

## **Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC**

### **Institutional aspects of low-income housing production in Brazil between the República Velha and Cardoso's government**

*Leonardo Freire de Mello*

Doutor em Demografia pela UNICAMP e Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, Brasil

[leonardo.mello@ufabc.edu.br](mailto:leonardo.mello@ufabc.edu.br)

*Marco Antonio Costa Soares Junior*

Estudante de Graduação em Economia na Universidade Federal do ABC e Administrador pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

[marcosoaresjr@hotmail.com](mailto:marcosoaresjr@hotmail.com)

#### **Resumo**

As favelas, cortiços, assentamentos precários ainda figuram como um dos grandes problemas urbanos, especialmente nas metrópoles brasileiras. Esse processo de precarização da moradia, que se iniciou concomitantemente à intensificação do processo de urbanização, perdurou durante todo século XX. Nesse sentido, este artigo busca analisar qual o papel das instituições na produção habitacional de baixa renda entre a República Velha e o governo de Fernando Henrique Cardoso. A definição do conceito de instituições e dos seus vários tipos é realizada de modo a identificar quais eram os arranjos institucionais responsáveis pela produção habitacional de baixa renda. Ademais, analisa-se também o contexto desses arranjos e seus resultados. Deste modo, pretende-se esclarecer qual modelo foi o mais efetivo e quais são as suas características de modo a contribuir com a pesquisa acadêmica e sugerir caminhos ao problema habitacional que insiste em persistir nas grandes cidades em pleno século XXI.

**Palavras-chave:** economia institucional, instituições, assentamentos precários, produção habitacional de baixa renda, favelas, cortiços, BNH.

#### **Abstract**

Favelas, slums, precarious settlements still figure as one of the major urban problems, especially in Brazilian cities. This process of precarious housing, which began simultaneously with the intensification of the urbanization process, lasted throughout the twentieth century. In this sense, this article seeks to analyze the role of institutions in low-income housing production between República Velha and Cardoso's government. The definition of the concept of institutions and their various types is carried out in order to identify the institutional arrangements responsible for low-income housing production in each period. In addition, the context of these arrangements and their results are also analyzed. In this way, it is tried to clarify which model was the most effective and what are its characteristics in order to contribute with the academic research and to suggest policies to the housing problem that insists on persisting in the big cities in the XXI century.

**Keywords:** institutional economics, institutions, precarious settlement, housing production, slums

## 1. INTRODUÇÃO

As grandes cidades brasileiras, notadamente na segunda metade do século XX, presenciaram a proliferação das favelas, dos loteamentos irregulares e dos conflitos fundiários. O desenvolvimento econômico ocorrido neste período não foi capaz de propiciar condições de moradia dignas para as camadas mais pobres da população. Essa situação tornou-se uma chaga aberta no território urbano. A exclusão social, econômica, espacial e a violência sofrida pelos moradores dessas regiões são os resultados desse processo.

Nesse sentido, qual foi o papel desempenhado pelas instituições, em sua definição mais ampla, na questão habitacional? Faz-se necessário esclarecer de que forma as instituições impactaram a produção habitacional de baixa renda e destrinchar as várias nuances das suas ações. No entanto, é preciso, sobretudo, compreender o que são instituições e suas definições para poder analisar como elas impactaram na produção habitacional de baixa renda no Brasil. Assim, este artigo busca analisar a atuação das instituições na produção da moradia de baixa renda no Brasil entre o início da Primeira República, em 1889, e o fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002.

O texto encontra-se dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais, a saber: seção 2 – *O Amplo Conceito de Instituições*; seção 3 – *De Deodoro a FHC: Instituições e a Habitação Popular* e a seção 4 – *Aspectos do Mercado Informal do Solo*. Na primeira seção será debatido o conceito de instituições, onde se destacam os conceitos de ambiente institucional e arranjos institucionais como categorias de análise. Mesmo esses conceitos serão subdivididos a fim de identificar qual deles é mais adequado e relevante na análise realizada. Na segunda seção encontra-se a evolução histórica da produção habitacional de baixa renda. Nessa parte foi preciso também abarcar temas que vão além das instituições e habitação a fim de construir um cenário mais amplo que possa demonstrar a complexidade das relações que afetavam a produção habitacional. Por fim, na seção 4 encontra-se descrito o funcionamento de uma instituição específica, o mercado informal do solo que está presente nos assentamentos precários das grandes cidades brasileiras.

## 2. O AMPLO CONCEITO DE INSTITUIÇÕES

Um dos fundadores da Economia Institucional, John R. Commons, explica que há certa dificuldade em definir o que são instituições, pois elas “parecem significar um quadro de leis ou direitos naturais que compreendem as ações individuais” ou, em outras palavras, “tudo que esteja ligado ao “comportamento econômico” parece ser institucional” (COMMONS, 1931, p. 648).

Apesar da amplitude do conceito, este autor tem uma formulação mais simples, delimitando a “instituição como uma ação coletiva no controle, liberação e expansão da ação individual” (COMMONS, 1931, p. 648).

Outro precursor da Economia Institucional, Thorstein Veblen (1914), explica que as instituições são estruturas criadas pelas pessoas para que estas possam relacionar-se entre si. Em última instância, as instituições são o resultado dos hábitos predominantes de uma sociedade, fruto de um processo adaptativo ocorrido no passado. Esses hábitos são, por sua vez, derivados de instintos inerentes à natureza humana. O ordenamento jurídico, o Estado e até mesmo os mercados são exemplos palpáveis decorrentes da definição de instituições.

