UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

HIGOR RAFAEL DE SOUZA CARVALHO

HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NO MÉXICO

**NOTAS SOBRE TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS
E NA PRODUÇÃO DE MERCADO DA MORADIA**

SÃO PAULO
2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

HIGOR RAFAEL DE SOUZA CARVALHO

HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NO MÉXICO

**NOTAS SOBRE TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS
E NA PRODUÇÃO DE MERCADO DA MORADIA**

SÃO PAULO
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail do autor: higorrafael@gmail.com

Carvalho, Higor Rafael de Souza

C331h Habitação social no Brasil e no México: notas sobre transformações nas políticas e na produção de mercado da moradia / Higor Rafael de Souza Carvalho. -- São Paulo, 2016. 156 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP.

Orientadora: Raquel Rolnik

1.Habitação 2.Financeirização 3.Política habitacional 4.Habitação social I.Título

CDU 711.58

HIGOR RAFAEL DE SOUZA CARVALHO

HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NO MÉXICO

**NOTAS SOBRE TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS
E NA PRODUÇÃO DE MERCADO DA MORADIA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO, APRESENTADA A FACULDADE DE ARQUITETURA
E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM ARQUITETURA E URBANISMO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: HABITAT

ORIENTADORA: PROFA. DRA. RAQUEL ROLNIK

SÃO PAULO

2016

Dedicatória

Dedico não apenas este trabalho, mas os esforços até aqui empreendidos:

À memória de Joaquim Carvalho da Silva, o Seu Joaquim, homem generoso que trabalhava como gari na Praça Cornélia, e com quem compartilhávamos a vontade – e o medo – de aprender a ler; à memória de Maria da Conceição, a Dona Maria, que ao conciliar a costura com o cuidar de quatorze filhos, nos permitiu a vida.

À Benedita Silva Souza, a Dona Dita, que trocou os espinhos das lavouras de algodão por aqueles das roseiras urbanas; ao Benedito Belmiro de Souza, o Seu Dito, que tanto me ensinou sobre o lutar pela vida, neste último ano;

A elas, eles, meus avós, aos meus pais e a todos os meus familiares os quais, como grande parte das famílias latinoamericanas, quase sempre construíram suas casas – e nossas cidades – com o trabalho de suas próprias mãos.

Agradecimentos

À minha família, que nas situações acadêmicas e profissionais mais adversas não deixou de me apoiar e de estar presente.

À Profa. Dra. Raquel Rolnik, pelo estímulo à retomada da pesquisa no âmbito da pós-graduação da FAU USP, pela orientação cuidadosa e pelo constante intercâmbio de ideias nesses últimos quatro anos.

Às Profas. Dras. Mariana Fix e Lucia Shimbo pelas preciosas contribuições durante a banca de qualificação e pelas sugestões de leitura.

Às e aos docentes da FAU USP que me permitiram aprofundar meus conhecimentos teóricos sobre planejamento urbano. Agradecimento especial ao Prof. Dr. Paulo Cesar X. Pereira, por ter me apresentado marco teórico importante para este trabalho.

À Prefeitura de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo, que através das importantes missões confiadas, permitiram meu amadurecimento, tanto pessoal, político e profissional, quanto de minhas reflexões acadêmicas. Agradecimento especial ao Chico Macena, ao Nabil Bonduki, ao João Sette Whitaker e à Tereza Herling.

Às coordenadoras e coordenadores que tive nos ambientes de trabalho durante este período, que compreenderam minha necessidade de tempo para participação em congressos acadêmicos, finalização de artigos e da própria dissertação. Lembrança especial ao Kazuo Nakano, ao Edu Martini, ao Willian Fernandes e à Chaia Schainer. Aos colegas de trabalho da Prefeitura e da Câmara, pelo apoio quando foi necessário.

Às amigas, aos amigos que estiveram presentes comigo nestes três anos de mestrado, por toda a troca. Lembrança especial à Lea Tosold, à Márcia Hirata, à Renata Bessi, ao Santiago Navarro, à Luciana Romão, à Márcia Terlizzi, ao Daniel Ávila, à Joyce Reis, ao Weber Sutti, ao Gabriel Fernandes, à Natália Gaspar, ao Pedro Nakamura, à Carolina Laiate, à Luciana Romão, à Renata Siqueira, ao Vitor Nisida, ao Álvaro Pereira. Às amigades não citadas aqui, mas que igualmente contribuíram para com meu ânimo, meu reconhecimento e carinho sinceros. Aos amigos que me ajudaram na reta final, em especial à Mônica Nogara, à Laura Lourenção, à Taís Tsukumo, à Márcia Terlizzi, à Vera Cotrim, ao Julien Mirada, à Andrea de Paiva. À querida Luiza De Carli, pelo apoio e pela bonita diagramação. À super Luciana Romão, que me ajudou na revisão enquanto também finalizava sua dissertação.

Às amigas e aos amigos que me apoiaram na pesquisa de campo no México, um recuerdo especial ao Santiago Navarro, ao Beto Paredes, à Cathy, à Lígia Villajuana, à Edna Vega, à Laura Itzel Castillo, à Dulce Cruz, à Marjorie Aublanc.

Às/aos docentes Edith Huerta, Alicia Ziccardi, Peter Ward, Manuel Aalbers pela demonstração de interesse que me estimulou na condução dessa pesquisa.

Àquelas e àqueles que me concederam entrevistas importantes para a compreensão da questão da moradia no México e no Brasil.

À vida, sempre tão generosa, e a todas e todos aqueles que me inspiraram nesta redação. Meus mais sinceros agradecimentos!

Resumo

Esta dissertação se propõe a fazer um estudo comparado entre a forma de produção de mercado da habitação social no Brasil e no México, com o objetivo de identificar quais as semelhanças e diferenças entre a política brasileira vigente e a mexicana, que inspirou aquela. Para análise teórica e empírica, o estudo parte da observação de três categorias de agentes atuantes na produção da casa como atividade capitalista: o Estado, o capital imobiliário e o capital financeiro. É de interesse desta pesquisa a compreensão das transformações que ocorreram nessas esferas, nestes países, desde a montagem das primeiras políticas de habitação de impacto na escala nacional (década de 1960 e 1970) até aquelas mais atuais, já em um contexto de ascensão do neoliberalismo e da mundialização dos capitais (1990 aos anos 2000), relacionando as modificações nas estruturas produtivas com as mudanças ocorridas no campo político e econômico internacional. Para tanto, a pesquisa busca compreender como ocorreu, historicamente, a formação da propriedade privada da terra, o processo de urbanização dos territórios analisados, como se desenvolveu a problemática habitacional e a estruturação dos agentes privados da produção imobiliária nos dois países. As configurações mais atuais também serão analisadas, como o desenvolvimento de uma política de crédito e subsídios diretos para aquisição da moradia de interesse social produzida por agentes de mercado, a criação de um mercado secundário de hipotecas, e a abertura de capital das incorporadoras. Por fim, a pesquisa apresenta um quadro comparativo de similaridades e diferenças entre a produção e a política habitacional de interesse social nos dois países, apontando, também, para os limites da prática recente.

PALAVRAS-CHAVE:

habitação social – financeirização – Brasil – México – política habitacional

Abstract

Social Housing in Brazil and México: remarks on changes in policies and social housing production market.

This dissertation aims to create a study comparison between market production of social housing in Brazil and in Mexico. The purpose is to identify the similarities and differences between the Brazilian and Mexican current social housing policy, since the Mexican one served as inspiration for the creation of the Brazilian one. To analyse theoretically and empirically, this study starts from the observation of three main agents that influence housing production as a capitalist activity: the State, the real estate capital and the financial capital. This research aims to comprehend the transformations that happened on these areas in such countries, from the creation of the first social housing policy on a national scale (on the 1960's and 1970's) to the recent ones, already in a context of neoliberalism and capital globalization (from the 1990's to 2000's), relating the changes on productivity structures with the changes that happened on the political and economic international field. To do so, the research intends to understand the origins of private property and the urbanization process in the countries analysed on this study, how the housing problems developed and how the private agents in real estate production structuration developed in both countries. The most recent configurations will also be analysed, like the development of the credits and subsidies policy to direct social housing acquisition, the creation of a secondary mortgage market, and the property developer companies' capital opening. Finally, the research presents a comparative frame of similarities and differences between social housing production and social housing policy in both countries pointing to the limits of both current practices.

KEY-WORDS: social housing – financialization – Brazil – Mexico – social housing policy

Résumé

Logement social au Brésil et au Mexique: notes sur les transformations dans les politiques et la production du marché de l'habitat

Cette recherche se propose de faire une étude comparée entre la forme de production de du logement social au Brésil et au Mexique, avec l'objectif d'identifier quelles sont les similitudes et différences entre les politiques Mexicaines et Brésiliennes actuelles, celle-ci étant inspirée sur celle-là. Comme points d'analyse théorique et empirique, l'étude part de l'observation de trois catégories d'acteurs dans la production de l'habitat comme activité capitaliste : l'Etat, le capital immobilier et le capital financier. Cette recherche s'attache à la compréhension des transformations qui ont eu lieu dans ces domaines et ces pays, depuis le montage des premières politiques d'habitat à échelle nationale (dans les années 1960 et 1970) jusqu'aux plus récentes, dans un contexte de montée du néolibéralisme et de la mondialisation des capitaux (des années 1990 aux années 2000), tout en liant les évolutions dans les structures de production avec les changements ayant lieu dans les champs politiques et économiques internationaux. Cette recherche met en évidence l'apparition et l'évolution dans le temps, de la formation de la propriété privée des terres et du processus d'urbanisation des territoires analysés et, comment s'est développée la problématique du logement et la structuration des agents privés de production immobilière dans les deux pays. Les plupart des configurations actuelles seront également examinés, comme le développement d'une politique de crédit et des subventions directes pour l'acquisition de logements d'intérêt social, développées par les acteurs du marché, la création d'un marché hypothécaire secondaire et l'introduction en bourse des gros promoteurs immobiliers. Enfin, la recherche présente un tableau comparatif des similitudes et des différences entre la production et la politique du logement d'intérêt social dans les deux pays, tout en soulignant les limites des pratiques actuelles.

MOTS CLÉS: habitat social – financiarisation – Brésil – Mexique – politiques du logement

Resumen expandido

Vivienda social en Brasil y México: notas sobre cambios en las políticas y en la producción de mercado de la vivienda

Esta tesis de maestría propone hacer un estudio comparativo entre la forma de producción del mercado de la vivienda social de Brasil y México, con el objetivo de identificar cuáles son las similitudes y diferencias entre la política brasileña vigente y el modelo mexicano que ha inspirado a Brasil.

Para el análisis teórico y empírico, el estudio parte de la observación de las tres categorías de agentes activos en la producción del hogar como una actividad capitalista: el Estado, el capital inmobiliario y el capital financiero. Es de interés en esta investigación, la comprensión de las transformaciones que se produjeron en estas tres esferas, tanto en Brasil como en México. El periodo que abarcamos es desde la implementación de las políticas de vivienda de primer impacto a escala nacional (1960 y 1970) hasta las más actuales, ya en un contexto de ascensión del neoliberalismo y de la globalización del capital (1990 a 2000), correlacionando las modificaciones en las estructuras productivas con los cambios en el campo político y económico internacional. Por tanto, la investigación apunta a comprender cómo ocurrió, históricamente, la formación de la propiedad privada de la tierra, el proceso de urbanización de los territorios analizados, cómo se ha desarrollado el problema de la vivienda y la estructuración de los agentes privados de la producción inmobiliaria en ambos países. Las configuraciones más actuales también será analizadas, tales como el desarrollo de una política de crédito y subvenciones directas para la compra de la vivienda de interés social producida por los agentes del mercado, la creación de un mercado secundario de hipotecas y la apertura del capital de desarrollo inmobiliario. Por último, la investigación presenta un cuadro comparativo de las semejanzas y diferencias entre la producción y la política de vivienda de interés social en los dos países, señalando, además, los límites que presenta la práctica reciente.

La estructura de la tesis de maestría

Este trabajo se divide en cuatro capítulos, además de esta presentación y sus notas finales. En el capítulo 1, traemos al debate algunos elementos fundamentales para comprender la evolución del mercado de la vivienda, como las formas de tenencia de la tierra, los procesos históricos de constitución de la propiedad privada y la ideología de la casa propia. También presentamos un panorama de la aparición del tema de la vivienda en cada uno de los países a partir de un breve análisis sobre el proceso de urbanización e industrialización de Brasil y de México. Buscamos identificar las diferencias históricas que eventualmente configuran las diferentes bases de desarrollo social, económico y político. En esta breve descripción, señalaremos también las primeras tentativas del Estado brasileño y mexicano para hacer frente a la creciente necesidad de vivienda de su población, cada vez más urbana. Por último, proyectamos un panorama de la situación de las viviendas en los dos países, con diagnósticos cualitativos y cuantitativos.

Nos hemos apoyado en cierta literatura específica, en el capítulo 2 buscamos retomar los fundamentos teóricos para la discusión sobre la forma de producción del mercado de la vivienda, destacando el papel desempeñado por tres categorías de agentes: el Estado, el capital inmobiliario y capital financiero. Clasificamos estos agentes según el tipo de control que ejercen en el circuito de producción del mercado de viviendas. Nuestra idea con este capítulo es poder fundamentar el análisis y avanzar en los conceptos que serán expuestos a lo largo de los otros dos capítulos.

En los capítulos que siguen, buscamos narrar, teórica y empíricamente, la formación y la transformación que se produjo en las tres categorías de agentes antes mencionadas: el Estado (a través del montaje y de la transformación de las políticas y sistemas para la producción de vivienda pública y financiación de vivienda de interés social); el capital inmobiliario (en el proceso histórico de la estructuración del mercado y consolidación de empresas constructoras y desarrolladoras, pero también por los cambios en este segmento por la llegada de

nuevos agentes – el capital financiero); y el capital financiero propiamente dicho, dentro de la nueva coyuntura político-económica internacional, que aparece en la última década como nuevo agente de control de las relaciones de producción de vivienda.

Capítulo 3, por lo tanto, cuando se relata sobre las experiencias que se han producido en los dos países entre las décadas de 1960 y 1980, se refleja el panorama de la formación de las primeras iniciativas a escala nacional promovidas por el Estado brasileño y mexicano, sobre el asunto de la vivienda. Veremos también la aparición de las primeras empresas en el ámbito de la construcción de viviendas y como estas fueron fundamentales para la estructuración del capital productivo e inmobiliario, accionando el agente público, y el Estado.

En el capítulo 4 se abarcan las transformaciones más recientes que se harán efectivas en el sistema de producción de vivienda de interés social en estos países, relativas a la situación internacional, como el ascenso del neoliberalismo a finales del año 1980 y la expansión del capital financiero en la producción del espacio, manifestada con mayor claridad a partir del año 2000.

Por último, en las notas finales, presentaremos nuestras conclusiones, destacando las similitudes y diferencias entre los dos países identificados en este tema.

PALABRAS CLAVE:

Vivienda social – financiarización – Brasil – México – política de vivienda

Lista de figuras

Figura 1	Autoconstrução nas bordas da Cidade do México	45
Figura 2	Centro Urbano Presidente Alemán, o primeiro conjunto de habitação social da Cidade do México	48
Figura 3	Inadequação habitacional em assentamento irregular no município de São Paulo.....	51
Figura 4	COHAB Itaquera, São Paulo – habitação social financiada pelo BNH.....	78
Figura 5	Colónia INFONAVIT em Iztacalco, Cidade do México, construída nos anos 1970	81
Figura 6	Habitação produzida em série na periferia da Cidade do México.....	125
Figura 7	Casa nova abandonada em conjunto habitacional construído em área desértica no Estado do México. Nota-se aviso de cobrança anterior à execução hipotecária.	133
Figura 8	Conjunto habitacional de interesse social de promoção privada, financiado por FOVISSSTE, INFONAVIT e SOFOLES hipotecárias. Localizado a cerca de 60km ao norte da Cidade do México.	135
Figura 9	Tipologia produzida no conjunto supracitado, de promoção privada e financiado pelo INFONAVIT, FOVISSSTE e SOFOLES hipotecárias.....	135
Figura 10	Empreendimento de habitação social produzido através do programa MCMV em Manaus.	135

Lista de Gráficos

Gráfico 1	México: população total e urbana no século XX.....	43
Gráfico 2	Brasil: população total e urbana no século XX.	43
Gráfico 3	INFONAVIT: créditos à demanda concedidos entre 1972 e 1989.	82
Gráfico 4	Brasil – SFH – concessão de crédito habitacional via FGTS e SBPE entre 1970 e 1986.	82
Gráfico 5	INFONAVIT: evolução (1973 a 1995) dos percentuais de concessão de créditos em dois grupos de linhas creditícias: I; II a IV.....	104
Gráfico 6	Brasil: Habitação – Unidades financiadas pelo FGTS e SBPE de 1980 a 2002.....	106
Gráfico 7	México: créditos hipotecários para aquisição de moradia concedidos pelo setor público e privado (incluindo securitizações).....	113
Gráfico 8	Variação (2000 a 2005) das fontes de recursos que compunham o INFONAVIT.....	122
Gráfico 9	América Latina: proporção dos ativos financeiros negociados no mercado financeiro da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.....	123
Gráfico 10	INFONAVIT: total de créditos habitacionais concedidos por ano.....	124

Lista de tabelas

Tabela 1	Empréstimos outorgados pelo Banco Mundial ao governo mexicano, destinados a programas de desenvolvimento urbano e habitação, 1971-1989.	88
Tabela 2	Casa nova abandonada em conjunto habitacional construído em área desértica no Estado do México.....	133

Lista de siglas e abreviações

ABECIP: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

AID: Agencia Internacional de Desenvolvimento

ALCA: Área de Livre Comércio das Américas

AFORES: Administradoras de Fondos para el Retiro

ARENA: Aliança Renovadora Nacional

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB: Banco do Nordeste do Brasil

BNDE: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

BNH: Banco Nacional da Habitação

CEDEVIs: Certificados de Vivienda

CEF, Caixa: Caixa Econômica Federal

CMN: Comitê Monetário Nacional

COHABs: Companhias de Habitação

CONAFOVI: Comissão Nacional de Suporte à Habitação

CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CRI: Certificados de Recebíveis Imobiliários

DGHP: Dirección General de la Habitación Popular

FAR: Fundo de Arrendamento Residencial

FCP: Fundação Casa Popular

FCVS: Fundo de Compensação de Variação Salarial

FDS: Fundo de Desenvolvimento Social

FED: Federal Reserve

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FII: Fundos de Investimento Imobiliário

FHP: Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares

FMI: Fundo Monetário Internacional

FOGA: Fondo de Garantia y Apoyo a los Creditos para la Vivienda

FONAEVI: Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda
FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IAP: Instituto de Aposentadoria e Pensão
IH: Índice HABITA
IMSS: Instituto Mexicano de Seguridad Social
INDECO: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INV: Instituto Nacional de la Vivienda
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado
MAS: Ministério de Ação Social
MBES: Ministério de Bem-Estar Social
MBSs: mortgage-backed securities
MCMV: Programa Minha Casa Minha Vida
NAFTA: Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
ONAVIS: Organismos Nacionais de Vivienda
ONU: Organização das Nações Unidas
OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAN: Partido Acción Nacional
PFV: Programa Financiero de Vivienda
PIB: Produto Interno Bruto
PNHR: Programa Nacional de Habitação Rural
PNR: Partido Nacional Revolucionário
PPS: Partido Popular Socialista
PRI: Partido da Revolução Institucional
PRM: Partido da Revolução Mexicana
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PT: Partido dos Trabalhadores

RMBS: residential mortgage backed securities

SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI: Sociedades de Crédito Imobiliário

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEPURB: Secretaria de Política Urbana

Serfhou: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH: Sistema Financeiro da Habitação

SFI: Sistema Financeiro Imobiliário

SHF: Sociedade Hipotecária Federal

SNH: Secretaria Nacional de Habitação

SOFOLES: Sociedades Financieras de Objeto Limitado

SOFOMES: Sociedade Financeira de Objeto Múltiple

SPVEA: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

V.S.M.G.V.D.F.: vezes do salário mínimo mensal do Distrito Federal mexicano

Sumário

Apresentação	22
A escolha do objeto de estudos e o processo de pesquisa	22
Os limites da pesquisa.....	26
A estrutura da dissertação	28
1 Terra, habitação e cidade no Brasil e no México.....	31
1.1 Terra e propriedade privada	32
1.2 A propriedade privada da casa	38
1.3 Habitação e cidade – a emergência da questão habitacional e urbana no século XX.....	41
1.4 Características sociais, econômicas e necessidades habitacionais – aspectos quantitativos e qualitativos atuais.....	49
2 Agentes e a forma de produção de mercado da moradia	53
2.1 A forma de mercado da produção da habitação e do espaço construído.....	53
2.2 Análise de três categorias de agentes da produção de mercado da habitação	59
2.2.1 O capital imobiliário e os agentes que exercem o controle econômico direto e o controle técnico.....	59
2.2.2 O capital financeiro e o controle econômico indireto.....	66
2.2.3 O Estado como um dos agentes que exercem o controle econômico indireto	69
3 Anos 1960 a 1980: da formulação à crise dos sistemas financeiros habitacio- nais e a estruturação dos agentes privados da produção habitacional.	73
3.1 Formação e estruturação do “Estado” como agente na habitação no Brasil (SFH, BNH) e no México (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, FONHAPO).....	74
3.2 O surgimento dos agentes do controle técnico da produção da moradia no Brasil e no México	93
4 Neoliberalismo, (re-)regulação e transformação das políticas e da produção de habitação social na era da acumulação financeira.....	96
4.1 Anos 1990: neoliberalismo e a preparação do campo habitacional para novos agentes	96
4.2 Anos 2000: as novas políticas de habitação de interesse social, o mercado e o capital financeiro	118
Notas finais	139
Bibliografia.....	146

Apresentação

A escolha do objeto de estudos e o processo de pesquisa

No ano de 2009, diante da iminência da crise econômica internacional, crise iniciada no mercado secundário de hipotecas estadunidense, o governo brasileiro respondeu, entre outras formas, lançando um pacote habitacional como medida anticíclica, vislumbrando evitar impactos da crise externa, aquecer a economia através do setor da construção, gerar empregos e produzir um milhão de unidades habitacionais novas, construídas por construtoras e incorporadoras privadas. A iniciativa, que teria sido sugerida ao Estado pelo próprio capital imobiliário recém associado ao capital financeiro, inspirava-se no modelo de produção de habitação de interesse social mexicano, o qual, de 1992 a 2008, havia sido responsável pela edificação de mais de 4 milhões de unidades habitacionais, em grande parte através de produção privada financiada pelo fundo público¹. O pacote brasileiro em questão é o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que foi implementado naquele mesmo ano. Desde então, e através deste programa, mais de 2,5 milhões de unidades habitacionais foram entregues para famílias com renda mensal bruta de até 5 mil reais² no Brasil.

Foi a partir desse quadro empírico inicial que se estruturou nossa primeira pergunta e motivação de pesquisa: como se configura a política habitacional mexicana que teria inspirado a formulação do pacote habitacional brasileiro, pacote que veio a se consolidar como política única em diversos entes federativos? Quais relações podem ser estabelecidas entre o MCMV e a política habitacional mexicana?

¹ Referimo-nos aqui apenas ao número de unidades produzidas com financiamento do *Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT), principal organismo nacional de financiamento habitacional mexicano. Consideramos, para este cálculo, a concessão de financiamentos à demanda através das cinco linhas de crédito com as quais trabalha a instituição. Ao longo dos anos 1990, como veremos ao longo da dissertação, a produção de mercado realizada com recursos do INFONAVIT passou a se sobrepor sobre as demais linhas de crédito (cf. capítulo 3). Para o cálculo, nos baseamos em tabela disponível em J. Silva-Herzog, *El Infonavit Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, 2014.

² Outras 8,3 milhões de unidades estão em viabilização, incluindo, neste número, unidades com obras concluídas e não entregues (2,9 milhões de unidades), unidades em obras (822 mil unidades), e 4,5 milhões de unidades em preparação e contratação. Dados da Caixa Econômica Federal para dezembro de 2015, disponíveis em: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>, consultado em 20 de fevereiro de 2016.

Diversas pesquisas anteriores, inclusive nossas, apontavam que, como produto de um fenômeno sistêmico, a forma de produção de mercado da moradia, tanto nos países centrais, como naqueles periféricos, estava sendo alterada por transformações ocorridas na conjuntura política e econômica internacional, cada vez mais marcada pela mundialização dos capitais, pela financeirização da economia e pela expansão do capital financeiro sobre o setor habitacional – ainda que, no plano local, essas transformações ocorressem de maneiras distintas. Assim, na hipótese inicial, tanto o MCMV como “seu equivalente” mexicano seriam resultantes locais de um campo de disputa político e econômico que não se restringia às suas fronteiras nacionais.

Desse modo, nosso enfoque inicial era tratar da produção da habitação social pelo capital dentro de um recorte específico sobre a “era da acumulação financeira”, comparando como esses fenômenos aterrissavam nos países estudados a partir dos anos 1990. O projeto de pesquisa inicial, cujo título era *“Abrigar a América Latina? Novas configurações das políticas habitacionais e do mercado residencial na era da acumulação financeira no Brasil e no México”* foi, portanto, montado com este recorte. E para além dos casos brasileiro e mexicano, nossa ideia inicial era estudar também o modelo do Chile, país que ficou conhecido como laboratório das políticas neoliberais na América Latina. Afinal, se o México teria servido de inspiração para a formulação do programa brasileiro, o México teria importado do Chile o modelo de produção de habitação social pelo mercado, intermediada pelo Estado através da concessão de créditos e subsídios diretos à demanda.

Se por um lado a existência deste jogo político envolvendo diversos setores sociais pôde ser confirmada, o mesmo não pode ser dito sobre “o equivalente mexicano” ao MCMV, ao menos não como havíamos imaginado inicialmente. A pesquisa sobre o México logo mostrou que não havia “um programa” habitacional tal como o MCMV, mas um conjunto complexo de instituições, programas e linhas de crédito que foram muito transformadas ao longo de quatro décadas de existência, mas sobretudo a partir de 1992, em decorrência das novas regulamentações políticas pró-mercado (histórico que veremos no capítulo 3 desta dissertação). E, para além da diversidade de suas instituições e políticas, o México se revelou na pluralidade de sua história, de sua cultura, de suas gentes. Seu histórico de colonização havia sido substancialmente distinto do nosso, as formas de propriedade da terra apresen-

tavam configurações jurídicas próprias e, já no século XX, o país tinha passado por uma revolução e por uma reforma agrária, o que nunca aconteceu por aqui. Assim, se achávamos que partiríamos de uma base de comparação mais semelhante entre os países escolhidos do que em estudo anterior – quando comparamos os agentes atuantes no mercado residencial no Brasil e na França (CARVALHO, 2011) – logo percebemos que, ainda que ambos países fossem produto de processos de exploração e espoliação colonial contemporâneos, as sociedades resultantes foram diversas.

Identificadas essas características, percebemos que, se não podíamos comparar o MCMV com um programa específico, podíamos continuar avançando a pesquisa no mapeamento desta rede de agentes públicos e privados que estava revelando uma série de outros aspectos que mostravam não apenas a complexidade do circuito imobiliário no México, mas também alguns paralelismos com o caso brasileiro. Diante disso, consideramos que poderíamos trazer maior contribuição sobre o tema se avançássemos na comparação entre as transformações sofridas pelas políticas e produção habitacionais de interesse social, nos dois países. Para tanto, foi preciso alterar o recorte histórico e retrocedermos cronologicamente para entendermos as origens da sociedade capitalista nos dois territórios, indicando suas especificidades locais e contradições. Ao fim e ao cabo, a relação entre o MCMV e os programas equivalentes no México, nesta pesquisa, deixaram de ser um objetivo fim de investigação, um elemento central da discussão, e passamos a entendê-los como um dos elementos que constituem o processo de transformação política e das estratégias de acumulação dos capitais na esfera da construção. Além disso, cabe dizer que, nos últimos anos, importante carga de reflexões teóricas e empíricas sobre o MCMV foram realizadas, nos dando, assim, respaldo para optarmos por este novo caminho na condução da pesquisa.

Essa parte da pesquisa nos exigiu grande concentração e investimento. As informações disponíveis no Brasil eram raras, as experiências mexicanas eram pouco documentadas, ou ao menos a disponibilidade dessa documentação se fazia pouco presente. Logo, a ideia de estudar também o Chile se mostrou inviável, sobretudo dentro de um programa de mestrado, com recursos temporais e financeiros escassos. A pesquisa de campo realizada no México de 20 de dezembro de 2014 a 03 de fevereiro de 2015, nos permitiu recolher material bibliográfico e empírico inexistente no Brasil; para responder a essas lacunas, consultamos o

acervo de dez bibliotecas, hemerotecas e centros de estudos, realizamos quatorze entrevistas com diversos agentes, fizemos dez visitas de campo em obras de empreendimentos habitacionais de interesse social novos, assim como em ocupações de movimentos de moradia e em edifícios simbólicos da história da habitação social mexicana.

Ao recuo histórico que fizemos para compreender as origens das políticas habitacionais mexicanas, tivemos de retroceder ao mesmo período para analisar o caso brasileiro, alimentando, assim, os capítulos 1 e 3 desta dissertação, o que foi feito sobretudo a partir de revisão bibliográfica – e de nossa vivência pessoal, empírica. Embora os estudos acadêmicos já tivessem consolidado uma literatura sobre o tema através de teses elaboradas a partir do final dos anos 1980, a pesquisa mais referente ao Brasil também era, para nós, parcialmente nova. Questões como a estruturação do Sistema Financeiro da Habitação e políticas anteriores, se já tinham sido por nós estudadas, não estavam suficientemente sistematizadas em nossos estudos. Nesse sentido, a dissertação assumiu também um caráter de registro de um processo de produção do conhecimento do – e para – o próprio pesquisador.

Realizado o recuo histórico, foi preciso compreender como se configuravam Estado, capital imobiliário e capital financeiro em período mais recente, que a sociologia crítica vem chamando de período dominado pela “mundialização de capitais” e pela “nova hegemonia financeira”, que era o recorte inicial do projeto de pesquisa. Foi realizado trabalho empírico e teórico para compreendermos tais transformações. A pesquisa de campo realizada no México também contribuiu muito para avançarmos neste sentido, assim como a pesquisa mais teórica, que continha, em si, uma segunda parte de perguntas e objetivos iniciais de pesquisa.

Desse modo, para além da investigação motivada por uma observação empírica, o segundo grupo de perguntas que nos conduziu neste estudo é de natureza teórica, e estas perguntas emergem de pontos sobre os quais não tínhamos conseguido trabalhar em pesquisas anteriores: como entender a produção da habitação a partir de uma teoria sobre a produção capitalista do espaço, que identifique as relações sociais estabelecidas entre os agentes da produção da casa como mercadoria? Como entender, do ponto de vista teórico, as necessidades de transformação dos circuitos imobiliários e as relações entre os diversos capitais que se reproduzem na esfera da produção habitacional e os interesses de cada um deles ao se vincularem nesses processos produtivos? Como definir o capital financeiro e as

formas que este passa a interferir na produção e na política habitacional nos últimos vinte anos? Para buscar responder a estas perguntas, recorreremos a uma literatura marxista sobre o capital e sobre as formas de produção do espaço construído. Aqui, novamente, não se trata de algo novo; diversos estudos foram elaborados com este enfoque a partir do final dos anos 1970. Contudo, a nova conjuntura econômica e política, com a emergência de novos atores interferindo tanto na produção como na formulação de políticas, nos despertou o interesse por uma releitura desta literatura clássica à luz das novas transformações que se manifestam hoje no campo empírico. O resultado deste trabalho que buscamos construir está apresentado no capítulo 2 desta dissertação, mas também está presente implicitamente nas reflexões que fazemos durante a redação dos demais capítulos.

Os limites da pesquisa

Há de se dizer que a inexistência de um fomento à pesquisa que dê ao mestrando condições de cobrir seus custos de reprodução conduzindo os estudos em regime de dedicação exclusiva, quando o mesmo não dispõe de outras fontes de recursos, impõe uma série de limites à realização da própria pesquisa. Por isso, e contraditoriamente, conciliar pesquisa acadêmica com trabalho assalariado profissional, se por um lado elimina a disponibilidade do tempo integral para a pesquisa, por outro, se apresenta como condição para a continuação dos estudos. Essa foi a primeira dimensão que nos fez tentar conciliar a condução do mestrado com a atividade profissional na maior parte dos últimos três anos. A outra dimensão refere-se mais à conjuntura política favorável que a cidade experimentou para a formulação de políticas públicas progressistas de desenvolvimento urbano nos últimos anos e às oportunidades de atuação, enquanto urbanista³, que nos foram confiadas. Pareceu-nos importante ocuparmos estes espaços, como uma forma de retribuir, para além da atividade acadêmica, o investimento social que nos havia sido feito ao longo de quase toda nossa formação educacional, majoritariamente cursada em escolas públicas.

³ Neste período, trabalhamos ativamente na revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em diversos projetos de lei sobre política habitacional, bem como na equipe de reestruturação da Secretaria Municipal de Habitação, nos últimos dois meses.

É importante destacar, contudo, que ainda que tenhamos conciliado trabalho assalariado com a pesquisa acadêmica, não nos furtamos da responsabilidade de conduzir a pesquisa de mestrado com grande prioridade, o que pode ser testemunhado pelas atividades acadêmicas e pelos investimentos realizados nos últimos três anos⁴.

Essa conjuntura de fatores determinou, contudo, uma série de limitações à realização da pesquisa. A primeira delas refere-se à já anunciada escassez de tempo para pesquisa, além da própria restrição da curta duração do mestrado, em seus três anos de duração máxima.

Em relação ao conteúdo, uma das principais limitações a este estudo foi a dificuldade que encontramos em entrevistar os agentes privados da produção, isto é, os representantes do capital imobiliário (as construtoras e incorporadoras) e do capital financeiro (investidores, fundos imobiliários, gestores de carteiras...). No Brasil, conseguimos entrevistar apenas uma das grandes incorporadoras nacionais e uma construtora que atua fortemente no programa Minha Casa, Minha Vida, nas faixas 1 e 2. No México, não conseguimos estabelecer um diálogo com representante oficial de qualquer construtora ou incorporadora, apenas com poucos profissionais que já trabalharam em duas das principais incorporadoras do país. Essa dificuldade revelou-se importante, uma vez que não conseguimos sanar a lacuna sobre o comportamento destes agentes, sobretudo aqueles que são de capital fechado e que, portanto, não possuem uma política de transparência que é obrigatória para empresas de capital aberto. Também não conseguimos mapear de maneira exaustiva as justificativas pelas quais as empresas decidem abrir capital ou permanecerem de capital fechado. Ainda, no México, não conseguimos investigar suficientemente como se estrutura o capital imobiliário para segmentos de média e alta renda, uma vez que, lá, as maiores empresas do setor da construção civil são justamente as imobiliárias produtoras de habitação social – informações deste tipo seriam importantes para compormos um entendimento sobre o setor da promoção imobiliária como um todo, ainda que o foco da pesquisa seja na produção habitacional de interesse social, pelos agentes de mercado.

4 Ao longo do mestrado, cursamos um número de disciplinas maior do que o mínimo exigido pela instituição, escrevemos, apresentamos e publicamos três artigos em congressos internacionais de temas correlatos à pesquisa, organizamos uma mesa de discussão sobre o tema em um congresso internacional de estudos latino-americanos, recebemos o convite para a publicação de um capítulo de livro, realizamos uma pesquisa de campo no México durante férias profissionais, realizamos dezenas de entrevistas, além de termos feito levantamento bibliográfico em diversas bibliotecas, centros de estudos e livrarias mexicanos, permitindo reunir material para este e futuros estudos sobre o tema. Também vale dizer que tivemos de nos lançar aos estudos da língua espanhola, que nos parecia condição para a realização desta pesquisa.

Tentamos estabelecer contato com representantes de bancos multilaterais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, sem sucesso. Poderia ter sido esclarecedora a entrevista com essas instituições para compormos um mapa da influência destes agentes na reformulação das políticas públicas nos países estudados, por exemplo.

Nesta pesquisa, também não foi possível escrever sobre categorias de agentes que são fundamentais na produção de mercado da moradia: a força de trabalho e os proprietários de terra (para além da terra enquanto propriedade privada incorporadora, análise que, de fato, fazemos no capítulo 2), o que nos permitiria construir uma leitura completa dos “mistérios do processo social de produção” (MARX, 2008: 1077) a partir da fórmula trinitária. Isso se deve ao recorte que escolhemos adotar para a pesquisa, diante das restrições e limitações supracitadas, além da dificuldade em obter dados dessa natureza. Ainda, embora tenhamos colhido informações com movimentos sociais de luta por moradia nos dois países, sobre as estratégias de articulação na luta pelo direito constitucional à moradia, optamos por não desenvolver a pesquisa de modo a contemplar essa discussão.

Entendemos esta dissertação, contudo, como ponto de partida para novos estudos acadêmicos e novas investigações.

