPULAR?

Durante o início dos anos 1900 até hoje, criaram-se Secretarias de Estado, novas autarquias e uma série de órgãos que melhor acompanhassem a ampliação das funções novas executadas no âmbito do Estado.

Dentre esses vários órgãos, alguns destinavam-se, mais diretamente, a atender a questão da habitação popular que no presente século tornou-se mais grave em algumas áreas que em outras.

Antes de estabelecermos um preâmbulo cronológico da criação e propósitos dos vários institutos, autarquias ou bancos ligados diretamente ou indiretamente ao Estado para responder ao problema da habitação popular, veremos que não só o Estado tomou a si tal incumbência, tendo havido uma época em que alguns próprios empreendedores capitalistas arcaram com o suprimento de infraestrutura habitacional para a população trabalhadora.

Os empresários que realizaram isso, fizeram-no talvez, mais como forma de garantir mão-de-obra especializada para as fábricas do que para ampliar sua exploração direta de mais-valia.

Na cidade de São Paulo encontram-se vários testemunhos de iniciativas desse tipo: as chamadas vilas operárias, conjuntos habitacionais construídos exclusivamente para abrigar trabalhadores de determinadas empresas, exemplo "Conjunto Matarazzo" no Bairro do Belenzinho, Bairro Maria Zélia, etc.

Construir-se uma vila de operários ao lado da fábrica, numa época em que não existia, claramente configurado e em grandes dimensões, um exército de proletários, tinha, não resta dúvida, algumas vantagens para os empreendedores. O fato de conservar-se um população "garantida" para trabalhar na fábrica, que perdendo o emprego perderia também a casa, era uma delas. Havia ainda uma série de "feixes de dependência", produzidos quando as empresas arcavam com o suprimento das condições de reprodução da população trabalhadora pobre (armazém, farmácia, escola para os filhos, etc.).

A manutenção de um mercado de força-de-trabalho mais ou menos "cativo" e localizado era um bom argumento para que mais vilas operárias fossem construídas e mantidas pelas indústrias.

Na época em que as vilas operárias começaram a ser construídas em São Paulo o desenvolvimento industrial não era tão grande e sólido.

A população empregada na indústria oscilou de 1900 a 1950. A cidade de São Paulo como um todo passou de 239.820 habitantes em 1900 a 2.198.096 habitantes em 1950.

Apesar das eventuais vantagens que os empresários pudessem desfrutar com a criação e manutenção das vilas operárias o seu custo ainda colocava-se como entrave à extração de mais elevados lucros no desenvolvimento das atividades produtivas, sobretudo porque significava uma certa amortização de capital que não era investido na produção direta.

Por outro lado, começava a organizar-se o movimento sindicalista brasileiro e as classes assalariadas, morando em conjuntos habitacionais mantidos por uma mesma empresa teriam, além da proximidade no trabalho, vizinhança nas horas de descanso, o que poderia, em momentos de luta, desembocar uma sólida união entre "operários concentrados na mesma vizinhança" — um problema da fábrica transformar-se-ia num problema da vila e vice-versa.

Para a empresa capitalista havia, também, desvantagens em expandir o sistema de produção de moradias em vilas, para abrigar seus operários. Além do custo ser elevado, pois grande parte do material de construção ainda não era industrializada nacionalmente, restava o perigo da facilidade proporcionada pelos conjuntos residenciais tipo vila para que os operários se organizassem nas suas reivindicações.

No Anexo 1 que acompanha o presente trabalho encontramos indicações que nos permitem dizer, porém, que desde 1890 já existiam, aqui em São Paulo e pelo interior do Estado, empresas que dedicavam-se à construção de habitações populares. Seu capital era elevado em relação a outras empresas. A origem desses capitais era nacional. A atuação dessas empresas associou-se também muitas vezes ao desbravamento de novas terras do Estado de São Paulo, ao mesmo tempo que outras incorporavam o processo inteiro de produção da casa (desde o material de construção até a construção propriamente dita). Vale lembrar que algumas dessas empresas construtoras, construíam habitações populares para alugar.

Desde o início do século, na cidade de São Paulo, a questão da moradia para a população pobre era resolvida de diversas formas tais como através de locação de casas de tipo popular (nem sempre construídas para locação), dos conjuntos residenciais de empresas que cediam ou alugavam casa a seus empregados, as vilas operárias construídas por um único proprietário — com a finalidade de

exploração de aluguéis, os cortiços e começavam a pontilhar pelos bairros os barracos em núcleos do tipo favela.