A partir da década de 1970, surge uma subdivisão do institucionalismo tradicional denominada Nova Economia Institucional. Essa nova escola, representada principalmente por Douglas North, Ronald Coase e Oliver Williamson foi gradativamente se tornando mais influente e ganhando terreno no debate econômico. A título de exemplo, quatro economistas associados a essa escola foram laureados com o Prêmio Nobel. Douglas North é um deles, e terá como objeto de estudo principal o papel do estado e do ambiente institucional no desenvolvimento (MÉNARD; SHIRLEY; 2011).

O economista institucionalista Roberto Fiani (2011) vai trazer considerações importantes acerca dos trabalhos de Douglas North e Lance Davis: a distinção entre ambiente institucional (*institucional environment*) e arranjo institucional (*institucional arrangements*). O ambiente institucional pode ser caracterizado como um conjunto de regras fundamentais de caráter político, social e legal, que englobam, por exemplo, o direito civil e constituição nacional. É sobre essas regras gerais que se constrói o sistema econômico vigente de um país. Enquanto isso, o arranjo institucional é um conceito menos abrangente que trata das regras que influenciam a ação dos agentes econômicos no sentido de cooperação e/ou competição.

Em outras palavras, os arranjos institucionais tratam das regras intrínsecas ao funcionamento de um segmento de mercado específico conforme North e Davis apud Fiani (2013). Esta dicotomia entre os dois conceitos permite demonstrar a abrangência e importância das instituições para com o desenvolvimento e, sobretudo, permite delimitar a diferença entre cada uma delas. No entanto, o autor argumentará em favor de se ressaltar a análise dos arranjos institucionais por acreditar que este conceito tem tido uma importância maior para a formulação de políticas de desenvolvimento. Ele crê que são inconclusivas as evidências de que o ambiente institucional seja um fator preponderante no desenvolvimento.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2015) faz sua crítica ao Novo Institucionalismo em destacar o papel das instituições no desenvolvimento. O autor não tem dúvida de que essa relação existe, mas reforça que as instituições, bem como o ambiente institucional, andam de mãos dadas à

estrutura social vigente, demarcando sua posição sobre o tema ao se autodenominar como estruturalista. Em suas palavras: “vemos as instituições como uma parte da estrutura econômica e social maior” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 48).

Este artigo terá como ponto de partida as abordagens de Fiani e Bresser-Pereira. A análise recairá sobre o papel desempenhado pelos arranjos institucionais para a produção habitacional de baixa renda e também sobre as estruturas responsáveis pela gestão dessas instituições, não tratando diretamente sobre o desenvolvimento e sua ampla gama de definições. Torna-se assim fundamental compreender as nuances da estrutura social que se encontram como pano de fundo dos arranjos institucionais presentes nos períodos analisados.

## **2.1. Tipos de Arranjos Institucionais**

É imprescindível compreender o funcionamento dos diferentes arranjos institucionais devido ao fato que eles são os responsáveis por organizar e regular as transações no sistema econômico. Nesse sentido, Fiani (2013) estabelece quatro características básicas para definir esses arranjos: i) incentivos; ii) controles administrativos; iii) adaptação autônoma; e iv) adaptação coordenada. A depender da combinação e intensidade dessas características, o mesmo autor define que serão formados então a) os arranjos institucionais de mercado; b) os arranjos institucionais de hierarquia; e c) os arranjos institucionais híbridos

Os arranjos de mercado são caracterizados pela livre substituição das partes da transação e não especificidade dos ativos. Nesse tipo de arranjo, os agentes atuam via incentivos, adaptando-se às mudanças do ambiente e buscando os melhores resultados individuais. Em suma, vendedores e compradores têm a livre-iniciativa para tomar as melhores decisões para si, atitude essa denominada como adaptação autônoma (FIANI, 2013).

Diferentemente do que uma parte do pensamento econômico ortodoxo defende, Fiani (2013) acredita haver outros tipos de arranjos institucionais além do mercado. O autor aborda a teoria dos custos de transação de Oliver Williamson para argumentar que os arranjos de mercado não são os únicos que devem ser analisados devido à existência de ativos específicos na economia que “possibilitam a manipulação de informações e promessas por parte de agentes que estejam em posição privilegiada na transação” (FIANI, 2013, p. 28). Essa situação decorre de um ambiente econômico complexo, incerto e dos limites da racionalidade humana, premissas essas que não são aquelas dos arranjos de mercado onde há concorrência perfeita e simetria de informações. Essa conjuntura de incertezas gera conflitos e embasa a teoria dos custos de transação. Portanto, deve-se analisar outros dois arranjos existentes: de hierarquia e híbridos.

Os arranjos de hierarquia estão baseados em vários processos organizados verticalmente nos quais cada agente tem uma função específica, havendo um controle centralizado desse sistema por parte da burocracia. Quando ocorre alguma mudança no ambiente, os agentes desse arranjo necessitam agir coordenadamente via controles administrativos para realizar os ajustes necessários. Isso ocorre devido à interdependência que cada agente tem entre si ao sistema como um todo o que caracteriza o conceito de adaptação coordenada. Exemplos desse tipo de arranjo é, no setor público, a ação de órgãos da administração direta, e no setor privado, as transações realizadas entre subsidiárias de um mesmo grupo econômico (FIANI, 2013).

Resta descrever os arranjos híbridos, nos quais se encontram concomitantemente mecanismos de controles administrativos e incentivos individuais, contendo elementos que se assemelham aos arranjos de mercado e outros que derivam dos arranjos de hierarquia. A regulação é uma característica determinante desse tipo de arranjo, bem como os incentivos dados aos agentes. Deste modo, existem ao mesmo tempo, adaptações coordenadas e autônomas nesse tipo de arranjo (FIANI, 2013).

No caso da produção da habitação social durante o período analisado, é possível identificar que os arranjos institucionais em cada momento foram se alternando de acordo com o contexto social, econômico e político. A próxima seção abordará a História da produção de moradia para a população de baixa renda considerando os respectivos arranjos suas limitações e resultados atingidos.