A estrutura da dissertação

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além da presente Apresentação e de suas Notas Finais. No capítulo 1, buscamos trazer à discussão alguns elementos centrais para o entendimento da produção de mercado da moradia, como as formas de propriedade fundiária, os processos históricos de constituição da propriedade privada e a ideologia da casa própria. Também buscamos apresentar um panorama do surgimento da questão habitacional em cada um dos países a partir de breve análise sobre o processo de urbanização e industrialização dos territórios brasileiro e mexicano, atentando para diferenças históricas que acabam por configurar bases distintas de desenvolvimento social, econômico e político. Nessa narrativa, sinalizaremos também as primeiras investidas dos Estados brasileiro e mexicano para lidar com a necessidade crescente de abrigar sua população, cada vez mais

urbana. Por fim, expomos um quadro da situação habitacional nos dois países, com diagnósticos quantitativos e qualitativos.

Apoiando-nos em literatura específica, no capítulo 2 buscaremos trazer fundamentação teórica à discussão sobre a forma de produção de mercado da moradia, destacando os papéis desempenhados por três categorias de agentes: o Estado, o capital imobiliário e o capital financeiro. Classificamos esses agentes de acordo com o tipo de controle que exercem no circuito da produção de mercado da casa. Nossa ideia com este capítulo é fundamentar a análise e avançar em conceitos que serão expostos ao longo dos dois outros capítulos.

Nos capítulos que seguem, buscamos tratar, teórica e empiricamente, da formação e transformação ocorridas nas três categorias de agentes supracitadas: o Estado (através da montagem e transformação das políticas públicas de habitação e dos sistemas de produção e financiamento habitacional de interesse social); o capital imobiliário (pelo processo histórico de estruturação do mercado e consolidação das empresas construtoras e incorporadoras, mas também pelas alterações ocorridas neste segmento pela chegada de novos agentes – o capital financeiro); e o capital financeiro propriamente dito, dentro de nova conjuntura político-econômica internacional, que aparece na última década como novo agente de controle das relações de produção da moradia.

O capítulo 3, portanto, ao relatar as experiências ocorridas nos dois países entre as décadas de 1960 e 1980, trará o panorama da formação das primeiras iniciativas de envergadura nacional promovidas pelo Estado brasileiro e pelo mexicano, sobre a matéria habitacional. Mostraremos também o surgimento das primeiras empresas do ramo da construção de moradias e como foi fundamental, para a estruturação do capital produtivo e imobiliário, a atuação do agente público, o Estado.

O capítulo 4 abará as transformações mais recentes que passam a vigorar sobre o sistema de produção da habitação social nestes países, relacionando com a conjuntura internacional, como a ascensão do Neoliberalismo no final dos anos 1980 e a mediação do capital financeiro em uma das formas de controle sobre a produção do espaço, o que se manifesta mais nitidamente a partir dos anos 2000.

Por fim, nas Notas Finais, apresentaremos nossas conclusões, destacando as similaridades e diferenças identificadas entre os dois países neste tema.

1 Terra, habitação e cidade no Brasil e no México

Nesta dissertação, conforme exposto na Apresentação, trataremos das transformações ocorridas nas últimas décadas nos agentes envolvidos na produção de mercado da moradia de interesse social no Brasil e no México, apontando também as novas orientações políticas e sociais e seu reflexo nas formas de produzir habitação social. Neste capítulo inicial, queremos chamar atenção para alguns elementos centrais sobre esta questão, atentando para as especificidades dos dois países.

O primeiro deles refere-se à propriedade privada – da moradia, ela mesma, mas também da terra sobre a qual é produzida. Nas formações sociais capitalistas, em que a moradia tende a ser produzida preponderantemente pelo mercado, a figura da propriedade privada da terra – e da habitação – se apresenta como central para a viabilizar a acumulação do capital na produção da moradia como mercadoria.

O segundo aspecto que queremos trazer à discussão é a relação entre a questão habitacional e a questão urbana. O elevado grau de urbanização das cidades manifestado no Brasil e no México ao longo do último século, associado à escassez de alternativas habitacionais adequadas para todos, levou as cidades a concentrarem grande parte das contradições capitalistas no que tange ao acesso à moradia digna. Assim, como o urbano torna explícita toda sorte de contradições sociais, expressas nas condições de moradia de quem habita a cidade, ter elementos básicos para entender o crescimento das cidades brasileiras e mexicanas nos parece essencial para o reconhecimento do território sobre o qual – e através do qual – acontece a produção habitacional.

O terceiro elemento, que já será parcialmente apresentado durante a discussão do segundo, parte da observação de uma contradição própria do capitalismo: apesar de direito e condição para a reprodução da força de trabalho, o seu acesso não é garantido a todos, sobretudo nos países periféricos. Desta contradição, decorre que parcela significativa da população necessita buscar formas alternativas de ter onde se abrigar, viver, se reproduzir – e a solução habitacional encontrada nem sempre apresenta-se como adequada. É, em tese,

para atender a este descompasso, que aparecem as políticas habitacionais, instrumentos que o agente “Estado” dispõe para sanar o chamado “déficit habitacional” e reduzir as inadequações de moradia.

A partir das relações anteriormente descritas, que colocam limites para a universalização do direito à moradia, apresentaremos em seguida dados estatísticos que, se por um lado, não devem ser encarados como números estanques e capazes de explicar a “problemática da habitação”, contribuem para termos um quadro das condições de moradia das populações, hoje.

Esperamos que as breves notas que compõem este capítulo contribuam para a compreensão de um panorama sobre a questão da terra, da habitação e da cidade no Brasil e no México, visando que estas possam ser úteis na leitura dos capítulos subsequentes.

1.1 Terra e propriedade privada

Charles Bettelheim, ao escrever para formações sociais em transição do capitalismo para o socialismo, definiu propriedade privada e investigou suas diversas formas:

a propriedade privada, tomada no sentido de uma relação de produção (ou relação econômica), corresponde ao poder de uma categoria de agentes de destinarem certos meios de produção a determinada utilização e de disporem dos produtos obtidos graças a essa utilização (BETTELHEIM, 1970: 94).

A terra, enquanto meio de produção, é substrato imprescindível para a reprodução do capital em qualquer atividade produtiva capitalista. A propriedade jurídica da terra confere ao seu proprietário o direito a um controle de um bem não reprodutível⁵, cujo controle é indispensável para garantir a reprodução do capital. No caso da produção do espaço construído – que inclui a produção da moradia – e sobretudo no contexto de formações sociais capitalistas, essa importância é maior: não apenas a terra é o “chão da fábrica” onde ocorre a exploração do trabalho e extração de mais-valia no processo de produção de mercadorias, como ela é também apropriada pelo capital (apropriação intermediada pelo Estado) através da figura jurídica da propriedade privada, como base para exploração do trabalho

⁵ Não tratamos aqui das técnicas urbanísticas de “solo criado” ou mesmo do aproveitamento vertical dos terrenos, através da construção de edifícios verticalizados. Tratamos da não reprodutibilidade da terra como um bem escasso e finito.

na construção do “produto” (no caso, canteiro) e como substrato que é parte integrante do “produto”, a mercadoria-espaco construído – ou mercadoria-habitação.

Se hoje a produção da moradia é cada vez mais enquadrada como capitalista e conduzida pelos agentes privados da produção – por ora genericamente chamados de “mercado” –, ainda que permaneçam formas de produção domésticas (autoconstrução), nas quais, pelo menos em um primeiro momento, constroem-se casas para serem habitadas, e não mercadorias para serem vendidas, a constituição da propriedade privada da terra torna-se condição de existência para a casa produzida não apenas como valor de uso, mas também como valor de troca.

Para retomarmos a origem da propriedade privada nos países estudados, é preciso voltarmos ao momento histórico em que houve a transição, nestes países, do modelo de sociedade colonial para o modelo de nação livre e capitalista.

México e Brasil foram durante mais de três séculos colônias de exploração da Espanha e de Portugal, respectivamente, mas a forma como foi conduzida a questão da terra nessas sociedades coloniais foi bastante diversa. Não é de nosso interesse, aqui, retomarmos todo o histórico da colonização nestes países, mas nos parece importante destacar as diferenças entre os modelos de posse e propriedade da terra daquele tempo, que impactarão fortemente nos modelos de propriedade privada da terra que se depreenderam uma vez os países “independentes”.

Assim, no Brasil, a Coroa Portuguesa implantou o regime de sesmarias como estratégia de ocupação do território, concedendo aos colonos portugueses o direito de exploração da terra mediante o compromisso de cultivá-la e defendê-la. Na sociedade colonial, se a propriedade privada da terra não estava configurada (a terra era do rei), as relações de poder eram intermediadas por outro tipo de propriedade privada: a propriedade da mão-de-obra escravizada, majoritariamente do indivíduo negro traficado por mãos brancas. Quando o regime colonial, onde as relações sociais de produção mediadas pela propriedade privada da força de trabalho, inicia seu processo de transição para outro, de relações mediadas pela propriedade privada da terra (meio de produção), o Brasil inicia sua inserção ao sistema capitalista guardando as raízes históricas de concentração de poder, terra e renda nas mãos da elite branca.

A Lei de Terras de 1850 (Lei No. 601, de 18 de setembro de 1850) preparou o campo para manter inalterada a estrutura social antes que a abolição da escravatura viesse a ser pro-

mulgada (1888). A partir de então, trabalhar na terra enquanto “homem livre” seria possível desde que se possuísse de meios de comprá-la. A Lei de 1850 antevê a transformação social que ocorreria se, uma vez livres, os negros escravizados viessem a ter o direito de trabalhar na terra como o branco fazia até então. Não por acaso, a mesma Lei previu a possibilidade de o Estado importar mão-de-obra estrangeira livre para o país (ROLNIK, 1997:24). Foi um instrumento ardiloso que atendeu à inserção do país no sistema-mundo capitalista, como tanto pressionava a potência mundial de então, a Inglaterra, sem comprometer a preservação da estrutura social herdada dos tempos de colônia.

Ao longo do século XIX, a terra, gradualmente, substitui o escravo na composição da riqueza. Se, até então, “*o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada*” (OSELLO), durante a transição para o trabalho livre o papel de lastro passou para a terra. A Lei de Terras foi o resultado desse processo, na medida em que, concedendo um estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários, em um momento em que estes se ampliavam como estratégia para a expansão dos cultivos. A partir daí, a propriedade imobiliária apresentou tendência à valorização, “*no sentido que representava parcela cada vez maior de ativos, com o declínio dos escravos*” (MAIA, 1936) – (ROLNIK, 1997: 24).

Em Nova Espanha, onde a comercialização de indígenas para trabalho escravo havia sido proibida em meados do século XVI ⁶ – quando o tráfico de africanos passa a ganhar maior importância econômica, e assim se manteve até a abolição da escravatura, em 1810 – a Coroa Espanhola montou uma estratégia de colonização que retirava terras tradicionais dos indígenas, mas mantinha o regime misto de propriedade da terra existente na sociedade asteca, como forma de deter maior controle da população nativa (GARZA, 2005: 14). Exclusivamente aos indígenas – e não aos negros escravizados – foram delegadas porções de terra de uso comunal⁷, enquanto que aos brancos eram destinadas porções de terra para uso privado – a propriedade da terra na América Espanhola era exclusiva da Coroa (AZUELA, 1999: 41). Dentre as modalidades de terras indígenas, foram criadas as figuras jurídicas dos

⁶ Durante as primeiras décadas da colonização, a mão-de-obra de indígenas escravizados foi autorizada, até que as Leyes Nuevas (1542) passaram a proibir a comercialização de indígenas. No entanto, assim como a mão-de-obra negra, o trabalho indígena era altamente espoliado (CANO, 2000: 395), inclusive substituindo o trabalho de animais de carga na logística mercantil (GALEANO, 1979: 52).

⁷ Os chamados calpules e terras de várias camadas ligadas ao trabalho no setor público e as chamadas terras dos *pilli*, vinculadas ao direito individual dos membros da nobreza (SCHTEINGART, 2001: 28).

*pueblos*⁸, os *ejidos*⁹, as *tierras de repartimiento*¹⁰ e os *propios*¹¹ (SCHTEINGART, 2001: 28). No entanto, “*em que pesem as leis protetoras do patrimônio dos indígenas, na verdade estes foram perdendo suas terras por invasões dos colonizadores*” (SCHTEINGART, 2001: 29).

A guerra de independência (1810-1821) trazia, em seu bojo inicial, o pleito pela revogação de impostos onerosos para as classes populares, a abolição da escravatura e a restituição de terras dos indígenas (BLANCO; WOLDENBERG, 1995: 15), mas, apesar de ter sido assinada a abolição da escravatura em 1810, a guerra foi concluída sob a condução de setores mais conservadores, notadamente a elite crioula, que conseguiu garantir a manutenção do poder de classe dos crioulos e a transformação do México em um Império (1821), Império que foi destituído em 1824 pela Constituinte e pela República (CANO, 2000: 396). As transformações políticas não trouxeram mudanças significativas quanto à questão fundiária: “*a propriedade da terra no México conservou as mesmas características que predominavam na época colonial*” (BLANCO; WOLDENBERG, 1995: 16). As três décadas que se seguiram foram marcadas por grande instabilidade política.

O tributo e o trabalho forçoso, abolidos no final da guerra de Independência, logo reapareceram com outros nomes. Os sistemas comunais da posse da terra, a organização social dos indígenas e suas culturas – protegidos em partes durante a Colônia – foram crescentemente atacados, inclusive por liberais que consideravam que as tradições indígenas eram um sério obstáculo ao progresso do país (BLANCO; WOLDENBERG, 1995: 20).

Assim, enquanto no Brasil a década de 1850 marcava a assinatura da Lei de Terras, na mesma década, no México, reformas liberais foram implantadas com o objetivo de permitir a alienação de terras indígenas. Em 1856, uma Lei liberou para privatização as terras comunais que fossem alegadas como improdutivas (CAMÍN, MEYER, 2000: 16), causando grande dano para “a propriedade do imóvel das comunidades indígenas, permitindo-lhes a apropriação privada ou a venda a terceiros” (CANO, 2000: 397). Para Schteingart, esta

8 Os *pueblos* eram os locais onde os indígenas deveriam se concentrar, e eram limitados pelo fundo legal, unidade de terra correspondente a 600 varas a partir da igreja de cada *pueblo*, em todas as direções, terras que permaneceram inalienáveis.

9 Os *ejidos* coloniais eram as terras localizadas fora do *pueblo*, utilizadas por todos para pecuária, exclusivamente. Não confundir com a figura existente hoje no México, cujo histórico é bem mais recente e será narrado a seguir.

10 As *tierras de repartimiento* eram as terras de propriedade dos indígenas para cultivo individual.

11 Os *propios* eram terras comunais destinadas a sufragar os gastos públicos. Todas as notas desta página foram pautadas pela obra de Martha Schteingart, *Los productores del espacio habitable*, pp. 28-29.

reforma, além de desalojar os indígenas das áreas mais próximas dos núcleos urbanos, pode ser considerada como marco histórico sobre a formação de um mercado de terras para uso urbano (COPEVI, 1977; MORALES, 1978, Apud SCHTEINGART, 2001: 125). Durante os trinta anos (1876-1910) de “pax porfiriana” (CAMÍN; MEYER, 2000: 23),

a concentração da terra em um número reduzido de proprietários e a existência de camponeses sem terra, caracterizavam até o final do porfiriato a estrutura de posse da terra no México. Um número reduzido de haciendas controlava a maioria da superfície do país, em tanto que 96,9% dos chefes de famílias rurais não possuíam nenhuma terra (BLANCO; WOLDENBERG, 1995: 19).

Às vésperas da Revolução Mexicana, o México tinha se transformado em uma sociedade capitalista que avançava nas estratégias de acumulação do capital¹², mas com grande concentração fundiária, o que prejudicava principalmente as comunidades indígenas (CANO, 2000: 398). A Revolução iniciada por Emiliano Zapata e Francisco Villa (1910-1917) logrou conquistar a Reforma Agrária, assegurando a criação dos *ejidos* via decreto, em 1915, ratificados pela Constituição Federal de 1917. A nova Constituição (a primera era de 1824) “incorporou vários princípios da revolução, exigindo a expropriação de terras da Igreja, reforma agrária e nacionalização das riquezas minerais” (CANO, 2000: 399).

A Revolução trouxe novas figuras jurídicas de propriedade da terra, para além da propriedade privada: as *tierras comunales* e os *ejidos*. As *tierras comunales* foram atribuídas aos núcleos que receberam certificação de propriedade da terra durante a colonização, mas que perderam suas terras ao longo do XIX. As regras que regem as *tierras comunales* são as mesmas que regem os *ejidos* (SCHTEINGART, 2001: 32). Quanto aos *ejidos*, diferentemente daqueles existentes na época da Nova Espanha, referem-se a terras restituídas às comunidades camponesas que conseguiram provar que eram “ejidatárias” antes da alienação, podendo também referir-se a terras doadas àquelas que não conseguiram provar sua vinculação anterior, ou que simplesmente necessitavam de terras para cultivo (SCHTEINGART, 2001: 29).

As terras dos *ejidos* são inalienáveis e intransferíveis. Contudo, o Código Agrario de 1942 permitia que houvesse a permuta de terras entre os camponeses e demais interessa-

12 Os autores Hector Camín e Lorenzo Meyer mostram a modernização econômica pela qual passou o México com Porfirio Díaz, e utilizam tal informação para esclarecer que a Revolução Mexicana não foi produto da “miséria e da estagnação, e sim da desordem provocada pela expansão e mudança” (CAMÍN; MEYER, 2000: 15).

dos, mediante acordo entre as partes e a Secretaria da Reforma Agrária e, em 1971, a Lei Federal da Reforma Agrária passou a permitir também a desapropriação pelo Estado em nome “*de utilidade pública que com toda evidência seja superior à utilidade social do ejiro ou das comunidades*” (Art. 112 da Lei de Reforma Agrária, citado por SCHTEINGART, 2001: 31). Através dessa abertura legal, muito das terras rurais das comunidades indígenas tornaram-se urbanas, seja para promoção habitacional pública ou privada, seja para a construção de equipamentos, seja para expansão dos assentamentos informais (ibidem, pp. 32- 60), o que pôde ser nitidamente observado na expansão da mancha urbana da Cidade do México sobre *ejidos* e terras comunais do Distrito Federal e do Estado do México (ibidem, idem).

Importante destacar o que significa a propriedade camponesa para os trabalhadores do campo e o que ela representa para o capital. Luis Cesar Queiroz Ribeiro nos ajuda nesta tarefa: para o capital, a propriedade camponesa representa um obstáculo, já que não expressam “*a posse de um suporte de valorização do capital*”; para os camponeses instalados na fronteira agrícola da cidade,

a terra é um meio de produção. Perdê-la significa a perda da condição de trabalhadores livres. Estará disposto a vendê-la se isto lhe possibilitar continuar como trabalhador livre ou mesmo tornar-se um pequeno patrão (RIBEIRO, 1997: 77).

Voltaremos a este assunto para tratar das reformas ocorridas a partir dos anos 1990 relacionadas à abertura de espaço para a expansão do capital imobiliário sobre o território mexicano com a justificativa de produção de habitação e interesse social e, antes, no item 1.3 deste capítulo, para tratarmos do processo de expansão urbana e da questão da moradia no México ao longo do século XX. Por ora, consideramos importante pontuar esse recuo histórico para o Brasil e para o México, destacando como a propriedade privada da terra foi instituída, permitindo sua comercialização e como ela pode ser apropriada e convertida em “mercadoria” posteriormente.

Para além da terra, a figura da propriedade privada da casa assume papel central na produção capitalista de mercado¹³ da habitação, e não apenas por permitir sua exploração econômica pelo capital imobiliário, como também pelo papel de instrumento ideológico que assume. Consideramos importante tecer breve nota sobre este aspecto, uma vez que ele acompanha, enquanto ideologia, as transformações ocorridas nas políticas habitacionais dos países centrais e periféricos ao longo da segunda metade do século XX.

Evidentemente, para que haja acumulação capitalista na produção de casas, é preciso que um capital produtivo – associado a um capital de circulação de longo prazo, como veremos nos capítulos seguintes – produza unidades habitacionais para comercialização, o que coloca como condição que estas sejam produzidas apoiadas no instituto da propriedade privada. Formas de produção que resultem na propriedade pública ou comum da moradia são, neste cenário de acumulação capitalista, limitadoras da própria acumulação. É por isso que nos países capitalistas centrais, no bojo da montagem da doutrina neoliberal no final dos anos 1970, os modelos de provisão habitacional conduzidos pelo Estado através de empreendimentos de locação social foram desmontados politicamente, quando não privatizados ou demolidos, efetivamente (ROLNIK, 2012; LEVY-VROELANT, TUTIN, 2010, entre outros).

Por trás desta evidente relação entre propriedade privada e a obtenção de ganâncias imobiliárias pela produção da casa como mercadoria, existe também uma face ideológica. Nesta dimensão, David Harvey traz valiosa contribuição (1979) a partir de sua leitura de Marx, apontando como este vê a ideologia da casa própria como uma estratégia que permita ao capital expandir seu controle sobre a força de trabalho, para além daquele exercido nos ambientes de trabalho. Através da propriedade privada da casa, o capital consegue controlar também os espaços de vida, incutindo no trabalhador os valores burgueses, tornando-o o maior defensor do sistema pelo qual é explorado (HARVEY, 1982).

¹³ Utilizamos a expressão “produção capitalista de mercado” ou simplesmente “produção de mercado”, e não apenas “produção capitalista” por nos referimos de uma forma específica de produção (aquela conduzida por agentes privados com interesses de gerar remuneração dos capitais envolvidos), enquanto que “produção capitalista”, ao nosso entender, refere-se a uma amplitude maior de formas de produção, uma vez que, dentro do sistema capitalista, todas elas são intermediadas, em algum momento, por relações propriamente capitalistas, ainda que a acumulação de capital não seja sua força motriz. Voltaremos brevemente nesse debate no capítulo 2.

Nessa perspectiva, não seria interesse do capital que a classe trabalhadora reivindique a ampliação das formas coletivas de propriedade. Implantar na classe trabalhadora o sonho da casa própria assume esse papel de atender à essa necessidade da classe capitalista de manter, socialmente,

como sacro-santo o princípio da propriedade privada. Uma luta bem desenvolvida entre inquilinos e senhorios, com os primeiros reclamando por propriedade pública, municipalização ou coisa semelhante, coloca todo o princípio em questão. Consequentemente, a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada (HARVEY, 1982:13).

Dessa forma, ao controlar a força de trabalho tornando-a defensora da propriedade privada pela defesa de sua casa própria, o capital se assegura de que, pelo menos em parte, a classe trabalhadora proprietária de sua moradia não questione a propriedade privada dos meios de produção, sejam eles as máquinas ou a terra.

Para além da dimensão do controle da força de trabalho pelo capital, no contexto da “sociedade da casa própria”¹⁴, a propriedade privada da casa enquanto ideologia tende a se consolidar, socialmente, como única forma desejável de solução habitacional, inclusive por parte dos movimentos sociais de luta por moradia. No entanto, é também preciso destacar a importância que a casa própria assume na estrutura das famílias da classe trabalhadora, para quem o acesso a diversos direitos sociais é historicamente negado ou dificultado, sobretudo diante da inexistência de um serviço público de moradia social, que dê às famílias trabalhadoras a certeza de terem seus direitos garantidos. Ter onde morar e ser proprietário de sua casa permite ao trabalhador a segurança do abrigo garantido diante de eventual falta de trabalho, quando os recursos financeiros para pagamento de aluguel não se façam presentes. É também uma segurança para o tempo de aposentadoria ou para quando trabalhar não for mais possível. Além disso, a casa própria é a constituição de um patrimônio que resguarda

¹⁴ Tratando especificamente do caso estadunidense, Mariana Fix, em sua tese de doutorado, mostra como a ideologia da casa própria assume papel estruturante de toda a sociedade – que se torna “sociedade da casa própria” ou “*homeownership society*” e constitui, ainda hoje, a base do chamado “*American dream*” – conferir Mariana A. B. Fix, *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*.

a segurança dos filhos em conjunturas econômicas desfavoráveis. Bonduki e Rolnik sintetizam bem esta dimensão, que não pode ser negligenciada:

o trabalhador, ao optar pela casa própria, não visa apenas eliminar o gasto mensal com a habitação, mas objetiva também a formação de um patrimônio – uma garantia frente à instabilidade no emprego e à ineficiência da previdência social, características das condições de trabalho prevalentes (BONDUKI, ROLNIK, 1979: 138).

Essa lógica, conhecida dos corretores imobiliários, pode ser utilizada como argumentação no convencimento da compra de um bem, o que testemunhamos em nossa pesquisa empírica no México – o que voltaremos a apresentar no capítulo 4. Neste caso, a ideologia da casa própria é utilizada como estratégia de marketing imobiliário.

No entanto, existe uma limitação no caso dos países periféricos, onde historicamente a propriedade privada da terra é colocada como um divisor de classes sociais, como visto anteriormente, neste capítulo. Aqui, o problema da demanda solvente é maior do que aquele identificado por Harvey para as sociedades capitalistas avançadas. Se a classe trabalhadora, embebida por este sonho da casa própria, não dispõe de meios formais de acesso à propriedade privada da casa – e diante da inexistência de políticas que lhes permitam formas dignas e seguras de atender suas necessidades habitacionais sem se tornarem proprietários – a autoconstrução aparece como alternativa. No Brasil, no México e em diversos países da América Latina, o acesso ao mercado formal de habitação ainda é bastante limitado, ainda que programas e políticas venham sendo implantados nas últimas décadas com o objetivo duplo de expandir o acesso à casa própria e viabilizar a expansão do capital imobiliário para os setores sociais populares.

O objeto desta dissertação não contempla a autoconstrução como foco principal de estudo, mas sim a forma de produção de mercado, que tem recentemente tem se expandido para classes populares. Contudo, essa expansão ocorre sobre um território físico e social marcado por séculos de exclusão dos mais pobres à propriedade privada da terra e da casa. Parece-nos, portanto, para o bom desenvolvimento do objeto específico desta pesquisa, entendermos como se constituíram, nos países estudados, a emergência habitacional associada à acelerada urbanização que houve, na periferia do capitalismo, ao longo do século XX. É sobre este ponto que iremos trabalhar na próxima seção deste capítulo.

Em síntese, para que o capital possa expandir suas fronteiras de acumulação sobre a construção habitacional, é preciso que a produção seja baseada no instituto da propriedade privada da mercadoria-habitação, que por sua vez pressupõe sua construção sobre a propriedade privada da terra. O estatuto de “proprietário” pode assumir função ideológica à medida em que é utilizada como forma de controle da classe trabalhadora, pelo capital. Por ora, achamos importante deixar este destaque sobre o conteúdo político, ideológico e prático envolvido na propriedade privada da casa e na sociedade da casa própria.

1.3 Habitação e cidade – a emergência da questão habitacional e urbana no século XX

Além do histórico de subordinação e espoliação sofrido em séculos de exploração colonial por metrópoles Ibéricas, Brasil e México apresentam em comum, entre outros elementos, o traço de terem se transformado muito rapidamente de sociedades agrárias em sociedades urbanas – as consequências sociais expressas no território através das condições de moradia de suas gentes são reflexo desse processo.

Seguramente, é preciso diferenciar o processo histórico de cada país, posto que as transições do *status* de colônia para país independente foram conduzidas de maneiras bastante distintas – e, para esta dissertação, acreditamos que já trouxemos alguns elementos na seção 1.1 deste capítulo. No entanto, para a discussão sobre a urbanização do território a partir de finais do XIX – e sobre como surge a questão habitacional, associada à questão urbana – é preciso retomarmos, ainda que também brevemente, como ocorreu a industrialização tardia destes países, fator propulsor do urbano.

Enquanto nos países centrais o processo de industrialização e urbanização se intensificou na segunda metade do século XIX (ainda que Milton Santos nos lembre que até na passagem para o século XVIII, Salvador era ao menos três vezes maior do que qualquer cidade estadunidense – SANTOS, 2005: 22), aqui na América Latina, foi nas últimas décadas do século XIX que os investimentos – nacionais e estrangeiros – em infraestrutura começaram a ocorrer de maneira mais intensa – casos tanto do Brasil, como do México. No Brasil, a lógica posta para a localização da ferrovia, da melhoria dos portos e o surgimento

de meios de comunicação (SANTOS, 2005:29) era aquela derivada dos excedentes do café, combinada com investimentos estrangeiros; no México, foi a mineração que trouxe ao país vultosas somas de capital, sobretudo estadunidense e inglês, para a implantação da energia elétrica e dos caminhos de ferro (GARZA, 2005: 21), capital que também financiou a atividade extrativista, durante os “anos dourados” do porfiriato.

Importante destacar onde se deu a escolha desses capitais para a instalação das referidas redes de infraestrutura, porque desta escolha deriva a concentração urbana verificada ao longo de todo o século XX: no Brasil, escolheu-se a região Sudeste, uma vez que tais investimentos faziam parte dos investimentos para o aprimoramento da produção e o escoamento do café; no México, a região do Distrito Federal acabou se reafirmando como polo de articulação nacional entre os núcleos urbanos do Norte e aqueles do Sul por sua localização entre as extremidades do país e as regiões mineiras – o papel articulador é historicamente desempenhado pela região desde a era pré-colombiana, quando do império de Tenochtitlán (GARZA, 2005: 14, 18). Tomando emprestada a expressão utilizada por Milton Santos para narrar o caso brasileiro (SANTOS, 2005: 30), a essas regiões, nas décadas seguintes, foi atribuída a dianteira no desenvolvimento industrial. Foi nessas áreas dotadas de infraestrutura, que ocorreu a primeira fase da industrialização dos dois países.

Mas na virada do século XX, tanto o Brasil como o México ainda eram preponderantemente agrários, com menos de 10% da população nacional vivendo nas cidades, no caso brasileiro, e cerca de 14%, no caso mexicano. Nos anos 1930, contudo, com Francisco Madero (Partido Nacional Revolucionário¹⁵, 1930-1934), no México, e Getúlio Vargas (1930-1945), no Brasil, já se implantava um modelo econômico pautado na industrialização por substituição de importações, que trouxe novo impulso para a urbanização dos territórios. A conjuntura econômica internacional, com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, certamente foi um fator externo que contribuiu para a implantação deste modelo nos dois países. Além deste, Schiffer, tratando do caso brasileiro – mas que seguramente nos permite estender sua reflexão para o México, dado o grau de dependência deste país

¹⁵ O Partido Nacional Revolucionário foi criado em 1929 por nomes que compunham a Revolução Mexicana. Por este motivo, em 1938, seu nome é alterado para Partido da Revolução Mexicana (PRM). Em 1946, altera-se novamente o nome do Partido, para permanecer até hoje com o mesmo nome: Partido da Revolução Institucional (PRI). O PRI é o partido hegemônico, no México. O controle que dispõe do processo eleitoral lhe permitiu governar o país quase ininterruptamente desde sua criação, com exceção das eleições de 2000, em que o Partido Acción Nacional (PAN) ganha as eleições presidenciais, com Vicente Fox.

em relação ao seu vizinho do Norte, uma vez que, segundo Cano, naquela década, 75% das exportações mexicanas se destinavam aos Estados Unidos e de lá vinham 70% das mercadorias importadas (CANO, 2000: 399) – aponta que a Segunda Grande Guerra, que eclodiria na década seguinte, também foi outro fator externo que reforçou as políticas de substituição de importações por aqui (SCHIFFER, 2015: 84).

Nos anos 1930, Brasil e México apareciam em ritmos de industrialização similares dentro da cena latinoamericana: “em 1929, o parque industrial mexicano equivalia a 35% do argentino e a 75% do brasileiro” (CANO, 2000: 400).

Mas foi apenas a partir dos anos 1940 e 1950, portanto após as primeiras décadas de implantação da política de industrialização por substituição de importações, que estes países começaram a se urbanizar a um ritmo mais intenso: o México, com 20% de sua população vivendo nas cidades em 1940 e 27% em 1950; o Brasil com 26% em 1940 e 36% na metade do século (ver Gráficos 1 e 2, abaixo).

GRÁFICO 1 México: população total e urbana no século XX. Fonte: elaboração do autor a partir de dados disponíveis em Garza, 2005.

GRÁFICO 2 Brasil: população total e urbana no século XX. Fontes: elaboração do autor a partir de dados, para 1890 a 1920, de Geiger, 1963, Apud Santos, 2005, p. 23 e, para 1940 a 1990: Santos, 2005, p. 32

É possível que o fato de ter existido, no México, uma Reforma Agrária nas primeiras décadas do século XX – reforma que nunca ocorreu no Brasil – determine um ritmo mais lento de urbanização daquele país, se comparado ao Brasil: foi apenas nos anos 1960 que o México começou a apresentar uma margem superior a 30% da população nacional vivendo nas cidades, enquanto no Brasil este percentual já era notado na década anterior. A alienação das terras de reforma agrária, sucessivamente permutadas e expropriadas, podem ter contribuído para o aumento da população urbana no México nas décadas seguintes. Isso é visível quando comparamos o percentual de terra ejidal ou comunal sobre o qual se estendia a Cidade do México, em 1940, quando 12,6% da mancha urbana se espalhava sobre *ejidos* e terras comunais e 87,4% sobre terrenos privados, com os números de 1975, quando apenas 34,8% da mancha urbana da capital ocupava terrenos privados e 65,2% eram áreas *ejidales* e comunales (dados colhidos a partir de quadro disposto em SCHTEINGART, 2001: 58).

A população imigrante e migrante que se deslocou para as principais cidades brasileiras e mexicanas em busca de trabalho – ou que simplesmente por ter perdido suas terras e fontes de subsistência pela expansão urbana sobre áreas comunais, como acabamos de sinalar para o caso mexicano – encontrava até meados dos anos 1940, um parque locativo privado que, se era precário e insalubre, era a alternativa habitacional existente. Os cortiços, para além de algumas vilas operárias, eram a solução habitacional mais popular em cidades como São Paulo ou Rio de Janeiro. No México, a solução era semelhante:

as famílias correspondentes aos estratos populares se concentravam nos *inquilinos centrales*, modalidade dominante de alojamento das mesmas até meados do século. Esses *inquilinos* se constituíram primeiro nas velhas residências coloniais de classe alta, que começou a se mudar para os subúrbios ao redor de 1880, e mais tarde em edifícios construídos especialmente para aluguel para os operários, que se produziram de formas primitivas de promoção imobiliária rentista (SCHTEINGART, 2001: 125).

No México – como no Brasil – as contradições do capitalismo começaram a se explicitar no meio urbano sob a forma de conflitos e problemas sociais ainda nos anos 1940

(SCHTEINGART, 2001: 9) quando começa a ganhar maior fôlego o processo de industrialização. Lá,

a nascente indústria – orientada ao mercado interno – encarou uma demanda pouco dinâmica, resultado da concentração da renda não apenas no setor agropecuário – onde era natural devido à distribuição da terra – mas também nas atividades industriais e de serviços. Os salários diminuía e os pobres se multiplicavam nas zonas urbanas. (...) a desigualdade crescia (BLANCO; WOLDENBERG, 1995: 20).

Diante do rebaixamento dos salários – estratégia do capital para ampliar sua acumulação – da dificuldade de encontrarem alojamento nos cortiços nas áreas centrais¹⁶, e da aprovação de uma lei que congelava os aluguéis e que acabou desestimulando a incipiente produção imobiliária rentista (SCHTEINGART, 2001: 127-128), muitos migrantes começaram a se instalar construindo suas próprias casas nas *colonias populares* em áreas periféricas, mais próximas das fábricas onde trabalhavam (ibidem, p. 127). Em 1940, na Cidade do México, cerca de 100 mil habitantes (6% da população do Distrito Federal) viviam em loteamentos clandestinos, terrenos invadidos e casas de aluguel nesse tipo de assentamento (Perló, 1981 Apud SCHTEINGART, 2001: 126). A imagem abaixo (Figura 1) ilustra a consolidação da autoconstrução nas bordas da cidade do México, hoje.

FIGURA 1 nas bordas da Cidade do México, autoconstrução no Estado de México. Fonte: foto do autor, 2015.

16 Para este ponto, a literatura consultada trata exclusivamente da Cidade do México. No entanto, outras cidades mexicanas já despontavam como grandes centros urbanos regionais, como Guadalajara, Monterrey e Puebla. Para estas cidades, contudo, não tivemos acesso a informação sobre as condições de moradia da população trabalhadora no início do século XX.

No Brasil, o histórico é bastante similar: as mesmas razões (baixos salários, dificuldades de encontrar alojamento nos cortiços e diminuição da produção habitacional como investimento rentista, em razão da Lei do Inquilinato, que aqui também congelou os aluguéis nos anos 1940), fizeram com que a classe trabalhadora tivesse de optar pelos loteamentos (clandestinos ou não) em bairros cada vez mais distantes das áreas centrais¹⁷, onde construíam suas próprias casas via autoconstrução em mutirão – era “a arquitetura possível”, nas palavras de Maricato (1979).

