

# De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil

Leonardo da Rocha Botega<sup>1</sup>

**Resumo:** A análise histórica da realidade urbana brasileira, observada do ponto de vista das políticas habitacionais adotadas do período que corresponde do governo Vargas ao governo Collor, demonstra que a lógica da apropriação privada, portanto, a lógica do lucro tem orientado a ação do Estado, tendo sido o principal exemplo desta lógica o Sistema Financeiro de Habitação/ Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), que foi, sem sombra de dúvidas, o principal programa habitacional aplicado no Brasil.

**Palavras-Chave:** Urbanização; Política habitacional; Moradia.

**Abstract:** The historical analysis of the Brazilian urban reality, observed from the point of view of the inhabiting policies adopted from the corresponding period of the Vargas government to Collor government, demonstrates that the logic of the private appropriation, therefore the logic of the profit, has guided the action of the State. The Financial System of Habitation/ National Bank of Habitation (SFH/BNH) has been the main example of this logic, that was undoubtedly the most important applied inhabiting program in Brazil.

**Keywords:** Urbanization; Inhabiting policy; Housing.

*“(...) não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação”. Friedrich Engels. **Contribuição ao Problema da Habitação.***

O presente artigo é parte de um estudo mais amplo realizado pelo autor no Curso de Pós-Graduação em História do Brasil da Universidade Federal de Santa Maria, intitulado “Ocupação da Fazenda Santa Marta em Santa Maria-RS (1991-1993)”. Aqui se pretende fazer uma análise bibliográfica sobre a política habitacional no Brasil no período que corresponde do primeiro governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, até o governo de Fernando Collor de Mello.

Busca-se demonstrar, a partir da análise histórica das políticas urbanas adotadas no Brasil ao longo do período acima citado, que a lógica de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção orientou a ação do Estado, estando, inclusive, acima das próprias necessidades de superar o déficit habitacional das camadas populares gerado pelo processo de urbanização brasileiro.

O processo de urbanização no Brasil esteve amplamente ligado ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu, sobretudo, após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento.

Esta passagem ocorre sem uma ruptura de modelos, ou seja, o modelo urbano-industrial se constitui como modelo hegemônico sem alterar as estruturas originárias do modelo anterior, mantendo uma estrutura

<sup>1</sup> Professor de História. Especialista em História do Brasil e mestrando em Integração Latino-americana pela Universidade Federal de Santa Maria - RS. Contatos: leobotega@brturbo.com.br

agrária baseada no latifúndio e na concentração de renda, fator que será determinante no fenômeno do êxodo rural que irá acompanhar a urbanização brasileira.

Este será um processo em que a população urbana do Brasil saltará de 31,3%, em 1940, para 74,8%, em 1991<sup>2</sup>, a maioria ligada às classes populares, que para a lógica da “*cidade do capital*”<sup>3</sup> não constituem demanda para as políticas urbanas, o que irá gerar um espaço urbano extremamente fragmentado e excludente.

Assim, a exclusão e uma sociedade concentradora de renda serão as marcas de um processo de urbanização brasileiro, onde os olhos dos investimentos estão voltados somente para o capital imobiliário.

No Brasil, o processo de industrialização-urbanização, teve início na passagem do Império para a República, quando o país vinha substituindo a mão de obra escrava pelo trabalho livre, a partir do primeiro surto apreciável de industrialização que ocorre no último decênio do Império.

Nesta época, segundo Viotti da Costa, o Brasil teve aumentado o número de estabelecimentos comerciais: de 200 em 1881, para mais de 600, no último ano da monarquia, a maioria destes situados nas cidades. A partir deste momento o urbano começa a adquirir maior importância na formação sócio-econômica brasileira, como a autora demonstra em outra passagem do texto:

Essa é a época que a cidade começa a suplantar o campo, como universo civilizatório diferente. Aliás, é nessa ocasião que se instaura efetivamente o conflito entre a cidade e o campo no Brasil. As campanhas de opinião pública realizadas nesses tempos simbolizam as tensões crescentes entre o mundo agrário e o mundo urbano em formação. Em certos casos, implicam uma reformulação das relações entre ambos. Essa é a fase da história nacional em que se desenvolvem os debates relacionados aos seguintes problemas: abolição da escravatura, imigração colonizadora e de ‘braços’, livre-cambismo e protecionismo à indústria nascente, a República e a Federação, a grande nacionalização, a separação entre a Igreja e o Estado. Esses são temas da civilização urbana.<sup>4</sup>