### **3. DE DEODORO A FHC: INSTITUIÇÕES E A HABITAÇÃO POPULAR**

#### **3.1. A Primeira República e os Arranjos Institucionais da Habitação Popular**

Durante toda a Primeira República, a produção da habitação era uma atividade deixada em grande medida à iniciativa privada. Isso se deve principalmente à ideologia vigente na sociedade e no governo da época, o liberalismo econômico, que defendia a não intervenção por parte do Estado na atividade econômica e limitava o campo de ação das políticas públicas. (ROLNIK apud BONDUKI, 1998). Caio Prado Júnior (1945) reforça essa visão ao referir-se a esse período como um momento de ânsia pelo enriquecimento e espírito especulativo que se contrapunha ao conservadorismo presente nos tempos do Império. Neste ínterim, o investimento em casas de aluguel realizado pelo arranjo de mercado tornava-se uma atividade lucrativa e próspera para aqueles que conseguiam gerar poupança. Segundo Bonduki (1994), a expansão da atividade agrário-exportadora gerava os excedentes que viabilizavam os investimentos imobiliários. Ademais, o crescimento populacional das grandes cidades brasileiras no fim do século XIX e começo do XX,

aumentou a demanda por moradias populares nessas regiões. Essas duas componentes, a atividade rentista que buscava lucros por meio de aluguéis e a grande demanda por habitação de baixo custo, levaram à proliferação dos cortiços<sup>1</sup> nos grandes centros urbanos. A Vila Barros, um complexo de cortiços situado no bairro do Bixiga, em São Paulo é um exemplo desse tipo de moradia nesse período (BONDUKI, 2014).

Segundo Vaz (1994), devido à precariedade desse tipo de habitação, epidemias passaram a ocorrer, tais como cólera e varíola. Foi neste cenário que “Uma relação entre as habitações coletivas populares e a insalubridade da cidade foi rapidamente detectada” (VAZ, 1994, p. 583). Este autor também afirma que essa conjuntura de degradação sanitária, na cidade do Rio de Janeiro, impulsionou a ação do Estado no sentido da proibição e supressão dos cortiços. Um exemplo notório foi a demolição do cortiço carioca chamado “Cabeça de Porco” que abrigava entre 2000 e 4000 pessoas, segundo algumas estimativas, e que foi demolido pelo poder público sob o argumento das péssimas condições nas quais se encontravam seus moradores.

As intervenções de viés sanitarista que passaram a ocorrer nos cortiços das grandes cidades brasileiras no período analisado não eram nenhuma novidade. No decorrer do século XIX, o governo do Rio de Janeiro já havia dificultado e posteriormente proibido a construção de novos cortiços no centro da cidade (DENALDI, 2003). Essas ações podem ser classificadas como pioneiras no sentido da criação de controles administrativos que limitassem a ação do mercado com relação à moradia popular. Essa regulação visava justamente estabelecer limites a esse mercado e também expulsar a população mais pobre das zonas centrais. Outros fatores, como a renovação urbana e a valorização imobiliária, tiveram um papel fundamental para a perseguição dos cortiços nas áreas mais valorizadas das cidades que, por conseguinte, levariam à formação das primeiras favelas<sup>2</sup>.

Zweig (1941), ilustre escritor austríaco, torna-se a testemunha ocular do crescimento das favelas no Rio de Janeiro nos anos 1940. Aquele explica que a população pobre carioca não tinha recursos para morar dentro da cidade “formal” e, por outro lado, também não poderia arcar com o alto preço dos transportes se residindo nos subúrbios, por isso instalavam-se nos morros próximos

---

<sup>1</sup> A literatura descreve os cortiços como edificações precárias e coletivas das classes menos abastadas, podendo ser denominados também como estalagens, casa de cômodos ou cabeça de porco de acordo com Cardoso apud Queiroz Filho (2011). Eles são formados por um amontoado de pequenas casas ou uma casa antiga subdividida em minúsculos cômodos para cada uma das famílias. Outra característica dos cortiços é a insalubridade e as péssimas condições sanitárias às quais estão expostos seus moradores.

<sup>2</sup> A etimologia do termo favela como habitação popular precária, conforme Queiroz Filho (2011), tem sua origem em fatores geográficos e históricos. Esse era, inicialmente, o nome dado a algumas plantas conforme atesta o autor. Adicionalmente, na Guerra de Canudos, na década de 1890, o Alto da Favela foi a denominação dada a uma encosta na qual os militares ficaram reunidos antes da invasão derradeira da vila de Antonio Conselheiro, no sertão da Bahia. Muitos dos ex-soldados participantes da batalha instalaram-se posteriormente no Morro da Providência, no Rio de Janeiro. Esse morro passou a chamar-se favela devido às semelhanças entre este local e o Alto da Favela nas cercanias de Canudos. Por esse motivo é que a palavra favela passou a se tornar o jargão usado para denominar moradias precárias em todo país até os nossos dias.

do centro da cidade. As favelas, os assentamentos precários e loteamentos clandestinos são um fenômeno urbano que não se enquadra nos arranjos institucionais mencionados por North e Davis apud Fiani (2013). Esse tipo de produção habitacional possui uma lógica institucional própria que será analisada mais adiante, na seção 4.