A proliferação de loteamentos periféricos só pode ser entendida se percebermos a sua importância para a acumulação do capital e para a reprodução da força de trabalho na etapa recente de expansão do capitalismo no Brasil. Neste sentido, (...) os expedientes de reprodução da força de trabalho implícitos ao processo de formação e consolidação destes loteamentos – principalmente a autoconstrução e a mercantilização da casa própria – permitem altas taxas de acumulação realizadas com salários deprimidos (BONDUKI, ROLNIK, 1979: 118).

À autoprovisão habitacional por supertrabalho pautada na colaboração familiar de finais de semana, cabia esperar o dia em que o Estado viesse a reconhecer a área como urbana e dotá-la de infraestrutura de transporte, educação, saneamento, de gestão de riscos, de regularização fundiária. Nos anos 1960, no Brasil, a falta de urbanidade nestes assentamentos insuflou o aparecimento das organizações de bairro e dos movimentos sociais urbanos, que passaram a levantar a bandeira da Reforma Urbana, se articulando com a luta pela Reforma Agrária que ganhava corpo com Goulart no plano federal (SAULE Jr.; UZZO, 2010: 261).

No México, neste período, houve grande expansão urbana da Cidade do México, com ampliação das áreas de assentamentos irregulares, majoritariamente abertos em terrenos de propriedade estatal (89,1%) (SCHTEINGART, 2001: 41) e áreas destinadas à produção formal de moradias (pública e privada), com um total de 4.600 hectares de terras de *ejidos* foram transformados em assentamentos residenciais entre 1940 e 1960 (SCHTEINGART, 2001: 31).

Em ambos os países, nos anos 1950 e 1960, o relativo sucesso da política de substituição de importações dos anos anteriores impulsionou tanto o Estado quanto o capital a in-

17 Rolnik e Bonduki identificaram o método de trabalho de alguns loteadores que atuavam na Grande São Paulo desde os anos 1940. Cf. N. Bonduki, R. Rolnik, *Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*.

vestirem em novas etapas do processo de industrialização, agora influenciadas por diretrizes desenvolvimentistas. Esse investimento se viu, em ambos países, concentrado nos principais centros urbanos (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, no Brasil; Cidade do México, Guadalajara, Monterrey e Puebla, no México), reforçando os desequilíbrios regionais – o que continuou confirmando essas cidades como principais destinos da migração interna. Nesse momento, o Estado brasileiro se tornou o principal investidor na indústria de base (SHIFFER, 2015: 87), implantando uma estrutura que, na década seguinte, seria utilizada para atrair os investimentos do capital estrangeiro na indústria automobilística e mecânica (Plano de Metas). Ainda assim, na década de 1950, o Estado continuou investindo somas vultosas na criação de empresas e instituições públicas de desenvolvimento e financiamento da atividade industrial, como:

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE, 1952), Banco do Nordeste do Brasil (BNB, 1953), Petrobras (1953), Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, 1953), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1954), Eletrobrás (1954) (SHIFFER, 2015: 87).

É importante destacar, contudo, que essas políticas nacionais-desenvolvimentistas empregadas por Brasil, México, e outros países da América Latina dos anos 1950 a 1970, acirraram ainda mais as desigualdades sociais (MARTINS, 2011: 315), com sérias consequências para a população mais pobre. No Brasil, por exemplo, entre 1958 e 1969, o poder aquisitivo do trabalhador caiu 36,5% (MARICATO, 1979: 81).

Neste contexto, os Estados brasileiro e mexicano começaram a formular órgãos, programas habitacionais e instituições de pensão para os trabalhadores, que passaram a ser autorizadas a investir em habitação. É quando surge, no Brasil, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (os IAPs datam de 1933 a 1938, mas passaram a atuar mais na habitação nos anos seguintes) e a Fundação Casa Popular (1946); no México, em movimentação política semelhante, criou-se o *Departamento de Pensiones Civiles* (1925) e *Banco Nacional Hipotecário Urbano e de Obras Públicas*¹⁸ (1933), o *Instituto Mexicano de Seguridad Social* (IMSS, em 1943), o *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV, criado em 1954 pelo governo federal para

¹⁸ entidade financeira criada para financiar a infraestrutura urbana e que acabou, também, financiando algumas milhares de casas populares nas décadas seguintes

produzir habitação para famílias sem emprego formal e baixos ingressos)¹⁹.

É desta época as experiências pioneiras de habitação social em diálogo com a arquitetura

FIGURA 2 Centro Urbano Presidente Alemán, o primeiro conjunto de habitação social da Cidade do México, construído em no final dos anos 1940 com recursos do Banco Nacional Hipotecario. Fonte: Foto do autor, 2015.

modernista, como o caso de diversos empreendimentos realizados pelos IAPs, no Brasil; no México, é exemplar o caso do Centro Urbano Presidente Alemán, produzido entre 1947 e 1948 com recursos do BANOBRAS (GANDARA, 2008: 7), como indica a Figura 2, abaixo.

Contudo, os órgãos criados não lograram produzir moradias para fazer face à demanda – e nem pretendiam. A maior parte da população, seguia

morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc... Quando os direitos de propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo (SINGER, 1979: 34)²⁰.

A resposta oficial veio através do planejamento centralizado: a criação, em 1964, de um sistema de financiamento à construção – o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – e de um agente executor – o Banco Nacional da Habitação (BNH) –, com a promessa de cons-

¹⁹ De 1954 a 1970, o Instituto teve uma produção módica, de cerca de 875 unidades habitacionais por ano. (GAVIA, 2006: 183)

²⁰ A citação de Singer refere-se ao caso brasileiro. Mas como identificamos se tratar de fenômeno semelhante ao ocorrido no México, optamos por manter esta referência.

truir milhões de unidades habitacionais para o proletariado²¹. Como veremos adiante, no capítulo 3, a chegada do SFH e do BNH mudaria um pouco o quadro da cidade no processo de produção e acumulação. Ao dotar os agentes privados de uma estrutura de financiamento, o Estado brasileiro criou condições para que houvesse em maior abundância um capital de circulação mais longo, permitindo o desenvolvimento de uma indústria da construção civil. Assim, podemos entender que a cidade passa, cada vez mais, a ser o espaço da reprodução do capital também na sua própria produção (produção de cidade). No México, solução semelhante apareceria dez anos mais tarde, com a criação do INFONAVIT (1973), o que descreveremos também no capítulo 3.

1.4 Características sociais, econômicas e necessidades habitacionais – aspectos quantitativos e qualitativos atuais

Ter onde morar é condição imprescindível para a plena realização da vida humana, razão pela qual as Cartas Maiores de diversos países classificam o acesso à moradia adequada como direito do cidadão e dever do Estado. No caso do México, a Constituição estabelece o direito à vivienda decorosa desde 1917²² e, no Brasil, cabe ao Artigo 6º constitucional o direito à moradia, desde o ano 2000.

Esses dois países populosos (104 milhões de habitantes no México, 195 milhões no Brasil), contudo, não conseguem resolver a necessidade habitacional de sua população. Uma série de características próprias dessas sociedades, como a concentração de renda e de oportunidades, vêm antes da problemática da moradia, de modo que a habitação se apresenta como uma face visível de uma série de contradições sociais e econômicas.

²¹ Trataremos deste ponto com mais atenção no capítulo 3. Aqui, nos interessa pontuar a inserção deste fato importante para a política habitacional e urbana no Brasil em seu momento histórico.

²² A última versão constitucional do direito à moradia data de 1983, que em seu Artigo 4º dispõe sobre o direito à moradia digna e decorosa. Mas em 1917, a Constituição da Revolução Mexicana já definia a moradia cômoda e higiênica como um direito do trabalhador, direito deveria ser garantido pelo empregador. A Constituição atual, diferentemente daquela fruto da Revolução, não irá delegar ao empregador a garantia do direito, mas à Lei, que regulamentará as formas de garantir este direito. Outra diferença importante é a quem se atribui o direito: em 1917, vinculava-se ao trabalho; em 1983, vincula-se à família (*“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”*).

A riqueza gerada pelo trabalho social (PIB de 1,261 trilhão de dólares no México e de 2,246 trilhões de dólares para o Brasil, ambos para 2013)²³, está nas mãos de poucos, fazendo desses países sociedades extremamente desiguais, (de acordo com a ONU, o índice Gini para o México é de 0,546 – ano 2000 – e de 0,500 para o Brasil). A concentração fundiária é alarmante: em 2011, 42,5% de toda a superfície de uso rural no país estava concentrada em apenas 0,8% do total de imóveis rurais (DIEESE, 2011), o que revela o grau de concentração das terras nas mãos de poucos.

Embora a complexidade dos problemas habitacionais não possa ser entendida estritamente por aspectos quantitativos – mas também qualitativos, de localização, de acesso e direito à cidade, da diversidade de demandas, entre outros aspectos – os números do déficit habitacional nos ajudam a ter uma ideia do quadro atual. No México, segundo a ONU (ONU-Habitat, 2011), existe um déficit de 8,9 milhões de ações em moradias, entre necessidades de construção de unidades novas (6 milhões de residências novas, das quais 3,9 milhões para substituição de moradias precárias) e melhoramentos de moradias existentes (em 2,9 milhões de moradias existentes). A projeção do governo é ainda mais grave: o *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*, indica a existência de um déficit de 15.298.204 ações habitacionais para 2012²⁴, das quais 3 milhões de unidades novas para substituição e as restantes para reforma, ampliação e melhoramentos diversos.

No Brasil, os números mais recentes referem-se a 2012 e apontam um déficit de 5,792 milhões de moradias, de acordo com a Fundação João Pinheiro (Fundação João Pinheiro, 2014: 9), sendo 2,660 milhões de unidades necessárias para cobrir o déficit com ônus excessivo com aluguel, 1,865 milhões para cobrir a coabitação e 382 mil para sanar problemas relativos ao adensamento excessivo (Fundação João Pinheiro, 2014:10).

Nos dois países, as necessidades habitacionais são majoritariamente urbanas, ainda que haja precariedade habitacional no campo. Assentamentos irregulares em áreas ambientalmente frágeis, como na região dos Mananciais, em São Paulo (ver Figura 3) não se fazem raros. No Brasil, a maior concentração do déficit está na região Sudeste, e a região metropolitana de São Paulo, com quase 22 milhões de habitantes, concentra 12% do déficit do

23 Fonte: Banco Mundial.

24 Diário Oficial da nação, 30 de abril de 2014, p. 8.

FIGURA 3 Inadequação habitacional em assentamento irregular no município de São Paulo, na região de Mananciais. Fonte: foto do autor, 2013.

país (conta nossa a partir de dados da Fundação João Pinheiro, 2014). Na Cidade do México, onde residem cerca de 26 milhões de pessoas, os dados oficiais indicam que as necessidades habitacionais eram, em 2006, de 245 mil ações, entre construção de novas unidades habitacionais (153 mil unidades) e melhoria de edificação existente (as 92 mil unidades restantes), segundo o governo do Distrito Federal (PEREDO, 2006: 52).

No bojo da necessidade de a classe trabalhadora dispor de moradia para sua reprodução, o conflito entre casa própria construída pela própria força de trabalho e casa própria construída pelo capital é colocado. Afinal,

a produção para o lucro e a produção para o uso são frequentemente conflitantes. Portanto, a sobrevivência do capitalismo requer que o trabalho seja dominado pelo capital, não apenas no processo de trabalho mas também com respeito à própria definição de qualidade de vida na esfera do consumo (HARVEY, 1982: 12).

Para fazer parte do consumo da mercadoria habitação produzida pelo mercado formal, é preciso que se criem formas de tornar solvente esta demanda. O Estado, o capital financeiro e o capital imobiliário, associados, atuam como agentes viabilizadores desse acesso à casa própria, cada vez mais através da propriedade privada, o que permite a reprodução do capital na produção da casa como mercadoria. O papel destes três agentes na produção de mercado da moradia será discutido no capítulo seguinte.

2 Agentes e a forma de produção de mercado da moradia

Neste capítulo, apresentaremos estudo teórico sobre a produção de mercado da habitação, a partir de uma análise do papel e das categorias de três grupos de agentes: Estado, capital imobiliário e capital financeiro. São agentes essenciais para o funcionamento desta forma de produção, objeto deste estudo.

Para tanto, apoiamo-nos em um trabalho escrito por Samuel Jaramillo nos anos 1970, sobre as formas de produção do espaço construído em Bogotá. O trabalho ainda é bastante atual porque aporta reflexão sobre formas de produção ainda coexistentes nos dois países analisados, também latinoamericanos. No entanto, a reflexão sobre “capital financeiro” feita por este e outros autores que escreveram teses pioneiras sobre a questão habitacional e urbana na América Latina, parte muito de uma análise do “capital financeiro bancário”, enquanto a literatura hoje busca entender, para além deste, os novos mecanismos de acumulação existentes na produção do espaço a partir do momento em que um capital fictício desenvolve-se na esfera da produção e das políticas habitacionais como um dos agentes que participam do circuito de produção do espaço. Assim, se antes capital financeiro referia-se quase exclusivamente ao capital de circulação que atuava na produção, agora somamos este trabalho ao esforço empreendido por diversos autores (Royer, Shimbo, Fix, Rufino, Rolnik, Pereira, Harvey, Aalbers, entre outros) para tratarmos do surgimento de uma nova forma do capital financeiro que atua de maneira conjunta com o capital produtivo.

Pautada nesta base teórica, propomos neste capítulo uma reflexão sobre a forma de produção de mercado da habitação a partir da análise de categorias de agentes da produção, bem como sobre as relações existentes entre eles.

2.1 A forma de mercado da produção da habitação e do espaço construído

A produção do espaço construído se constitui, hoje, como uma das formas centrais da reprodução do capital nas cidades. O capitalismo, numa tentativa de evitar o próprio esgotamen-

to, “encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e na venda do espaço. E isso à escala mundial” (LEFEBVRE, 2008 b: 140). Ao tratar de “compra e venda do espaço”, Lefebvre também trata de produção e consumo do espaço, o que por sua vez se relaciona ao circuito de reprodução do capital no setor da construção e na esfera imobiliária, fenômeno tanto mais marcante quanto mais consolidada as relações capitalistas de determinada formação social.

Mas na América Latina, esse fenômeno, que busca se afirmar como dominante, é relativamente novo. Se durante grande parte do século XX predominou nessas cidades o modelo de crescimento urbano chamado de “periférico”, marcado por processos construtivos baseados no sobretrabalho nas franjas das cidades, como vimos no capítulo 1, a partir de meados do século, passou a coexistir em dualidade um setor da construção civil que operava dentro das estruturas formais de mercado (permitindo a acumulação capitalista) dentro da “cidade legal”. Essa dualidade é, para Jaramillo, característica própria das formações sociais periféricas no capitalismo e dependentes na cadeia mundial, onde acontecem “*formas transitórias e atrasadas de produção*” (JARAMILLO, 1982:152). As cidades latinoamericanas, que se construíram sob esta lógica, resultam em uma contradição urbana que se expressa no “binômio segmentado” entre centro (onde se restringia a produção propriamente capitalista do espaço) e a periferia (onde formas familiares de produção da casa eram as dominantes) (PEREIRA, 2011a: 24).

No entanto, entre os anos 1980 e 1990, a forma de produção de mercado do espaço construído começa a consolidar algumas bases para que viesse a se tornar o “modo de produção dominante” (nos termos de BETTELHEIM, 1970) nestes territórios. Samuel Jaramillo, refletindo sobre a Colômbia, indicava em 1982 que a “forma de produção promocional” passava a se consolidar devido ao desenvolvimento geral de relações capitalistas dentro da formação social (JARAMILLO, 1982: 186-187). A ampliação de capitais – comercial/ de circulação, industrial/ produtivo, bancário/ de financiamento, financeiro/ vinculado aos mercados de capitais, etc. – destinados ao setor imobiliário, combinada com a expansão geográfica das atividades do setor da construção na metrópole, para além das áreas mais consolidadas ou centrais, seriam sintomas da recente hegemonia da forma de produção de

mercado do espaço construído nas metrópoles latinoamericanas, que passa a se firmar nos anos 1990 (RUFINO, PEREIRA, 2011: 72-73).

Nesta dissertação, concentramos nossa análise na forma de produção de mercado, que articula agentes sociais específicos – embora estes possam aparecer em mais de uma forma de produção. Aqui, cabe retrocedermos brevemente na discussão para retomarmos o conceito de “formas de produção”, trazido por Samuel Jaramillo. O autor indica quatro formas de produção do espaço construído: *producción por encargo*, *construcción promocional privada*, *autoconstrucción* e *producción capitalista “desvalorizada” por parte del Estado* (JARAMILLO, 1982) que aqui traduzimos, respectivamente, como produção por encomenda, produção de mercado, autoconstrução e produção pública. Como dissemos, o foco deste trabalho se insere na forma de produção de mercado. No entanto, tal como lembrou Jaramillo, essas classificações são produtos de reflexão teórica, e não devem ser tomadas como representações literais das formas de produção reais, que estão sujeitas a inúmeras variáveis e adaptações (JARAMILLO, 1982: 210).

Jaramillo estuda cada uma das formas de produção do espaço construído destrinchando as relações existentes entre agentes. “*Uma forma de produção está então definida pela natureza dos agentes que ocupam (...) posições, pelas possíveis combinações e fusões entre elas e conformando uma estrutura que se reproduz*” (JARAMILLO, 1982: 177). Ele analisa os agentes e os classifica de acordo com o tipo de controle que exercem na produção do espaço construído e habitacional: quem desempenha o “controle técnico” – isto é, quem coloca em ação, do ponto de vista do trabalho, os meios de produção, e gerencia a força de trabalho nos canteiros –; a quem cabe o “controle econômico direto da produção” – ou seja, quem possui o domínio dos meios de produção, o que lhe implica o poder de desencadear o processo produtivo e de definir as características do produto –; quem atua com o “controle econômico indireto” – aqueles que possuem

a capacidade de afetar a produção estando fora do processo produtivo, principalmente a partir das condições gerais que enquadram o motor da produção e, por isso, determinam e limitam o controle econômico direto (JARAMILLO, 1982: 176).

Jaramillo também analisa, para cada forma de produção por ele identificada, qual a relação fundamental que estrutura a produção, além de identificar o “motor da produção”, ou seja, qual o objetivo buscado pelos agentes que controlam o processo.

Assim, para a forma de produção de mercado, o autor indica (ibidem, pp. 186 - 211):

- *a relação fundamental que estrutura a produção*: capital-trabalho, com apropriação da mais-valia gerada pela força de trabalho nos canteiros;
- *a quem cabe o controle técnico da produção*: ao capital ou ao seu agente subordinado;
- *a quem cabe o controle econômico direto da produção*: ao capital;
- *a quem cabe o controle econômico indireto*: aos mecanismos financeiros, aos órgãos de planejamento urbano, ao mercado de terras;
- *a forma de circulação do capital*: livre mercado;
- *o motor de produção*: acumulação capitalista.

Continuando o estudo do objeto desta dissertação a partir da leitura de Jaramillo e, sobretudo, partindo de uma análise empírica de como a produção de mercado da habitação se estrutura hoje²⁵, procuramos identificar quem seriam os grupos de agentes que se enquadrariam em cada categoria teórica proposta pelo autor. Assim, identificamos, tanto para o caso brasileiro, como para o mexicano, as seguintes relações:

- *a quem cabe o controle técnico da produção*: ao capital produtivo, ou seja, à construtora que coordena a exploração da força de trabalho no canteiro;
- *a quem cabe o controle econômico direto da produção*: ao capital de circulação, que também é proprietário dos meios de produção, ou seja, refere-se à incorporadora que possui a terra e acesso ao capital necessário para remunerar a construtora, que por sua vez remunera a mão-de-obra e viabiliza a produção no formato capitalista; além disso, a incorporadora também pode estudar alternativas construtivas e tecnológicas para otimizar e baratear a produção, se for de seu interesse. Essas características a confirmam como o agente que possui o controle econômico direto da produção, a partir de sua propriedade da terra e

25 O que já fizemos em estudos anteriores, cf. CARVALHO, 2010, 2011, 2013, 2015.

da subordinação da construtora, que representa o capital produtivo e controla diretamente os meios de produção.

- *a quem cabe o controle econômico indireto:* aos sistemas de financiamento habitacional e imobiliário, ao Estado, aos proprietários de terra, ao capital financeiro.

Como descrevemos anteriormente, Samuel Jaramillo não propõe que essas categorias sejam estanques, inflexíveis, e tampouco o fazemos aqui. Existem especificidades locais que podem determinar alterações nas relações e nas funções exercidas por cada categoria de agente no circuito de produção; além disso, podem ocorrer mudanças nos papéis desempenhados pelos mesmos agentes com o passar do tempo, adaptando-se às novas condições econômicas, ou especializando-se na produção habitacional para um mercado específico. Ainda, é preciso colocar que a tese de Jaramillo sobre a qual nos apoiamos neste capítulo foi escrita em 1982 e, de lá pra cá, a forma de mercado da produção habitacional sofreu grandes transformações. Essas transformações serão objeto específico dos capítulos 3 e 4 desta dissertação; porém, faz-se necessário destacarmos algumas delas aqui, para que fique clara a leitura que propomos sobre as formas de organização dos agentes da produção habitacional, à luz da tese de Jaramillo.

No final dos anos 1970 e início da década de 1980, portanto no momento histórico da redação da referida tese, a conjuntura político-econômica mundial sofreu grandes transformações, com a ascensão do neoliberalismo e da nova fase de hegemonia financeira, também chamada de “mundialização dos capitais” (CHESNAIS, 1996). Essas transformações políticas e econômicas alteraram, também, a cadeia produtiva da habitação e do imobiliário. Como descreve Lúcia Shimbo,

no contexto dos países centrais do neoliberalismo, a proliferação de novos instrumentos financeiros e o processo de desregulamentação dos mercados, desde a crise da década de 1970, resultou na transformação das estruturas produtivas do setor financeiro e imobiliário (SHIMBO, 2010: 98).

A onda neoliberal chegando até os países periféricos induziu também modificações na forma de produção de mercado da casa. Transformações na forma de ação do Estado, em

associação à chegada de novos atores (o capital financeiro), contribuíram para que as cidades fossem reafirmadas como lócus central da reprodução capitalista.

No decorrer da década de 1990, a ampliação da disponibilidade de capital para o setor da indústria da construção, em grande parte explicada por sua articulação com o setor financeiro, permitiu a aceleração da produção imobiliária, induzindo a uma reorganização dos agentes envolvidos na produção de mercado (RUFINO, PEREIRA, 2011b: 72-73).

Novos agentes, novas relações de produção. Contudo, na forma de produção de mercado, são mantidas as formas de controle, ainda que parte delas possa ser atribuídas a agentes novos. Uma dessas modificações já tinha sido identificada pelo próprio Jaramillo (e por Topalov e diversos outros autores que escrevem sobre o tema entre o final dos anos 1970 e o início dos 1980): o surgimento do “promotor imobiliário”. Ao discorrer sobre as barreiras que o capital encontra para se reproduzir na indústria da construção (dificuldades como tempo de circulação excepcionalmente grande, dependência do espaço construído do solo urbano, vulnerabilidade face às incertezas da conjuntura econômica e escassez de demanda solvente), Samuel Jaramillo indica o surgimento da figura do promotor imobiliário como uma alternativa encontrada pelo setor da construção para prover capital de circulação independente do capital produtivo em si (este que seria representado pelas construtoras). Assim, é este o *“capital de circulação que assume o controle econômico da produção, deslocando desta posição o capital propriamente produtivo, o qual se vê reduzido ao mero controle técnico da produção”* (JARAMILLO, 1982:194). A essas duas categorias de agentes representantes do capital atuante na produção imobiliária, chamamos aqui de “capital imobiliário”, categoria que reúne o capital produtivo e industrial ao capital que surge no final dos anos 1970 com a função de alimentar a produção com capital circulante independente.

O amplo aporte de capital financeiro no final da década de 1990 e, sobretudo, na primeira metade dos anos 2000, no Brasil e no México – e na cena internacional, já que no contexto da mundialização de capitais o fenômeno é sistêmico (cf. por exemplo, FIX, 2011, para os Estados Unidos; CARVALHO, 2010, 2011, para a França; VALENZUELA, 2015, para o México; ROLNIK, 2012, 2015, para diversos países; entre outros autores), trará também uma modificação importante neste cenário: este capital, buscando campos de investimentos alternativos para sua reprodução, se associa ao capital de circulação detentor

do controle econômico direto da produção, atendendo a uma necessidade deste por novas fontes de capitalização. O capital financeiro impõe transformações na estrutura organizacional das empresas, de modo a viabilizar sua participação injetando recursos vultosos tanto na produção como na aquisição de terrenos, liberando, assim, ao menos momentaneamente, a limitação desempenhada pela propriedade privada da terra para a reprodução do capital.

Assim, além do Estado, também o capital financeiro participará da produção do espaço construído atuando na categoria de agentes que desempenham o “controle econômico indireto”, proposta por Jaramillo. Aqui cabe um esclarecimento: sendo essas categorias teóricas de análise, embora a natureza destes dois agentes (Estado e capital financeiro) sejam completamente distintas, ambos desempenham um papel que interfere indiretamente na produção, mesmo sem atuarem diretamente na produção. Veremos isso com mais cuidado para cada agente a seguir.

Partindo deste marco teórico, e destas considerações, propomos para este capítulo, e para a dissertação como um todo, o estudo de três agentes que atuam na forma de produção de mercado da habitação: o capital imobiliário (cujos agentes podem exercer o controle técnico ou o controle econômico direto), o capital financeiro (que exerce o controle econômico indireto) e o Estado (que também exerce o controle econômico indireto).

2.2 Análise de três categorias de agentes da produção de mercado da habitação

2.2.1 O capital imobiliário e os agentes que exercem o controle econômico direto e o controle técnico

Como já avançamos aqui, entendemos o “capital imobiliário” como uma classificação teórica de agentes que atuam representando o “capital produtivo” e o “capital de circulação” na produção de mercado da habitação. O capital produtivo, segundo Marx, atende a uma regra clara de reprodução: após determinado tempo de produção (P), transforma mercadorias

(força de trabalho, FT, e meios de produção, MP) adquiridas pelo capital-dinheiro em novas mercadorias (M') e mais valia (D'), cuja síntese pode ser expressa pelo diagrama abaixo:

$$D - M (FT; MP) - \dots P \dots - M - D'$$

Marx conclui:

o capital industrial é dinheiro, que se transforma em mercadoria, e por meio da venda da mercadoria retransforma-se em mais dinheiro. (...) De fato, portanto, $D - M - D'$ é a fórmula geral do capital (MARX, 1985: 131).

O capital produtivo é, portanto, um capital que se reproduz necessariamente pela produção de mercadorias e apropriação da mais valia gerada pela força de trabalho (trabalho não pago). A mediação do capital de circulação, neste esquema, além de viabilizar a circulação da mercadoria produzida, reduz os custos de circulação para o capital produtivo, e atua na criação de novos mercados. Ele é remunerado a partir da realização da mercadoria, apropriando-se de parcela do trabalho não pago comandado diretamente pelo capital produtivo.

No campo empírico e no campo da produção do espaço, isso já se apresenta de maneira consolidada através de uma organização formatada pela relação capital-trabalho nos canteiros de obras e pela figura jurídica da empresa capitalista e pelas especializações entre construtora e incorporadora. Contudo, no caso de empresas que realizam a construção sem um capital de circulação independente, como ocorre no caso de construtoras que não se associam a nenhuma incorporadora, o agente que exerce o controle técnico é o mesmo que exerce o controle econômico direto, ou seja, a própria empresa construtora desempenha o papel de capital produtivo e capital de circulação. Ela é, nas palavras de Jaramillo, uma extensão do capital propriamente dito (JARAMILLO, 1982: 186). Assim, o “*controle técnico e econômico direto da produção tendem a fundir-se no mesmo agente, o pequeno capitalista construtor*” (ibidem, p. 189). De todo modo, empresas construtoras (representando o capital produtivo) e empresas incorporadoras imobiliárias (representando o capital de circulação) compõem, portanto, o que aqui chamamos de capital imobiliário, e são “*agentes orgânicos e funcionais para a lógica do capital*” (PEREIRA, 2011a: 26).

A relação entre estes capitais componentes do capital imobiliário é desigual, cabendo à construtora papel subordinado à incorporadora. Nesta perspectiva, podemos dizer que o

capital de circulação domina o capital produtivo. Ribeiro contribui explicitando a particularidade do capital de circulação na indústria da produção do espaço:

a função de gestão do capital de circulação é exercida pelo incorporador. Ele é a chave em todo o processo de produção e circulação, na medida em que permite a transformação de um capital-dinheiro em terreno e edificação. Isto significa que, diferentemente dos outros ramos de produção, as decisões-chave da produção não são tomadas integralmente pelo ‘capital produtivo’. Será o capital de incorporação que operará o controle de transformação do capital-dinheiro em mercadoria-moradia, dirigirá o processo de produção e assegurará o retorno do capital-moradia novamente em capital-dinheiro. Entretanto, os agentes incorporadores exercerão esta função de formas diversificadas, de acordo com as inserções de cada um no ‘sistema de financiamento’ e segundo a articulação destes agentes com outros processos econômicos (RIBEIRO, 1997: 96-97).

Se o promotor imobiliário assume a maior parte dos riscos ao desempenhar as principais funções da viabilização do negócio imobiliário, este “*capital de circulação exige normalmente uma porção de valor para remunerar seu investimento*” (JARAMILLO, 1982: 155). Jaramillo mostra a relação entre os capitais que fazem o controle técnico e o controle econômico direto: segundo o autor, o controle técnico normalmente é desempenhado por agentes que são os mesmos capitalistas que detém o controle econômico direto ou extensões do mesmo (JARAMILLO, 1982: 186). De fato, a experiência empírica mostra que o surgimento da incorporação, grande parte das vezes, decorre de uma adaptação de mercado de construtoras que já estavam estabelecidas e que dominavam a produção atuando com essa dupla função (produção e incorporação)²⁶. Assim aconteceu no caso brasileiro: os maiores grupos de incorporação imobiliária hoje atuantes no país derivam de empresas construtoras instituídas em meados do século XX. Nos anos 1950 e 1960, surge a promoção imobiliária impulsionada pela conjuntura econômica em transformação, marcada pela industrialização por substituição de importações e com o processo de urbanização e verticalização de fragmentos dos centros urbanos, intensificados pelo êxodo rural pós Segunda Guerra (MARICATO, 1984: 92). “*Surge nesse momento, aos finais da década do armistício, a figura do incorporador imobiliário, o promotor de ofertas de uma nova mercadoria, o apartamento em condomínio*” (LE-

26 O que não impede que grupos de incorporação viessem a surgir de outros setores que não o produtivo imobiliário, como demonstrado com o que aconteceu no Brasil com a PDG (CARVALHO, 2011) e outros países, como na França (CARVALHO, 2009) a partir de bancos.

MOS, 2002: 6). Trata-se de uma autonomização de uma função que antes cabia ao capital produtivo da construção.

No México, as empresas vinculadas ao capital imobiliário surgem um pouco mais tarde, mas a partir de uma estruturação indireta do setor que já vinha sendo feita pelas empresas do ramo de infraestrutura. O setor da construção no México começa a se estruturar a partir da influência de empresas estadunidenses que chegam ao país para tocar obras públicas, sobretudo ferrovias e obras de irrigação, a partir de 1925. Dos anos 1940 aos 1960, com aumento dos investimentos do Estado em obras públicas, ocorre maior estruturação do setor privado mexicano, com a criação, em 1952, da *Cámara Nacional de la Industria de la Construcción* (ESTRADA, 1996). Mas no campo da moradia, as primeiras empresas surgem apenas décadas mais tarde, entre os anos 1970 – num contexto de “milagre econômico” – e os anos 1980 – década que, apesar da crise econômica, trouxe também políticas habitacionais que contribuíram para a estruturação do setor, como veremos no capítulo 3 desta dissertação.

Dessa forma, os capitais produtivo e de circulação na produção de mercado da habitação começam a se estruturar no Brasil pouco antes do México – aqui, já nos anos 1950, mas sobretudo nos anos 1960; lá, nos anos 1960, mas principalmente nos anos 1970 e 1980. Em ambos os casos, o processo de estruturação dos agentes privados acontece a partir da consolidação do agente público na formulação de políticas habitacionais. Voltaremos a tratar deste assunto no próximo capítulo.

Mas, para além da já referida necessidade de um capital de circulação, Ribeiro traz outra sinalização da importância do surgimento da figura do incorporador imobiliário. Para ele, este teria surgido da necessidade da constituição de um estoque de terrenos para produção habitacional (RIBEIRO, 1997: 89). No momento em que isso ocorre, este novo agente assume o controle econômico da produção. Novamente, a terra se mostra como recurso fundamental para a produção capitalista do espaço: a garantia do controle de um estoque de terras que permita a continuidade das atividades se mostra central para o surgimento de uma especialização de uma parcela do capital através da figura do capital de circulação do promotor imobiliário.

Aqui, acreditamos ser importante traçarmos breve nota teórica sobre a relação da propriedade privada da terra (e dos agentes proprietários) para a reprodução do capital na produção da moradia, para além da discussão que trouxemos no capítulo precedente. A classe dos proprietários de terra é de fato uma categoria importante de agentes na produção capitalista do espaço construído, e estes são tratados por Jaramillo como agentes que promovem o controle econômico indireto, baseado no controle de um bem não reprodutível e necessário que autoriza tais agentes a cobrarem um preço por sua utilização. Esta classe é identificada por Marx como um entrave à acumulação. Mas neste trabalho, optamos por analisar a questão da terra como parte integrante do capital imobiliário, uma vez que a mesma é meio de produção na indústria imobiliária e que, na última década, as incorporadoras imobiliárias passaram a ser as maiores controladoras de terras urbanizáveis, grande parte em decorrência de sua articulação com o capital financeiro – movimento que aconteceu nos dois países.

Harvey contribui ao demonstrar as relações conflituosas entre o proprietário da terra e todos os demais agentes da produção capitalista:

do ponto de vista da propriedade da terra, essa luta é multidimensional porque o proprietário da terra é confrontado contra todos os usos da terra – capitalistas (usando a terra como meio de produção ou simplesmente como espaço), camponeses, operários, financistas, o Estado e várias facções da burguesia (HARVEY, 1982: 362) ²⁷.

No Livro III de *O Capital*, Marx afirma que a renda da terra é uma relação social baseada na transfiguração da mais-valia, um tributo a ser pago pelo usufruto de determinado direito intrínseco à propriedade privada (MARX, 2008: 1028 888), e pode ser derivada do preço de monopólio ou, ao contrário, formar o preço de monopólio de determinada mercadoria (MARX, 2008: 1027). A propriedade privada – da terra, do dinheiro, dos meios de produção, da força de trabalho – é, portanto, condição para a existência da renda, intermediadora das relações sociais entre os agentes que configuram a forma de produção do espaço de mercado. Trata-se de uma relação social entre proprietários que “*se envolvem na produção capitalista do espaço urbano e do valor mobiliário*” (PEREIRA, 2011a: 27).

²⁷ Tradução livre nossa a partir do original em inglês. Importante pontuar para esta citação, uma vez que existe tradução desta obra de Harvey em língua portuguesa.

Por mais “absurda e irracional” que possa parecer (MARX, 2008:1031), “o proprietário jurídico do solo está em capacidade de exigir uma porção de valor, a renda, para permitir o acesso à terra dos agentes que têm a ver com o espaço construído” (JARAMILLO, 1982: 156). E o caráter irracional dessa apropriação de determinada “porção de valor” consiste no fato de que

são duas grandezas incomensuráveis que se medem mutuamente: de um lado, determinado valor-de-uso, terreno com tantos metros quadrados, e do outro, valor, mais-valia especificamente. Na realidade, isto significa apenas que, nas condições dadas, a propriedade daqueles metros quadrados de terreno capacita o proprietário a apoderar-se de trabalho não-pago, realizado pelo capital que os remexe com um porco focinhando as batatas (MARX, 2008:1031).

Marx defende a tese do papel passivo do proprietário de terra, que apodera-se de “*lucro suplementar, na forma de renda, subtraindo-o do capital ativo*” (MARX, 2008: 1025) e obtém mais renda quanto mais conseguir se apropriar das riquezas socialmente produzidas e construídas no espaço urbano, em comparação ao capitalista industrial, que se arrisca com investimentos que podem ter resultados imprevisíveis (ibidem, idem). Esta é a tese que influenciou diversos teóricos sobre a produção do espaço, inclusive Topalov e Jaramillo: “*não é somente no sentido de transferência de valor que implica a renda, como a propriedade da terra urbana pode entrar a introdução do capital no setor da construção*” (JARAMILLO, 1982: 157). Contudo, Harvey desmistifica essa imagem de passividade do agente proprietário fundiário²⁸: “*eles desempenham um papel ativo na criação de condições que permitam que as rendas futuras sejam apropriadas*” (HARVEY, 2013: 472). Mas no início dos anos 1970, Lefebvre já alertava para que a propriedade privada da terra fosse vista por este viés:

como base para sua ação, a burguesia e o capitalismo têm uma forma de propriedade inerente às relações de produção: a propriedade do solo. Longe de constituir um obstáculo ao crescimento no quadro do capitalismo, ela foi seu ponto de apoio, e, entretanto, ela destina esta sociedade a um caos especial sobre o qual peço que reflitam (LEFEBVRE, 2008 a: 160).