Mas mesmo sendo os temas da “civilização urbana” os mais debatidos, a política urbana que se implementou a partir deste momento, e ao longo de toda a República Velha, era voltada para a manutenção do modelo agrário-exportador e intimamente ligada à política do encilhamento. A ordem da política urbana da República Velha era o embelezamento com fim de atrair o investidor estrangeiro.

A cidade do Rio de Janeiro foi o principal exemplo desta política. No início do século XX, a cidade passa por uma intensa reformulação visando a sua modernização, o que para a elite da época significava fazer com que a cidade se alinhasse às grandes cidades européias, passando uma visão de progresso que auxiliaria na captação de investimentos estrangeiros.

Sevcenco nos mostra os resultados desta política:

O resultado mais concreto desse processo de aburguesamento intensivo da paisagem carioca foi a criação de um espaço público central na cidade, completamente remodelado, embelezado, ajardinado e europeizado, que se desejou garantir com exclusividade para o convívio dos ‘argentários’. A demolição dos casarões, a essa altura já quase todos transformados em pensões baratas, provocou uma verdadeira ‘crise de habitação’, conforme a expressão de Bilac, que elevou brutalmente os aluguéis, pressionando as classes populares todas para os subúrbios e para cima dos morros que circundam a cidade.<sup>5</sup>

Assim, as mudanças ocorridas nas cidades brasileiras neste processo de “regeneração” revelavam pela primeira vez a face fragmentária da

<sup>2</sup> IBGE, censos demográficos.

<sup>3</sup> Por “cidade do capital” entendemos a cidade organizada conforme a lógica da formação econômica e social capitalista. Ver: LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

<sup>4</sup> COSTA, Emilia Viotti da. *O progresso e o trabalhador livre*. In: HOLANDA, Sérgio B. (org). **O Brasil Monárquico**. São Paulo: Editora Difel, 1982. p. 313.

<sup>5</sup> SEVCENCO. Nicolau. **A literatura como Missão**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

“cidade do capital”, iniciando a divisão do espaço urbano entre o centro e a periferia. Como resultado deste processo, podemos ver, também, o principal recurso que historicamente as classes populares têm buscado para suprir a crise de habitação, qual seja, a ocupação de terrenos vazios que, no caso do Rio de Janeiro, eram os subúrbios e as encostas dos morros.

O período Getulista, a partir do ano 1930, modificou profundamente a estrutura das cidades brasileiras ao dar início a uma grande industrialização baseada no modelo de substituição de importações, principalmente porque como já vimos, a industrialização vem acompanhada da urbanização. Nesta época tem-se um crescimento da população urbana de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940<sup>6</sup>.

A partir de então o Brasil viveria o seu grande surto de crescimento urbano (e de industrialização também) como podemos ver na Tabela abaixo:

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 1940 A 1991.

Anos	População Urbana	População Rural
1940	31,2%	68,8%
1950	36,2%	63,8%
1960	45,4%	54,6%
1970	55,9%	44,1%
1980	67,7%	32,4%
1991	74,8%	24,5%

Fonte de dados: IBGE, censos demográficos.

Como podemos ver, entre as décadas de 1940 e de 1990 houve um crescimento contínuo da população urbana de 239,74%; tendo crescido 116,02% entre as décadas de 1940 e 1950; 125,41% entre as décadas de 1950 e de 1960, o maior índice registrado durante o período; 123,12% entre as décadas de 1960 e 1970; 121,10% entre 1970 e 1980; e 110,48% entre 1980 e 1991. A análise destes índices demonstra que o ponto culminante deste crescimento ocorrem entre as décadas de 1950 e de 1960, período marcado pelo forte êxodo rural, conseqüência, dentre outros fatores, da forte política de industrialização adotada no governo de Juscelino Kubitschek.