Outro tipo de produção habitacional popular que surgiu no período analisado foram as vilas operárias criadas pelas empresas para seus funcionários. Essas vilas traziam consigo uma série de vantagens para seus moradores, pois estes normalmente residiam perto dos locais de trabalho, pagavam aluguéis abaixo do valor de mercado e também tinham o aparato social que lhes era necessário, tal como igreja, escolas, etc.. Por outro lado, a criação das vilas operárias foi parte de uma estratégia de reprodução da moral burguesa entre os funcionários dessas empresas que ocorria por meio do controle das horas livres dos residentes dessas vilas em contraponto ao ambiente supostamente degradado das favelas e cortiços. Essa forma de produção habitacional para população de baixa renda é um exemplo de arranjo de hierarquia, pois se encontra baseado na coordenação vertical dessa produção e também numa série de controles administrativos, tanto para o fornecimento de moradia quando sobre aqueles habitavam esses locais. A Vila Luís Tarquínio, em Salvador e a Vila Maria Zélia, em São Paulo foram casos emblemáticos desse tipo de habitação (BONDUKI, 2014).

É importante destacar também que houve alguns ensaios da ação do Estado na produção habitacional no Distrito Federal (Rio de Janeiro). A primeira iniciativa do poder público que se tem registro ocorreu com o prefeito Pereira Passos, em 1905, na construção de 120 unidades habitacionais no contexto da abertura da Avenida Salvador de Sá. Outra importante iniciativa, a primeira do Governo Federal, foi a construção do Bairro Operário de Marechal Hermes, durante a gestão do governo deste mesmo presidente. Ademais, entre 1921 e 1927 uma lei do inquilinato fora regulamentada no Rio de Janeiro a fim de limitar o valor dos preços dos aluguéis. No entanto, essa lei não previa nenhuma ação contra os despejos, fazendo com que seu alcance fosse muito restrito. Essas três iniciativas foram esboços importantes das primeiras políticas habitacionais oficiais e também um prenúncio dos problemas advindos dessas ações. (BONDUKI 2014).

Conclui-se que, no período entre 1889 e 1930, a produção habitacional de baixa renda ocorreu por diversas formas institucionais. O arranjo de mercado foi o responsável pela provisão de casas de aluguel, tais como muitos cortiços que, gradativamente, passaram a ser alvo de controles administrativos por parte do Estado. Esses controles tiveram dois efeitos: i) levaram a formação de arranjos institucionais híbridos que se consolidariam a partir dos anos 1930; e ii) estimularam a formação do mercado informal, representado pelas primeiras favelas. Outrossim, os arranjos de hierarquia podem ser identificados nas iniciativas das vilas operárias e na criação de moradia diretamente pelo Estado.

### 3.2. A Formação dos Arranjos Institucionais Híbridos

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder com a formação do Governo Provisório (1930 - 1934) após a Revolução de 1930 representou uma mudança no paradigma até então vigente durante a República Velha. Bresser Pereira (2015) atesta que esse acontecimento foi “o divisor de águas da história brasileira”. É a partir desse momento que se inicia a Revolução Capitalista Brasileira, período entre 1930 e 1980 no qual a indústria nacional cresceu expressivamente. O governo de Getúlio passou a intervir diretamente na economia e passou a regular as relações capital/trabalho de modo a angariar apoio do proletariado e da classe média urbana ao mesmo tempo em que apoiava a nova burguesia industrial. Fausto (1994) enumera alguns elementos que caracterizam o Estado Getulista. Destacam-se dois deles que são fundamentais para entender o novo regime: a atuação econômica visando à promoção da industrialização e a atuação social, com o intuito de proteger o trabalhador urbano e angariar seu apoio político.

Nessa conjuntura é que ocorrem iniciativas institucionais maciças ligadas à habitação social, principalmente pelo fato de a moradia ser um dos graves problemas enfrentados pelo proletariado conforme explica Bonduki (1994). Apesar da desarticulação das ações, seus exemplos concretos são a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1937 e a promulgação da Lei do Inquilinato, em 1942. Esses são marcos institucionais importantes, que demonstram a mudança de paradigma ocorrida no período a partir dos governos relativamente à habitação. Gradativamente a intensidade dos controles administrativos foi aumentando, ao passo que os incentivos à iniciativa privada foram se reduzindo, alterando assim os arranjos institucionais da produção da habitação popular.

As IAPs foram criadas por meio do Decreto n. 1749 de 1937, assinado por Getúlio Vargas e tinham por objetivo estatizar a previdência social no Brasil. Sua finalidade era garantir as aposentadorias, pensões, saúde e moradia dos associados. Foi criada para os trabalhadores assalariados formais que eram descontados em suas folhas de pagamento com contribuições periódicas a essas entidades. Essa premissa de funcionamento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões excluía trabalhadores informais e desempregados limitando assim seu campo de atuação do ponto de vista da habitação social. Outrossim, havia um conflito interno na aplicação dos recursos dessas entidades. Alguns setores acreditavam que os institutos deveriam seguir uma lógica rentista que visasse a lucratividade na construção e locação dos imóveis. Outros setores, como os sindicatos, acreditavam que os institutos deveriam investir em habitação social, de modo a viabilizar a casa própria para os associados. Apesar das controvérsias, o saldo das IAPs foi considerável: 127 mil unidades habitacionais produzidas (BONDUKI, 2014).

Segundo Denaldi (2003), com o aumento da urbanização, os assentamentos precários, tais como as favelas, foram se tornando cada vez mais numerosos enquanto que o Estado continuava sua investida contra a perpetuação dos mesmos. Ações nesse sentido foram identificadas em Recife e no Rio de Janeiro na década de 1930. A partir do Estado Novo, em 1937, houve uma iniciativa identificada com os arranjos de hierarquia com a criação dos “Parques Proletários Provisórios”. Estes eram alojamentos não permanentes aos quais eram destinadas compulsoriamente as famílias que residiam em determinadas favelas. Essa medida foi insuficiente em sua escala de atuação e não inibiu a expansão em volume e quantidade dos assentamentos precários e do mercado informal.