28 Para tanto, Harvey usa de próprio exemplo de Marx, sobre a construção a um ritmo elevado de casas em cidades que crescem rapidamente, citando a própria conclusão de Marx, de que não seria a construção em si o principal objeto de especulação dessa indústria (cf. MARX, 2008: 1026).

Mesmo Jaramillo faz uma ressalva dizendo que, por vezes, a propriedade privada da terra pode assumir outro papel, quando articulada ao capital construtor:

O dinheiro concentrado a partir de certas operações em torno do solo por proprietários de terra, parece ter servido de ponto de partida de acumulação de capital para capitalistas construtores associados com proprietários do solo, ou para proprietários fundiários transformados em construtores capitalistas (JARAMILLO, 1982: 158-159).

No caso da produção do espaço construído, Ribeiro defende que o capital imobiliário precisa aplicar

uma certa quantidade de capital na formação de um estoque de terrenos que garanta a continuidade da valorização do capital empregado na construção. Este ‘investimento fundiário’ pesará negativamente na rentabilidade de construção, uma vez que significa a imobilização improdutiva de uma parte do capital empregado na produção (RIBEIRO, 1997: 87).

A expansão do capital imobiliário sobre este recurso finito, grande parte possível a partir de sua associação com o capital financeiro através da abertura de capital das incorporadoras, concentrará na figura do incorporador (agente que detém o controle econômico indireto) também a faceta “proprietário fundiário”, permitindo-lhe superar, ao menos em parte, o entrave que a terra coloca à reprodução de seu capital.

O momento em que ocorre essa movimentação, de associação do capital financeiro com o capital imobiliário, que por sua vez é empoderado para aquisição de um banco de terras grande o bastante para dar a este capital imobiliário-financeiro o monopólio deste recurso finito e escasso, nos lembra o alerta de Lefèbvre, já expresso em Marx: *“o poder imenso que deriva dessa propriedade fundiária, quando na mesma mão se junta ao capital industrial, capacita este a impedir praticamente de residirem neste planeta os trabalhadores na luta pelo salário”* (MARX, 2008: 1025-6).

E esta será uma das justificativas que fará com que, de uma maneira geral, este capital de circulação se associe ao capital financeiro na forma de produção de mercado da habitação, na primeira década do século XXI.

2.2.2 O capital financeiro e o controle econômico indireto

Como dissemos no item 2.2.1, a necessidade de o capital de circulação, de promoção imobiliária, ampliar os recursos fundiários de que dispõe para garantir a continuidade de sua produção²⁹, impulsionaram sua associação, em meados dos anos 2000, ao capital financeiro originário dos mercados de capitais³⁰. Na mesma época, o Estado – agente que estudaremos a seguir – atuou para ampliar as frentes de reprodução do capital financeiro do financiamento das políticas habitacionais, permitindo a especulação lastreada nas dívidas hipotecárias de trabalhadores³¹. Esses são dois movimentos recentes do capital financeiro que trazemos para este estudo, que são justificados, no campo empírico, como necessários para que sejam ampliadas as condições de produção e de concessão de crédito, como veremos no capítulo 4 desta dissertação. Por ora, consideramos importante trazermos a definição dos conceitos que utilizamos.

Para Marx, o capital financeiro é aquele cuja valorização ocorre na forma

$D - D'$

isto é, o capital que se valoriza sem ser aplicado diretamente na esfera da produção e tampouco no comércio de mercadorias. De fato, “*no capital a juros a circulação $D - M - D'$ apresenta-se, afinal, abreviada, em seu resultado sem a mediação, por assim dizer em estilo lapidar, como $D - D'$, dinheiro que é igual a mais dinheiro, valor que é maior do que ele mesmo*” (MARX, 1985: 131).

²⁹ Importante pontuar que, no caso brasileiro – não dispomos desta informação para o caso mexicano – algum esforço pela ampliação do banco de terras começou antes da abertura de capital, uma vez que o mercado de valores mobiliários decidiu valorizar as ações das empresas que abririam capital a partir de seu patrimônio imobiliário (informação obtida através de entrevista com representantes de incorporadoras). O imobiliário, portanto, serviu de parâmetro para mensuração inicial do mobiliário. Contudo, a velocidade e a importância dos bancos de terra adquiridos pós abertura de capital foi muito superior à referida corrida prévia às ofertas primárias de ações.

³⁰ Esta narrativa será mais detalhada no capítulo 4.

³¹ Neste ponto, o Estado mexicano obteve maior sucesso que o brasileiro, como veremos no capítulo 4.

O capital financeiro, assim, embora expanda sua fronteira de atuação ao setor imobiliário, não atua como agente da produção direta, mas como mais um dos controladores econômicos indiretos do processo produtivo. Sua atividade, enquanto capital portador de juros,

restringe-se ao empréstimo e ao retorno, mediados apenas pelo tempo. (...) No intervalo, o dinheiro emprestado, investido na produção ou na circulação, funciona de fato como capital e realiza todo o seu ciclo de reprodução. Assim: *‘o mesmo capital aparece sob duplo aspecto, como capital de empréstimo nas mãos do prestamista e como capital industrial ou comercial nas mãos do capitalista-empresário. Mas, uma vez só, funciona e produz lucro. No processo de produção, o capital na qualidade de capital de empréstimo não desempenha papel algum’* (Marx, O Capital, Livro III, p. 483-4) – (COTRIM, 2012: 139).

Portanto, o capital financeiro, capital portador de juros, se valoriza através do “*empréstimo ou aluguel de capital, mais precisamente, de dinheiro por sua possibilidade de se fazer capital*” (COTRIM, 2012: 137). Para o seu proprietário – seja o investidor que atua no mercado de títulos financeiros lastreados em hipotecas, seja o investidor que aplica no mercado acionário, por exemplo – este capital jamais abandona a forma de dinheiro. Mas, do ponto de vista do capital social, a valorização se realiza na esfera produtiva, por meio da produção e venda de mercadorias – moradias, vendidas no livre mercado, neste caso –, que criam e realizam a mais-valia.

Para as duas interfaces entre o capital financeiro e o capital imobiliário na produção da moradia, a dimensão da intervenção visando remuneração por juros através de empréstimo nos parece aplicável: Marx expõe a relação necessária entre a valorização do capital a juro e os capitais produtivo e de circulação, mediada pelos mecanismos financeiros. Sobre a origem da remuneração por juros, Marx escreve:

quando, nessa mediação técnica da circulação de dinheiro, o capital-dinheiro for adiantado por categoria especial de capitalistas – um capital que representa, reduzindo a escala, o capital adicional que, não fora essa ocorrência, os próprios comerciantes e os capitalistas industriais teriam de adiantar para esse fim –, temos, também aí, a forma geral do capital $D - D'$. Ao adiantar D , quem o desembolsa obtém $D + \Delta D$ (MARX, O Capital, Livro 3, p. 429, Apud COTRIM, 2012: 136).

Pensando nas duas formas de atuação que esta “categoria especial de capitalistas” – que aqui chamamos de capital financeiro – tem assumido em relação à produção e à circulação da habitação, temos as seguintes formas de obtenção de ΔD referida por Marx:

- no caso da associação entre capital financeiro e capital imobiliário no mercado de capitais: investidores investem seu capital na aquisição de ações das empresas listadas nas Bolsas de Valores, esperando se apropriar de uma parcela do lucro que será obtido após a produção e venda das moradias, remuneração esta que virá transfigurada sob a forma de dividendos ou juros, ou mesmo da atividade propriamente especulativa de compra e venda de ações cujos valores nominais variam no tempo;
- no caso do capital financeiro que especula com títulos hipotecários no mercado secundário: o capital financeiro funciona como capital de empréstimo concedido à securitizadora ou ao fundo público, na forma de um adiantamento de um valor futuro lastreado na propriedade privada da casa (ou na alienação fiduciária), que é remunerado através da expectativa dos juros que serão obtidos a partir de seu investimento com esses papéis – juros que serão mais altos quanto maior for avaliado o risco da operação financeira (AALBERS, 2012: 10).

Em 1982, Jaramillo discorria acerca dos capitais de circulação que se associam à indústria da construção com o objetivo de viabilizar a organização da produção: “*podem tomar a forma de capital bancário ou outros capitais financeiros, fundos de pensão e instituições canalizadoras de prestações sociais, inclusive fundos públicos que em geral são regidos para sua remuneração pela taxa de juros*” (JARAMILLO, 1982: 156). No entanto, fenômeno novo ocorre nas últimas décadas do século XX, com a ascensão do neoliberalismo: a mundialização dos capitais (CHESNAIS, 2006), que se expandem em novos ramos de aplicação pela via dos mecanismos financeiros. A partir dos anos 2000, o capital proveniente dos mercados financeiros nacionais e internacionais busca no imobiliário local um lugar para expandir sua reprodução.

Essa transformação no setor imobiliário facilitará o avanço dos capitais financeiros que buscam ganhar com a valorização dos imóveis e, em parte, garantem a superação da barreira colocada pela propriedade fundiária, rivalizando com os proprietários de terra os ganhos da renda (RUFINO, PEREIRA, 2011: 76)

e passam a desempenhar controle econômico indireto. Assim, “o ‘imobiliário’ – como se diz ainda entre nós – se mobiliza, ou seja, torna-se riqueza mobiliária, arrastada no fluxo das trocas, no fluxo e no refluxo do dinheiro e do capital” (LEFEBVRE, 2008: 153).

Da mesma forma que o capital de circulação representado pelo agente promotor imobiliário exigia seu tributo ao capital produtivo (construtora), o capital financeiro também exigirá sua remuneração do agente promotor imobiliário (e de toda a cadeia de agentes que compõem o circuito imobiliário, por sua vez) e, conseqüentemente, será este o agente a se apropriar “da maior parte da mais-valia aí produzida” (JARAMILLO, 1982:155). Exerce com isso um papel dominante na fusão que caracteriza o capital imobiliário.

(...) a grande mobilidade de capitais internacionais vinculada ao caráter liberal das políticas de planejamento e gestão urbana resultou em uma intensificação da produção imobiliária, processo que passa a aparecer como um dos fatores determinantes na reestruturação destes espaços (RUFINO, PEREIRA, 2011: 68).

Assim, a atuação do capital financeiro no circuito de produção do espaço será regulamentado por outro agente, o Estado.

2.2.3 O Estado como um dos agentes que exercem o controle econômico indireto

Ao estudar a forma de produção de mercado, Jaramillo faz poucas citações diretas à figura do Estado, citações que parecerão com muito mais importância quando o autor examina os agentes envolvidos na produção estatal do espaço construído. No entanto, para a forma de produção que analisamos nesta dissertação, Jaramillo cita os organismos de planificação urbana e mecanismos financeiros como dois dos agentes que desempenham o controle econômico indireto³². Entendendo o Estado tanto como agente que regula o uso do solo e as formas de propriedade, como aquele que cria os fundos públicos, influencia o mercado financeiro a partir das diretrizes estabelecidas para a política financeira, entre outros aspectos, consideramos que o Estado como o entendemos poderia ser inserido na categoria dos

³² Na mesma categoria, o autor também considera os proprietários de terra (pelo controle que exercem sobre o solo urbano) e os “*adaptadores de terrenos*” (termo que traduzimos livremente como loteadores).

agentes que exercem o controle econômico indireto. E, de fato, ao regular o uso do solo, ao estabelecer quais áreas são ou não urbanizáveis, ao criar os mecanismos financeiros que facilitem ou dificultem a solvência da demanda habitacional, ao regular as formas de participação do capital financeiro na estrutura da produção, estamos vendo a figura do Estado desempenhando uma função externa que acaba por determinar, indiretamente, também o controle econômico da produção. O agente que nesta dissertação chamamos de Estado, assim, poderia ser enquadrado como “agente que exerce o controle econômico indireto”.

Aalbers descreve que, historicamente, a criação da figura do Estado deriva da necessidade de se garantir os direitos de propriedade privada, de regular o uso da terra, e de responder ao desejo de adquiri-la e de viabilizar sua transação (AALBERS, 2012: 8). Maricato, em sua tese de doutorado, aponta para os papéis que o Estado pode desempenhar na produção habitacional: cabe ao Estado interferir na “indústria da construção”³³ através da criação de políticas administrativas; ele pode impactar no mercado de terras por meio da legislação de uso do solo e do estabelecimento das formas jurídicas de propriedade; pode interferir no mercado imobiliário via políticas salariais e de distribuição de renda, agir sobre o capital financeiro³⁴ por meio do controle indireto, via fundos de financiamento de produção privada³⁵, e do controle direto, via fundos que financiam a produção pública³⁶ (MARICATO, 1984: 13). Todas essas atribuições têm impacto indireto na acumulação daquele capital que atua na produção do espaço.

Outro campo de atuação do Estado é aquele que se refere às condições de financiamento da aquisição da casa própria, em diversas configurações, e, entre elas, o sistema hipotecário. Aalbers, tratando do caso dos Estados Unidos, informa que o sistema hipotecário

33 Interessante notar como o nome dado ao objeto de estudo se alterou nas últimas décadas, como adaptação a uma transformação que ocorreu no próprio circuito produtivo da habitação, como já descrevemos neste capítulo. Assim, enquanto o termo utilizado pela literatura acadêmica no Brasil se apoiava, normalmente, no termo “indústria da construção”, nos anos 2000, o objeto de estudo não é mais este (embora envolvendo, na maioria das vezes, alguns dos mesmos agentes), mas “indústria imobiliária”.

34 Naquela tese, como em muitos estudos dos anos 1970 e 1980, os agentes a quem se referiam os teóricos chamando-os de “capital financeiro” estava muito mais vinculado ao capital financeiro de financiamento, portanto bancário.

35 A autora cita, como exemplo, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que será apresentado no capítulo 3 desta dissertação.

36 A autora cita, como exemplo, o Banco Nacional de Habitação (BNH) que será apresentado no capítulo 3 desta dissertação.

e o mercado secundário de hipotecas³⁷ são invenções do Estado e de suas instituições³⁸ (AALBERS, 2012:9), cabendo a estas e a ele, junto com os credores, sua regulação.

O Estado também tem o poder de subsidiar a formação de uma demanda solvente para o mercado habitacional formal, de estabelecer – e de violar – direitos humanos, além de intermediar pactuações que visem criar o cenário ideal para a acumulação. Nesse sentido, o Estado também pode ser instrumentalizado por agentes de força política e econômica para nortear, orientar e conduzir os processos de transformação das políticas e das condições macroeconômicas, no sentido de facilitar a participação destes agentes. Harvey, analisando a relação entre o capital e o Estado, confirma: “*quando o capital intervém em lutas sobre o meio construído, em geral o faz através da intermediação do poder do Estado*” (HARVEY, 1982: 12). Mas o mesmo se passa em sua relação com a força de trabalho:

as demandas da classe trabalhadora por saúde, habitação, educação e serviços sociais das mais variadas naturezas são usualmente expressas através de canais políticos; o governo arbitra essas demandas e procura conciliá-las com as exigências da acumulação (HARVEY, 1982: 18).

O Estado também mobiliza seu operacional e recursos públicos para formular e reorientar as políticas públicas – o que ganha dimensão estratégica em face a conjunturas macroeconômicas específicas – que podem ser inibidoras ou atraentes para o capital – é o que veremos nos capítulos 3 e 4. Nesse sentido, muito se fala sobre o papel desregulador que o Estado assume, principalmente a partir da ascensão do neoliberalismo, para ampliar as frentes de acumulação do capital privado; Aalbers, no entanto, prefere a expressão re-regulação (AALBERS, 2012: 9), à medida em que muitas vezes não se trata de eliminar um marco regulatório, mas aprimorá-lo, alterando-o para viabilizar a acumulação. Assim, o Estado atua influenciando na produção habitacional através de regulamentação e desregulamentação ou re-regulamentação, de acordo com as forças econômicas que compõem o jogo político.

Por fim, julgamos importante pontuar que na valorização do setor imobiliário, as relações sociais entre as categorias de agentes da produção (agentes de controle técnico, agentes

37 Trataremos deste assunto com maior cuidado no capítulo 4 desta dissertação. Por ora, avançamos breve definição para o entendimento desta parte do texto: o sistema hipotecário é aquele

38 Como a Fannie Mae e a Freddie Mac, empresas criadas nos Estados Unidos em meados do século passado com o intuito específico de comprar e gerir carteiras hipotecárias.

de controle econômico direto, agentes de controle econômico indireto) são intermediadas pelas formas de remuneração de sua atividade. Assim, no circuito da produção de mercado da moradia, fundem-se o lucro industrial obtido pelo capital produtivo na extração da mais-valia; o lucro comercial e o juro obtido pelo capital de circulação na venda das unidades habitacionais e na remuneração do capital injetado na produção; o juro do capital financeiro, que atua financiando o capital imobiliário e o fundo público; e a renda da terra.

Diante do que foi colocado até aqui, consideramos que, com a ampliação das relações capitalistas nas cidades latinoamericanas, a forma de produção de mercado da habitação e do espaço construído tem se colocado como o modo de produção dominante do espaço construído, nas últimas décadas. O ramo imobiliário, por sua vez, também foi se transformando à medida em que essas relações capitalistas foram se tornando mais hegemônicas – autonomizaram-se formas de atuação correspondentes a agentes específicos, surgem novos agentes que se assumem funções antes atribuídas a outros, apareceram agentes novos, que até então não atuavam no imobiliário.

Nos próximos capítulos, buscaremos mostrar a narrativa empírica de como esse processo se deu nas últimas décadas na produção de mercado da habitação social, no México e no Brasil.

3 Anos 1960 a 1980: da formulação à crise dos sistemas financeiros habitacionais e a estruturação dos agentes privados da produção habitacional.

Até hoje, no Brasil e no México, grande parte da estrutura produtiva privada e das principais estruturas públicas de financiamento da produção e da circulação da habitação de interesse social derivam dos anos 1960 e 1970. É nessa época que ocorre a criação dos sistemas financeiros de habitação que, até hoje, são responsáveis por grande parte dos financiamentos residenciais. Não por acaso, é também nesta época que surge um capital produtivo interessado em se reproduzir na esfera da produção do espaço construído, nos dois países.

Em forte relação com as dinâmicas econômicas interna e externa, nas duas décadas que se seguiram aos anos 1960, esses modelos (de política, mas também de produção) experimentaram seus períodos de consolidação e também de crises, cujos reflexos foram responsáveis, nos anos seguintes, por inflar as críticas ao modelo de gestão e à forma de participação do Estado enquanto agente formulador de políticas para habitação social. É quando o discurso neoliberal começa a ganhar espaço neste campo e quando começam a serem criados novos espaços para que de novos agentes viessem a desempenhar o controle econômico indireto da produção de mercado (capital financeiro³⁹).

Neste capítulo, apresentamos um olhar sobre a formação e estruturação do Estado como agente no processo de produção habitacional e as transformações que as políticas públicas de habitação social sofreram dos anos 1960 à década de 1980, e como os agentes do controle técnico e do controle econômico direto responderam a tais configurações.

³⁹ Aqui, referimo-nos ao capital vinculado aos mercados financeiros, às Bolsas de Valores, aos mercados secundários de títulos hipotecários, entre outros.

3.1 Formação e estruturação do “Estado” como agente na habitação no Brasil (SFH, BNH) e no México (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, FONHAPO).

No capítulo 1, vimos como a população brasileira e mexicana passou, a partir da segunda metade do século passado, a se e estruturou o processo de urbanização do Brasil e do México, e apresentamos também linhas gerais de como a questão da habitação aparece nesses países, com breves notas sobre as iniciativas que vinham sendo tomadas em matéria de habitação social décadas anteriores. Mas se houve alguma formulação de programas habitacionais na primeira metade do século XX, foi apenas a partir dos anos 1960, dentro de um contexto socioeconômico marcado pela industrialização dos centros urbanos, periferização e urbanização com baixos salários (conforme vimos no capítulo 1), que políticas habitacionais significativamente estruturadas e com impacto na escala nacional foram estabelecidas pelo Estado tanto no Brasil (BONDUKI, 1998: 317, entre outros) como no México (SILVA-HERZOG F., 2014: 13, entre outros). Cabe destacar que a estratégia política delineada nesta época contribuiu para assentar em ambas as sociedades a ideologia da casa própria, como já vimos no capítulo 1, ideologia que se tornou não apenas objetivo de vida de milhares de famílias, como também a resposta oficial e “solução” quase única do Estado para a questão.

Assim, em 1963, no final do governo de Adolfo López Mateos (1958-1964⁴⁰, Partido Revolucionário Institucional), e no auge do período regido pelo modelo de política econômica desenvolvimentista conhecido como “*desarrollo estabilizador*”⁴¹, o México lançou o *Programa Financiero de Vivienda* (PFV), com a estratégia de canalizar 30% dos recursos ociosos das cadernetas de poupança dos bancos comerciais para financiar as operações do Estado em políticas prioritárias, dentre as quais, a produção de habitação de interesse social (PUEBLA CADENA, 2002: 38). Em 1959, o mesmo governo já tinha criado o *Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), substituindo a *Dirección General de Pensiones*, e, ainda que este instituto ainda não desempenhasse função clara

⁴⁰ Neste período foram realizadas a nacionalização do setor de energia elétrica, a reforma da lei eleitoral, uma aproximação com o governo cubano em meio à Guerra Fria e, simultaneamente, a repressão violenta de diversas manifestações sociais.

⁴¹ O referido modelo, também conhecido informalmente como “milagre econômico”, foi utilizado no México de 1954 a 1970, baseado no crescimento com estabilidade dos preços (CAMPOS, VANEGAS, 2005:43) através da manutenção da política de substituição de importações, com incentivos ao desenvolvimento da indústria nacional e protecionismo no comércio internacional, principalmente com os Estados Unidos da América, na desvalorização do peso frente ao dólar

na política e promoção de habitação social, ele passou a assumi-lo a partir de 1973, como veremos adiante.

Quanto ao PFV, criado em 1963, a operacionalização da parte dos recursos ociosos das poupanças era centralizada pelo Banco do México, dentro do qual foram criadas duas instituições: o *Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda* (FOVI) e o *Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda* (FOGA). Para integrar os recursos deste fundos, o México recorreu a empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), além de utilizar alguma parte de recursos próprios (PUEBLA CADENA, 2002: 39). O programa concedia créditos habitacionais “a preços módicos” (BANOBRAS, 1972: 27), para famílias cuja renda mensal variava entre três e seis salários mínimos (SOEDERBERG, 2014: 6), financiando até 80% do preço da moradia⁴², com taxas de juros subsidiadas; o montante contratado podia ser amortizado em 15 anos (PUEBLA CADENA, 2002: 39).

O FOVI, que seria mais tarde substituído pela Sociedade Hipotecária Federal, em 2001, (...) com apoio do Banco Central Mexicano e do Banco Mundial, propunha-se a estimular bancos a emprestarem para famílias nessa faixa de renda, através da concessão de fundos para bancos comerciais. No entanto, o FOVI falhou nesse objetivo de encorajar bancos comerciais a emprestarem para os mais pobres (SOEDERBERG, 2014: 6)⁴³.

De fato, ainda que este marco institucional e político tenha viabilizado a produção, em cinco anos, de um número de unidades habitacionais equivalente aos obtidos nas políticas das décadas anteriores⁴⁴, “*em apenas cinco anos, se produziram 119.779 moradias, das quais 92.015 corresponderam ao FOVI-FOGA*” (GORTARI, ZICCARDI, 1996: 218). Ainda assim, face às necessidades habitacionais de um país que se tornava predominantemente urbano sem as condições mínimas de abrigar o novo contingente habitacional que chegava às cidades, os números são considerados como pouco expressivos, e os esforços feitos até o final dos anos 1960 foram avaliados como “*claramente insuficientes já que o déficit habitacio-*

⁴² Este percentual deve ter sido maior durante os anos 1960, já que, em relato do Licenciado Alejandro Cortina y Cortina, em documento do BANOBRAS de 1972, o PFV chegava a financiar até 96% do preço da moradia.

⁴³ Tradução livre nossa, a partir do original em inglês.

⁴⁴ Dos anos 1940 ao começo dos anos 1960, o conjunto de instituições habitacionais mexicanas produziram cerca de 121 mil unidades habitacionais

nal se agravava de maneira permanente e o direito à moradia ainda era uma simples aspiração” (SILVA-HERZOG F., 2014: 13).

O PFV beneficiou majoritariamente a classe média (PUEBLA CADENA, 2002: 39-40) e a baixa representatividade dos números acima descritos pode ser compreendida através da leitura que faz o primeiro presidente do INFONAVIT: no México, até os anos 1970, inexistia uma indústria da construção estruturada (SILVA-HERZOG F., 2014: 13), de modo que estava se disponibilizando crédito para compra sem que houvessem imóveis a serem comercializados (ibidem, p. 41). Assim, estes fundos públicos tiveram grande importância para a estruturação da forma de produção de mercado da habitação, com o desenvolvimento de agentes vinculados ao capital produtivo no setor da construção de moradias no México – o que, de certa forma, também aconteceu no Brasil.

Neste período, no Brasil, enquanto um governo ditatorial de corte militar se instalava e se preparava para implantar um regime que violaria os direitos humanos de milhões e suspenderia os direitos políticos de toda a população durante décadas (1964-1985), o tema da moradia foi tomado como o mote de uma política econômica capaz de agradar os setores médios da sociedade, em grande parte apoiadores do novo regime, além de apresentar-se como uma política social e de constituir-se *“como uma resposta ao desemprego em tempos de recessão”* (FIX, 2011: 144). Era importante para o novo regime sinalizar que estava atendo às reivindicações sociais, que ganharam corpo através das primeiras mobilizações dos movimentos de reforma agrária e urbana no Brasil no governo de João Goulart (AZEVEDO, ANDRADE, 1982: 57), e o lançamento de uma política habitacional no governo de Castelo Branco (1964-1967, Aliança Renovadora Nacional, ARENA) cumpriria esse papel de ser *“força amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas”* (ibidem, idem) ainda que estes movimentos viessem a ser sufocados nos anos seguintes. No plano econômico, o país vivia o seu “milagre” (1960-1970), quando o PIB nacional *“cresceu a taxas anuais bastante elevadas, saindo de 4,2% para 1967 e chegando em 14% em 1973”* (CARVALHO, CALDEIRA, 2013).

É nesta conjuntura política, econômica e social que o governo brasileiro criou, através da Lei Federal 4.380, de 1964, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e as Letras Imobiliárias. Ao BNH, cabia a função de orientar,

disciplinar e controlar o SFH e, durante os dois primeiros anos, trabalhou com um capital inicial de um milhão de cruzeiros (AZEVEDO, ANDRADE, 1982: 61), advindos do recolhimento do equivalente a 1% do montante das folhas de pagamento de todos os trabalhadores formais do país (Art. 22 da Lei Federal 4.380/1964). O Serfhau foi criado a partir da estrutura e do patrimônio da antiga Fundação Casa Popular (Art. 54 da referida Lei) e as SCI são sociedades anônimas de perfil financeiro que concedem crédito imobiliário e fazem parte do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), junto com as Caixas Econômicas e as Associações de Poupança e Empréstimo. A Lei também instituiu a correção monetária, sendo a primeira vez que passa a ser aplicada sobre financiamentos imobiliários.

Nos dois primeiros anos de funcionamento do SFH, houve escassez de recursos para viabilizar as operações de financiamento imobiliário. O problema foi resolvido dois anos mais tarde, com a Lei Federal 5.107 de 13 de setembro de 1966, que instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fundo que deveria recolher em contas individualizadas em nome do trabalhador ou da empresa o equivalente a 8% das folhas de pagamento de todo trabalhador formal do setor privado. Com o FGTS, superou-se “a escassez de recursos que ameaçavam a política habitacional em seus dois primeiros anos” (AZEVEDO, ANDRADE, 1982: 67), passando a ser sua principal fonte de recursos. O SFH atuou – e continua atuando, porque o Sistema ainda existe – concedendo crédito habitacional para famílias de baixa renda com recursos do FGTS, e para famílias de renda mais alta, através do SBPE. O SFH era operado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) até que este foi fechado, em 1986, quando o sistema começou a ser administrado pela Caixa Econômica Federal (“Caixa”, CEF), Banco Central do Brasil e Ministério da Fazenda – e segue o sendo até hoje.

Logo de imediato, a política existente na época da Fundação Casa Popular, que consistia na outorga de subsídios diretos à demanda, foi deliberadamente abandonada das linhas de financiamento habitacional, com a justificativa de evitar o clientelismo e o populismo daquela Fundação que marcou as primeiras experiências do Estado como formulador de política habitacional no país, nos anos 1940 e 1950 (AZEVEDO, ANDRADE, 1982: 64). Originalmente, com o BNH, as linhas e os agentes de financiamento variavam de acordo com a faixa de renda familiar: o chamado “mercado popular” atendia as famílias de 0 a

3 salários mínimos⁴⁵ de renda mensal, com financiamento do FGTS via Companhias de Habitação (COHABs) – ver Figura 4 – estaduais e municipais; o “mercado econômico” financiava a aquisição da casa própria de famílias cuja renda se concentrava entre 3 a 6 salários mínimos, por cooperativas habitacionais sem fins lucrativos, normalmente organizadas por categorias profissionais, que se dissolviam após as obras; o “mercado médio”, concedia crédito para famílias de renda superior a 6 salários mínimos através de agentes financeiros privados, como os agentes do SBPE, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Caixas Econômicas e as Associações de Poupança e Empréstimo (ibidem, p. 65).

Pela Lei Federal 4.380/1964, ao BNH não se atribuía nenhuma ação da ordem de promoção, construção ou comercialização de unidades habitacionais, exceto em terrenos públicos ou que fossem doados ao Banco com a finalidade de produção de habitação social. Conforme disposto pelo parágrafo único do Artigo 17 da referida Lei,

o Banco Nacional da Habitação operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações, salvo para a venda dos terrenos referidos no artigo 26 ou para realização de bens recebidos em liquidação de garantias ⁴⁶.

FIGURA 4 COHAB Itaquerá, construída nos anos 1980, em São Paulo, representando o modelo habitacional de moradia popular financiado pelo BNH. Ao total, em Itaquerá, a produção da COHAB-SP via recursos BNH abrigou cerca de 150 mil pessoas. Fonte: foto do autor, 2014.

⁴⁵ Azevedo e Andrade (1982) informam que, posteriormente, foram alterados para 0 a 5 salários mínimos de renda mensal.

⁴⁶ O Artigo 26 referido no parágrafo único do Artigo 17 da Lei 4.380/1964 dispõe sobre os terrenos que compõem o patrimônio da União, de outros entes federativos ou entes privados, que viessem a ser doados para o Banco com a finalidade de produção habitacional de interesse social.

Como o SFH estava subordinado às determinações da política financeira, monetária e econômica em execução pelo Governo Federal, cabia ao BNH obedecer aos “*limites globais e as condições gerais fixadas pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito*” (Lei Federal 4.380/1964, Art. 18, parágrafo único). Nesse modelo de política, a construção era quase sempre delegada a agentes privados (AZEVEDO, ANDRADE, 1982: 65) – as COHABs podiam construir por administração direta, mas raramente o faziam. Quanto à comercialização, esta cabia diretamente aos agentes promotores, que posteriormente contratavam financiamento com o próprio BNH (ibidem, idem). Assim, os recursos do SFH eram assinados pelo BNH diretamente para as construtoras incorporadoras ou para as empresas públicas de habitação, as COHABs, e os recursos dos financiamentos eram posteriormente passados a futuros residentes (CARDOSO, ARAGÃO, 2013: 23). Por ser financiado com recursos das poupanças privadas e com os percentuais dos salários dos trabalhadores formais, o SFH “*nunca contou com recursos orçamentários e pouco atendeu aos extratos de renda mais baixa da população*” (RODRIGUES, 2013: 49).

Cinco anos após a criação do FGTS brasileiro, no México, os programas de crédito habitacional que o Estado tinha criado ainda se mostravam insuficientes diante das necessidades habitacionais de interesse social do país. Foi quando o então Presidente da República, Luis Echeverría (1970-1976, Partido Revolucionário Institucional), agora sob um modelo político-econômico conhecido por “*desarrollo compartido*”⁴⁷ (CAMPOS, VANEGAS, 2005: 43), criou em maio de 1971 uma Comissão Tripartite, envolvendo representantes do Estado, do capital (setor da construção, que ainda não estava totalmente configurado para a produção de mercado, como vimos no capítulo precedente) e da classe trabalhadora, com o objetivo de discutir e formular alternativas de desenvolvimento para diversas pastas econômicas e sociais, entre elas, “moradia popular”. A Comissão, formada por diversos grupos, trabalhou durante alguns meses daquele ano, mas segundo Jesús Silva-Herzog F., apenas o grupo de habitação social produziu resultados efetivos (SILVA-HERZOG F., 2014: 13). O então presidente do Banco do México, que participava das discussões do grupo de habitação, propôs a criação de um *Fondo Nacional de la Vivienda*, oneroso e compulsório, alimen-

47 Os objetivos do novo modelo de política econômica implantado no México nos anos 1970 a partir da eleição de Echeverría era o de manter o crescimento buscando melhora substancial na distribuição de renda (CAMPOS, VANEGAS, 2005: 43).

tado com recursos arrecadados a partir dos salários dos trabalhadores, recursos que seriam aplicados na concessão de créditos a baixo custo para que a classe trabalhadora pudesse ter seu direito à moradia⁴⁸ garantido através da propriedade privada (SILVA-HERZOG F., 2014: 13). Assim, o Estado reforça a propriedade privada da casa como a alternativa quase única para solução das necessidades habitacionais.

Dois anos mais tarde, alterava-se a Lei Nacional do Trabalho para incorporar a prerrogativa do recolhimento de 5% do equivalente do salário dos trabalhadores formais do setor privado, valores que seriam depositados no *Fondo Nacional de la Vivienda*. Para gerir este fundo, foi criado o *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT) – que logo se tornou o principal organismo de habitação social do país, permanecendo até hoje. A obrigatoriedade de recolhimento deste percentual por parte dos empregadores da iniciativa privada logo se expandiu para o setor público e, no mesmo ano, criava-se também o *Fondo de la Vivienda* na estrutura do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, criando o FOVISSSTE, também alimentado com aportes de 5% do equivalente do salário dos funcionários públicos, neste caso pagos pelo próprio Estado.

A partir de então, os números de produção habitacional superaram de imediato a produção anterior: entre 1971 e 1976, construíram-se “287.874 *moradias de interesse social* e, entre 1977 e 1982, 650.547 *moradias*” (GORTARI, ZICCARDI, 1996: 218). Para estes dois períodos (1971-1976 e 1977-1982) listados por Gortari e Ziccardi, o INFONAVIT foi responsável, respectivamente, por 31% das moradias (90.880 unidades) e 39% (255.788 unidades)⁴⁹. Contudo, por privilegiarem os trabalhadores vinculados ao mercado de trabalho formal, tanto o INFONAVIT quanto o FOVISSSTE excluíram – e excluem – a maior parte da população que compõe o déficit habitacional mexicano, aquele compreendido por trabalhadores do setor informal da economia (SOEDERBERG, 2014: 7).

⁴⁸ Vale lembrar o que discurremos no capítulo 1: antes da formatação atual do Artigo 4o da Constituição Federal Mexicana (1983), a Constituição de 1917 delegava o dever de garantir o direito à moradia ao empregador. Nessa lógica, não nos parece tão surpreendente que o presidente de um Banco público tenha proposto a formulação dos aportes patronais como contribuição à garantia do direito à moradia, o qual, posteriormente, seria universalizado às famílias em geral pela Constituição, em 1983.

⁴⁹ Cálculo nosso a partir dos números de créditos concedidos anualmente pelo Instituto, disponíveis em J. Silva-Herzog, El Infonavit Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2014..

FIGURA 5 Colônia INFONAVIT em Iztacalco, na Cidade do México, construída pelo INFONAVIT em meados dos anos 1970, como uma das primeiras experiências de construção habitacional produzida pelo Instituto. O conjunto contava com diversos serviços e áreas comerciais que serviam de apoio para as 5.130 unidades habitacionais existentes neste conjunto. Fonte: foto do autor, 2015.

Cabe pontuar, contudo, que no período de concepção dessas estruturas institucionais de política habitacional, entre os anos 1960 e no começo dos anos 1970, houve também a promoção pública de moradia em conjuntos habitacionais, principalmente na Cidade do México (ver Figura 5). Essas obras foram realizadas, sobretudo nos anos 1960, pelo *Instituto Nacional de la Vivienda* (anterior ao *Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad de la Vivienda* (INDECO), pelo FOVI e pelo BANOBRAS, e, nos anos 1970, “pelo INFONAVIT, pelo FOVISSSTE, DGHP⁵⁰ e INDECO. Depois de 1976 (...), as promoções públicas diminuíram drasticamente” (SCHTEINGART, 2001: 203), tornando-se hegemônica a forma de produção de habitação social pelo mercado, a partir de linhas de crédito concedidas pelos organismos nacionais de moradia – principalmente pelo INFONAVIT.