Neste contexto começou-se a pensar os problemas advindos da urbanização de forma mais precisa, principalmente a “crise de habitação” que afetava profundamente as classes populares, mais especificamente as pessoas que deixavam o campo em busca de uma vida melhor na cidade.

Entre as décadas de 1940 e 1960, a política de habitação, mais especificamente da aquisição da casa própria, consistia na oferta de crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) ou por bancos incorporadores imobiliários. A organização de um órgão que centralizasse a política habitacional ocorreu em 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra, quando é criada a Fundação da Casa Popular.

Em 1964, após o Golpe Militar que derrubou o governo João Goulart, o novo governo que se estabeleceu criou o Sistema Financeiro de Habitação juntamente com o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH) com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”<sup>7</sup>. O BNH teve como aporte inicial um montante de 1 bilhão de cruzeiros antigos, e mais um crescimento garantido pela arrecadação compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas do país, o que demonstra que a habitação popular fora eleita um dos “problemas fundamentais” do governo Castelo Branco.

<sup>6</sup> IBGE, censos demográficos.

<sup>7</sup> Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964.

O SFH tem a sua importância aumentada em 1967, já sob o governo de Costa e Silva, quando o BNH recebe a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, o que ampliou significativamente o capital do banco fazendo com que este se tornasse uma das principais instituições financeiras do país<sup>8</sup> e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação. Para termos uma idéia da importância do BNH é só observarmos a soma que constituiu o ativo do Banco em 1974, superior a 30 bilhões de cruzeiros, o que asseguraria a importância das funções e poderes do banco.

O BNH, portanto, teria a priori totais condições de ser o grande impulsionador da superação do déficit habitacional brasileiro durante a ditadura militar. Mas esta não era a realidade revelada já no relatório anual da instituição de 1971, como podemos analisar na observação feita por Bolaffi:

Segundo o relatório anual do BNH de 1971 'os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional' (urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade.<sup>9</sup>

A realidade revelada demonstrava a incapacidade de superação do déficit habitacional por parte do SFH/BNH, o que, se for observado em uma primeira olhada, parecerá extremamente contraditório, afinal de contas como pode um sistema capaz de aferir um montante significativo de recursos para ser aplicado em projetos habitacionais, coordenados e impulsionados pela maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação, se demonstrar ineficiente já nos primeiros anos de existência? A lógica do próprio BNH se encarregou de responder esta questão.

O BNH desde a sua constituição teve uma lógica que fez com que todas as suas operações tivessem a orientação de transmitir as suas funções para a iniciativa privada. O banco arrecadava os recursos financeiros e em seguida os transferia para os agentes privados intermediários. Algumas medidas inclusive demonstravam que havia ao mesmo tempo uma preocupação com o planejamento das ações de urbanização aliada aos interesses do capital imobiliário. Exemplo disto foi à medida que obrigou as prefeituras a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, o que era positivo, mas a condição de serem qualificadas para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo era de que estes deveriam ser elaborados por empresas privadas. Até mesmo as cobranças das prestações devidas estavam a cargo de uma variedade de agentes privados, companhias habitacionais, iniciadores, sociedades de crédito imobiliário, entre outros, que *"além de reterem uma parte dos juros, conservavam os recursos financeiros provenientes das prestações recebidas durante um ano antes de o devolverem ao BNH"*.<sup>10</sup>

Assim, o SFH/BNH era na verdade um eficaz agente de dinamização da economia nacional desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional, fugindo do seu objetivo principal, pelo menos o que era dito, de ser o indutor das políticas habitacionais para superação do déficit de moradia.

Bolaffi nos mostra que este objetivo não era precisamente a prioridade deste sistema, afinal *"tudo indica (...) que o 'problema da habitação' (...) apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a*

<sup>8</sup> Em 1969, o BNH era o segundo maior banco em termos de recursos disponíveis, ficando atrás somente do Banco do Brasil.

<sup>9</sup> BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema*. IN: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. p.53.

<sup>10</sup> Idem, ibidem, p.54.

*solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural*<sup>11</sup>.