A Lei do Inquilinato de 1942 foi outra política relevante do ponto de vista institucional para a questão da habitação social, pois visou o congelamento do valor dos aluguéis o que, inicialmente, beneficiaria as classes urbanas de baixa renda; também almejou redirecionar os capitais drenados pela construção civil para investimentos na indústria nacional no contexto do nacional-desenvolvimentismo do governo. Não obstante, a lei levou ao colapso da produção habitacional rentista devido às limitações impostas aos investidores do setor o que dificultou ainda mais o acesso à moradia popular via arranjo de mercado. Um efeito dessa legislação foi o aumento da quantidade de despejos que, por sua vez, elevou a difusão da casa autoconstruída em assentamentos precários e do mercado informal. (BONDUKI, 1994).

Outra iniciativa institucional audaciosa foi a criação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1946, durante o governo do general Eurico Gaspar Dutra, no intervalo dentre o fim de Estado Novo (1937 – 1945) e o último governo de Getúlio Vargas (1951 -1954). Ela foi a “a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda” (AZEVEDO, 1988, p. 108). Apesar dos ambiciosos objetivos, seus resultados quantitativos foram pouco representativos. Sua dependência dos recursos de governo federal e conflitos políticos acabaram por dificultar a atuação da autarquia de modo que, com o Golpe Militar de 1964, os militares preferiram extingui-la para criar posteriormente o Banco Nacional da Habitação. (AZEVEDO, 1988).

Nos dez anos que antecederam o Golpe Militar de 1964, não houve medidas eficazes e coordenadas relativamente à produção de unidades habitacionais, além das complicadas experiências já citadas das IAPs e da FCP. O Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek com seu viés desenvolvimentista, a partir de 1956, priorizou, sobretudo, a industrialização do país. Outra realização notável do governo de Juscelino foi a fundação de Brasília e o povoamento do Centro-Oeste. Esta última ação drenou muitos dos recursos que poderiam ser utilizados para atacar o problema dos assentamentos precários urbanos (BONDUKI, 2014). Concomitantemente, fez-se notório o aumento da população urbana, que criou uma enorme pressão demográfica nas grandes cidades, aumentando assim a demanda por moradias populares. A título de exemplo, a população

urbana entre 1950 e 1960 foi de 18 milhões de pessoas para um pouco mais de 31 milhões de pessoas. (IPEADATA, 2016).

### **3.3. Governo Militar e a Consolidação dos Arranjos Institucionais Híbridos para a Produção Habitacional**

Bresser-Pereira (2015) afirma que o Golpe militar de 1964 surgiu de uma crise econômica e política. O autor denomina esse período como Pacto Autoritário-Modernizante, pois sua sustentação política e econômica se dava por um “tripé modernizante” formado por três classes: burguesia, tecnocracia e interesses estrangeiros. É nesse contexto conturbado que é criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) como sucessor da FCP. Além disso, é nesse período também que ocorre uma grande expansão da autoconstrução e do mercado informal.

A criação do BNH foi a mais importante iniciativa institucional do Regime Militar para com a habitação. Politicamente sua criação também tinha o objetivo de legitimar o novo regime frente às classes trabalhadoras urbanas, apesar destas terem sido alijadas do pacto político vigente. Juntamente ao BNH, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) que visava prover recursos ao novo banco por meio das poupanças compulsórias (FGTS) ou voluntárias (caderneta de poupança) (AZEVEDO, 1988). Adicionalmente, “com o BNH é definitivamente difundida a idéia da casa própria. Com a ideologia da casa própria, esperava-se alcançar ‘ordem’ e ‘estabilidade social’” (DENALDI, 2003, p. 14).

Para Azevedo (1988), com o passar do tempo, o BNH ganhou novas atribuições como financiamento em materiais de construção, saneamento básico, transporte, dentre outros. Isso levou a um conflito interno entre os objetivos sociais e sua finalidade empresarial. O viés social do banco foi paulatinamente cedendo lugar ao viés empresarial e a necessidade de lucro sobressaiu-se, assim como nas IAPs. Neste contexto, a atuação do BNH não chegou a beneficiar a população de mais baixa renda devido a uma série de problemas internos e externos à autarquia. Denaldi (2003) chega à mesma conclusão ao afirmar havia uma “contradição insolúvel” intrínseca à criação do banco, pois seu objetivo era ser sustentável financeiramente e lucrativo produzindo moradia para famílias de baixa renda que não possuíam condições de pagar por elas, resultando numa mudança do foco do banco na direção das famílias de classe média em um segundo momento.

É preciso também reconhecer o papel desempenhado pelas COHABs estaduais e municipais que compunham o Sistema Financeiro da Habitação, vigente durante o governo militar, pois elas tinham por objetivo “coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas” (AZEVEDO, 1988. p. 111).

A partir de 1971, o Sistema Financeiro da Habitação passou a funcionar da seguinte forma: BNH atuava como agente financeiro de 2ª linha, enquanto as COHABs atuavam como agentes financeiros de 1ª linha, ou seja, o BNH repassava recursos às COHABs e estas financiavam os agentes financeiros e promotores dos empreendimentos imobiliários. Porém, com a extinção do BNH, as COHABs tiveram grande dificuldade na obtenção de recursos para a construção de novas moradias (CONSTANTINO, 2007).

No bojo do processo de redemocratização do país e de discussões sobre uma reforma no sistema da habitação, foi com surpresa que os estudiosos do tema receberam a notícia da extinção do BNH, pois não havia nenhuma contraproposta ou opção que para compensar essa ação por parte do governo federal. No final, todo o espólio do banco foi incorporado ao patrimônio da Caixa Econômica Federal deixando um legado controverso. Apesar da dimensão do programa, percebe-se que ele não foi capaz de mudar o cenário da moradia popular. Em seus 22 anos, o BNH criou 4,5 milhões de moradias, contudo apenas 1,5 milhões aproximadamente foram destinadas aos setores de baixa renda (AZEVEDO, 1988).