O INFONAVIT logo se tornou o principal organismo nacional de promoção de moradias⁵¹ e de outorga de créditos hipotecários de interesse social, sendo responsável, de 1973 a 1995, pelo investimento de 9,897 bilhões de pesos em moradia (PUEBLA, 2002:120). De

⁵⁰ DGHP: Dirección General de la Habitación Popular, referido no capítulo 1.

⁵¹ Referimo-nos aos ONAVIS, Organismos Nacionales de Vivienda, como INFONAVIT, FOVISSSTE, à Sociedade Hipotecária Federal (SHF), ao Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Descreveremos sobre cada uma dessas instituições neste e no próximo capítulo.

1972 a 1989, o INFONAVIT concedeu um total de 819.034 créditos hipotecários, conforme ilustrado no Gráfico 3 abaixo.

GRÁFICO 3 INFONAVIT: créditos à demanda concedidos entre 1972 e 1989. Fonte: produção do autor a partir de dados dispostos em SILVA-HERZOG F., J. Para entender el INFONAVIT, pp. 94-99.

Do ponto de vista quantitativo, o SFH financiou um número bastante superior do que aquele feito pelo INFONAVIT no mesmo período. Aqui, o BNH assinou a concessão de crédito para aquisição de 4.467.329 unidades de 1964 a 1986, sendo apenas 33,6% deste total referente à chamada “moradia popular”, ficando os demais 66,4% entre os segmentos econômico e médio (ROYER, 2009: 65). O Gráfico 4, abaixo, ilustra como ocorreu a concessão de financiamentos habitacionais via FGTS e SBPE no Sistema Financeiro da Habitação de 1970 até o fechamento do BNH.

GRÁFICO 4 Brasil – SFH – concessão de crédito habitacional via FGTS e SBPE entre 1970 e 1986. Fonte: elaboração do autor a partir de dados disponíveis em ROYER, 2009: 63.

Quanto ao INFONAVIT, de sua criação até 1992, o INFONAVIT operou com cinco linhas de crédito e dois programas. A primeira linha de crédito, linha I, coincidia com o programa que lhe dá nome (Programa de financiamento e construção de moradia nova em conjuntos habitacionais). As outras quatro linhas compunham o Programa de créditos individuais; são elas: aquisição de moradia por terceiros (linha II); construção de moradia em terreno próprio (linha III); melhoramento ou ampliação de moradia existente (linha IV); e pagamento de passivos (linha V) (INFONAVIT, 1976, Apud PUEBLA CADENA, 2002: 106). Foi com a primeira linha de crédito (Programa de financiamento e construção de moradia nova em conjuntos habitacionais) que se deu a maior produção do instituto até os anos 1990, com o desenvolvimento de grandes conjuntos habitacionais para os trabalhadores do mercado formal, com renda de até 4 salários mínimos mensais (em 1992 o teto salarial foi eliminado) (ibidem, idem). Essas linhas de crédito passaram a sofrer transformações importantes a partir de 1992, o que veremos adiante.

Também criado em 1972, no México, o FOVISSSTE opera de forma semelhante ao INFONAVIT, mas com créditos concedidos para trabalhadores do Estado. Ele surge como um órgão descentralizado do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). Cada funcionário público federal, e alguns vinculados ao poder público estadual ou municipal, bem como trabalhadores de universidades públicas, têm uma subconta de moradia administrada pelo Fundo (CORRAL, 2012: 27).

Originalmente, e até os anos 2000, os recursos do Fundo eram advindos quase exclusivamente de aportes de 5% sobre os salários dos trabalhadores vinculados às instituições públicas afiliadas ao ISSSTE⁵². As saídas destinavam-se à outorga de créditos hipotecários para a aquisição de moradia ou investimentos em reforma e ampliação das casas existentes dos trabalhadores. Os trabalhadores que realizam um crédito utilizando seus recursos de subconta de moradia do FOVISSSTE têm até 30 anos para amortizar a dívida, e não precisam apresentar poupança prévia. As taxas de juros praticadas pelo FOVISSSTE são de 4 a 6% (ibidem, idem), portanto muito abaixo daquelas praticadas pelo mercado. De acordo

52 Como veremos no capítulo 4, a forma de financiamento do FOVISSSTE, como do próprio INFONAVIT tem se aberto para formatos mais vinculados à especulação financeira, como a securitização de títulos hipotecários, como veremos com maior cuidado no capítulo 4.

com um dos diretores centrais do FOVISSSTE, a quem entrevistamos em janeiro de 2015, a história do FOVISSSTE poderia ser dividida em três etapas: a primeira, de 1972 a 1992, conhecida como etapa do FOVISSSTE construtor, ou “*vivienda financiada*”; a segunda, de 1993 a 2009, conhecida como FOVISSSTE como organismo financeiro; a terceira, de 2009 até hoje, o período de *bursatilización* do Fundo.

Talvez o traço mais importante a ser destacado da política habitacional mexicana dos anos 1970 e 1980 seja o fato de o Estado assumir, através de seus *Organismos Nacionales de Vivienda* (ONAVIs), principalmente o INFONAVIT e o FOVISSSTE, o papel de coordenar os processos construtivos, uma vez que o próprio Estado identificou a inexistência de uma estrutura produtiva capaz de dar vazão aos créditos que eram ofertados por esses organismos para aquisição da casa própria, conforme visto anteriormente.

Esta configuração política passa a ser popularmente identificada como o período do “Estado construtor” ou “Estado interventor”, quando o próprio os ONAVIs adquiriam terrenos, faziam os estudos preliminares e projetos de arquitetura das unidades habitacionais, buscavam e contratavam construtoras para executar as obras e supervisionavam os canteiros⁵³. Este padrão de produção, bastante diferente do que existe hoje, é substancialmente diferente daquele que trouxemos na análise do capítulo 2, sobre a forma de produção de mercado da habitação. Aqui, o Estado, através de suas instituições, assume não apenas de controle econômico indireto da produção, como também de controle econômico direto. Por este motivo, percebemos essa forma de produção como “produção estatal”, ainda que a construção (controle técnico) ficasse sob o comando de agentes privados. Para o caso brasileiro, a análise vale para a produção habitacional via COHABs com financiamento do FGTS, enquanto que a produção financiada pelo SBPE se caracteriza como produção de mercado, nos termos expostos no capítulo 2 desta dissertação. No México, esse modelo de produção estatal vigente nos anos 1970 e 1980 passou a ser alvo de duras críticas no final daquela década e início dos anos 1990, até que a revisão da Lei do Trabalho em 1992 modificou as funções do poder público na provisão habitacional, a partir de uma reestruturação das linhas de crédito, como veremos no capítulo 4.

53 Fonte: http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/el_infonavit/historia, consultado em 22/02/2016.

Cabe destacar, ainda, a criação do *Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (FONHAPO) em 1981, durante a gestão José Lopez Portillo (1976-1982, Partido Revolucionário Institucional), que já estava prevista em lei desde os anos 1940⁵⁴. Após a gestão de Luis Echeverría, marcada por retração econômica decorrente do fim do “milagre econômico”, houve um momento de passageiro aquecimento econômico motivado pelo boom do petróleo nacional (1979-1982), levando ao aumento pontual dos investimentos públicos durante os três anos da gestão Portillo – nesses anos, o petróleo assumiu o papel de fonte alternativa de divisas, quando as fontes de financiamento externo se tornaram escassas; no entanto, após 1982, logo passou a ser apropriado como principal fonte para pagamento da dívida (CAMPOS, VANEGAS, 2005: 47). Neste curto período, o percentual do PIB investido em habitação social subiu de 0,97 em 1979 para 1,27% em 1982 (COULOMB, 1991: 25). É nesta conjuntura econômica que foi criado o FONHAPO.

De acordo com Cláudia Puebla Cadena, a criação do FONHAPO estava precedida do diagnóstico do governo de que, naquele ano (1981), o *Fondo de Habitaciones Populares* (FHP) vinculado ao Banobras não estava realizando suas operações a contento (PUEBLA CADENA, 2002). Ter-se-ia optado, então, por tornar o FHP uma estrutura independente e renomeá-lo de FONHAPO, buscando continuar com o objetivo de atuar para promover habitação social para os mais necessitados, agora focando nas famílias sem trabalho formal e com renda de até 2,5 salários mínimos regionais – o que correspondia, na época, a 60 ou até 70% da população nacional (UN-HABITAT, 2005:123). Já segundo a diretoria executiva do Fundo, que assina texto de explicação do fundo em seu portal eletrônico, o governo federal teria publicado, em abril de 1981, no Diário Oficial da Nação, a criação do FHP com o objetivo de financiar obras de moradias novas e melhoramentos em conjuntos habitacionais populares; seria apenas em 1985 que um acordo para modificação do contrato de constituição do FHP teria sido assinado, criando, então o FONHAPO. De toda maneira, os objetivos de criação do organismo são os mesmos, para ambas as fontes.

A operação dos créditos do FONHAPO era concedida a agentes intermediários, como financeiras públicas e privadas ou cooperativas habitacionais e de desenvolvimento

54 Fonte: <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/conoce-el-fonhapo/que-es-fonhapo.html>, consultado em 08/11/2015.

comunitário e, inicialmente, cinco tipos de projetos eram financiados: infraestrutura urbana, ampliação de moradias, obras de melhoramentos de moradias, produção de moradias novas e produção e distribuição de materiais de construção⁵⁵ (UN-HABITAT, 2005:123). Os créditos outorgados nunca foram elevados, variando em relação à renda familiar e à linha contratada, limitados a seis mil dólares (valores correntes de 1988) e contavam subsídios de até 25% do montante do crédito, podendo-se conceder mais 15% para pagamento imediato (ibidem, idem).

Apesar da conjuntura econômica, os resultados do Fundo em seus primeiros anos de funcionamento foram significativos, principalmente quando comparados com a soma de recursos públicos utilizados entre 1982 e 1988: com apenas 4% dos recursos públicos investidos em política habitacional no período, o FONHAPO viabilizou a construção de cerca de 10% das unidades habitacionais novas produzidas no país via programas públicos (ibidem, idem). No entanto, dentro da conjuntura econômica e política na qual foi criado, o Fundo logo passou a ser alvo de críticas relativas que consideravam este um excessivo gasto público. Apesar disso, o FONHAPO existe até hoje, ainda que, segundo Castillo (2012) setores políticos mais conservadores estejam atualmente se articulando para desmantelá-lo, como veremos no capítulo 4.

A origem dos recursos financeiros que alimentava a atuação do Fundo variou no tempo. Inicialmente, de 1982 a 1986, o FONHAPO contou com recursos fiscais (repassado de parte das arrecadações do governo federal) e recursos próprios (advindos de fundos e instituições públicas para habitação que foram extintos, e com o retorno da própria operação creditícia, do rendimento dos investimentos realizados pelo fundo). Assim, de 1982 a 1985, do total de 2,638 bilhões de pesos investidos pelo FONHAPO, 51% dos recursos eram advindos de recursos fiscais, enquanto que 49% de recursos próprios (PUEBLA CADENA, 2002: 161)⁵⁶. De 1986 a 1994, os créditos do Banco Mundial passaram a definir-se como fontes prioritárias de financiamento (acima de 40% dos recursos aplicados anualmente, a partir de 1987). Neste período, dos 8,043 bilhões de pesos, 43% advinham de créditos com

55 No texto original, em inglês, a terminologia utilizada para a enumeração dos programas é, respectivamente: “sites and services, incremental housing, home improvements, finished dwellings, and production and distribution of building materials”.

56 Cálculo nosso a partir de tabela disponibilizada pela autora.

o Banco Mundial, 31% recursos fiscais e 27% recursos próprios (ibidem, idem)⁵⁷. A entrada de recursos do Banco Mundial no FONHAPO trouxe consigo a exigência de que o Fundo alterasse a forma de outorgar os créditos para evitar sua descapitalização, passando de um modelo de outorga de crédito vinculado ao salário mínimo, para outro onde se incorporava uma taxa adicional visando a evitar a descapitalização do Fundo (FLORES, 2011: 224), o que resultou na incapacidade das famílias continuarem com o pagamento de suas prestações, fazendo com que a taxa de recuperação do FONHAPO fosse diminuída grandemente (ibidem, idem).

As ações do FONHAPO a partir de 1986 passam a depender sobretudo dos créditos obtidos com o Banco Mundial. Este, por sua vez, exerce – e em parceria com as forças políticas locais de Estado historicamente patrimonialista –, através da concessão de créditos e das cartas de compromisso as quais o Estado assina, o poder de influenciar na formulação e condução das políticas sociais como um todo, visando sempre promover soluções pró-mercado com rentabilidade financeira garantida (BOILS, 2002), como o caso FONHAPO, descrito acima. Devido a essa influência, nos anos 1980 a política habitacional começa a ser alterada, reduzindo o papel do agente Estado, que se torna menos intervencionista.

Nessas transformações, a influência do Banco Mundial foi decisiva. Este organismo internacional propôs que o Estado devia deixar de lado a produção, o financiamento e a manutenção das moradias para ocupar-se de melhorar a eficácia do mercado imobiliário e das condições habitacionais dos mais pobres (HERNÁNDEZ, PEREZ. BORJA, 2005).

Entre 1970 e 1990, o México tomou 1,592 bilhão de dólares em empréstimo para políticas de habitação e desenvolvimento urbano, sendo a política urbana o principal veículo de entrada e de influência do Banco Mundial sobre toda a política mexicana (BOILS, 2002).

57 Cálculo nosso a partir de tabela disponibilizada pela autora.

TABELA 1 Empréstimos outorgados pelo Banco Mundial ao governo mexicano, destinados a programas de desenvolvimento urbano e habitação, 1971-1989. Fonte: World Bank Report (Washington, D. C.: World Bank, várias datas entre 1980 e 1990). Apud: Guillermo Boils, 2002, Quadros 2 e 3.

Data	Montante (a)	Objeto	Destinatário	Situação (2002)	Data fixada para finalização
3/8/1971	100	Desenvolvimento Urbano no Distrito federal	DDF/Banobras	Concluído	31/12/1978
21/12/1971	22	Desenvolvimento Urbano no Zihuatanejo	Banobras	Concluído	30/6/1979
10/5/1977	47	Desenvolvimento Urbano em Baja California	Banobras	Concluído	30/6/1982
2/28/1978	50	Desenvolvimento Urbano e turístico	Fonatur	Concluído	31/12/1983
3/8/1982	9,2	Desenvolvimento Urbano	Banobras	Concluído	31/12/1987
12/5/1985	164	Desenvolvimento Urbano e moradia popular	Banobras	Concluído	31/12/1988
27/8/1985	150	Moradia e desenvolvimento urbano	Banobras / Fovi	Concluído	31/12/1990
25/3/1986	400	Habitação de emergência para caso de terremotos	Gobierno Federal / RHP	Concluído	31/12/1990
2/6/1988	300	Melhoria habitacional	Banobras / Fovi	Concluído	31/12/1992
12/12/1989	350	Melhoria habitacional e moradia nova	Banobras / Fonhapo	Concluído	30/6/1995

(a) Milhões de dólares EEUU.

Os empréstimos tomados do Banco Mundial ao México não param em 1989. Eles continuaram sendo realizados ao longo dos anos 1990 para diversas reformas do sistema previdenciário (DELGADO, 2005) e financeiro em geral, com ajustes nos sistemas habitacionais e, em 2002,

a dívida total contraída pelo governo mexicano com o Banco Mundial (incluindo os créditos para moradia e desenvolvimento urbano), subia a uma cifra ligeiramente superior a 10 bilhões de dólares (...). Essa quantidade representa pouco mais de 9% do portfólio total de créditos outorgados pelo Banco Mundial. Assim, o governo mexicano é o segundo maior devedor do mundo com essa instituição (BOILS, 2002).

No México, entre 1988 e 1992, a intervenção do Banco Mundial foi direta, quando o país recebeu 1,1 bilhão de dólares deste banco para a reforma do sistema financeiro habi-

tacional (ARANTES, 2004: 57). Como resultado, em 1992 foi criado o *Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda*, com o objetivo central de diminuir a participação do Estado na regulação do setor habitacional (HERNÁNDEZ, 2006: 86-87).

Neste período, empréstimos de bancos multilaterais também financiaram a reestruturação de diversas instituições públicas e marcos da política brasileira com impacto na política habitacional, como o projeto de desenvolvimento do sistema bancário (1970, 1976, 1982, num total de 605 milhões de dólares), de desenvolvimento do sistema financeiro privado (1990, 300 milhões de dólares) e viria a assinar outros contratos com o banco ao longo dos anos 1990 e 2000.

De maneira geral, as políticas até aqui descritas para ambos os países mantiveram essas configurações até os finais dos anos 1980, quando da crise econômica internacional e da ascensão neoliberal. O aumento do preço do barril do petróleo imposto pelos países membros da OPEP em 1973 culminou com um aumento na emissão de dólares e aumento da inflação interna nos Estados Unidos da América, ao que o *Federal Reserve* respondeu com um exorbitante aumento dos juros, o que já foi considerado como o “golpe de 1979”⁵⁸ (DUMENIL, LEVY, 2005: 89), como veremos no capítulo 4. A majoração dos juros da economia estadunidense, então principal credora dos países latino-americanos, fez aumentar os juros das dívidas de países como Brasil e México, tornando insustentável o seu pagamento. Além disso, a recessão econômica estadunidense fez reduzir as exportações de diversos países, o que foi particularmente sentido pelo México, fortemente dependente daquela nação.

A política econômica de austeridade implantada pelo México teve reflexos importantes no empobrecimento da maior parte da população e no comprometimento do PIB e dos investimentos públicos com o pagamento das dívidas externa e interna (COULOMB,

⁵⁸ Expressão utilizada pelos sociólogos franceses Gerard Dumenil e Dominique Levy para designar o momento em que o Federal Reserve dos Estados Unidos da América aumentou bruscamente as taxas de juros daquele país, com o objetivo de controlar sua inflação. Para os autores, esta é a primeira decisão política que marca o surgimento do neoliberalismo, assunto que voltaremos a tratar com maior atenção no capítulo 4.

1991: 20). Em 1982, o país decretou a moratória da dívida e nacionalizou o sistema bancário, que voltaria a ser privatizado em 1990, com Carlos Salinas de Gortari.

A dívida externa passou a representar de 27,2% do PIB em 1982, para 75,5% em 1987. O pagamento dos juros da dívida pública externa e interna chegou a superar 50% do gasto público, financiando-se o déficit fiscal através de um crescimento vertiginoso do endividamento interno, cujos juros acabaram sendo maiores que os da própria dívida pública externa. Disso se beneficiou o rentismo financeiro nacional, que se concentrou na especulação em Bolsa de Valores até a sua quebra, em outubro de 1987 (ibidem, idem).

Embora tenha havido redução de gastos públicos, caindo 13,8% entre 1982 e 1985, com queda mais severa da parte dos gastos sociais, de 28% entre 1983 e 1988 (COULOMB, 1991: 20-22), os investimentos públicos em habitação social foram ampliados, variando entre 0,8% do PIB (percentual menor, para 1979) e 1,68% (percentual maior, para 1987). Em valores nominais, o ano de 1988 foi quando o Estado mais investiu neste período, com a marca de 6,1 bilhões de pesos (COULOMB, 1991: 26) – investiu-se mais durante a crise do que durante os dois anos de aquecimento econômico derivado da exploração petroleira, quando fora criado o FONHAPO. A expectativa do aumento nos investimentos em habitação no cenário de crise era de estimular a geração de empregos: o *Programa de Vivienda* de 1987 previa gerar 700.000 empregos diretos e mais de dois milhões de empregos indiretos (COULOMB, 1991: 25) – uma medida claramente anti-cíclica.

Se, de maneira geral, os investimentos do Estado Mexicano na produção habitacional de interesse social são intensificados diante da crise financeira dos anos 1980, “*todos os organismos de moradia buscaram reduzir sua taxa de descapitalização e manter seus fluxos de investimento*” (COULOMB, 1991: 27). O FONHAPO passou a ser mais incisivo na recuperação real de seus créditos (ibidem, idem), o FOVISSSTE se aliou, em 1985, ao FOVI para criar um cofinanciamento (cabendo ao FOVISSSTE o financiamento da entrada e os gastos com escrituração e ao FOVI o financiamento da construção), e começa-se a questionar sobre a importância do estabelecimento de um sistema de poupança e empréstimo, já que o México ainda não o tinha feito (COULOMB, 1991: 28). Também recursos do Banco Mundial foram canalizados para o FOVI e para o FONHAPO para suas operações.

No entanto, o empobrecimento da população mexicana era visível. A inflação dos preços ao consumidor subiu 74% entre 1981 e 1989 e o PIB teve um saldo negativo de 1,4% para o mesmo período, o desemprego atingiu a marca de 17,8% da população economicamente ativa em 1987 e, dois anos mais tarde, o valor real do salário mínimo equivalia a apenas 42,6% do nível alcançado em 1976 (ibidem, idem). A combinação de inflação em alta e salários em baixa comprometeu gravemente a capacidade de pagamento das famílias que haviam se endividado para adquirir a casa própria via mercado formal. Tal conjuntura, contraditoriamente, foi utilizada como argumentação contrária ao “Estado construtor”, abrindo o questionamento sobre a viabilidade financeira da produção estatal, com críticas dirigidas, principalmente, ao INFONAVIT (MÁRQUEZ, 2010: 25).

No Brasil, como no México, o aumento da dívida externa comprometeu muito do PIB no pagamento dos juros, culminando com o governo Sarney decretando em fevereiro de 1987 a moratória dos juros da dívida externa, que se estendeu até setembro de 1988. Além disso, a crise do modelo econômico vigente no período da ditadura militar também se manifestou com o aumento da inflação e do desemprego, inviabilizando a capacidade de pagamento de milhares de famílias, generalizando a inadimplência e, com isso, levando a retiradas massivas de recursos do FGTS para o pagamento do seguro desemprego, mas também de recursos das poupanças privadas que financiavam o SBPE, o que contribuiu para levar à quebra do BNH. Assim,

no contexto da crise da dívida latinoamericana de 1982, retiradas massivas das poupanças vinculadas ao SBPE e dos recursos do FGTS combinaram-se com uma inflação crescente. Enquanto as prestações mensais eram indexadas ao salário dos tomadores de empréstimo (sistematicamente ajustados abaixo da inflação, seguindo a política oficial do salário mínimo no país), os passivos eram ajustados de acordo com a inflação. Um fundo – o Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS) – foi criado ‘para cobrir qualquer déficit entre os pagamentos corrigidos e os pagamentos acordados, quando as dívidas vencessem’⁵⁹. Logo a solução se mostrou insustentável. A situação até mesmo forçou o governo federal a extinguir o BNH. Embora o SFH tenha continuado a operar através da Caixa, o crédito habitacional ‘permaneceu praticamente paralisado’⁶⁰ por quase vinte anos. (CARVALHO; CALDEIRA, 2013).

59 Haddad & Meyer, p. 288

60 Ibid.

Além das questões próprias à conjuntura econômica nacional e do seu impacto na política habitacional, no começo dos anos 1980, o modelo BNH mostrava seus perversos: embora, no discurso, a política tenha sido “*concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-la mais ainda, concorrendo para agravar a concentração de renda no país*” (AZEVEDO, ANDRADE, 1981: 129). Azevedo e Andrade apontam como falhas a “falta de imaginação” ou “decisão política” para propor modelos mais justos à população de baixa renda – os conjuntos habitacionais construídos “arranhavam” ao invés de “enfrentar o problema” (ibidem, idem) – que poderiam conciliar outras formas de produção, como via mutirão, ao invés do modelo exclusivo de produção por construtoras (ibidem, idem).

Até o final de suas operações, em meados dos anos 1980, o BNH financiou pouco mais de 4,4 milhões de unidades habitacionais novas mas, como já dito para o caso mexicano, a maioria das unidades se destinaram a famílias de classe média, o que já estava “anunciado” desde o final da década de 1960, dada a dificuldade de as famílias de menor renda arcar com o financiamento sem subsídios (CASTRO, 1999: 95).

Assim, foi feita a opção pelo financiamento da produção e aquisição de novas moradias no setor de incorporação imobiliária, na contramão da demanda social, mas atendendo os interesses do capital financeiro, do imobiliário e do industrial. Com efeito, o SFH concentrou continuamente seus recursos nas faixas de renda média e alta, abandonando o segmento situado abaixo de três salários mínimos, considerado inicialmente sua meta prioritária (ibidem, idem).

Portanto, para as famílias mais pobres, assim como no México, a produção habitacional financiada pelo Estado se mostrou irrisória frente às necessidades, e a produção familiar da casa expandiu-se no binário loteamento periférico e autoconstrução da casa própria, não raro em terrenos irregulares ou em ocupações de áreas públicas ou privadas. Ampliou-se a precariedade habitacional nas grandes cidades brasileira e mexicana. No México, em 1970, mais de 70% do parque residencial mexicano (formal e informal) estava comprometido com algum tipo de problema que permitia classificar a unidade habitacional como déficit qualitativo.

No campo ideológico, a crise da dívida dos anos 1980 encontrou respaldo na doutrina neoliberal e do Consenso de Washington (BRESSER PEREIRA, 1991: 6) e, no campo da moradia, esta influência se manifestou na modificação da relação entre agentes vinculados com a política e a produção habitacional de interesse social, como o Estado, o capital imo-

biliário – que já começava a se configurar como tal, conforme disposto no capítulo 2 – e o capital financeiro. O novo modelo a ser seguido estava sendo formulado em território latinoamericano desde 1973, quando o governo ditatorial de Pinochet (1973-1989) assumiu a implementação das recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial na reorientação das políticas sociais (JIMENEZ-CAVIERES, 2006: 76). O Chile (ROLNIK, 2012: 38) foi um pioneiro na América Latina para estabelecer uma política de moradia moldada em subvenções diretas pela demanda mais vulnerável, concessão de créditos hipotecários e securitização dos mesmos, no começo dos anos 1980.

Esse era o momento para a implementação da nova ordem mundial, globalizada e neoliberal, o que impactou nas transformações importantes na forma do Estado intervir nas políticas sociais, assim como no desenvolvimento de novas formas de acumulação na esfera privada. Os anos 1990 se anunciariam como o momento das reformas estruturais em ambos os países e, na questão da habitação, se anunciou como a ampliação dos espaços de atuação dos agentes privados, no México, e pela inexpressividade da política pública, no caso brasileiro, como demonstraremos no próximo capítulo.

O período que marca a montagem do agente Estado no setor habitacional nos dois países foi, portanto, marcado por uma ação limitada face às necessidades habitacionais das populações, mas também foi responsável pela estruturação das principais categorias de agentes relacionados à produção de mercado da moradia: o Estado e o capital produtivo.

3.2 O surgimento dos agentes do controle técnico da produção da moradia no Brasil e no México

Como já demonstrado neste capítulo, em ambos os países, o surgimento de políticas públicas de financiamento habitacional a longo prazo contribuiu para o desenvolvimento de agentes privados da produção capitalista da moradia. Como explicam Topalov (1974), Jaramillo, entre outros, é preciso que haja um capital de circulação de longo prazo para que uma indústria capitalista da construção possa se estruturar enquanto indústria.

Mas no México, como no Brasil, estes fundos públicos foram e são os grandes responsáveis em proporcionar a estes países um capital capaz de fazer funcionar a produção imo-

biliária como atividade capitalista. Na periferia do capitalismo, os fundos públicos acabam sendo utilizados para permitir a produção capitalista da moradia, a estruturação econômica e a manutenção das atividades dos agentes privados de produção – o que coloca em xeque qualquer discurso sobre Estado mínimo.

A modernização conservadora consolidada após o golpe de 1964 escancarou o papel do fundo público na formação do capital industrial e mesmo de serviços no Brasil. A acumulação de capital na periferia sempre teve o Estado como alavanca (ROYER, 2014: 168).

No México do início dos anos 1970, cabia ao INFONAVIT esse papel, uma vez que:

a atividade promotora de casas de interesse social era muito escassa e, em todo caso, concentrada no Distrito Federal, em Guadalajara e Monterrey. Assim, se havia criado um instituto que contava com amplos recursos para conceder créditos para a aquisição de casas, mas não havia imóveis (SILVA-HERZOG F., 2014: 41).

Diante disso, coube ao Instituto atuar, em suas duas primeiras décadas, como viabilizador da construção de moradias populares, buscando estimular a participação de um incipiente capital produtivo na indústria da construção civil no México, que até então era pouco desenvolvida (MÁRQUEZ, 2010). Portanto, a criação de um fundo público para financiar a produção habitacional, tanto no caso brasileiro como no mexicano, apoiou a formação de uma indústria da construção nesses países (ainda que persistam as práticas artesanais e superexploração da força de trabalho). Nos primeiros anos de existência do INFONAVIT, buscava-se estimular os pequenos construtores locais, inclusive utilizando insumos regionais para a construção. *“Por certo, muitas daquelas construtoras locais são agora importantes incorporadoras residenciais e muitas ainda trabalham com o INFONAVIT”* (SILVA-HERZOG F., 2014: 42). No Brasil, como já tratamos neste capítulo, a moradia popular financiada pelo BNH era produzida pelas COHABs, que normalmente funcionavam através da contratação de construtoras.

Assim, em ambos os países, na relação entre as categorias de agentes da produção do espaço construído (conforme descrevemos no capítulo 2), foi necessário que o agente Estado assumisse a missão de estruturar o mercado financeiro e de construção para viabilizar, tanto

a produção da habitação social como mercadoria a ser circulada através da figura jurídica da propriedade privada, como, através disso, viabilizar a acumulação capitalista nesta produção.

Desse modo, no Brasil, se em 1954 surge a Gomes de Almeida Fernandes (GAF) no Rio de Janeiro – atual Gafisa, uma das líderes nacionais na incorporação residencial –, outras tantas líderes nacionais iniciam seus negócios na década do surgimento do Sistema Financeiro da Habitação, como é o caso da Cyrela (1962), Cury (1962), Tenda (1969, Minas Gerais). Nas décadas seguintes, são fundadas a Plaenge (1970, Paraná), a Enccamp (1977, Minas Gerais), a Tecnisa (1977, São Paulo), a MRV (1979, Minas Gerais) e Direcional (1981, Minas Gerais). Parte dessas empresas surgem como contratistas que operam a construção de conjuntos habitacionais contratados pelo BNH, como referido anteriormente. Apesar da origem comum (a partir do controle técnico da produção), as empresas listadas acima apresentam perfil bastante distinto, tanto quanto à escolha de subordinação do capital produtivo ao capital de circulação (que não necessariamente se trata de um agente externo, mas de uma transformação na estrutura de negócio da empresa) como quanto ao segmento da demanda que pretendem atender⁶¹.

No México, a primeira construtora habitacional surge em 1967, com a inauguração da SARE. Nas duas décadas seguintes, surgem as demais empresas que se tornam, nos anos 2000, as maiores produtoras de habitação social no país: SADASI (1970), Casas GEO (1973), ICA (1978), Urbi (1981) e Homex (1989). No México, os principais grupos de incorporação imobiliária atuam através das políticas de Estado de financiamento habitacional de interesse social, o que difere substancialmente do caso brasileiro, onde, apesar do histórico de atuação de algumas empresas como contratistas do BNH, o mercado imobiliário se consolida nos anos 1990 e nas primeiras décadas dos anos 2000 produzindo, majoritariamente, unidades habitacionais para as classes média e alta.

A continuidade de linhas de financiamento para promoção de habitação popular no México e a quase total paralização identificada no Brasil na última década do século XX, como veremos no capítulo 4, podem ser fatores que tenham contribuído para esta diferenciação.

⁶¹ se por um lado houve grupos que se especializaram no segmento residencial de alto e médio padrão (Gafisa, Cyrela, por exemplo), houve outras que optaram pelo chamado segmento econômico e hipereconômico (Tenda, MRV, Direcional, Enccamp, Cury).

4 Neoliberalismo, (re-)regulação e transformação das políticas e da produção de habitação social na era da acumulação financeira.

4.1 Anos 1990: neoliberalismo e a preparação do campo habitacional para novos agentes

Como descrevemos no capítulo anterior, a estrutura política que é montada pelo Estado para promoção de políticas de habitação social nos dois países sofre grandes transformações a partir da década de 1980, quando, em decorrência da redução dos níveis internacionais de acumulação, do choque do petróleo e do Consenso de Washington, os países centrais formularam as diretrizes de orientação política que viriam a ser conhecidas como Neoliberalismo, e que se converteriam em racionalidade política hegemônica do ocidente capitalista nas décadas seguintes.

Harvey vê a ascensão do Neoliberalismo, sobretudo no final dos anos 1970, como um esforço de *“reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político para restabelecer as condições para acumulação de capital e restaurar o poder das elites econômicas”* (HARVEY, 2005:19), cenário que, segundo Duménil e Lévy, é marcado por uma nova conjuntura política, agora regida por uma nova fase de hegemonia financeira⁶² (DUMÉNIL, LÉVY, 2005). Como tratamos em pesquisa anterior (CARVALHO, 2011:133) e no capítulo precedente, para estes dois últimos teóricos franceses, o marco histórico da imposição da doutrina neoliberal no mundo ocorreu em 1979, quando, nos Estados Unidos, o *Federal Reserve* (equivalente ao banco central naquele país, o Fed) elevou as taxas de juros a níveis bastante altos com o objetivo de conter a inflação interna do país. O ato de “violência política”, nas palavras dos autores, espalhou a crise pelos países periféricos (DUMÉNIL, LÉVY,

⁶² Os autores defendem a tese de que com a ascensão do neoliberalismo, consolidaram-se as condições para o desenvolvimento de uma nova fase de hegemonia da acumulação financeira, sendo a primeira aquela que marcou o mundo anos antes da quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929.

2005: 85), com aumento do desemprego e retração do crescimento, sendo inclusive possível chamar tal medida, ainda nas palavras destes teóricos, de “o golpe de 1979”.

Dissemos que este momento permitiu a expansão do capital financeiro sobre a economia mundial porque taxas de juros baixas, em geral, estimulam o crescimento da economia através de investimentos do capital produtivo, ao tornar menos rentáveis os investimentos estritamente financeiros e especulativos – adiante, veremos caso empírico sobre o Brasil e o baixo investimento do capital produtivo na produção habitacional nos anos 1990. Pochmann contribui com esta análise, levantando a disputa política existente por trás desta medida adotada pelo Fed: a elevação da taxa de juros da economia estadunidense para percentuais superiores à inflação pela primeira vez desde 1929, marca a “*substituição do poder dos industriais estadunidenses pelo dos banqueiros*” (POCHMANN, 2014: 21). A alteração desse quadro é a raiz da crise da dívida latinoamericana, o que esboçamos no capítulo 3, assim como marca o início de uma nova fase da hegemonia financeira sobre a economia internacional (DUMÉNIL, LÉVY, 2005).

Neste novo arcabouço político e econômico, visando a retomada de um padrão de acumulação historicamente perdido e pautado nas recomendações do Consenso de Washington de retração de investimentos e ajuste fiscal, e ainda que sejam guardadas as devidas especificidades locais (DUMÉNIL, LÉVY, 2005), observou-se uma tendência internacional⁶³ do Estado reformar as políticas públicas visando enxugar investimentos e criar maiores condições para que os agentes privados auferissem maiores lucros também através das políticas sociais, além de abrir caminho para a expansão do capital financeiro sobre a economia. Não por acaso, as transformações realizadas na economia, política e nas regulamentações de diversos países nos anos 1980 a 2000, permitiram que, em 2010, a riqueza gerada – e concentrada – pelas trocas especulativas conduzidas pelo capital financeiro fosse dez vezes superior ao Produto Interno Bruto mundial, para o mesmo ano: contra 60 trilhões de dólares do PIB mundial, 600 trilhões foram gerados (CARVALHO, 2011: 143) através de investimentos de um “dinheiro que gera dinheiro”. Apenas o conjunto de tran-

⁶³ Na América Latina, importante separar as décadas de 1990 e a primeira década dos anos 2000. Luciana da Silva e Huana Carvalho (2013) apontam para diferentes formas que os Estados latino-americanos acolhiam e se apropriavam da agenda neo-liberal nos anos 2000, o que descreveremos mais adiante, neste capítulo.

sações relativas ao mercado hipotecário apresentam a importância mundial da ordem de 16 trilhões de dólares (AALBERS, 2012: 5). Nesse contexto em que a acumulação do capital nos mais diversos setores da economia passa cada vez mais a se realizar através de operações nos mercados de capitais intermediadas pelo capital fictício, observamos um processo de financeirização da economia e das relações sociais que intermediam a geração de dinheiro através do dinheiro, ao invés de através do comércio e da produção de mercadorias (AALBERS, 2012: 10, citando Arrighi e Krippner). Assim,

as profundas transformações do padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas e a disseminação das finanças como matriz de organização da riqueza em escala mundial impuseram uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas, tanto nos países do centro quanto nos países subdesenvolvidos (ROYER, 2014: 13).