As alternativas para resolução do problema da moradia popular foram sempre as mesmas, sendo porém, que o desenvolvimento da sua "racionalização" acompanhou o desenvolvimento da divisão social do trabalho e o consequente aumento de complexidade e ampliação do aparelho do Estado, na direção e no sentido do "Estado Monopólico" - atendendo as necessidades do capitalismo monopólico.

Seria importante lembrar as imposições que o preço do solo urbano foi determinando, na cidade de São Paulo, com o desencadeamento da especulação imobiliária, sobretudo de 1930 até os dias de hoje, para a produção da habitação popular.

Mas, muito mais importante seria verificar como, de início do século aos dias de hoje a casa, de produto artesanal foi passando a produto industrializado, quando desenvolveu-se a moderna indústria da construção e como foi a participação do Estado nesse processo.

Dentre as leis mais importantes adicionadas ao Código Civil Brasileiro, desde o início do século vale a pena ressaltar o conjunto mencionado no capítulo anterior, que direta ou indiretamente regulou o desenvolvimento da indústria da construção civil, demonstrando que o Estado passou a participar mais direta e intensamente da questão da habitação popular.

4 - HABITAÇÃO POPULAR - PRODUÇÃO ARTESANAL E CONJUNTO HABITACIONAL

Há indícios de que já no final do século passado havia, instaladas em São Paulo, empresas capitalistas, de certa forma grandes e modernas, empenhadas no ramo da construção civil e, em particular da habitação popular.

Apesar de consideradas todas as iniciativas de produção da habitação popular em massa e em moldes tipicamente industriais, desde as vilas operárias até os conjuntos habitacionais dos antigos Institutos de aposentadoria ou dos atuais conjuntos do BNH ou dos INOCCOPs, a maior parte das casas populares edificadas foi produzida artesanalmente, por iniciativa particular e individual da população.

Na cidade de São Paulo, ou na Região Metropolitana de São Paulo as maneiras de solução do problema da moradia popular variaram desde o encortijamento, a favelização, a auto-construção ou mesmo a construção econômica.

A produção de habitação popular através de soluções coletivas industrializadas, tipo conjuntos habitacionais, quer incorporados por empresas estatais ou para-estatais ou mesmo pela iniciativa privada, representou muito menos, em termos de quantidades produzidas, que as formas individuais como a auto-construção.

Este fato, porém não deve ser visto como uma alternativa pela qual a população optou para solucionar o "problema da habitação". Deve ser investigado, associado ao âmbito da atuação do Estado que, com o rebaixamento progressivo dos salários dos trabalhadores, impede que a maior parte destes consiga pagar aluguéis ou candidatar-se a participar dos créditos do Sistema Financeiro de Habitação (ver "São Paulo 1975 - Crescimento e Pobreza", Edições Loyola - sobretudo capítulos 2, 3 e 4).

Enfim, a questão da habitação tal qual se coloca hoje no país e no caso da cidade de São Paulo, deve ser entendida como gerada no âmbito de uma sociedade de classe onde o processo histórico que desencadeou a divisão social do trabalho, produziu uma população excedente em quantidade alarmante.

As consequências mais diretas desse enorme exército industrial de reserva, foram e são sentidas através do processo de empobrecimento geral da população trabalhadora, abrangendo não somente os segmentos menos privilegiados, mas também aqueles que há tempos atrás detinham condições de vida mais regulares (as chamadas classes médias).

Na questão da habitação o Estado Brasileiro, sobretudo recentemente, atuou no "sentido social", somente para preservar as condições gerais da acumulação capitalista. Mais recentemente, porém, a gravidade da situação que se está atingindo, provavelmente levará o Estado a uma mudança de atitude – atendendo necessidades da Nação – sob pena da viva possibilidade de emergência de movimentos sociais que obtenham esses intentos através da força.

Não resta dúvida que houve uma forte tendência, do início do presente século até hoje, para a construção da casa popular ser abarcada pela grande e moderna indústria da construção civil (quer através do BNH, INOCOOPs, COHABS, Institutos de Aposentadoria ou Montepios criados para tanto) pela via dos conjuntos habitacionais. Porém, à tendência da construção dos conjuntos habitacionais – expressão das formas de monopólio, de economia – contrapõe-se a existência do enorme exército industrial de reserva, cuja maior parcela não consegue hoje, aqui no Brasil, sequer candidatar-se ao financiamento da habitação.