Maricato (1987) detalha todo o contexto no qual ocorre a extinção do BNH e o colapso do Sistema Financeiro de Habitação. A crise econômica que atingiu outros setores da economia antes da segunda metade da década de 1970 chega também à construção civil a partir de 1977. No começo da década de 1980, o SFH enfrenta graves problemas, como as demissões que afetam a arrecadação do FGTS, diminuição do montante investido na caderneta de poupança e declínio dos investimentos no setor. O resultado desses problemas foi o aumento considerável da inadimplência. Assim, especialmente devido à crise econômica e problemas de ordem política, a política habitacional em grande escala foi abandonada, deixando desamparados os governos municipais e estaduais bem como a população de baixa renda que demandava moradia.

Bonduki (2014) ressalta que, apesar a atuação do BNH, houve um processo intensivo de precarização da habitação da camada mais pobre da população representado pela expansão das favelas e do loteamento periférico nos grandes centros urbanos no período do regime militar. O autor elenca como uma das causas do aumento dos assentamentos precários a rápida urbanização ocorrida no país, mostrando que entre 1961 e 1990, a população urbana saltou de 32 milhões para 111 milhões de pessoas. É nesse cenário caótico que a política habitacional do BNH é abandonada.

### **3.4. Democracia Social e Instituições**

Mesmo em plena crise econômica, alta inflação e enfraquecimento do regime militar que marcaram os anos 1980, foram realizadas algumas políticas públicas pioneiras e relevantes ligadas aos assentamentos precários. Essas ações ocorreram no contexto da redemocratização do país em

Recife, Belo Horizonte, Diadema, dentre outras. Denaldi (2003, p. 71) descreve que “as legislações de parcelamento e uso do solo passaram a reconhecer a existência das favelas e prever sua consolidação mediante a adoção de padrões urbanísticos diferenciados dos aplicados à cidade formal”. No caso de Belo Horizonte, foi criado o programa PROFAVELA (Programa de Regularização de Favelas) enquanto que em Recife criou-se o PREZEIS (Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social). Ambos tinham por objetivo garantir a função social da cidade, por meio da regularização fundiária e pela demarcação de áreas especiais (DENALDI, 2003).

Outra mudança fundamental para se compreender o ambiente institucional acerca do tema dos assentamentos precários foi a Constituição Federal de 1988. No Capítulo II – Da Política Urbana que se encontra no Título VII – Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal há dois importantes artigos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. (...)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural...(BRASIL, 1988)

Para Maricato (2003), a inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição pode ser considerada uma importante conquista social, notadamente o Art. 182 que não se encontrava em nenhuma outra constituição anterior. Por outro lado, para Raquel Rolnik (2006), a própria Constituição de 1988 gerava conflitos e uma difícil coordenação entre municípios, estados e a União, pois as competências do desenvolvimento urbano foram compartilhadas pelos entes federativos e não havia uma coordenação interinstitucional capaz de lidar com os problemas advindos da intensa urbanização e crescimento das cidades.

Um ponto importante a ser ressaltado é que a inclusão desses artigos na Constituição não foi incapaz de fazer com que a questão habitacional da população de baixa renda entrasse na pauta das prioridades das agendas dos governos seguintes à sua promulgação. Esse é um exemplo que vem ratificar o argumento de Fiani (2013) de que o ambiente institucional *per si* tem muitas limitações e que necessita de ações institucionais em uma escala menor, na escala dos arranjos institucionais. Isto também ocorreu, como será visto mais adiante, por meio do Estatuto das Cidades.

Os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, entre 1986 e 1994 ficaram marcados como períodos de altíssima inflação, grande dívida externa e recessão econômica. A política habitacional tornou-se um assunto menor nesse contexto dados os problemas macroeconômicos que afetavam especialmente população brasileira de baixa renda e que acabavam por reverberar nas grandes cidades. Durante o governo de Fernando Collor, especificamente, foi criado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que teve por objetivo a construção de 245 mil moradias em 6 meses, porém as metas não foram alcançadas conforme explica Azevedo apud Ribeiro (2007).

Com o impeachment de Collor, chega ao poder Itamar Franco, que ficaria marcado como o presidente responsável por conseguir conter a inflação. Segundo Ferreira (2009), durante seu governo, foram criados dois programas, o Habitar-Brasil e o Morar-Município, porém esses também tiveram pouca efetividade. As contingências necessárias para a estabilização da nova moeda, o Plano Real, limitaram as formas de financiamento desses programas.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) ficou marcado pela consolidação do Plano Real (BRESSER-PEREIRA, 2015). Ademais, outras ações de caráter neoliberal, assim como as privatizações e disciplina fiscal, vinham na esteira das diretrizes do Consenso de Washington (1989) seguindo um processo que vinha desde o governo de Collor. É importante ressaltar que, apesar desse viés, durante o primeiro governo de FHC, foi criada a Política Nacional de Habitação, que trazia junto consigo alguns programas como o Pró-moradia, Carta de Crédito e mantinha aqueles criados na época de Itamar Franco. Essa política de governo reconhecia a importância da questão fundiária e urbanística. No entanto, apesar das diretrizes estabelecidas no início do governo, elas não guiaram as ações de sua gestão, marcadas principalmente pela exclusão da participação dos movimentos sociais, sindicatos e organizações do setor nas discussões e nas políticas públicas do setor demonstrando assim reduzida capacidade de gestão participativa e democrática. O resultado da política habitacional, ao final de seu primeiro mandato, foi um fracasso. (MARICATO, 1998).