Qual seria este problema? Conter e reduzir as pressões inflacionárias que afetavam o Brasil profundamente no final do governo João Goulart, ativando a construção civil. Quando, a partir de 1967, a economia brasileira foi reativada, a construção civil foi substituída em sua função de acelerador da economia pela indústria de bens de consumo durável, especialmente, a indústria automobilística.

Este fato fez com que o BNH reorientasse seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo, deixando de lado a construção de habitações populares. Maricato, baseado nos pronunciamentos da direção do próprio BNH em janeiro de 1975, onde foi anunciada a reformulação do financiamento, fixa em cinco salários mínimos a renda limite para se tornar um beneficiário dos financiamentos do banco, o que excluía, portanto, a maioria da população assalariada que era a principal afetada pelo déficit habitacional.<sup>12</sup>

Kowarick confirma a idéia:

(...) é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.<sup>13</sup>

Kowarick relaciona, ainda, o montante de recursos destinados com o seu destino afirmando que *“o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a família com rendimentos superiores a 12 salários mínimos”*, assim como explica o autor:

(...) o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) – como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas.<sup>14</sup>

Apesar de ter o seu objetivo desvirtuado (pelo menos o que era dito com tal), esta não foi a principal razão para a extinção do SFH/BNH pelo governo Sarney. As razões para esta extinção devem ser buscadas a luz do próprio funcionamento deste que se revelou frágil com relação às flutuações macroeconômicas dos anos 80.

Santos observa justamente esta questão:

(...) o desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS<sup>15</sup> e do SBPE<sup>16</sup> e o grau de inadimplência dos mutuários. Em outras palavras, essa dependência significava que, apesar da sofisticação do seu desenho, o SFH, como de resto qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações econômicas que afetassem estas variáveis (...).

Talvez a principal (dadas as suas implicações políticas) entre as vulnerabilidades do SFH fosse o fato de que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Idem, ibidem, p.47.

<sup>12</sup> MARICATO, Ermínia. **A política habitacional durante o regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987. p.85.

<sup>13</sup> KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.p.50.

<sup>14</sup> Idem, ibidem, p.69.

<sup>15</sup> Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço.

<sup>16</sup> Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

<sup>17</sup> SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999. p.12.

Portanto, o SFH/BNH não resistiu a grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil principalmente nos primeiros anos da década de 1980, onde a inflação atingirá índices de 100% ao ano em 1981 e em 1982 (a partir de então não cessará de crescer mais chegando aos 1770% em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema.<sup>18</sup>

Assim, a inadimplência aumentará significativamente no início dos anos 1980, como se observa na Tabela 2:

**TABELA 2 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE INADIMPLENTES DO SFH NO PERÍODO 1980/1984 (EM PORCENTAGEM DOS FINANCIAMENTOS)**

Ano	Até Três Prestações em Atraso	Mais de Três Prestações em Atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: Santos (1999).

Isto explica o fenômeno do Movimento dos Mutuários da casa própria, na sua maioria ligados à classe média brasileira, que buscavam renegociar as suas dívidas, que apesar de não constituir de forma alguma um movimento social organizado marcou profundamente os anos 1980.

Além da inadimplência um outro fenômeno que devemos considerar como um dos responsáveis pela ineficiência do SFH/BNH foram os constantes casos de corrupção verificados ao longo de sua existência. Nesse sentido, é importante especificar o próprio Movimento dos Mutuários, pois ao lado de setores que perderam o seu poder aquisitivo com a forte recessão e a crescente inflação que dominou o país após o fracasso do Milagre Econômico, também, havia aqueles que se utilizaram da inadimplência como uma forma de mascarar práticas de corrupção.

Tentando resolver o problema o governo Sarney tomou uma medida que acabou se mostrando ineficaz, a concessão de um elevado subsídio para os mutuários do sistema em 1985. Seria a última tentativa de segurar um sistema que se mostrava falido.

Portanto, esta foi a conjuntura vivenciada no Brasil, no tocante à habitação, quando, a partir do Decreto nº 2 291 de 21 de novembro de 1986, o presidente José Sarney decretou o fechamento do Banco Nacional de Habitação. Este acabou sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema.