Na época, e desde então, diversos ajustes na economia, nas políticas sociais e nos acordos de reconfiguração geopolítica foram conduzidos pelo Estado nos países latinoamericanos. No México, essas medidas começaram a ser fortemente implantadas durante a gestão de Carlos Salinas de Gortari (Partido Revolucionário Institucional - PRI, 1988-1994), o qual inseriu o país no bloco de livre comércio da América do Norte, o NAFTA, em 1993⁶⁴, não antes de realizar o desmonte da reforma agrária. Em 1992, a redação do Artigo 27 da Constituição Federal, que dispunha sobre reforma agrária, foi alterada, colocando o fim na distribuição de terras e abrindo a possibilidade de privatização dos *ejidos* e das *tierras comunales*, das quais tratamos no capítulo 1 desta dissertação. As novas regras eram criadas, estrategicamente, no ano anterior à assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, que

converteria o México no primeiro país a colocar em andamento um acordo comercial desse tipo. Estabeleceu-se que as *tierras ejidales* deixavam de ser inalienáveis; colocou-se o fim à distribuição por parte do Estado; orientou-se aos *ejidatários* a obterem um título de propriedade individual; estabeleceu-se que aqueles que tivessem tido acesso a um título de pro-

64 Para além da contextualização do momento histórico e da reconfiguração geopolítica, faz-se importante destacar o momento de assinatura deste Tratado uma vez que o mesmo fará exigência de criação de organismos financeiros no México, que terão papel importante nas transformações das políticas habitacionais no país, como veremos adiante.

priedade poderiam dispor suas terras para benefício de agentes externos, sempre e quando fosse de comum acordo com dois terços da assembleia geral [do *ejido*]; permitiu-se a venda e o aluguel das terras de uso comunal; e, por fim, eliminou-se a intermediação de direção do *ejido* para a obtenção de um crédito. Em conclusão, com as novas normas se fomentou a propriedade privada individual e se desarticulou a propriedade comunal para promover que esses novos proprietários ajam com autonomia no manejo de suas terras e possam se associar a investidores alheios ao *ejido*. Quanto às comunidades indígenas, manteve-se seu status dentro do regime comunal que não permitia a alienação das terras, mas se estabeleceu que teriam o direito a mudar para o novo regime se assim o desejassem (*Coalición Internacional para el acceso a la tierra*, 2011: 16).

Mais recentemente, em 2013, a dissolução da *Secretaría de la Reforma Agrária*, que havia sido criada em 1970 com o objetivo de Secretaria que havia sido criada para garantir o direito à terra para os trabalhadores do campo, e sua substituição para a *Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial* (SEDATU), pode ser vista como grande ameaça às conquistas da Revolução Mexicana de 1917⁶⁵. A mudança de nome da Secretaria não é por acaso: o Estado, através da nova instituição, estaria intervindo nas assembleias dos *ejidos* e terras comunais para convencê-los de liberar a área para urbanização. Dessa forma, percebe-se que, para além das permutas e demais operações que permitiram a expansão urbana sobre terras da reforma agrária ao longo do século XX, o projeto de liberação da terra para apropriação privada e sua inserção no circuito de reprodução do capital é consolidado com as reformas neoliberais que ocorrem a partir dos anos 1990.

No mesmo movimento de expansão do imperialismo norteamericano sobre todo o continente, no Brasil, foi cogitada a adesão do país à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 1994 e nos anos que se seguiram, até 2003, quando a proposta foi descartada. Nos dois países, governos orientados a atender às cartilhas neoliberais impostas por instituições multilaterais implantaram a agenda da austeridade econômica, efetuaram controle extremo do crescimento dos salários, realizaram enérgico corte de gastos públicos,

⁶⁵ Sobre este ponto, está de acordo a deputada federal Laura Itzel Castillo (PRD), defensora do direito à moradia adequada, criadora do Conselho Nacional de Defesa da moradia. Entrevista realizada com a deputada em janeiro de 2015, na Cidade do México.

privatizaram empresas públicas, bancos e entregaram aos agentes do mercado papel de destaque em diversas políticas sociais, como ocorreu com o sistema previdenciário – no México, a gestão do bilionário fundo público de previdência dos trabalhadores passou para empresas privadas, as Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)⁶⁶, enquanto que no Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso iniciou a reforma do sistema que seria continuada pelo governo Lula, na década seguinte (SILVA, CARVALHO, 2013) e retomada no governo Dilma Rousseff ⁶⁷.

Na questão habitacional não foi diferente. Se nos países capitalistas centrais mudou-se a perspectiva da atuação do Estado, este deixando de ser um agente provedor direto de moradias – em grande parte via locação social – para se consolidar como um agente facilitador da inserção da demanda nas estruturas formais de mercado – cada vez mais através da propriedade privada, inclusive com privatização e demolição dos conjuntos habitacionais de propriedade pública, aqui, a importação desta orientação pró-mercado, manifestou-se a partir do final dos anos 1980, com reformas institucionais e de programas habitacionais, visando consolidar a participação do capital imobiliário e facilitar a inserção de agentes vinculados ao capital financeiro, nessas políticas. Assim, os anos 1990 vieram com mudanças que materializavam a nova ideologia neoliberal, nos dois países, e serviam de base para a plataforma política que se desenharia nos anos 2000, principalmente no México.

Quanto à última década do século XX, consideramos importante destacarmos as seguintes movimentações: no México, a desregulação (ou “re-regulação”, no termo proposto por Aalbers) da forma então vigente de atuação do Estado e a consolidação de uma política de promoção habitacional financiada pelo fundo público e conduzida pelos agentes privados, além de alterações legislativas visando desregular e ampliar a participação privada nas operações de crédito e o lançamento das bases institucionais de um mercado secundário de hipotecas⁶⁸ que ganharia força como instrumento de refinanciamento dos fundos públicos

66 Esse ponto é importante para o tema tratado nesta dissertação, à medida em que, no México, projetos de lei recentes ameaçam a destinação dos recursos para habitação social manejados pelo INFONAVIT, buscando transferi-los também para a gestão das AFORES, como descreveremos mais adiante.

67 Aqui, referimo-nos a anúncios recentes do Ministério da Fazenda, entre 2015 e o início de 2016.

68 Importante diferenciar as definições destes dois termos: mercado primário de hipotecas e mercado secundário de hipotecas. No primeiro, a hipoteca é uma relação social estabelecida entre o credor e o tomador de crédito lastreada na propriedade imobiliária como garantia do credor. No mercado secundário, a relação social é estabelecida entre o credor e um investidor, através

de habitação, nos anos seguintes; no Brasil, a quase inexistência de uma política nacional de habitação, o expressivo recuo dos financiamentos habitacionais – também para segmentos menos populares, mas principalmente para a produção de interesse social – e a tentativa de alavancagem do Sistema Financeiro da Habitação através da criação do Sistema Financeiro Imobiliário, prevendo a possibilidade de constituição de um mercado secundário de hipotecas no país. São essas as movimentações principais para os anos 1990, que trabalharemos aqui.

Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, inspirado no modelo chileno de produção de habitação social via mercado, como exposto no capítulo anterior, influenciado por críticas do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2008) e financiado pelo Banco Mundial, o Estado Mexicano começou a reformular as leis que regiam o funcionamento de seus principais organismos nacionais de habitação social. Entre 1988 e 1992, a intervenção do Banco Mundial foi direta, quando o país recebeu 1,1 bilhão de dólares para a reforma do sistema financeiro habitacional (ARANTES, 2004: 57), o FOVI. Como resultado, em 1992 foi lançado o Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, com o objetivo central de diminuir a participação do Estado na regulação do setor habitacional (HERNÁNDEZ, 2006: 86-87) e ampliar a concessão de créditos hipotecários e securitização dos mesmos (VIRGILIO, 2009: 51) o que, em tese, viria a garantir maior liquidez aos sistemas (ARANTES, 2004: 56).

Nesse contexto, são alteradas as leis do INFONAVIT, do FOVISSSTE, além da Lei Nacional do Trabalho, que regulamenta os percentuais de destinação salarial para a previdência do trabalhador e para as subcuentas de vivienda⁶⁹. Alegando a descapitalização do fundo, problemas de gestão e a necessidade de recapturar os créditos concedidos – críticas que eram sustentadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2008) – a reforma do INFONAVIT começou a ser operacionalizada.

Historicamente, os recursos que alimentam o INFONAVIT sempre foram majoritariamente advindos do percentual sobre os salários dos trabalhadores formais que os empregadores têm de dirigir, por lei, até o fundo. Recursos de outras fontes – como inves-

da negociação lastreada no crédito hipotecário emitido no mercado primário e que, ao fim e ao cabo, também parte da execução hipotecária como garantia, agora para o investidor. Para esta definição, pautamo-nos em Aalbers, 2012: 10 e na teoria da renda.

⁶⁹ As Subcuentas de vivienda são carteiras bancárias em nome do trabalhador formal onde o INFONAVIT e o FOVISSSTE alocam os recursos recolhidos pelos empregadores.

timentos do fundo, retomadas de créditos através de pagamentos ou ainda aportes diretos do governo federal – sempre foram mais escassos. Em 1992, durante o governo de Carlos Salinas, após pressões sociais de pensionistas e aposentados do *Instituto Mexicano de Seguridad Social* (IMSS), a Lei Federal do Trabalho foi alterada, obrigando os empregadores a aportarem mais 2% do salário de cada trabalhador para futura pensão ou aposentadoria, valor que deveria ser aportado nos bancos privados em contas individuais por assalariado, aumentando, assim, o potencial de reserva de recursos para os trabalhadores quando viessem a se aposentar. Esse sistema novo foi chamado de SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro) e, na prática, também foram beneficiados os bancos privados, que passaram a receber recursos financeiros seguros, mensalmente. O banco privado deveria repassar os recursos após quatro dias para o Banco do México, de onde o INFONAVIT pode retirar as quantias necessárias para realizar seus investimentos (PUEBLA CADENA, 2002:111).

Também foram alteradas as faixas de renda para classificar as famílias beneficiárias: em 1972 a lei original do INFONAVIT atribuía a obrigatoriedade de priorizar as famílias de baixa renda, até 4 salários mínimos regionais, e em 1993 essa obrigatoriedade foi eliminada. As faixas de renda também foram alteradas para permitir maior participação de famílias de renda um pouco mais elevada. Originalmente, eram três faixas: A (de 1 a 1,25 salários mínimos), B (de 1,26 a 2 salários mínimos) e C (de 2,1 a 4 salários mínimos); em 1993, essas faixas foram alteradas para 1 a 2 salários mínimos (faixa A), 2,1 a 3 salários mínimos (faixa B) e 3,1 e valores superiores (faixa C) (PUEBLA CADENA, 2002:124). Além disso, as regras originais do Instituto exigiam que pelo menos 50% para a faixa A, 35% para faixa B e 15% para faixa C, percentuais que foram eliminados, e, na prática, totalmente invertidos, chegando-se aos números de 1995 com 15% dos créditos concedidos para a faixa A, 45,4% para faixa B e 39,6% para faixa C (ibidem, idem).

Além dessas alterações, em 1992 as linhas de crédito expostas no capítulo 3 foram revistas. Segundo esquematização trabalhada por Puebla Cadena (2002: 106-108):

- a linha I, de financiamento da construção de moradias novas em conjuntos habitacionais, foi alterada para um sistema de leilões de financiamento para construção de conjuntos do fundo. O INFONAVIT passou a ter uma lista de empresas construtoras cadastradas e a fazer leilões públicos de pacotes de

financiamento com crédito para a construção e indicação da demanda das famílias cadastradas para receber crédito individual para aquisição da moradia. Cláudia Puebla Cadena (2002: 108) relata que essa alteração trouxe consigo diferenças importantes entre esta e a primeira versão do INFONAVIT: se antes a linha I de crédito era majoritária dentre as atuações do instituto, agora não responde a um percentual muito grande; além disso, a forma de promoção e de gestão dos créditos é diferente e o tamanho dos conjuntos produzidos é menor (PUEBLA CADENA, 2002: 108).

- a linha II, de aquisição de moradia nova para terceiros, foi transformada em duas modalidades: “pacotes de moradia nova” (a construtora realiza o empreendimento com recursos próprios ou outras fontes de financiamento e o instituto indica a demanda habilitada para receber créditos individuais)⁷⁰; e a modalidade “mercado aberto”, que consiste em dar crédito para a demanda comprar unidades habitacionais novas ou já construídas, via mercado. Em 2002, o INFONAVIT planejava tornar essa linha de crédito sua principal atuação, porque libera o fundo dos custos de investir seus próprios recursos na execução e acompanhamento das obras (PUEBLA CADENA, 2002: 108).
- a linha III, construção em terreno próprio, manteve sua modalidade de “financiamento individual” (aquela em que um indivíduo enquadrado como pertencente da lista da demanda cadastrada, proprietário de um terreno recorre a um financiamento do instituto para construir sua casa própria na forma doméstica de produção, a autoconstrução) e a modalidade “pacotes de moradia”, permitindo que trabalhadores proprietários de um terreno em comum, organizados coletivamente através de um fideicomisso – um fundo de investimentos constituído a partir das poupanças de diversos participantes – solicitassem a construção de um prédio de moradia social para as famílias requerentes. Aprovado o pedido, os créditos individuais são destinados à construção do edifício. Em 2002, a ideia do instituto era a de estimular também essa linha

70 Nossa hipótese é que seja esta nova configuração de linhas de crédito do INFONAVIT que teria inspirado a equipe do governo Lula e do SECOVI que foram ao México, em 2009, para elaborar o Programa Minha Casa Minha Vida.

de financiamento, porque partiam do princípio de que os tomadores de crédito já teriam um patrimônio adquirido (um terreno), conferindo maior segurança ao crédito (PUEBLA CADENA, 2002: 108-109)⁷¹.

- linha IV: melhoria da edificação existente de propriedade do trabalhador;
- linha V: pagamento de passivos adquiridos pelos tomadores de crédito em qualquer das quatro linhas precedentes.

Respondendo a uma diretriz de ampliar a concessão de créditos, efetivamente, o INFONAVIT, principal agente executor da política habitacional mexicana, apresentou aumento nos investimentos totais realizados em nas diversas linhas de crédito habitacional, saindo de 512 milhões de pesos⁷² em 1973 para 9,897 bilhões em 1995⁷³. A partir de 1992, as transformações ocorridas na forma de investir esses recursos se mostram mais evidentes: o percentual de créditos concedidos para a linha 1 (construção direta pelo Instituto), que estava em 69,3% em 1992, reduziu-se a 18,7% em 1995; enquanto que a linha 2 (produção através de incorporadoras) tornou-se a majoritária, passando de 28,4% em 1992 para 62,4% em 1995 (cf. PUEBLA CADENA, 2002: 122) e para mais de 90% no começo dos anos 2000 (SCHTEINGART & GARCÍA, 2006: 39). Em 1995, 81,4% dos créditos concedidos pelo INFONAVIT foram para as linhas II a V (ver Gráfico 5).

GRÁFICO 5 INFONAVIT: evolução (1973 a 1995) dos percentuais de concessão de créditos em dois grupos de linhas creditícias: I; II a IV. Fonte: PUEBLA CADENA, 2002: 121.

⁷¹ Se isso traz segurança para o credor, pensar no que isso vulnerabiliza o tomador, no sentido de ter seu patrimônio espoliado pelas operações financeiras administradas pelo fundo.

⁷² Pesos de 1974.

⁷³ Nesse período, o valor máximo de investimento foi feito em 1994, com 12,887 bilhões de pesos, enquanto que o menor foi o ano de 1973, propriamente. Nos anos 2000, esse montante foi muito ampliado, o que veremos adiante.

Portanto, nos anos 1990, as duas principais instituições públicas de financiamento e promoção de habitação de interesse social, INFONAVIT e FOVISSSTE, deixam de operar como promotoras, passando a atuar simplesmente como agências financeiras de concessão de crédito, ou instituições facilitadoras, “abrindo as possibilidades de lucros no âmbito financeiro nacional e internacional para as empresas privadas” (VILLALOBOS, 2013: 4) de construção.

Desse modo, fica claro que diante das reformas políticas implementadas pelo Presidente da República Carlos Salinas (PRI), a política habitacional também foi alterada, passando a se pautar mais em fornecer condições para que a demanda adquirisse uma unidade habitacional no mercado do que na atuação do Estado provedor de moradias.

A priorização da linha II nos ilustra a importante mudança experimentada na forma de operação, a qual implica, por um lado, na racionalização dos recursos ao não financiar a construção de conjuntos habitacionais, mas apenas os créditos individuais dos beneficiários (como no FOVI), e por outro, uma mudança no tipo de empresas construtoras participantes (as que contam com recursos próprios ou acesso a créditos bancários) (Ibidem, idem).

No entanto, é importante destacar que se houve aumento dos créditos concedidos pelo INFONAVIT, o mesmo não ocorreu para o sistema bancário privado: para estas instituições, houve grande redução da concessão de crédito hipotecário, devido à crise do sistema bancário mexicano de 1994 e 1995, conhecida como crise da Tequila (FMI, 2008: 3). Neste período, os bancos praticamente deixaram de conceder créditos, sobretudo hipotecários, o que contribuiu para, associado a uma exigência dos vizinhos do Norte, iniciar uma reforma que propiciasse o aparecimento de instituições financeiras não bancárias para concessão de créditos ao consumo, inclusive da moradia (PEREZ, 2012: 29), conforme descreveremos adiante.

Enquanto no México houve aumento do crédito habitacional promovido pelos organismos nacionais de moradia nos anos 1990 (ainda que sob uma revisão do papel do Estado e dos agentes do controle econômico direto e indireto da produção habitacional), em relação à disponibilidade de crédito – tanto bancário, quanto via fundos públicos – o contrário ocorreu no Brasil, no mesmo período. A retração nos financiamentos assinados

pelo SFH, tanto para o segmento de interesse social (via FGTS) quanto para o segmento médio (via SBPE), começou a se manifestar mais claramente em 1983, numa conjuntura de crise econômica decorrente do esgotamento do modelo econômico imposto pelo regime militar, marcada pelo aumento do desemprego, da inflação e por significativa retração dos salários (BONDUKI, 2008: 75), conjuntura esta que, associada a outros fatores, levou ao colapso do BNH em 1986 – como exposto no capítulo 3.

Naquele momento, retiradas massivas das cadernetas de poupança comprometeram a disponibilidade de recursos para o SBPE, e a sucessão de demissões dos trabalhadores formais limitava os recursos disponíveis para uso do FGTS. Assim, se nos três primeiros anos da década de 1980 os créditos para aquisição de moradia nova variavam, em média, na ordem de pouco mais de 500 mil unidades anualmente pelos dois fundos, esses números foram reduzidos a menos de 100 mil unidades anuais de 1983 a 1986, como indica o Gráfico abaixo (Gráfico 6).

GRÁFICO 6 Brasil: Habitação – Unidades financiadas pelo FGTS e SBPE de 1980 a 2002. Fonte: BONDUKI, 2008: 76.

No momento de redemocratização do país, as críticas ao BNH se somaram às aquelas direcionadas contra o regime de exceção e, embora houvesse uma expectativa social de que todo o SFH fosse reformulado, “por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto sem encontrar resistências” (BONDUKI, 2008: 75) e a Caixa Econômica Federal assumiu a função de agente financeiro do SFH a partir de 1986.

A análise do gráfico acima coloca em evidência, nesse período, o ano de 1991, quando o FGTS concedeu um número de créditos tão expressivo quanto o que se fazia em 1980. Para interpretarmos esse dado, é preciso voltarmos para a análise da conjuntura política do país no início daquela década.

Fernando Collor de Melo (PRN, Partido da Reconstrução Nacional, gestão 1990-1992), primeiro presidente diretamente eleito pelo sufrágio universal desde 1960, ao iniciar sua gestão em 1990, em um contexto em que o Sistema Financeiro da Habitação ainda se encontrava em reestruturação, criou o Ministério de Ação Social (MAS) no mesmo ano, assim como a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) a ele subordinada, a quem caberia a condução da política habitacional no país. Em seguida, Collor procedeu à transferência da gestão do FGTS para o recém-criado Ministério, estabelecendo metas de investimento da ordem de 31 bilhões de dólares – planejamento extremamente ambicioso que não foi totalmente efetivado (CASTRO, 1999: 104).

De acordo com Carolina Castro, Fernando Collor manteve, em seus dois anos de gestão, uma “tendência de privatização” da política habitacional que já era sinalizada desde 1988, durante a gestão Sarney: a recém-criada Secretaria Nacional de Habitação (SNH) elaborou programas habitacionais assistencialistas e de intervenção imediata, através dos quais acabava por transferir recursos da política social para agentes da iniciativa privada (ibidem, idem); ainda, o conjunto de investimentos em habitação e saneamento excedeu as determinações do Conselho Curador do FGTS e, ao mesmo tempo em que a Caixa negava recursos financeiros às COHABs adimplentes, liberava empréstimos para empresas privadas e inadimplentes (ibidem, idem). Além disso, enquanto programas habitacionais operados por empreiteiras recebiam 70% dos recursos do FGTS para construir 252 mil unidades habitacionais, às COHABs eram endereçados apenas 21% dos recursos para a construção de 106 mil unidades habitacionais que foram comercializadas a preço de mercado, devido a erros de dimensionamento dos custos (ibidem, p. 105).

Grave foi a crise institucional e financeira sob a qual se encontrou o Sistema Financeiro da Habitação na gestão Collor: entre 1990 e 1991, foram identificadas irregularidades na aplicação de recursos do FGTS, que fugiam às diretrizes de seu Conselho Curador,

o que repercutiu no desempenho da instituição nos anos seguintes (CASTRO, 1999: 106). Nesse contexto,

decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995 (BONDUKI, 2008: 76).

Disso decorre a observação do gráfico anterior, em que percebemos um número bastante elevado de créditos concedidos pelo FGTS nos anos de 1990 e 1991 seguido de nenhum financiamento de 1991 a 1995.

Ao impeachment de Collor, o vice-presidente Itamar Franco (PPS, Partido Popular Socialista, gestão 1992-1995) assumiu a Presidência da República e transformou o MAS no Ministério de Bem-Estar Social (MBES), extinguiu o FCVS e introduziu novo plano de amortização dos passivos (CASTRO, 1999: 108). Do exposto no Gráfico x, percebemos que durante os anos da gestão Itamar, o financiamento habitacional para setores de baixa renda permaneceu estagnado, mas o crédito para setores de renda média e alta apresentou ligeira recuperação entre 1992 e 1994, com aplicações da ordem de 1,4 bilhão de dólares via SBPE e a entrega de 177 mil unidades habitacionais novas para mercado (CASTRO, 1999: 108). Vale lembrar também que foi na gestão Itamar que passou a ser autorizada a criação de Fundos de Investimento Imobiliário⁷⁴ (FII), em 1993, representando um passo importante para a financeirização do setor imobiliário no Brasil.

O início da estabilização financeira, o controle da inflação e a “euforia” (no termo usado por Castro) em torno do Plano Real, elegeram Fernando Henrique Cardoso (PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira, 1995-1998, reeleito para o segundo mandato entre 1999-2002) como presidente do Brasil. Naquele ano, a responsabilidade pela formulação e condução da política habitacional mudou novamente de Ministério, passando agora para a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), dentro do Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 1996, como percebe-se pelo Gráfico 6, o FGTS voltou a ser utilizado para

74 Os Fundos de Investimento Imobiliário são fundos que aplicam recursos financeiros de seus participantes cotistas na constituição de um empreendimento imobiliário. A remuneração dos participantes pelo empréstimo ocorre com a partilha dos resultados do fundo ou com a revenda das cotas. Fonte: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/invista-ja/tipos-de-investimentos/fundo-de-investimento-imobiliario.aspx?idioma=pt-br>, consultado em 19 de janeiro de 2015.

concessão de financiamentos habitacionais, ainda que em um percentual inferior ao SBPE e, de 1997 até 2002, o desempenho do Fundo no financiamento de unidades novas voltou às quantidades identificadas entre 1980 e 1982 (acima de 200 mil unidades habitacionais).

Também em 1996, o governo FHC lançou documento no qual anunciava uma nova Política Nacional de Habitação; esta era pautada, pelo menos no discurso, em princípios coerentes com o debate que se fazia sobre o tema na cena internacional: “flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros” (BONDUKI, 2008: 78), ainda que fosse “exagerado dizer que se estruturou de fato uma política habitacional” (ibidem, idem) através de tais documentos. Nessas publicações – lançou-se documentos também em 1998 – o próprio Governo Federal qualificava o SFH como um sistema esgotado, regressivo e insuficiente – na argumentação, fazia-se referência à dificuldade de captação líquida das fontes de recursos, principalmente do FGTS, ao atendimento prioritário à classe média e ao financiamento pouco expressivo (17%) do total de unidades habitacionais novas construídas no país em trinta anos – 5,6 milhões do total de 31,6 milhões (ROYER, 2014: 74), o que, associado à excessiva centralização da gestão de programas alternativos, teria levado ao fracasso do SFH (ibidem, p. 73-74).

Enquanto diversos segmentos sociais discursavam contra o SFH, a gestão FHC teria sido sondada pelo Banco Mundial para assinatura de um empréstimo para reestruturação do SFH, como havia ocorrido na reestruturação do FOVI, conduzida pelo Estado mexicano. Embora o acordo não tenha sido assinado (ARANTES, 2004: 56), em 1997 foi aprovada a Lei 9.514/1997 que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), inspirado no modelo estadunidense de crédito imobiliário e que vinha sendo implantado também no México. Se, no discurso de alguns segmentos, esperava-se que o novo sistema viesse reativar a produção habitacional no país (ROYER, 2014: 107), o SFI visava, na verdade, a criar uma fonte de financiamento imobiliário (para imóveis residenciais e não residenciais) capaz de alimentar a indústria imobiliária (ibidem, p. 106) a partir da “captação de recursos em um mercado secundário de títulos de créditos e recebíveis imobiliários” contando, para tanto, com “instrumentos financeiros destinados a fazer essa ponte entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário” (ibidem, p. 108).

Para tanto, a lei que instituiu o SFI – cuja iniciativa de projeto, importante relatar, partiu da própria Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), portanto de agentes vinculados a formas específicas do capital financeiro – criou os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), que são o instrumento de operacionalização do mercado secundário de hipotecas, regulamentado com o SFI. A lei também reviu instrumentos financeiros, como as debêntures, as letras hipotecárias e as cédulas de crédito bancário (ibidem, idem). Também foram ampliados os casos de aplicação da alienação fiduciária⁷⁵, expandindo-se agora também aos imóveis urbanos, além de serem autorizadas flexibilizações dos contratos de crédito hipotecário, a fim de conferir maiores garantias ao credor (CASTRO, 1999: 127). Era, portanto, “o Estado reestruturando o mercado e este estimulando mudanças nas políticas públicas” (CASTRO, 1999).

Em relação ao Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Lei que institui o SFI define que são títulos emitidos por securitizadoras privadas a partir dos créditos hipotecários assinados via SFH. Esses títulos podem ser negociados no mercado de capitais, e constituem “promessa de pagamento em dinheiro” (ROYER, 2014: 108-109). Apesar de o discurso ideológico apontar para o SFI como uma superação do SFH, na prática, a ideia era a de alavancar as operações financeiras daquele Sistema a partir da transferência de recursos dos fundos que alimentavam o SFH. Nas palavras da ABECIP, “o papel do SFH estará, então, limitado à produção e geração de CRIs para o mercado secundário, que será o verdadeiro propulsor do crédito imobiliário” (ABECIP, 2005: 48, Apud ROYER, 2014: 171).

O novo sistema não decolou: embora o SFI tenha avançado um pouco no financiamento de imóveis comerciais (FIX, 2011:132), considerando a instabilidade econômica do Brasil no final dos anos 1990, com juros altíssimos nos títulos do governo (da ordem de 32,34%) e

sendo o crédito habitacional uma operação financeira de alto risco e longo prazo, tanto o SFH como o SFI não conseguiriam atender suas intenções numa conjuntura em que comprar títulos sem risco se colocava como opção com tamanho rendimento (CARVALHO, CALDEIRA, 2013).

⁷⁵ Alienação fiduciária é o instrumento criado como garantia, assegurando que os bens financiados permaneçam de propriedade do credor até que a dívida seja totalmente quitada.

Na prática, como o Gráfico 6 expressa, o crédito imobiliário e habitacional para segmentos médios no Brasil permaneceu num ritmo muito tímido – e para a demanda de interesse social, praticamente inexistente – até os anos 2000, o que levou os agentes do controle econômico direto da produção a conceberem um mecanismo de autofinanciamento imobiliário, contando com recursos do próprio comprador. A solução pioneira à escassez de financiamento via Estado foi elaborada pela incorporadora Rossi Residencial, em 1993, e ficou conhecido como “Plano 100”. Ao Plano 100 da Rossi, diversos outros foram criados nos anos 1990 com equação financeira semelhante, o que foi muito bem detalhado no trabalho de Castro (CASTRO, 1999).

Se a constituição de um mercado secundário de hipotecas no Brasil via SFI não apresentou grande sucesso, no México, ao contrário, estratégia semelhante tornou-se eixo estruturante das políticas habitacionais nos anos 2000. Lá, esse movimento, que estava claramente ligado aos projetos de expansão da hegemonia dos vizinhos do Norte sobre o país, começou a ser orquestrado ainda em 1994, último ano da gestão de Salinas de Gortari à frente da Presidência da República dos Estados Unidos Mexicanos, atendendo a uma obrigação assumida pelo Presidente quando da assinatura do NAFTA: a regulamentação que permitisse o aparecimento de instituições financeiras privadas e não bancárias visando a expansão do crédito para os segmentos de baixa renda da população mexicana e a securitização dos mesmos no mercado de capitais.

Naquele ano, Salinas apresentou e aprovou a Lei que cria as Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES), num modelo claramente inspirado a partir das instituições do mesmo tipo existentes nos Estados Unidos (as *nonbank banks*)⁷⁶ e no Canadá (as *nearbanks*)⁷⁷ (GANDARA, 2008: 58). Estas nações tinham por objetivo criar um ambiente favorável no México que viabilizasse a entrada de suas instituições financeiras não bancárias, o que de fato foi possibilitado por lei (PEREZ, 2012: 29-30); contudo, para além da expansão de mercados além das fronteiras, é preciso ver este movimento como um

76 As *nonbank banks* são instituições que surgem para suprir as deficiências do sistema financeiro estadunidense, principalmente quanto à concessão de crédito especializado segmentos sociais não atendidos pelos bancos comerciais para atividades econômicas específicas. A estas instituições não se aplicam determinações da Lei de Usura quanto ao teto para aplicação de taxas de juros e tampouco as limitações geográficas estaduais (GANDARA, 2008: 58-59).

77 As *nearbanks* canadenses, surgem em 1850 como solução comunitária baseada no depósito público para financiamento hipotecário para construção de casas, estabelecimentos de negócios e compra de terrenos, mas logo tiveram de se adaptar e expandir sua rama de atividades para cobrir também os custos de consumo (GANDARA, 2008: 60).

esforço de também expansão do capital financeiro sobre o setor habitacional de interesse social mexicano: a pressão dos Estados Unidos e Canadá visava desregular o sistema financeiro de modo a permitir a criação de um “novo canal de extração das rendas familiares” (VALENZUELA, 2015: 2), neste caso, sobretudo daquelas de baixa renda. As SOFOLES foram “fortemente financiadas pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fondo para la Vivienda y la Inversión (FOVI)” (ibidem, p. 3). Como vimos para o caso brasileiro, quando a tentativa de criação do SFI visava a utilização do fundo público (via SFH) para a exploração financeira via mercado secundário de hipotecas, no México, este projeto saiu vitorioso, de modo que o fundo público – inicialmente o FOVI, posteriormente a Sociedade Hipotecária Federal (SHF) – financiou a atividade privada financeira (VALENZUELA, 2015: 2) e a extração de ganâncias pelo investidor do mercado de capitais, representante do agente capital financeiro.

No caso mexicano, como no das nonbanks e nearbanks, as SOFOLES devem operar em segmentos específicos, e somente naquele que for autorizado pela Secretaria de Hacienda y Crédito Público (PEREZ, 2012: 30), a saber: hipotecário⁷⁸, automobilístico, bens de consumo e créditos pessoais, informática, infraestrutura ambiental, micro, pequena e grande empresa, educação, transportes, serviços financeiros e setor da construção (GANDARA, 2008: 62) e podem trabalhar com as taxas de juros que julgarem necessárias para seus negócios, como fazem os bancos comerciais (PEREZ, 2012: 32).

Como citamos anteriormente, a crise bancária mexicana de 1994 e 1995 teve forte impacto sobre a concessão de crédito hipotecário intermediado por bancos no México, paralisando, no segmento hipotecário bancário, a assinatura de novas hipotecas por dez anos. Sem a participação do sistema bancário, a concessão de crédito continuou restrita aos organismos nacionais de habitação social, que sempre foram os maiores financiadores da produção e da aquisição habitacional social e média – INFONAVIT, FOVISSSTE e FONHAPO – (GANDARA, 2008: 67) e às então recém-criadas SOFOLES, instituições privadas que operam recursos públicos. Diante da retração do sistema bancário, na segunda

78 Nesta dissertação, quando nos referirmos às SOFOLES estaremos fazendo referência àquelas vinculadas à concessão de crédito hipotecário para aquisição de moradias de interesse social – as SOFOLES hipotecárias.

metade dos anos 1990, as SOFOLES já se tornavam, no setor privado, as maiores emissoras de crédito hipotecário do México (FMI, 2008: 6).

GRÁFICO 7 México: créditos hipotecários para aquisição de moradia concedidos pelo setor público e privado (incluindo securitizações). Fonte: FMI, 2008: 23.

Do Gráfico 7 acima, podemos entender o comportamento dessas frentes de financiamento habitacional mexicano de meados dos anos 1990 até meados dos anos 2000. Vemos que neste período de onze anos (1994-2005) o percentual relativo ao PIB nacional correspondente ao crédito habitacional passou por forte queda de 1994 a 1998, saindo da casa dos 20% do PIB para cerca de 7% em 1998, mas com significativa recuperação entre 1998 e 2005, quando o crédito habitacional volta a atingir a ordem de 20% do PIB. Com exceção de 1994, em todo esse período, a participação do segmento público foi muito superior à participação do segmento privado (bancos e SOFOLES). Ainda, em todo o período, o comportamento de retração e expansão do crédito seguiu tendências semelhantes, guardadas as proporções de cada um.

Passada a crise bancária, e diante do sucesso comercial obtido pelas SOFOLES hipotecárias, no começo dos anos 2000 os bancos comerciais mexicanos, que até então só concediam crédito imobiliário para os setores de média e alta renda, compraram algumas

das maiores SOFOLES do país, o que fez elevar, desde então, o percentual de créditos hipotecários outorgados por bancos comerciais para a baixa renda, de 0,2% no ano 2000, para 7% em 2005 (ibidem, idem). Em 2008, das 61 SOFOLES existentes no país, duas atuavam no setor da construção e a maior parte delas (22) atuavam no ramo hipotecário (GANDARA, 2008: 63-64).

As SOFOLES hipotecárias outorgam créditos com recursos do governo federal para habitação de interesse social. Em 2008, as unidades habitacionais podiam ser novas ou usadas, mas limitadas ao preço máximo de 166.548,01 pesos, podendo contar com subsídios de até 38 mil pesos (até 22% do valor do imóvel), e deviam apresentar uma entrada de 8 mil pesos (equivalente a até 4,8% do valor do imóvel). A renda máxima permitida para adquirir uma moradia via SOFOLES é de 5 salários mínimos do Distrito Federal e também é possível trabalhar com cofinanciamento com INFONAVIT ou FOVISSSTE (GANDARA, 2008: 70-73)⁷⁹.

Como dissemos anteriormente, além da concessão de crédito para famílias de baixa renda não empregadas em trabalho formal – o que lhes permitiria obter crédito via INFO-NAVIT ou FOVISSSTE –, as SOFOLES também podem atuar através da securitização dos créditos oferecidos. Em análise de pesquisadores vinculados ao FMI, está posto que

a securitização de hipotecas é uma técnica que permite emissores de crédito hipotecário acessar novos recursos financeiros e transferir os riscos existentes em seus empréstimos. Numa operação de securitização, o emissor de hipotecas vende seu portfólio para uma companhia de propósito especial. Os recursos dessa companhia advêm da comercialização dessas securitizações para investidores do mercado de capitais. O fluxo de caixa gerado pelo pagamento dos juros e da amortização da dívida pelo usuário é usado para serviço de securitização lastreada em hipoteca (mortgage-backed securities ou MBSs), e a hipoteca funciona como colateral (FMI, 2008: 8).

⁷⁹ As informações que trazemos são para o ano de 2008 por não termos encontrado fontes mais atualizadas nos portais eletrônicos do governo federal, dos organismos nacionais de vivienda, tampouco tivemos acesso a trabalhos acadêmicos que cubram a análise do período atual.