O segundo mandato de FHC (1999-2002), assim como o primeiro, também não foi capaz de atacar o problema dos assentamentos precários e do déficit habitacional, que cresciam constantemente. Outro problema que se torna visível durante o período de FHC, segundo Denaldi (2003), é a baixa capacidade institucional dos municípios relativamente à gestão e financiamento dos programas habitacionais. Nesse sentido, criou-se o programa Habitar Brasil/BID, que tinha por objetivo melhoria da situação dos moradores de assentamentos precários e buscava a maior capacitação dos municípios, a fim de que esses conseguissem atender às exigências burocráticas do governo federal para o recebimento dos recursos destinados à habitação.

Bonduki (2008) afirma que o déficit habitacional, termo criado na década de 90, especialmente nas camadas de baixa renda, se intensificou durante o período do governo de FHC. O autor afirma isso baseado em dados da Fundação João Pinheiro de 1991 e 2000, que mostram que para as famílias que ganham menos que dois salários mínimos, o déficit cresceu 40,9%, enquanto que as famílias que ganham mais de 5 salários mínimos ocorreu uma redução de 26,5%. Apesar do fracasso dos números da política habitacional do mandato de FHC, a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001), no penúltimo ano de seu governo, foi um acontecimento notório e que trouxe grandes esperanças de suas implicações sobre a política habitacional e sobre os assentamentos precários, que, àquela altura, já tinham se tornado um dos mais graves problemas das cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade tem como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de modo que a política urbana pudesse ser aplicada com base em uma lei federal enquanto que sua execução deve ser realizada pelas municipalidades. Outro objetivo dessa lei é fazer valer o princípio da função social da propriedade e do direito à cidade. O Estatuto é dividido em 3 capítulos principais, além das diretrizes gerais e disposições gerais. O capítulo II trata dos instrumentos de política urbana (IPTU progressivo, outorga onerosa, direito de superfície, etc.); o capítulo III trata do Plano Diretor; e o capítulo IV é sobre a gestão democrática da cidade. É importante ressaltar que essa lei, em seu parágrafo primeiro, tem como objetivo principal: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

Segundo Carvalho (2006), O Estatuto visava à reafirmação dos princípios definidos pela Constituição e também reforçava o viés municipalista da política urbana e determinava a obrigatoriedade da formulação de planos diretores para boa parte dos municípios brasileiros. Outro ponto importante é que nessa lei encontra-se também o instrumento jurídico e político das Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS), muito importante para a demarcação de regiões nos municípios a serem aproveitadas para habitação de interesse social. (CARVALHO, 2006). Enfim, o Estatuto das Cidades visava reforçar os controles administrativos, adicionando conteúdos de justiça social e racionalidade na legislação e na dinâmica urbana. No entanto, essa iniciativa não renunciava uma ação direta na produção de habitação popular.

Entre o fim do Regime Militar e o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, do ponto de vista legal/institucional relativamente à questão da moradia popular, muitos avanços foram alcançados. Um retrato disso é que, na Constituição de 1988, pode-se encontrar as diretrizes do desenvolvimento urbano. Após anos de tramitação, o Estatuto das Cidades veio por reafirmar as diretrizes da constituição. Por outro lado, a falta de ação direta por parte do governo federal para o setor tornou incompletas e insuficientes as medidas legais conquistadas nessa época.



#### 4. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO MERCADO INFORMAL DO SOLO

Com o aumento dos controles administrativos que vinha da coordenação e complementação entre as ações do Estado e a iniciativa privada, a habitação social, notadamente para aqueles que mais precisavam desse fornecimento, ia concomitantemente sendo deixada de lado, apesar dos avanços alcançados. Em outras palavras, à medida que o arranjo institucional híbrido foi se consolidando e se tornando predominante via, por exemplo, legislações de uso ocupação do solo e políticas habitacionais, tornava-se evidente a incapacidade desse arranjo e do mercado em prover moradia à camada mais pobre da população. Esse íterim serviu para reforçar outro tipo de instituição, o mercado informal, que se desenvolveu e se expandiu como reação ao aumento da regulação urbanística e das políticas ineficazes de provisão de habitação popular.

Maricato (2001) vai trazer alguns elementos importantes para demonstrar as limitações do arranjo híbrido que se formou no Brasil e que predominou durante o período analisado. Inicialmente sua crítica é direcionada ao mercado formal de habitação e suas limitações:

Uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semiperiféricos) é, portanto, sua pouca abrangência. Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência (MARICATO, 2001, p.154).

Nesse sentido, a autora acrescentará também outro limitador à provisão de habitação popular: a legislação urbanística, que leva a população de baixa renda a se assentar em regiões desprezadas pela iniciativa privada e pelo Estado: “É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros” (MARICATO, 2001, p. 154).

Deste modo, resultam então dois limitadores: a insuficiência do mercado formal e a legislação urbanística. Por isso, vê-se que “a maior parte da produção habitacional no Brasil se faz à margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros” (MARICATO, 2001, p. 154).

Com relação à localização e precariedade dos assentamentos, Maricato (2001) vai ser categórica na construção do cenário resultante da comunhão entre o mercado imobiliário, a legislação excludente e a fiscalização seletiva:

Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. (...) As áreas públicas ocupadas estão localizadas, geralmente, nas periferias esquecidas. (MARICATO, 2001, p. 159)

Abramo (2013, p.5), assim como Fiani (2013), identifica “duas grandes lógicas de coordenação social, ações individuais e coletivas”: o Estado e o mercado. O primeiro responsável por coordenar as relações sociais entre indivíduos e grupos; o segundo responsável por ordenar o acesso à riqueza social e às relações de troca. Dessa relação entre o Estado e o mercado forma-se a economia formal, na qual se pode encontrar a regulação institucional e, por sua vez, o Estado de Direito, que dará segurança jurídica às relações do mercado. No caso do acesso ao solo urbano, notadamente nas grandes cidades do país, encontra-se um mercado que transaciona terra urbana e que não sofre a regulação do sistema jurídico, exemplificado no direito urbanístico e direito de propriedade. Esse arranjo específico, calcado na economia informal, o autor denomina como mercado informal do solo.