Das máximas propaladas pelo governo, como, por exemplo: "...Para atender à demanda de um milhão de empregos por ano, em grande parte de mão-de-obra não especializada, é preciso manter o crescimento da construção civil" (Pronunciamento do Ministro Mário D. Andreazza – em Ribeirão Preto Congresso Brasileiro de COHABS – 25/07/1979.), extrai-se que a ação deste Estado pretende continuar beneficiando este ramo industrial. O resultado desse "benefício", em termos da construção da habitação popular, provavelmente, será um aumento do número de conjuntos habitacionais limitado pelo número de consumidores potenciais de casas, no preço em que sejam oferecidos. Provavelmente não se desarticularão as outras formas, que ainda funcionam para a construção popular, como a construção artesanal individual, levada a cabo pelo trabalhador e sua família, por mutirões ou por serviços de terceiros num esquema de "construção econômica".

Se entendêssemos que a indústria da construção abarca uma fase anterior à da construção, que é a da produção do material da construção provavelmente encontraríamos aí um setor modernizado, onde a tecnologia desenvolveu-se vertiginosamente e a concentração e centralização de capitais atinge altos níveis.

Qualquer que seja a forma da construção das casas para a população em geral – conjunto habitacional ou produção individual artesanal – ou das grandes obras da engenharia civil, o movimento de monopolização na área de material de construção continuará existindo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMANAQUE PAULISTANO (1904). SP.
 ALMANAQUE ILUSTRADO DE SÃO PAULO (1902).
 CAMARGO, CÂNDIDO PROCÓPIO F. et alli (1976) – São Paulo, 1975 – Crescimento e Pobreza. SP, Edições Loyola.
 CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO (1979) – SP, Edição Saraiva.
 COSTA, RUBENS VAZ DA (1972) – Desenvolvimento e crescimento urbano no Brasil. RJ, BNH.
 DEUTSCHER, I () As raízes da Burocracia. Cadernos: O Homem e a sociedade, Edit. Porto-Portugal – 2ª. edição.
 GORZ, ANDRÉ (1976) – Divisão social do trabalho e modo de produção capitalista. Porto, Publicações Escorpião.
 JORGE BECHER & CIA (1882) – Almanach de São Paulo para o ano de 1883. SP – Jorge Bécher & Cia.
 JORNAL “O ESTADO DE SÃO PAULO – Almanaque D’O Estado de São Paulo – 1896–1940.
 MANDEL, E. (1977) – Teoria Marxista do Estado, Lisboa, Edições Antídoto.
 MARSHALL, T.H. (1967) – Cidadania, classe social e status. RJ, Zahar.
 MARTINS, C.E. (1977) – Estado e capitalismo no Brasil. SP, Hucitec-Cebrap.
 PORTELLI, H. (1977) – Gramsci e o bloco histórico. RJ, Paz e Terra.
 POULANTZAS, NICOS (1969) – Poder político y clases sociales en el estado capitalista. México, Siglo XXI.
 RANGEL, INÁCIO (1979) – Síndrome da recessão brasileira. Encontros com a Civilização Brasileira, 16:
 SANTOS, MILTON (1978) – Pobreza urbana. São Paulo/Recife, Hucitec/UFPE/CNPU.
 SEPLAN – Sec. Ec. e Planej. do Estado de São Paulo (1978) – Aspectos estruturais do desenvolvimento da economia paulista: construção civil. SP–SEPLAN.

RESUMO

Este texto estuda as tentativas de resolução do problema da habitação popular em São Paulo desde o início do Século XX. Analisa, também, as características da atuação-intervenção do Estado na questão da habitação; o crescente processo de organização, complexidade e centralização do mesmo, ao mesmo tempo em que ocorre a multiplicação das Instituições estatais que visam “o atendimento das necessidades básicas da população”, seja legislando, seja investindo diretamente no setor de construção de habitação popular.

ABSTRACT

This paper attacks the resolution efforts of lodging popular problems in São Paulo City, since the beginnings of the 20 th Century. It analyses the characteristics of the State action in lodging question; the increasing State's organization process, complexity and centralization that takes place at the same time there is a multiplication of State Institutions that seek to satisfy population “basic needs”, wheter legislating or directly investing in building sector of popular lodging.

RÉSUMÉ

Cet étude tient aux tentatives de résolution du problème du logement populaire dans la Ville de São Paulo depuis le début du XXème Siècle. Il analyse aussi les caractéristiques de l'action-intervention d'État au question du logement, le processus croissant de l'organization, complexité et centralization du même, au fur et à mesure que survienne la multiplication des ses Institutions dans le but de “satisfaire les besoins basiques de la population”, voire en légiférant, voire en investissant directement dans le secteur de l'industrie du logement populaire.