Abria-se uma nova etapa para a política urbana e habitacional brasileira caracterizada por uma forte confusão institucional provocada por constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

Segundo Santos:

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como

<sup>18</sup> GREMAUD, Amaury P. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1996. p.212.

o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.<sup>19</sup>

Como conseqüência desta confusão, tivemos o fortalecimento de programas alternativos do SFH, destacando-se o Programa Nacional de Mutirões Comunitários voltado a famílias com renda inferior a três salários mínimos. Com um bom aporte de recursos a fundo perdido este programa propunha financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais, mas a ausência de uma política clara para o programa acabou levando-o ao fracasso, avaliando o programa conclui-se que menos de um terço do previsto acabou sendo executado.

Podemos aliar a isto ainda o forte desmanche na área social do Sistema Financeiro Habitacional, juntamente com o enfraquecimento das COHAB's (Companhias Estaduais de Habitação), *“principais responsáveis pelo atendimento às demandas do SFH até então”, que “tiveram seus financiamentos bastante restringidos pelo governo central, a pretexto de contribuir para diminuição do endividamento de estados e municípios com a União”*. Isto fez com que as COHAB's *“passassem de agentes promotores (tomadores de empréstimos do FGTS e executores de obras) a meros órgãos assessores, diminuindo assim a capacidade de atuação dos estados e municípios na questão habitacional”*.<sup>20</sup>

Em 1990, assumiu a presidência Fernando Collor de Mello, após a primeira eleição para presidente pós-ditadura militar, e as políticas brasileiras passam a ter uma forte orientação rumo ao neoliberalismo<sup>21</sup>, o que acabou aprofundando o quadro de crise da área habitacional.

Os principais programas de habitação passaram, com a extinção do Ministério do Interior, para o controle do Ministério da Ação Social. Entre estes podemos destacar o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias através da contratação de empreiteiras privadas. Novamente um programa habitacional estava direcionado ao capital imobiliário privado. Em pouco tempo este prazo alongou-se por mais de dezoito meses, o custo médio foi bem superior ao previsto, a meta acabou diminuindo de 245 mil para 210 mil casas, e para piorar a situação o plano não conseguiu os percentuais de recursos necessários.<sup>22</sup>

Assim, enquanto o governo Collor começava a era neoliberal, o Brasil chegava há um número de 60 milhões de cidadãos de rua, em uma realidade no qual 55,2% das famílias que se encontravam em déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos<sup>23</sup>.

Dessa forma vemos que a experiência das políticas habitacionais no Brasil parece confirmar as idéias de Lefebvre quando afirma:

O setor imobiliário se torna tardiamente, mas de maneira cada vez mais nítida, um setor subordinado ao grande capitalismo, ocupado por suas empresas (industriais, comerciais, bancárias), com uma rentabilidade cuidadosamente organizada sob a cobertura da organização do território. O processo que subordina as forças produtivas ao capitalismo se reproduz aqui, visando à subordinação do espaço que entra no mercado para o investimento dos capitais, isto é, simultaneamente o lucro e a reprodução das relações de produção capitalista.<sup>24</sup>

Assim, a análise histórica da realidade urbana brasileira, observada do ponto de vista das políticas urbanas adotadas, demonstra que, desde a adoção da política do encilhamento, a lógica de subordinar a política urbana

<sup>19</sup> SANTOS, op. cit., p.19.

<sup>20</sup> Idem, ibidem, p.20.

<sup>21</sup> O neoliberalismo tem como pressuposto básico a contrariedade a intervenção do Estado na economia, propondo um Estado mínimo onde os serviços são regulados pelo mercado. Ver: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. .

<sup>22</sup> SANTOS, op.cit., p.21.

<sup>23</sup> Estes dados foram extraídos do Censo que o IBGE realizou em 1991.

<sup>24</sup> LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.p.163.

## Dossiê Cidades

e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção tem orientado a ação do Estado. Esta lógica tem se demonstrado ao mesmo tempo uma forte fonte de lucro para o capital imobiliário e extremamente incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada, que tem na falta de moradia uma de suas características principais.