Segundo o FMI, existe ainda um procedimento padrão a ser seguido para a realização de securitizações: é preciso que os títulos que serão “empacotados” tenham características semelhantes de qualidade de crédito, risco, documentação e histórico. Ressalta também que os procedimentos de execução hipotecária devem ser claros e rápidos, a fim de dar segurança ao investidor em caso de inadimplência. É visto como um procedimento vantajoso, porque permite ao credor converter os títulos hipotecários imediatamente em dinheiro, dinheiro este que é utilizado para conceder novos créditos.

Para atender a estas premissas, surge a Sociedade Hipotecária Federal (SHF) em 2001, a partir da reestruturação do FOVI, como descrito anteriormente. Para o FMI, era importante que houvesse uma instituição governamental que fizesse a padronização dos créditos da maneira supracitada⁸⁰ (FMI, 2008: 6). É que “a financeirização pede que os títulos⁸¹ tornem-se mais líquidos. As hipotecas, então, precisam ser padronizadas de modo que possam ser precificadas e empacotadas no mercado secundário de hipotecas” (AALBERS, 2012: 11).

Menos de dez anos após a criação das SOFOLES foram necessários para que se completassem os arranjos institucionais no aparelho do Estado que permitiriam o pleno desenvolvimento do mercado secundário de hipotecas no México: além da criação da SHF em 2001, houve também a mudança na Lei Geral de Securitizações e Crédito, no ano 2000; em 2002, instituiu-se a Lei do Crédito Garantido e em 2003 foi realizada a primeira operação de securitização de crédito habitacional (RMBS) no país. A partir de então, o mercado secundário de hipotecas tornou-se, efetivamente, um pilar nas políticas de habitação social mexicanas e abriu-se para o mercado financeiro a espoliação da população mais vulnerável, como veremos adiante.

A nova instituição foi construída sobre as bases existentes do FOVI (ONU-HABITAT, 2011: 16), agora com o objetivo de criar condições para que os recursos públicos e

80 Embora o FMI considere que era importante uma instituição governamental que regulasse e orientasse a securitização dos créditos hipotecários, o Fundo rechaça o controle estatal que existia antes da reestruturação do FOVI: por exigir um acompanhamento mais próximo do processo de securitização, como a assinatura do termo na agência pública e a assinatura do tomador de crédito dando aval para a securitização dos papéis correspondentes à sua promessa de pagamento futuro. Os pesquisadores do FMI também avaliavam negativamente o excesso burocracia e as elevadas taxas cartoriais para realizar a venda de títulos referentes a créditos imobiliários via securitização.

81 Neste ponto, o autor, que escreve em inglês, utiliza o termo “tradables”; aqui, portanto, tradução livre nossa para “títulos”, que julgamos apropriada.

privados fossem disponibilizados aos mexicanos através de créditos hipotecários. Também é objetivo da instituição promover o desenvolvimento de instrumentos financeiros que atraiam a aplicação de recursos por parte de investidores externos, ampliando e diversificando os recursos disponíveis.

No entanto, a instituição apresenta uma particularidade em relação às demais existentes até então: a SHF é

um banco de desenvolvimento de segundo nível. Isso significa que não atendemos diretamente ao público (construtores e promotores de moradias novas ou usadas, ou solicitantes de crédito), porque nos apoiamos em intermediários financeiros como as hipotecárias Sofoles e as Sofomes e bancos, entre outros intermediários, para fazer chegar nossos recursos financeiros até a população que requer uma solução de moradia e, assim, atender os problemas de déficit habitacional do país. São os intermediários financeiros que se encarregam de outorgar e administrar os créditos, desde sua abertura, até sua conclusão⁸².

Assim, se no início dos anos 1990 a gestão Carlos Salinas se ocupou de lançar as bases e de inciar uma política habitacional baseada em estratégias facilitadoras de crédito, no início dos anos 2000, a política habitacional mexicana concluiu os procedimentos de “re-regulação”, nos termos utilizados por Aalbers (2012), consolidando um ambiente jurídico e institucional capaz de dar mais espaço para viabilizar a operação de agentes mais vinculados ao mercado financeiro; nesse sentido, a criação da SHF é estratégica. A criação da SHF também pode ser vista como um esforço do governo mexicano para promover o surgimento de um mercado secundário de hipotecas residenciais que permita às instituições públicas se refinanciarem e continuarem a operar concedendo novos créditos (SOEDERBERG, 2014: 2) de curto, médio e longo prazo, para finalidades distintas (Cf. site da SHF).

Desse modo, a SHF opera através de empresas financeiras privadas, que concedem créditos para aqueles que compõem o público alvo da SHF: os trabalhadores do setor informal e aqueles que não possuem previdência social. Essas empresas privadas, braços

82 Retirado do portal eletrônico da SHF.

operacionais da SHF, são as SOFOLES e as SOFOMES, entidades financeiras que não precisam de autorização do governo para serem criadas e nem para concederem créditos (CORRAL, 2012: 37). As SOFOLES (Sociedade Financeira de Objeto Limitado do ramo hipotecário) alimentam-se de recursos de instituições e fundos nacionais (como a própria SHF, no caso habitacional), da remuneração advinda da securitização de títulos no mercado financeiro ou da aplicação de recursos de bancos de investimento ou bancos de desenvolvimento (como o Banco do México). Já as SOFOMES (Sociedade Financeira de Objeto Múltiplo do ramo hipotecário) são autorizadas a conceder créditos para atividades de vários setores econômicos e podem ser “reguladas” – se possuem algum vínculo com fundos ou instituições de concessão de crédito – ou “não reguladas”, quando não possuem lastro institucional (CORRAL, 2012: 37).

No caso dos trabalhadores sem emprego registrado e que buscam uma alternativa para aquisição habitacional no mercado formal através dos dispositivos financeiros que existem no mercado, como os créditos concedidos pelas SOFOLES e SOFOMES (operantes através da SHF), estes tomadores de crédito em situações de extrema vulnerabilidade financeira, uma vez expostos e inseridos na lógica exclusivamente regida pelo mercado financeiro. O caso ocorrido com a “*bursatilización*” do INFONAVIT em meados dos anos 2000 é exemplo central e será relatado no próximo item. Vale lembrar, retomando brevemente o caso brasileiro, que nesse país, o mercado secundário de hipotecas residenciais não apresenta o mesmo desempenho, como dissemos anteriormente. De acordo com o diretor de uma importante construtora do segmento econômico no país, por nós entrevistado, “o México está muito à frente nesse quesito. O Brasil não tem maturidade institucional para isso”.

Se nos anos 1990 tanto o Estado brasileiro quanto o Estado mexicano conduziram suas agendas políticas respeitando a agenda neoliberal imposta pelo Consenso de Washington, algumas modificações passaram a ser percebidas a partir dos anos 2000. Os desdobramentos do neoliberalismo em cada território na primeira década deste século derivam das correlações de forças sociais em disputa, disputa esta que também é expressada, ao menos parcialmente, no campo eleitoral. A forma como os Estados brasileiro e mexicano irão conduzir a mediação entre necessidades habitacionais e interesses dos capitais imobiliário

e financeiro, atuantes na produção de mercado da moradia, portanto, são, também, reflexo desse processo.

4.2 Anos 2000: as novas políticas de habitação de interesse social, o mercado e o capital financeiro

Passada uma década de políticas de “re-regulação” dos sistemas financeiro, habitacionais, de reconfiguração do papel do agente público, a América Latina experimentou a primeira década do século uma tendência de manutenção da ordem neoliberal, ainda que tal manutenção tenha se manifestado de maneira diversa em cada local.

Luciana da Silva e Huana Carvalho (2013) identificam, para a primeira década do século XXI, três adaptações locais das diretrizes neoliberais em territórios latino-americanos. Para a primeira delas, as autoras se apoiam em Gonzáles Casanova (2002), para tratar do que seria o “neoliberalismo de guerra”, onde a doutrina neoliberal se instala de maneira bastante compatível com sua formulação original. São países que mantêm uma relação forte de livre comércio com os Estados Unidos e, neste grupo, estão Colômbia, Peru, alguns países da América Central e o México. Em um segundo grupo de países, que envolve Equador, Venezuela e Bolívia, ocorreria um atendimento parcial das demandas dos camponeses e indígenas, com a mediação de um discurso de respeito às diversas identidades que compõem a nação, inclusive com mudanças nas constituições, mas com projetos capitalistas de extração mineral que colocam em situação de vulnerabilidade os próprios povos tradicionais, o que contradiz o discurso. A terceira modalidade de adaptação da doutrina neoliberal seria aquela que ocorre via “novo desenvolvimentismo”: através de um discurso de promoção do desenvolvimento econômico com a distribuição da renda, mas mantendo intocáveis os interesses das elites e a condução de políticas com traços neoliberais, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil se enquadram neste terceiro grupo (SILVA; CARVALHO, 2013).

Diante desta perspectiva trazida pelas autoras, o México dos anos 2000 estaria entre os países onde a doutrina neoliberal se implantou de maneira mais intensa, enquanto que no Brasil, para o mesmo período, haveria um discurso conciliador de repartição de rique-

zas socialmente produzidas ao mesmo tempo em que se reforçaria os interesses centrais do capital e das elites locais.

No campo da habitação social, os dois países vinham, até então, trilhando certo paralelismo nas formas de condução da política e da produção, lançando as bases para a consolidação de um modelo de produção via mercado. Mas como todas as políticas setoriais, as políticas habitacionais de cada país acompanharam suas agendas políticas e partidárias, o que as fizeram divergir, uma em relação à outra, até certo ponto – diante da crise financeira internacional de 2008, um recorte da experiência mexicana influenciou direta e fortemente a política brasileira de habitação, ainda que de maneira revista e adaptada, com repercussões semelhantes na indústria da construção e nos efeitos territoriais e sociais (trataremos deste ponto a seguir).

Não há dúvidas de que esse distanciamento ideológico entre essas agendas políticas seja produto de diferenças importantes no quadro político e eleitoral. Nesse sentido, a eleição de Vicente Fox (Partido de la Acción Nacional – PAN) em 2000 trouxe, no México, a extrema direita ao poder, que intensificou o direcionamento neoliberal das políticas que vinham sendo conduzidas pelos presidentes do Partido da Revolução Institucional (PRI) desde Carlos Salinas⁸³. No Brasil, a eleição histórica de Lula (Partido dos Trabalhadores – PT) em 2003, ex-metalúrgico, originário das bases populares e do movimento sindical, prometia grandes mudanças na condução da política interna, pela via da esquerda. Nos anos seguintes, ambos projetos políticos foram reeleitos: no Brasil, o PT governa desde 2003 e, no México, o PAN também fez sucessor em 2006 até 2012, quando voltou o PRI ao poder, com Peña Nieto.

Se a condução política mais à direita é evidente no México com os “panistas” Fox e Felipe Calderón⁸⁴, no Brasil, uma condução política à esquerda não seria tão evidente. Lula conseguiu eleger-se após amenizar seu discurso de esquerda, de assinar carta-compromisso com garantias de não contrariar os interesses do capital, de se associar com um partido de

⁸³ Apesar de o PRI fazer parte da Internacional Socialista, também não é possível afirmar que se trata de um partido de esquerda, haja vista todas as reformas neoliberais implantadas, as privatizações, o sufocamento das massas e das manifestações, as graves violações aos direitos humanos com indícios da participação do Estado – lembremos da chacina de 43 jovens estudantes em Ayotzinapa, em 2014.

⁸⁴ Também não se pode dizer que o governo priista seja de esquerda, ao contrário.

centro-direita e declarar-se o candidato “paz e amor” (SINGER, 2009: 90). No início de seu primeiro mandato, o governo manteve-se fiel à cartilha neoliberal e às recomendações do FMI, investindo em políticas sociais apenas naquilo que era permitido pelo Fundo, como em obras de saneamento (MARICATO, 2012:19). A substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, e a chegada de Dilma Rousseff – atual presidente – no Ministério da Casa Civil foram vistos por Maricato como o momento em que o discurso neoliberal passa a ser abandonado no primeiro governo Lula (ibidem, idem).

Ainda assim, nos anos que se seguiram, ao mesmo tempo em que implantou políticas sociais importantes (como o aumento real do salário mínimo, a criação do Programa Bolsa Família, o aumento dos investimentos em educação e do número de universidades públicas, alguma redução da desigualdade social, o controle dos preços da cesta básica e resultados significativos no esforço de erradicar a fome no país...), não contrariou os interesses centrais do capital (não implantou a reforma agrária, não se realizou a reforma urbana, completou-se a reforma da previdência iniciada com FHC, distribuiu-se ministérios estratégicos para políticos conservadores, promoveu-se um programa habitacional como pacote econômico, em detrimento de uma política ampla e complexa que vinha sendo construída por sua própria equipe – como descreveremos adiante). A esse quadro complexo de decisões, discursos, avanços e reformas conservadoras, André Singer dá o nome de “lulismo”, modelo que, na política econômica, é sustentado pelo “novo desenvolvimentismo” - nessa lógica, o desafio para o desenvolvimento não estaria mais na dificuldade de o país produzir bens e serviços, como em meados do século XX, mas em distribuir a riqueza socialmente produzida (CEPÊDA, 2012:83).

Apesar das diferenças político-ideológicas, contudo, em ambos os países, ampliaram-se, em níveis distintos, as frentes de reprodução e acumulação do capital financeiro nos canais abertos pela política e na produção habitacional de interesse social. No México, a partir dos anos 2000 e no contexto da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), houve grande intensificação da agenda neoliberal no campo habitacional, e a financeirização da política tornou-se o traço marcante. Em suma, podemos destacar os seguintes marcos na política mexicana de habitação, desde então: a transformação institucional e a criação da figura de instituições financeiras privadas geradoras de créditos hipotecários para a

população de baixa renda (SHF, SOFOMES e SOFOLES), o apoio à formulação de um mercado secundário de hipotecas, a reforma administrativa e a entrada dos fundos públicos nos mercados de capitais para captação de novos recursos através da emissão de Certificados de Vivienda (CEDEVIs, equivalentes aos CRIs brasileiros), o aumento na concessão de créditos, e a consolidação de um padrão de linha de crédito habitacional de interesse social vinculado à promoção privada da habitação.

Em 2001, durante o governo “panista” de Vicente Fox, foi criado um novo Programa Nacional de Habitação (2001-2006), com a meta de conceder crédito para a produção de três milhões de unidades, 750 mil novas hipotecas ao ano, o que foi então avaliado como “a maior política habitacional da história do México” (HERNANDEZ, 2006: 83). Para alcançar tal meta, Fox buscou ampliar o número de tomadores de crédito habitacional, através da criação de um quadro institucional para outorga de créditos para famílias de baixa renda e sem trabalho formal, não atendidas pela estrutura existente até então. Essa medida foi estruturada vinculando recursos públicos com a atividade de entes privados ligados ao mercado financeiro. Desse modo, criou-se as já aqui citadas Sociedade Hipotecária Federal, as Sociedades Financeiras de Objeto Limitado do ramo hipotecário, e as Sociedades Financeiras de Objeto Múltiplo do ramo hipotecário⁸⁵, além de aumentar a participação de investimentos do capital nacional e estrangeiro no mercado habitacional (ZALTZMAN, 2003). Apesar do discurso de tais medidas visarem a ampliação do atendimento habitacional, a criação da SHF, das SOFOMES e das SOFOLES deve ser entendida como uma intensificação das políticas neoliberais no campo habitacional, já que gerou como impacto direto a exposição dos mais vulneráveis aos interesses dos agentes vinculados ao mercado financeiro.

Ao mesmo tempo, Fox implantou um processo de reforma administrativa dos organismos nacionais de financiamento habitacional do país, como o INFONAVIT, baseado num contexto político de reformas institucionais e burocráticas internacionais, a “Nova Gestão Pública” (MÁRQUEZ, 2010). Partindo de um discurso de que o INFONAVIT “não funcionava”, a reforma administrativa objetivava atingir fortalecimento financeiro do fundo através da política de recuperação de carteira vencida, garantir maior fiscalização e buscar

⁸⁵ Vale destacar a criação, na mesma época, da CONAFOVI (hoje CONAVI, Comisión Nacional de Vivienda, responsável pela formulação das políticas nacionais de habitação e por centralizar a distribuição de subsídios)

GRÁFICO 8 Variação (2000 a 2005) das fontes de recursos que compunham o INFONAVIT. Fonte: Orozco, 2006: 76.

TCAC: Tasa de crecimiento anual compuesta.

novas alternativas para o financiamento do Instituto (MÁRQUEZ, 2010: 25). Aquelas eram, na realidade, exigências dos próprios agentes vinculados ao capital financeiro.

Este último ponto foi de fato um dos principais marcos das administrações a partir de Fox: alterar a composição dos recursos que alimentavam a política de habitação do país, buscando promover o desenvolvimento de instrumentos que permitissem ao capital financeiro o desempenho de uma função de controle econômico indireto na produção habitacional, assim como na composição dos recursos financeiros dos fundos públicos. Nos últimos quinze anos, os fundos do INFONAVIT e do FOVISSSTE foram adaptados para receber cada vez mais recursos derivados da *bursatilización*, que é defendida ideologicamente pelos formuladores das políticas como medidas necessárias para a modernização dessas estruturas⁸⁶. Em 2000, antes de Fox assumir a presidência, 60,9% dos recursos que compunham o fundo do INFONAVIT, por exemplo, advinham dos aportes patronais sobre os salários dos trabalhadores, 34,2% eram obtidos através de cobranças e do pagamento dos créditos contratados, e 4,9% referia-se a recursos oriundos de outras fontes, como os CE-DEVI (Certificados de Viviendas, equivalente ao Certificado de Recebíveis Imobiliários brasileiro), cuja criação foi responsável pela elevação do México à categoria de “país em grau de investimento”, da Agência Standard & Poor’s (VIRGILIO, 2009: 54). Em 2005, como

⁸⁶ Defesa realizada em nossas entrevistas realizadas com funcionário do INFONAVIT e com uma das direções regionais do FOVISSSTE, em janeiro de 2015, na Cidade do México.

GRÁFICO 9 América Latina: proporção dos ativos financeiros negociados no mercado financeiro da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Fonte: FMI, 2008.

Source: Fitch.

se depreende do a, à esquerda, essa configuração já apresentava alguma mudança: a importância dos instrumentos financeiros fizeram o percentual de “outras fontes” aumentar para 7%, os aportes patronais haviam caído para 42% e as cobranças assumiram papel de destaque na gestão e remuneração do fundo (OROZCO, 2006: 76).

Ao mesmo tempo, a constituição de um mercado secundário de hipotecas teve em 2003 sua primeira operação de securitização do país (FMI, 2008), com a comercialização de Mortgages Backed Securities (MBS), quando duas SOFOLES (Hipotecaria Su Casita e GMAC) negociaram um pacote de duas mil dívidas, totalizando 55 milhões de dólares, de um programa de 150 milhões, com papéis variando de 8 mil a 200 mil dólares. De 2001 a 2009, por exemplo, 96 bilhões de dólares foram investidos na produção habitacional no México, e 4,4% desse montante veio de securitização de hipotecas, com meta de elevar este percentual para 7,5%. O Gráfico 9, acima, ilustra a importância das securitizações lastreadas em crédito hipotecário residencial em alguns países da América Latina no ano de 2006, mostrando a importância dos mercados de capitais brasileiro e mexicano comparado com os demais (acima de 5 bilhões de dólares), mas ilustra também como, em 2006, a participação dos RMBS no México eram muito mais fortes do que no Brasil (lá, na ordem de 1,5 bilhão de dólares).

Assim, o México tornou-se o maior mercado de securitização de hipotecas residenciais (RMBS) da América Latina (SOEDERBERG, 2014: 1) e a SHF desempenha um

GRÁFICO 10 INFO-NAVIT: total de créditos habitacionais concedidos por ano. Fonte: elaboração nossa a partir de dados do Instituto, disponíveis em SILVA-HERZOG F., 2014

papel importante de criar as condições para formação desse trust de hipotecas residenciais que são comercializadas em mercados secundários garantindo maior grau de atratividade a investidores, dada a presença do Estado como garantidor dos créditos. “A venda dessas securitizações para investidores institucionais como fundos de pensão e fundos de equity geram um contra-fluxo de capital para o criador do trust, que pode então usar os fundos para criar empréstimos adicionais (Jobst, 2006)” (SOEDERBERG, 2014: 2).

Em 2006, visando melhorar a projeção do INFONAVIT no mercado financeiro, o Fundo pôs fim a milhares de hipotecas que estavam com os pagamentos vencidos (carteira vencida) a empresas privadas do ramo financeiro, vinculadas ao capital internacional, com o objetivo de comprovar, para o mercado, a saúde financeira do órgão. Ao vender 55 mil hipotecas residenciais a 10% de seu valor às empresas Capmark (filial da General Motors) e Scrap II (braço do City Group), o INFONAVIT acabou por colocar 55 mil famílias em risco eminente de despejo, “ou seja, cancelam os direitos dos trabalhadores para lucrar a partir das necessidades dos mesmos” (CASTILLO, 2010: 25). Milhares de famílias perderam suas casas e, após incisão do parlamento e da sociedade civil, o INFONAVIT teve de comprar de volta parte das hipotecas vendidas (CASTILLO, 2010). Esse caso concreto acontecido no México ilustra como as vidas dos trabalhadores fica, na era da acumulação financeira, vulnerável aos interesses especulativos dos agentes vinculados ao capital financeiro, que veem tais operações como mera troca de títulos objetivando remuneração na forma de juros e lucros especulativos.

A ampliação dos créditos concedidos pelo INFONAVIT também foi intensificada. Se de 1972 a 2000 o INFONAVIT concedeu 2,1 milhões de créditos para moradia, os

créditos outorgados de 2001 a 2007 superaram esse número em 200 mil unidades (INFO-NAVIT, 2007, Apud MÁRQUEZ, 2010: 31), isto é, em apenas seis anos, foram financiadas mais unidades habitacionais para os segmentos social e médio via INFONAVIT do que nas quase três décadas precedentes. O Gráfico 10, à esquerda, ilustra a explosão de concessão de créditos INFONAVIT a partir do primeiro ano da gestão Fox. O crescimento é crescente em praticamente todo o período, com exceção de 2000-2001 e 2008-2009, quando a concessão de créditos é reduzida de 250.110 para 205.346 e de 494.073 para 447.481, respectivamente.

O resultado foi a produção massiva de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades, como vemos na imagem a seguir, conjunto produzido pela incorporadora Casas Geo com financiamento INFONAVIT (Figura 6, abaixo).

FIGURA 6 Habitação produzida em série na periferia da Cidade do México.
Fonte: Livia Corona.

A política de Fox pode ser entendida como ponto de chegada de mais de dez anos de ajustes dos sistemas públicos referentes à produção de moradias. Mas os projetos de desmonte da política habitacional mexicana não param por aí. Há não muito tempo, em fevereiro de 2009, o governo de Felipe Calderón enviou ao Congresso um projeto de lei “com o qual pretende que no ano de 2017 os aportes patronais, que atualmente são de 5% para o

Fundo de Vivienda, se reduza a 1% e que os 4% restantes sejam enviados à conta individual das AFORES. A proposta só beneficia aos bancos” (CASTILLO, 2010: 13), “além de que isso significaria descapitalizar o Instituto drasticamente, já que se lhe retiraria 80% da poupança dos trabalhadores” (ibidem, p. 18).

Para além da financeirização dos fundos públicos, como já vimos, ajustes pró-mercado já vinham ocorrendo desde os primeiros anos da gestão Carlos Salinas de Gortari, quando passou-se a priorizar as linhas de crédito de apoio à demanda para aquisição da moradia popular produzida pelos agentes do mercado, alimentados com recursos públicos, em detrimento da promoção pública. Com todas essas mudanças, converteu-se a política habitacional mexicana e os organismos nacionais de habitação em

um ente financeiro que outorga crédito à população para que ela acesse a oferta do mercado, primordialmente de grandes empresas incorporadoras: a intervenção governamental se limita a outorgar subsídios à população de menores recursos como complemento ao crédito (CASTILLO, 2010: 24-25).

Importante relatar um pouco sobre o papel dos subsídios na política habitacional mexicana. Castillo e outros autores fazem referência a essa modalidade de apoio financeiro como mera complementação do necessário para a assinatura de um crédito imobiliário. Desde 2006, a instituição responsável pela concessão de subsídios à demanda é a Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)⁸⁷, a quem também cabe a formulação dos Programas Nacionais de Habitação, submetendo-os ao presidente para publicação sob a forma de Decreto⁸⁸. CONAVI e FONHAPO, portanto, são os organismos que concedem subsídios diretos à demanda para suprir necessidades habitacionais no México, mas frequentemente a concessão do subsídio é atrelada à outorga de crédito hipotecário, e o subsídio funciona como “enganche” (entrada).

Um programa de subsídios específico foi criado pela CONAVI em parceria com o FONHAPO desde 2007, portanto no mesmo ano em que desencadeia-se a crise hipotecária estadunidense, o *Esta es su casa*, ao qual podem aplicar famílias com renda mensal

⁸⁷ Cf.: <http://www.conavi.gob.mx/quienes-somos>

⁸⁸ Diário Oficial da República, 30 de abril de 2014, p. 22.

de até quatro salários mínimos (equivalente a US\$552) para completarem o montante com crédito hipotecário para aquisição da casa própria. Juntas, as instituições pretendiam distribuir um total de 400 milhões de dólares em 292 mil subsídios. Além da aquisição de moradia nova, o programa também autorizava as famílias a tomarem crédito para reconstrução ou melhoramento de moradia existente (ONU-Habitat, 2011: 49). O programa ainda existe, mas para Edith Jiménez Huerta, no entanto, este programa é de pouco impacto na cena nacional⁸⁹.

Nesse contexto em que a política pública ia moldando a alocação de recursos públicos para priorizar a produção de mercado, novas dinâmicas foram se estruturando na composição dos agentes privados. Em 1994 ocorreu a primeira abertura de capital de uma das principais empresas da construção civil, que acabaram se especializando na habitação social de mercado; as demais, entraram no mercado financeiro em meados da década passada. No México, as principais incorporadoras que trabalham com a política nacional de habitação social são de capital aberto nas bolsas do México ou de Nova York: Homex, Casas Geo, Urbi, Sadasi, trabalham com esses programas e são de capital aberto⁹⁰.

Diante desse novo quadro em que a hegemonia financeira reassume seu papel na economia internacional, tornar-se uma sociedade de capital aberto passa a ser ideologicamente justificado pelas grandes incorporadoras como um processo de maturidade de negócios, indispensável para a garantia de permanência no mercado (CARVALHO, 2011), e como uma forma de capitalização sem dívidas (NAPPI-CHOULET, 2010), o que lhes garante recursos para dominar o acesso à terra – substrato irreprodutível e imprescindível para a reprodução do capital sob a forma imobiliária – expandir mercados e aumentar a produção, como vimos no capítulo 2. Os agentes financeiros que se tornam proprietários acionistas dessas companhias, por sua vez, parecem ver no mercado imobiliário nova fronteira para alocação de seus recursos, “um território suplementar e complementar de exploração” (LEFEBVRE, 2008: 71).

⁸⁹ Informação revelada em conversa com o autor, em julho de 2014.

⁹⁰ Recentemente, a maior parte delas sofreu grande desvalorização, devido a mudanças na nova política mexicana de habitação, privilegiando a concessão de apoios financeiros para empreendimentos localizados em áreas urbanizadas, o que não dialoga com o banco de terras adquirido por essas empresas, nos últimos anos.

Para aumentar os lucros da produção imobiliária e apresentar resultados positivos de rentabilidade em seus relatórios para seus acionistas, essas empresas passaram a padronizar os projetos, investir em tecnologia de construção em série, adquirir grandes superfícies de terrenos a baixo custo (em geral nas bordas dos centros urbanos). Essa política que produziu no México 7,1 milhões de casas individuais entre 2000 e 2010 (dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010) parecia conciliar a meta de produzir unidades habitacionais para uma demanda historicamente reprimida, gerar emprego na construção e outros setores da economia. Foi essa experiência que influenciou o Brasil a, diante da crise de 2009, formular o programa Minha Casa Minha Vida. Para falar sobre o Minha Casa Minha Vida, (MCMV) contudo, é importante retomarmos as decisões políticas do governo Lula antes de 2009.

Após quase duas décadas sem recursos disponíveis para crédito ao setor da construção civil, e com atividades de construção num ritmo muito lento, o governo Lula interveio para reativar o mercado imobiliário e a indústria da construção. Em 2002, o Comitê Monetário Nacional (CMN) determinou que os bancos privados voltassem a aplicar ao menos 65% dos recursos da caderneta de poupança privada em crédito imobiliário. Desde 1997, havia determinação do CMN (Resolução número 2.458, de 18 de dezembro de 1997) de que 70% dos recursos das poupanças fosse investido para viabilizar créditos habitacionais, dos quais 70% deveriam ser aplicados para financiamento habitacional de mercado (ROYER, 2014: 74-75); contudo, os bancos integrantes do SBPE estavam autorizados a contabilizar créditos do Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS)⁹¹ como parte do percentual mínimo exigido para crédito habitacional que, associado a uma redução das taxas de juros a partir de 2003, reaqueceu o mercado imobiliário e a indústria da construção no Brasil.

Assim, os créditos do SFH passaram a representar 3,6% do PIB nacional em 2010, contra 1,2% em 2002 (CARVALHO, CALDEIRA, 2013). Os créditos do SBPE saltaram de um total de 1,76 bilhão de reais em 2002 – equivalente a 28,9 mil novas unidades habitacionais – para 9,31 bilhões em 2006 e 55 bilhões de reais em 2010 – equivalente à comercialização de 416 mil novas unidades habitacionais⁹².

⁹¹ Sobre o caso do FCVS, consultar: ROYER, 2009, 2014; CARDOSO & ARAGÃO, 2013; CARVALHO & CALDEIRA, 2013, entre outros.

⁹² Dados do Banco Central do Brasil, ver em CARVALHO & CALDEIRA, 2013.

É nessa conjuntura favorável para o setor da construção que as principais incorporadoras do país abriram capital na Bolsa de Valores. No Brasil, entre 2005 e 2007, um total de vinte incorporadoras lançaram capital na BM&F BOVESPA. Inicialmente, as grandes incorporadoras, como Cyrela, Gafisa, PDG Realty, chegaram a atuar no mercado do MCMV através de suas marcas populares criadas para promover habitação para o segmento econômico – a Cyrela criou a marca Living e associou-se à Cury através de uma “joint-venture”, a Gafisa comprou a construtora mineira Tenda, especializada no segmento econômico, e a PDG surge de um conjunto de compras de empresas, das quais algumas tinham certa experiência neste segmento – (CARVALHO, 2011). No entanto, passados alguns anos, houve uma transformação no comportamento deste mercado da produção de mercado da habitação social, via MCMV: se no início do programa atuavam, independentemente da estrutura de capital, tanto as incorporadoras de maior tradição no segmento da média e alta renda (em sua maioria empresas paulistas), como aquelas com maior experiência no segmento econômico (em sua maioria mineiras), agora (2015), existe uma tendência à redução da participação de incorporadoras especializadas na produção para alta renda, dado o fato de que elas não possuem domínio de negócio para este segmento⁹³. Estes grupos permanecerão atuando no Programa apenas através das “joint ventures” que já têm estabelecidas com construtoras especializadas no segmento econômico, e que permanecem com gestão independente. Quanto às construtoras e incorporadoras que atuam há décadas no segmento econômico, estas devem continuar a produzir moradias com financiamento do MCMV, a menos que o programa seja extinto⁹⁴; o modelo de negócio deste tipo de empresa é mais compatível com as rentabilidades que o MCMV permite obter.

Mas diante da crise de 2008, as grandes incorporadoras que haviam aberto capital para recolher recursos para expandirem seus negócios e bancos de terra se viram ameaçadas de ir à falência, devido à desvalorização dos papéis em decorrência da desconfiança do investidor nacional e estrangeiro.

Como já dissemos aqui, dentro das características atribuídas por Singer (2009) ao “lulismo”, está um modelo de gestão política bastante singular, que “ao executar o programa

93 de acordo com a diretoria de uma das líderes daquele segmento de alto padrão, a quem entrevistamos.

94 Informação obtida em entrevista com diretoria de uma das construtoras líderes na produção MCMV.

do combate à desigualdade dentro da ordem, confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar” (SINGER, 2009: 96). Até então, observada a história do desenvolvimento da indústria imobiliária no Brasil, que sempre teve boa parte dos agentes produzindo moradias para setores mais abastados da sociedade, parecia pouco provável que as empresas que trabalhavam nos segmentos de média e alta renda viessem a investir na construção de moradias populares. Dentro de uma conjuntura de mercado imobiliário e do anúncio de uma crise econômica mundial, o Programa Minha Casa Minha Vida tornou-se, nesse prisma, importante expoente desse “lulismo”, uma política anticíclica que concilia interesses contraditórios e opera no sentido de reduzir a desigualdade através de um programa de transferência indireta de renda (concessão de subsídios para aquisição habitacional via mercado). Em suma, formulou-se uma política social beneficiando uma demanda social e, concomitantemente, os interesses do capital imobiliário – agora, após a entrada em Bolsa de parte considerável das incorporadoras, também financeiro.

Atendendo ao pedido das principais incorporadoras nacionais – mas contrariando o esforço que vinha sendo construído pelo Ministério das Cidades, que estavam elaborando o Plano Nacional de Habitação (a partir do que tinha sido discutido antes da eleição de Lula, no chamado Projeto Moradia) envolvendo as diversas demandas e tipos de necessidade habitacional do país, formulando programas para cada uma dessas necessidades –, em 2009, equipe do governo foi, junto com os empresários, visitar a experiência mexicana que estava produzindo milhares de unidades de habitação social através do mercado. Meses mais tarde, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, visando produzir 1 milhão de unidades em sua primeira edição (atualmente já foram entregues 2,5 milhões de unidades desde o início do programa) através da concessão de crédito subsidiado e de subsídios diretos.

Em relação ao modelo mexicano, a semelhança do MCMV está no fato de ser uma formulação de linha de crédito para demanda outorgada pelo fundo público para aquisição de uma moradia de interesse social que é produzida, desde sua concepção, pelo capital imobiliário – produtivo ou/e de circulação –, modelo que já é estruturado no México desde 1992, conforme já exposto. A existência de algum subsídio público que é outorgado à demanda é outra semelhança, ainda que, aqui, o MCMV conceda percentuais de subsídios

muito mais altos do que os que são praticados no México, e principalmente para as menores faixas de renda. Outra semelhança se deve às relações sociais que intermediam os agentes – Estado, capital imobiliário e capital financeiro – que atuam na forma de produção de mercado da habitação e do espaço construído.

O Programa Minha Casa Minha Vida, cujo modelo de funcionamento vem sendo bastante estudado por pesquisadores e urbanistas desde 2009, é estruturado em três faixas de atendimento, variando as condições de subsídio e crédito de acordo com as faixas de renda da demanda. Assim, a faixa 1 atende famílias de renda de 0 a R\$1600,00 mensais, e recebe a moradia praticamente toda subsidiada (os subsídios podem chegar até a 96% do valor do imóvel) e os recursos podem vir de dois fundos: o FAR, quando a produção passa por construtoras privadas, e o FDS, quando a produção é autogerida por entidades. A faixa 2 atende famílias cuja renda mensal varia de R\$1.601 a R\$3.275, e os subsídios podem chegar a R\$25 mil, os recursos advindos do FGTS. A faixa 3 atende famílias cuja renda mensal varia de R\$3.275 a R\$5.000, recebe subsídios na taxa de juros e os recursos vem do SFH.

Como medida anticíclica, apresentou seus resultados: desde 2009, quando o programa foi criado, o MCMV foi responsável pela criação de 2,8 milhões de postos de trabalho. Como programa de subsídio à moradia, investiu de 2009 a julho de 2014 um total de 107 bilhões de reais em subsídios, dos quais 67% para famílias cuja faixa de renda é de até três salários mínimos, 30% de 3 a 5 salários mínimos e 3% para a faixa 3 (FGV IBRE, SINDUSCON-SP, 2014: 5).

Comparando a participação de agentes na produção habitacional de interesse social nos dois países, vemos que se o MCMV é um programa que permitiu a entrada dos agentes capitalistas na produção de moradia social no Brasil; no México, isso já vinha ocorrendo de maneira mais intensa desde 1992. Por outro lado, mais do que no modelo mexicano, o MCMV garante algum fortalecimento da demanda de mais baixa renda através da transferência indireta de renda – um dos princípios do novo desenvolvimentismo empregado pelo governo petista – visto que, para esta população, a contratação de unidades habitacionais é altamente subsidiada.

Apesar de já ter entregue mais de 2 milhões de unidades habitacionais, o déficit habitacional brasileiro quantitativo praticamente não sofreu alteração, saindo de uma necessi-

dade de 6,143 milhões de moradias em todo o país (2009) para 5,792 milhões (2012) – uma redução de apenas 351 unidades! Ao injetar recursos na construção, criar empregos, aumentar rendas, o programa acabou por dinamizar o mercado imobiliário como um todo, o que levou ao aumento do preço da terra, à escassez de terrenos disponíveis em áreas urbanas consolidadas e ao aumento dos preços dos aluguéis. Das componentes que formam o déficit habitacional brasileiro pela metodologia da Fundação João Pinheiro, o custo excessivo com aluguel foi o principal fator a contribuir com o aumento do déficit do país: de 2009 a 2012 caiu o número de domicílios precários (de 1,264 milhão para 883,7 mil), de domicílios em coabitação familiar (de 2,481 milhões para 1,865 milhão), caiu o adensamento excessivo (de 390 mil para 382 mil domicílios), mas aumentou a componente “ônus excessivo com aluguel” (de 1,965 milhão em 2009, para 2,660 milhões em 2012), segundo a Fundação (2014: 17). O déficit habitacional aumentou principalmente nas principais regiões metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba – (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014: 10), em decorrência do aumento do número de famílias com dificuldades de pagar o aluguel, o que é consequência do aquecimento do mercado imobiliário.

Do ponto de vista urbanístico, ao ser submetido à lógica do mercado, ambos programas apresentam os mesmos problemas: submetem à lógica de agentes privados a escolha da localização dos conjuntos habitacionais, que certamente serão onde a terra for mais barata (como ilustram, para o caso mexicano, as figuras 8 e 9, na página 135). A lógica do subsídio, quando aplicada a um sistema que é baseado na propriedade privada, faz com que estes recursos sejam escoados para a renda da terra, e, com isso, ao invés de se resolver um nó – permitir a solvência da demanda habitacional – acaba por alimentar a especulação da terra, que eleva os preços e, conseqüentemente, os custos de produção.

Além disso, do ponto de vista da forma urbana resultante, e principalmente para a mais baixa renda, tem-se são conjuntos produzidos em série em locais longe dos polos de emprego ou com infraestrutura urbana e de equipamentos sociais precária ou deficitária. Constroem-se casas sem se produzirem cidades, como coloca a obra coordenada por Whitaker Ferreira (FERREIRA, 2012). Não por acaso, no México, este é um dos principais motivos que explicam a elevadíssima vacância de casas produzidas pelo mercado nos últimos anos. Quase 5 milhões de casas novas foram simplesmente abandonadas, como mostra

o gráfico abaixo, retirado do Diário Oficial do México de 30 de abril de 2014. A imprensa também denuncia que parte desses empreendimentos vacantes foram ocupados por agentes do narcotráfico, e relatam também a dificuldade dos bancos em realizarem as execuções hipotecárias dos bens, que além de abandonados também deixam de ter suas prestações pagas pelos adquirentes⁹⁵, como ilustram a Tabela 2 e Figura 7 abaixo:

TABELA 2 Evolução do parque de moradias mexicano, categorizado por moradias habitadas, vazias e com uso temporal, para 2005 e 2010. Fonte: Diário Oficial da República, 30 de abril de 2014, p. 14.

México: evolução do parque de moradias mexicano			
	UNIDADES HABITADAS	UNIDADES DESABITADAS	UNIDADES DE USO TEMPORAL
2005	24.719.029	4.271.287	1.421.689
2010	28.607.568	4.997.806	2.012.350

FIGURA 7 Casa nova abandonada em conjunto habitacional construído em área desértica no Estado do México. Nota-se aviso de cobrança anterior à execução hipotecária. Fonte: foto do autor (Janeiro/2015).

De acordo com Maria Salcedo, o problema das milhões de unidades habitacionais vazias não se restringe aos conjuntos produzidos com recursos advindos de um único ins-

⁹⁵ “*They Built It. People Came. Now They Go*”. The New York Times, 8 de setembro de 2014.

tituto, como o INFONAVIT, mas também de outras instituições, que deverão encarar o problema em ação conjunta com os três níveis de governo, para juntas conseguirem produzir habitação social de forma a evitar o modelo que ficou conhecido como “cidades em bloco”, referindo-se aos grandes conjuntos habitacionais periféricos (SALCEDO, 2013:53).

Recentemente, em 17 de novembro de 2014, três das principais instituições públicas de habitação social do país – INFONAVIT, CONAVI e SEDATU – anunciaram a elaboração de um plano para investir em infraestrutura e serviços nos conjuntos habitacionais localizados distantes dos centros urbanos, além de viabilizarem a reforma de unidades abandonadas para que sejam recomercializadas para trabalhadores com emprego formal, vinculados ao INFONAVIT⁹⁶.

As imagens a seguir demonstram casos típicos do resultado espacial desta produção habitacional a que nos referimos.

No caso brasileiro, em 2013, com o intuito de evitar a falta de urbanidade e de serviços públicos nos conjuntos MCMV de mais baixa renda – o que também estava acontecendo por aqui, vide empreendimento MCMV faixa 1 construído em área não urbana de Manaus, como ilustra a Figura 10 – em no entanto rever a origem do problema, que está atrelado à própria renda da terra, o governo federal criou uma verba adicional para a construção de equipamentos sociais (escolas, creches, centros de assistência social, de saúde) para conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades, produzidos com recursos do FAR, ou seja, para famílias com renda mensal de até R\$1600⁹⁷, em parceria com os municípios. O poder público, portanto, assume o custo duplamente: financia e subsidia a construção de moradias para a população de baixa renda em áreas distantes das principais centralidades urbanas e custeia a construção dos equipamentos necessários para dotar de urbanidade o empreendimento construído por agentes privados através do fundo público, na periferia.

No contexto da mundialização do capital, política e produção se alteram para sustentar a criação de novas frentes de reprodução do capital financeiro em diversos setores da economia – ajustes da agenda neoliberal para reinventar, reestabelecer e ampliar as con-

⁹⁶ “*Rehabilitará el gobierno miles de viviendas abandonadas*”. La Jornada, 17 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/17/rehabilitara-el-gobierno-miles-de-viviendas-abandonadas-6493.html>

⁹⁷ Portaria 168, de 2013, publicada pelo Ministério das Cidades.

FIGURA 8 Conjunto habitacional produto da produção de mercado da habitação social, financiado por FOVISSSTE, INFONAVIT e SOFOLES hipotecárias. Localizado na beira da estrada, em área deserta e não urbanizada, a cerca de 60km ao norte da Cidade do México. Fonte: foto do autor, janeiro de 2015.

FIGURA 9 Tipologia produzida no conjunto supracitado, de promoção privada e financiado pelo INFONAVIT, FOVISSSTE e SOFOLES hipotecárias. Fonte: foto do autor, janeiro de 2015.

FIGURA 10 Empreendimento de habitação social produzido através do programa MCMV em Manaus. Fonte: acervo LabQuapá-FAUUSP.

dições de acumulação, como ensina Harvey. A nova fase de hegemonia financeira (nos termos de DUMENIL & LEVY, 2005) se manifesta, com profundas transformações na produção e na política; a financeirização das políticas, dos serviços, dos bens essenciais à vida é, justamente, um dos pilares dessas transformações. As formas como essa influência é exercida em cada território varia de acordo com as conformações políticas e a correlação de forças locais face às pressões nacionais e multilaterais.

Apesar da diferença entre programas políticos aqui analisados na última década, seja com o México de intensificação neoliberal, seja com o Brasil novo desenvolvimentista e lulista, ambos países implantaram políticas habitacionais que, ao cabo, dirigem-se em velocidades distintas para privilegiar os interesses do capital e garantir sua reprodução na esfera imobiliária. Afinal, a “mobilização das riquezas fundiárias e imobiliárias (...) [é] uma das grandes extensões do capitalismo financeiro” (LEFEBVRE, 2008: 71).

No México, pelo exposto, vimos que a financeirização da política habitacional, até agora, ocorre de maneira mais completa que no Brasil, e, por isso, lá, a moradia é muito mais negociada como um ativo financeiro, o que contraria a visão da habitação como direito constitucional do cidadão. No Brasil, a forte presença de subsídios diretos à demanda para produção de moradias para população de baixa renda e o fato de não ter decolado o Sistema de Financiamento Imobiliário, configuram uma situação menos financeirizada, mas ainda fortemente sujeita aos interesses e às decisões dos agentes privados. No México, os instrumentos financeiros criados como forma de viabilizar a aquisição da casa própria pelas famílias que compõem o déficit habitacional atingem primordialmente as camadas médias da população; “tanto o mercado como o Estado sempre excluíram os mais pobres – seja no setor formal ou no informal – do acesso ao financiamento habitacional” (SOEDERBERG, 2014: 2). Por outro lado, a securitização das hipotecas fragiliza a população mais pobre, que deveria ser a mais acolhida pelo poder público.

Na era da acumulação financeira na periferia do capitalismo, o fundo público ainda é a principal fonte de recursos. O capital financeiro vê nesses fundos (SFH, FDS, FAR, no Brasil, e INFONAVIT, FOVISSSTE e SHF, no México) uma grande oportunidade de auferir lucros. Mas ele atua também no setor privado, tornando-se proprietário acionista de

empresas construtoras, forçando-as a produzir mais e em ritmo contínuo, o que contribui muito para a criação de um espaço fragmentado e não urbano.

Nesse sentido, se por um lado essas experiências mais recentes permitiram a entrada de alguma parcela da população até então excluída do mercado habitacional formal, diversos autores apontam críticas aos resultados urbanos, metropolitanos, tipológicos e morfológicos destes programas, com destaque para o estímulo que causam no aumento do preço da terra e na segregação sócio-espacial (CAVIERES, 2006; HERNÁNDEZ, 2006; ROLNIK, NAKANO, 2009; ARANTES, FIX, 2009; CARDOSO, 2013). Esses efeitos secundários dessas políticas indicam também os problemas decorrentes do aquecimento do mercado que as políticas públicas provocam: ao dinamizarem o mercado da construção, elas aumentam o preço da terra, elevam o preço do aluguel, o que fez, no caso brasileiro, aumentar o déficit habitacional nas principais regiões metropolitanas. A segregação socioespacial também é traço marcante e comum deste tipo de produção do espaço, gerando sérios impactos ambientais, sociais e metropolitanos, o que não é, nem de longe, uma preocupação deste novo agente (capital financeiro) que atua no financiamento das empresas ou na especulação de papéis lastreados em hipotecas residenciais – para ele, a produção tem de ser contínua, crescente e lucrativa.

A priorização da solução habitacional através da produção de unidades novas, reduz a complexidade da questão habitacional ao mero incentivo à produção imobiliária, o que acaba por gerar novos problemas habitacionais, como o aumento do déficit, o abandono de unidades habitacionais, a não inclusão de setores sociais incapazes de assumirem dívida de longo prazo, o abandono de obras de urbanização em assentamentos informais, a não solução da precariedade das moradias locativas, a não criação de programas habitacionais que não sejam pautados na viabilização da aquisição da casa própria. A não articulação da política habitacional à de desenvolvimento urbano tem gerado impactos ambientais, habitacionais e desequilíbrios urbanos onerosos para a coletividade. Refletindo sobre a nova

feição que a política habitacional mexicana vem adquirindo desde 2001, cuja similaridade ao caso brasileiro nos permite estender sua colocação, Maria Teresa Hernández afirma:

a nova política habitacional atribui às empresas construtoras o papel de constituírem-se como coluna vertebral sobre a qual se apóia o conjunto da atividade produtiva. Para tanto, o Estado deve criar as condições que facilitem o funcionamento das empresas privadas (HERNANDEZ, 2006: 88).

A atual conjuntura política internacional, nos coloca diante de um impasse sobre os rumos que serão dados às políticas sociais. Percebemos uma intensificação da agenda neoliberal em diversos momentos políticos. No Brasil, reformas próprias ao neoliberalismo vem ocorrendo – como a revogação de direitos trabalhistas, a terceirização do trabalho, a política de austeridade econômica, discute-se a redução da maioria penal, a privatização do sistema carcerário –, assim como no México – discute-se a lei que privatiza a água, a retirada de programas de apoio financeiro à campesina... A forma como as políticas habitacionais de interesse social serão conduzidas doravante nos pede atenção. Na era da acumulação financeira, o espaço metropolitano se consolida como lócus de reprodução do capital e de disputa pela extração de renda e mais-valia. A habitação, nesse contexto, para além de mercadoria, assume papel de ativo financeiro e as políticas habitacionais veículos de expansão do capital. Afinal, “a entrada da construção no circuito industrial, bancário e financeiro foi um dos objetivos estratégicos do último decênio” (LEFEBVRE, 2008: 71, em texto original de 1972).

Notas finais

Ao longo desta dissertação, procuramos tratar das transformações ocorridas em torno da política e da produção de mercado da habitação social, no Brasil e no México. Mais do que uma comparação, esta dissertação materializa motivação nossa de contribuir para a construção de um panorama das políticas habitacionais e do lugar que a habitação social tem ocupado atualmente nas formações sociais capitalistas, trabalhando dois casos relevantes do continente latino-americano. Ainda assim, através deste caráter mais panorâmico da pesquisa, pudemos perceber as seguintes semelhanças e diferenças entre os casos do Brasil e do México:

SIMILARIDADES ENTRE OS DOIS CASOS:

- **sobre o histórico de urbanização e emergência das questões habitacionais**
 - » Semelhante processo de industrialização e urbanização em estrutura regionalmente concentrada, ao longo do século XX;
 - » Processo de urbanização vinculado a um rebaixamento dos salários da classe trabalhadora;
 - » Soluções habitacionais majoritariamente pautadas na autoconstrução em loteamentos periféricos e ocupações de áreas de risco, principalmente até os anos 1980.
- **sobre o histórico de montagem e estruturação dos agentes**
 - » Primeiras iniciativas em habitação social com paralelismos de uma produção dos anos 1940 promovida por institutos previdenciários, ainda em baixa escala;
 - » Estruturação do Estado como agente criador das condições de produção imobiliária como atividade capitalista;
 - » Surgimento da figura do incorporador imobiliário no controle econômico direto da produção de mercado da moradia, entre os anos 1960 e 1980;
 - » Expansão do capital financeiro como agente de controle econômico indireto da produção no final da década de 1990 e meados dos anos 2000.

- **sobre o modelo dominante de produção da habitação social**
 - » Forma de produção de mercado, pautada em programas elaborados pelo Estado, baseados em concessão de créditos e subsídios;
 - » Produção de mercado conduzida pelo capital imobiliário, com relevante participação de grandes empresas, embora empresas menores também participem.
- **sobre as consequências do modelo de produção no espaço urbano e metropolitano**
 - » Pela lógica da propriedade privada e da renda da terra, e pela lógica da política de financiamento e crédito, tendência à segregação dos conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda na periferia das manchas urbanas;
 - » Aumento dos gastos públicos com investimentos em infraestrutura urbana e serviços para levar urbanidade aos novos conjuntos habitacionais.

DIFERENÇAS ENTRE OS DOIS CASOS:

- **sobre a questão fundiária:**
 - » Ainda que a Reforma Agrária conquistada pela revolução de 1917 tenha sido cada vez mais desmontada, a sociedade mexicana se estruturou, historicamente, em um regime fundiário não pautado quase que exclusivamente pela propriedade privada.
- **sobre a complexidade institucional do agente Estado, em relação à habitação social:**
 - » No México, existe uma diversidade de instituições e fundos responsáveis pela habitação muito maior do que no Brasil. Contudo, essa pluralidade institucional não significa maior diversidade de programas ou políticas.
- **sobre o modelo de política:**
 - » No Brasil, os subsídios diretos à demanda concedidos pelo programa MCMV são muito mais expressivos do que aqueles que FONHAPO e CONAVI outorgam no México, como complemento para entrada de um crédito.
- **sobre as consequências do modelo vigente de produção:**
 - » No México, o modelo de produção de habitação social pelo mercado em regiões periféricas, sem infraestrutura ou equipamentos sociais, levou ao abandono de mi-

lhões de unidades, constituindo altas taxas de vacância nos empreendimentos mais distantes dos centros urbanos; no Brasil, ainda não se identificou este problema;

- » A produção de mercado e a política habitacional mexicanas estão sujeitos a uma lógica muito mais financeirizada do que no Brasil, pela existência e importância que o mercado secundário de hipotecas assume na máquina pública e pela constituição de agentes financeiros privados que concedem créditos para os mais pobres, enquanto que no Brasil os subsídios são administrados de maneira centralizada com recursos do Orçamento Geral da União.

Nas últimas décadas, nos países latinoamericanos, o aprofundamento das relações sociais mediadas pelo capital, associado a transformações na conjuntura econômica, tem contribuído para tornar dominante a produção de mercado da moradia, ainda que coexistindo com formas não mercantis de produção. A inserção da moradia no conjunto de bens produzidos pela lógica capitalista coloca a casa dentro de uma lógica de reprodução do capital, que se realiza mediante sua produção e circulação como mercadoria.

Nesta lógica, a casa – e o espaço construído – se apresentam como mercadorias especiais, diferentes das demais, uma vez que sua construção depende de um meio de produção não reprodutível: a terra. Terra urbana, terra rural: a história dos países tratados neste estudo mostrou que seus processos de urbanização se intensificam à medida em que é imposta uma política econômica de industrialização do território – inicialmente pelo modelo de substituição de importações. O excedente de capital das atividades econômicas principais daqueles países no final do século XIX, combinado com o capital estrangeiro que investiu no desenvolvimento da infraestrutura, conforme visto no capítulo 1, instala um modelo de crescimento urbano concentrador e polarizado. A partir de meados do século passado, é no urbano que o capital irá se reproduzir com maior intensidade e, por isso, e em se tratando de formações sociais capitalistas, é também no urbano que vai ocorrer a maior concentração da classe trabalhadora.

A classe trabalhadora, agora principalmente urbana, precisa suprir suas necessidades de moradia como componente indispensável de suas condições de reprodução. Se a falta de

uma política pública de habitação desde o início do processo de urbanização dos dois países não contribui para satisfazer tais necessidades, também não se pode atribuir a precariedade habitacional constatada nas grandes cidades brasileiras e mexicanas exclusivamente a este ponto. Assim, o discurso exclusivamente pautado no déficit habitacional enquadra a problemática a partir de um viés quantitativo que, quando não articulado a uma crítica do processo de formação social e estruturação do território, camufla características definidoras da sociedade: desigualdade na repartição da riqueza, concentração fundiária, rebaixamento dos salários, concentração de renda e de oportunidades.

Mas é nos grandes centros urbanos que as necessidades habitacionais vão se mostrar mais explícitas, portanto é também aí que a disputa pela terra, recurso finito essencial para a produção capitalista – e ainda mais para a produção do espaço – vai se apresentar de forma mais intensa. Como mostramos no primeiro capítulo, a autoconstrução de moradia em assentamentos informais pela própria classe trabalhadora se torna solução habitacional popular mais difundida, inclusive no México, onde parte das terras reservadas pela Reforma Agrária foram, década após década, privatizadas e substituídas por usos urbanos.

A propriedade privada da terra, figura jurídica de um tipo de relação que se define como disputa pelo monopólio da terra – de usos, de agentes, de interesses, de possibilidades de extração de renda –, gera conflitos sobretudo no meio urbano, onde esta é ainda mais rara, o que reforça o meio urbano como palco central da luta de classes. A luta pela moradia – e pela garantia do direito constitucional à moradia – é portanto transpassada por esse pano de fundo, que são as condições sociais. E quando as relações capitalistas se desenvolvem e se expandem – uma expansão do ponto de vista econômico, mas que também ocorre no campo ideológico – para dominarem, por exemplo, a produção habitacional, a casa torna-se objeto de disputa, de desejo, objeto de viabilização de extração de mais-valia. Se ela é essencialmente um valor de uso, ao ser produzida pelo capital, pela expansão do mercado de moradia, ela se torna também um valor de troca.

Conforme expusemos no capítulo 2, a produção desta casa, quando conduzida pelo mercado, se realiza pela exploração da força de trabalho produtivo comandada pelo capital, tornando-se um ramo do capital produtivo. Este capital que atua na esfera da produção do espaço, contudo, precisou de condições mínimas para se estabelecer. Ao Estado foi delega-

do este papel, como pudemos ver no capítulo 3, para os casos brasileiro e mexicano, onde o surgimento de um fundo público trouxe consigo as bases do desenvolvimento deste capital de produção na construção do espaço.

A necessidade constante de novas terras para garantir a produção em um ramo que, para se manter produzindo precisa expandir-se geograficamente no restrito meio urbano, impulsionou a autonomização da forma de circulação da mercadoria casa, em relação ao capital produtivo. A aquisição de novas terras, a formulação do produto e a montagem do negócio passaram a ser conduzidas, entre os anos 1960 e 1980, por outro agente, uma facção do mesmo capital – o capital de circulação, que passa a deter o controle econômico direto da produção. A estruturação destes dois agentes, que juntos se apresentam como “capital imobiliário” é mediada pelo agente público, o Estado, que possui papel central nestas relações: ele cria as regras do jogo e, portanto, detém um tipo de controle econômico indireto da produção, como vimos no capítulo 2. E enquanto agente que concentra um poder especial de determinar tais regras, este agente é naturalmente passível de influências de diversos outros agentes, internos e externos. Ele cria as condições de reprodução, mas pode também ser instrumentalizado pelo próprio capital para a condução das regulamentações de acordo com aquilo que mais convenha à garantia de sua reprodução na esfera do espaço construído, como vimos em algumas passagens dos capítulos 3 e 4. Na periferia do capitalismo, o Estado cria as condições para que o capital imobiliário surja – naquele momento, principalmente através de políticas públicas nas quais o Estado é o principal financiador – e se sustente.

Este ponto nodal determina grande parte das transformações pelas quais passou a produção de mercado da habitação social – do espaço construído, como um todo – ao longo do século XX, e se torna mais evidente à medida em que o Estado consolida a condução de políticas sociais atendendo às determinações internacionais de cunho neoliberal. Como vimos no quarto capítulo, com o objetivo de retomar um padrão de acumulação perdido, o capital, a partir das elites econômicas dos países capitalistas centrais, exige que as regulações das políticas sociais sejam desreguladas ou, ainda, “re-reguladas”, de modo a viabilizar a expansão de fronteiras da acumulação, inicialmente em uma onda de privatização da máquina pública, posteriormente sobre os direitos sociais do cidadão.

Vimos no capítulo 3 que no bojo dessas reformas, o México reviu as linhas de crédito de seus principais organismos nacionais de habitação, retraindo a produção estatal da moradia para que esta viesse a ser produzida, quase exclusivamente, pelo capital imobiliário. Este modelo, que não é hermético, se consolidou ao longo dos anos 1990 e serviu de base para a montagem do programa brasileiro Minha Casa Minha Vida, na década seguinte, como resposta à crise econômica internacional. As semelhanças e diferenças entre essas políticas, expusemos na abertura dessas notas.

Mas além da consolidação da forma de produção de mercado, aquele momento marca a expansão do capital financeiro sobre esta forma de produção. Historicamente, o capital financeiro, como definido no capítulo 2, está presente como um dos tipos do capital desde o advento do capitalismo, tendo sido objeto de estudo de Marx, Hilferding, entre outros teóricos mais contemporâneos. Mas com as políticas econômicas neoliberais, assume um papel hegemônico como controlador das relações capitalistas. O momento que sucede o choque do petróleo e o “golpe de 1979”, que ficou cunhado como “era da acumulação financeira”, marcam o início do processo de “mundialização dos capitais” e da “nova fase de hegemonia financeira”, conforme visto nos dois últimos capítulos. O capital financeiro, necessário para a dinamização dos capitais que está na base da mundialização, passa a se reproduzir de maneira muito acelerada e em diversos setores da economia, sobrepondo as trocas fictícias sobre as relações produtivas.

A necessidade constante de valorização dos capitais financeiros, que com a especulação dos mercados de capitais se torna crescente, intensifica exigência de expansão do mercado e da produção, sobrepondo as trocas fictícias sobre as relações produtivas em todos os setores econômicos nos quais este capital participa. Por mais que sua atuação se apresente de maneira bastante autônoma e descolada dos outros tipos de capitais, as relações financeiras, abstratas, passam a ter domínio sobre as relações produtivas – elas realizam o controle econômico indireto da produção. Assim, se ele injeta uma soma de valor na produção, ele também exige seu tributo: parte da mais-valia extraída do trabalho não pago pelo capital produtivo, parte do lucro do capital de circulação e parte da renda da terra paga ao proprietário é então apropriada por este capital externo, que se remunera neste conjunto de relações sociais como um dos agentes da produção de mercado. Este é o caso do capital

financeiro que se torna proprietário de parte do capital imobiliário no mercado de ações. Mas no caso do capital financeiro que antecipa o retorno do pagamento de um título hipotecário, como visto nos capítulos 2 e 4, ele especula diretamente com o investimento da vida do trabalhador, que, por vezes, acaba espoliado de seu único patrimônio, a casa, que, ao menos para ele, continua sendo valor de uso.

Diante disso, percebemos que as transformações ocorridas na produção e na política de habitação social nas últimas décadas, no Brasil e no México, podem ser compreendidas dentro de uma lógica maior do que a aquela restrita à temática habitacional. Elas são, na verdade, parte integrante de um projeto econômico e político neoliberal de expansão da acumulação do capital, em suas diversas facetas. Casa e cidade tornam-se, neste sentido, lastros de acumulação financeira.

Bibliografia

- AALBERS, M. (org.). **Subprime cities: the political economy of mortgage markets**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012.
- ARANTES, P. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latinoamericanas**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004.
- AZEVEDO, S., ANDRADE, L. **Habitação e poder: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BETTELHEIM, C. **Cálculo econômico e formas de propriedade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1970.
- BLANCO, J.; WOLDENBERG, J. (orgs.). **México a fines de siglo**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- BOILS, G. El Banco Mundial y la política de vivienda en México. In: Instituto de Investigaciones Sociales. **Revista Mexicana de Sociología**, ano 66, núm. 2, abril-junho, 2004. Cidade do México, 2004, pp. 345-367.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- _____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, Universidade São Judas Tadeu, No. 1-2008, 2008.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? In: **IPEA, Pesquisa Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 1991. <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>
- CAMÍN, H.; MEYER, L. **À sombra da revolução mexicana: história mexicana contemporânea**. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMPOS, R.; VANEGAS, L. Avaliação das mudanças estruturais no México (1982-2004). In: DUPAS, G. (coord.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

- CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARLOS, A. F. A. (org.). **Crise urbana**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.
- CARNEIRO, R. (org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- CARVALHO, H. R. S. **La ville comme un chantier d'affaires: la production du logement et de la ville par les grands promoteurs immobiliers en Île-de-France**. Dissertação (Master). Institut de Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Paris: Sorbonne, 2010.
- _____. **A cidade como um canteiro de negócios: a produção da habitação e do espaço urbano pelos grandes promotores imobiliários no Brasil e na França. O caso das aglomerações urbanas de São Paulo e Paris**. (Trabalho de Conclusão de Curso) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- _____. **Land Rights and the Place of Social Housing in the City: The Experience of São Paulo, Brazil**. Apresentação para Congresso. International Sociological Association. Yokohama, 2014.
- _____. **Políticas de vivienda de interés social en la era de la acumulación financiera: un estudio comparado entre agentes y impactos em Brasil y México**. Apresentação para no XXXIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association. San Juan, 2015.
- CARVALHO, H. R. S., CALDEIRA, D. A. Housing under finance influence: the case of São Paulo, Brazil. In: Ronald, R. **At Home in the Housing Market: RC43 Conference Book of Proceedings**, Universidade de Amsterdam, Centre of Urban Studies. Amsterdam, 2013. ISBN/EAN:978-90-78862-06-2
- CASTILLO, L. I. **Manual para la defensa del usuario Infonavit**. Cidade do México: Consejo de defensa de la vivienda, 2010.

- CASTRO, C. M. P. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 1990**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1999.
- CAVIERES, F. **Chilean Housing Policy : a case of social and spatial exclusion?** Tese (Doutorado) – Technische Universität Berlin, 2006.
- CEPÊDA, V. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. In: **Estudos Avançados** 26 (75), 2012.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. **A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- Coalición Internacional para el acceso a la tierra, La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual, 2011. Disponível em: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf
- CORRAL, Javier. **La vivienda “social” en México: pasado, presente y futuro?** Cidade do México: JSa, 2012.
- COTRIM, V. **Trabalho produtivo em Karl Marx: velhas e novas questões**. São Paulo: Alameda, 2012.
- COULOMB, R. México: la política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes. In: SUGRANYES, A., CAMACHO, L. (orgs.). **Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s**. Sofarma, Guatemala: Luis E. Camacho, 1991.
- DEAK, C. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEAK, C.; SHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015.
- DELGADO, I. (Des)caminhos e janelas de oportunidades: as reformas previdenciárias na América Latina. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol.20, no.57. São Paulo, fevereiro de 2005.
- DIEESE. **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ESTRADA, E. P. **La industria de la construcción ante la crisis económica mexicana**. Tese escrita para obtenção do título de engenheiro construtor. Instituto Tecnológico de la Construcción, Cidade do México, 1996.
- FERREIRA, J. S. W. (org.). **Construir casas ou produzir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.
- FGV IBRE, SINDUSCON-SP, **Revista Conjuntura da Construção**. Ano XII, n. 4, dezembro 2014.
- FLORES, E. O. Veinte años de políticas de vivienda. Impactos y perspectivas. In: ARIBALO, M., BAZOBERRY, BLANCO et al. **El camino posible: producción social del hábitat en América Latina**. Programa Regional de Vivienda y Habitat. Centro Cooperativo Sueco. Montevideo: Ediciones Trilce, 2011.
- _____. Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. In: ARIBALO, M., BAZOBERRY, BLANCO et al. **El camino posible: producción social del hábitat en América Latina**. Programa Regional de Vivienda y Habitat. Centro Cooperativo Sueco. Montevideo: Ediciones Trilce, 2011b.
- FMI. **Housing finance and mortgage-backed securities in Mexico**. IMF Working Paper, WP/08/105. Redigido por Luisa Zanforlin e Marco Espinosa, 2008.
- Fundação João Pinheiro. **Nota técnica 1. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação, 2014.
- GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GANDARA, A. B. C. **El problema de la vivienda en México y las SOFOLES como alternativa financiera para la adquisición de vivienda**. (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito). Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México, 2008.
- GARZA, G. **La urbanización de México en el siglo XX**. Ciudad de México: El Colegio de México, 2005.

- GAVIA, D. **Protesta y reforma en México: interacción entre Estado y sociedad (1946-1997)**. Cidade do México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM)/Plaza y Valdés, 2006.
- GORTARI, H. ZICARDI, A. Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994. In: CASAS, R. et alli. **Las políticas sociales de México en los años noventa**. Cidade do México: Plaza y Valdés Editores, 1996.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 06, ano II, 1982, p. 06-35.
- _____. **The limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- _____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- HERNANDEZ, M. T. Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales. In: **La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas**. Cidade do México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006.
- HERNÁNDEZ, M. T., PEREZ, E., BORJA, J. **La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda**. Universidad de Barcelona. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. IX. Núm. 194 (21), 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-21.htm>
- HUERTA, Edith. **Renting and Sharing: Housing Options for the Poor**. Yokohama: XVIII ISA World Congress. 2014.
- INEGI. **Boletín de investigación núm. 256/13**. AGUASCALIENTES, AGS. 12 de junho de 2013.
- JARAMILLO, S. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, Emilio (org.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. México: Latina UNAM, 1982. pp. 149-212.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2008 a.
- _____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 b.

- LEMOS, C. Prefácio. In: SAMPAIO, M. R. A. De (org.), **A promoção privada da habitação econômica e a arquitetura moderna**. São Carlos: Rima/FAPESP, 2002.
- LÉVY-VROELANT, C. ; TUTIN, C. (orgs.). **Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle: la revision générale**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- LIMA, L. **Efeitos da expansão do crédito imobiliário sobre a produção habitacional privada em São Paulo – 2005 a 2011**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.
- _____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- _____. **Indústria da construção e política habitacional**. (Tese Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- MÁRQUEZ, I. Nueva Gestión Pública en México: la experiencia del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. In: **Revista Buen Gobierno**, 2010.
- MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, K. **O Capital, Livro primeiro – O processo de Produção do Capital**, vol. I. Editado por F. Engels. Tradução de Regis Barbosa e Flavio R. Kothe. Coordenação e Revisão de Paul Singer. São Paulo: Nova Cultural. 1985
- _____. **O Capital, Livro 3**, vol IV. Capítulo XLVI. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 2008.
- MEXICO. **Diário Oficial da Nação**, edição de 30 de abril de 2014.
- NAPPI-CHOULET, I. **Les mutations de l’immobilier: de la finance au développement durable**. Paris: Autrement, 2010
- OLIVEIRA, F. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. Revista Novos Estudos, CEBRAP, n. 74, São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000100005&script=sci_arttext#back1

- ONU-HABITAT, **Housing finance mechanisms in Mexico**. Nairobi: UN-Habitat, 2011.
- _____. **Financing Urban Shelter: global report on human settlements 2005**. Londres: Earthscan, 2005.
- OROZCO, V. Infonavit, hacia el financiamiento de un millón de viviendas. In: BENAVENTE, A., ESCOBEDO, M. (orgs.). **La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas**. Cidade do México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2006.
- PEREDO, D. Política habitacional y vivienda social en el Distrito Federal. In: BENAVENTE, A., ESCOBEDO, M. (orgs.). **La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas**. Cidade do México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2006.
- PEREIRA, P.C.X. (org.). **Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina**. São Paulo: FAUUSP, 2011a.
- PEREZ, J. **Análisis de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) y el crédito en México, 1993-2007**. (Trabalho Final de Graduação em Economia). Universidad Autónoma de México, Facultad de Economía, 2012.
- POCHMANN, M. A dominação financeira e suas contradições. In: PALHARES, J. E. **A internacional do capital financeiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- PUEBLA CADENA, C. **Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: cambios en la política de vivienda en México**. Cidade do México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2002.
- RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997.
- _____. **Relatório temático sobre o impacto da financeirização no direito à moradia**. Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia adequada. A/67/286, 2012.
- _____. **Guerra de lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

- ROYER, L.O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- _____. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume. 2014.
- RUFINO, M., PEREIRA, P. C. X. Segregação e produção imobiliária na metrópole latinoamericana. In: LENCIONI, S., VIDAL-KOPPMANN, S., HIDALGO, R., PEREIRA, P.C.X. **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAU USP, 2011b.
- SALCEDO, Maria. El Plan Estratégico del INFONAVIT, 2000-2012. In: ZICARDI, A. (org.). **Memoria Congreso Nacional de Vivienda 2013. Eje Temático I: La política nacional de vivienda, 2000-2013**. Cidade do México, Universidade Autónoma do México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2013.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.
- SAULE, JR & UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A. e MATHIVET, C. (Org.). **Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Habitat Internacional Coalition – HIC. Santiago, Chile. 2010.
- SAWAYA, R. **Subordinação consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006.
- SCHTEINGART, M. **Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México**. Cidade do México: El Colegio de México, 2001.
- SHIFFER, S. São Paulo como polo unificante do mercado nacional. In: DEAK, C.; SHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015.
- SHIMBO, L. **Habitação social, habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- SILVA-HERZOG F., J. **Para entender el Infonavit/ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**. 2. ed. Cidade do México: Nostra Ediciones, 2014.
- SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.

- SILVA, L. R. ; CARVALHO, H. A. O. O novo desenvolvimentismo na produção do espaço perspectivas latinoamericanas. Encontros nacionais da ANPUR, 2013.
- SINGER, A. Raíces sociales e ideológicas do lulismo. In: **Novos Estudos**, 85, novembro 2009.
- SOEDERBERG, Susanne. Subprime Housing Goes South: Constructing Securitized Mortgages for the Poor in Mexico. In: **Antipode**, Vol. 00 No. 0 2014, pp 1–19. 2014.
- SOUZA, M. A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEAK, C.; SHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015.
- TEJEDA, L. G. **Economía y política de la vivienda en México**. Saarbrücken: Editorial Académica Española, LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co., 2011.
- TOPALOV, C. **Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France**. Paris, La Haye: Mouton, 1973.
- VALENZUELA-AGUILERA, A. **Mercados fallidos: la crisis de la producción privada de vivienda de interés social en México**. Artigo apresentado no LASA 2015 – Latin America Studies Association – Precariedades, exclusiones, emergencias. San Juan, 2015.
- VILLALOBOS, C. El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas. In: ZICARDI, A. (org.). **Memoria Congreso Nacional de Vivienda 2013**, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 2013.
- VIRGILIO, L. M. **Financiamento para habitação popular no Brasil e no México: uma análise comparada**. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- ZALTZMAN, M. Mexican Mortgage Market: access to housing. In: **Housing Finance Internacional**, 2003.

Artigos de imprensa

“Changing government policies have plunged housebuilders into a crisis”. The Economist (printed edition), 1 de junho de 2013.

“Rehabilitará el gobierno miles de viviendas abandonadas”. La Jornada, 17 de novembro de 2014.

“They Built It. People Came. Now They Go”. The New York Times, 8 de setembro de 2014.