Abramo (2013) também explica que a formação do mercado informal do solo repousa sobre outra lógica social de acesso à terra urbana, diferente da lógica de mercado e da lógica do Estado: a lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; em princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instalar-se na cidade seria elemento suficiente para acionar essa lógica de acesso à terra urbana (ABRAMO, 2013, p. 8).

O autor também explica que essa lógica é fruto de um processo de urbanização que se intensificou entre as décadas de 50 e 80 e que atingiu não só o Brasil, mas também outros países da América Latina. O resultado desse processo - marcado pela ação das três lógicas simultaneamente: de mercado, do Estado e da necessidade - foi a desigualdade socioespacial presente nas metrópoles latino-americanas e pela formação de grandes assentamentos informais, ocupações irregulares, favelas dentre as outras terminologias que compõem o mercado informal do solo.

Para que o mercado informal e popular do solo urbano funcione, Abramo (2013) afirma que é preciso haver outros tipos de garantias, fora das condições do mercado formal, que respaldem o cumprimento dos contratos entre vendedores e compradores. Sem essas instituições informais, não seria possível haver transações num contexto de desconfiança entre as partes. Assim, o que permite a perpetuação desse mercado é a relação de reciprocidade confiança-lealdade entre os agentes das transações. Ocorre uma personalização das relações contratuais, que só pode se perpetuar numa rede de relações de parentes e/ou amizade.

Mesmo nessas condições, os contratos baseados em laços de lealdade, confiança, parentesco e amizade não são suficientes para garantir a perpetuidade dos contratos e mitigar os riscos de ruptura unilateral. É nesse ínterim que entra a figura da autoridade local. Ela ocorre de modo a garantir a manutenção desses contratos e tem essa função decorrente de processos sociais e históricos legitimador perante as comunidades. Em suma, o autor afirma que “as autoridades locais servem de instituição mediadora de conflitos contratuais e permitem que esses contratos sejam

respeitados e/ou negociados entre as partes, garantindo, dessa forma, a sua manutenção” (ABRAMO, 2013, p. 59).

Após descrever as instituições do mercado informal de solo, é preciso explicar também sua clivagem essencial, a formação de dois submercados: i) o submercado de loteamentos; e ii) o submercado dos assentamentos populares. O submercado de loteamentos normalmente ocorre nas franjas da mancha urbana, nas periferias, em locais de pouca ou quase nenhuma infraestrutura, numa dinâmica de periferação precária. São nessas regiões onde se dá o fracionamento das glebas que vão gradativamente sendo comercializadas às famílias de baixa renda. Do ponto de vista da teoria econômica, nesse mercado ocorre economia de escala, relativa homogeneidade, flexibilidade do produto e de financiamento, além de preços oligopolizados. Em suma, esse mercado tem uma dinâmica própria que tende a realizar uma extensificação do uso do solo (ABRAMO, 2013).

Enquanto isso, o mercado de áreas populares informais consolidadas é definido pela intensificação do uso do solo, devido à liberdade urbanística e construtiva presente nesse submercado. Isso leva a um aumento na densidade dos assentamentos e à verticalização informal. Outro fator fundamental para a atratividade desse submercado é a externalidade comunitária calcada nas relações de reciprocidade encontrada nas redes sociais dessas localidades, o que permite uma ajuda mútua entre os residentes. O último elemento chave da dinâmica dos assentamentos consolidados é o custo do deslocamento, que faz com que as famílias de baixa renda priorizem instalar-se em localidades mais acessíveis ao polo de empregos (ABRAMO, 2013).

Apesar das distinções entre os dois submercados, Abramo (2013) identifica um processo de retroalimentação entre os loteamentos e os assentamentos informais consolidados. O mercado informal gera um problema duplo, tanto pelo aumento dos custos de transporte pela expansão dos loteamentos, bem como engendra também um aumento da densidade e compactação dos assentamentos consolidados. Assim, ocorre uma dinâmica na qual o submercado de loteamentos gera demanda ao mercado de áreas consolidadas e vice-versa.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo buscou analisar os aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre a República Velha e o fim do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como suas implicações, resultados e desafios. Para tal, fez-se necessário destrinchar as definições de instituições até chegar à categoria analítica de arranjos institucionais defendida por Fiani. Foi preciso também compreender a evolução do problema habitacional brasileiro nos diversos governos estudados, num contexto de alterações de arranjos e de políticas principalmente decorrentes de fatores políticos, ideológicos e econômicos. Esses fatores influenciam as políticas

públicas de habitação e, por sua vez, as instituições responsáveis por esse segmento. Esse quadro foi possível por meio das análises realizadas por Bonduki, Rolnik, Denaldi, Bresser-Pereira, dentre outros.

As contribuições de Maricato e Abramo sobre a formação do mercado informal do solo são de muita relevância para o tema, pois demonstram a complexidade das relações institucionais entre os agentes e as causas da formação dessa forma anômala de mercado. O autor destaca a lógica da necessidade como fator preponderante para a ativação da instituição do mercado informal do solo. Essa caracterização de Abramo (2013) assemelha-se com a análise dos institucionalistas originais como Veblen (1914), no sentido de constatar que por trás das instituições estão hábitos e instintos básicos. Com efeito, os instintos de abrigo, proteção e segurança são determinantes para a constituição do mercado informal num cenário onde essas demandas básicas não são atendidas por outras vias institucionais.

Com esse estudo, percebe-se que as principais instituições responsáveis pelo fornecimento de moradia à população de baixa renda, no Brasil, são os arranjos institucionais híbridos e o mercado informal do solo. Durante a maior parte do período analisado, ambos predominaram na produção do setor. Quando o arranjo híbrido não é capaz de fornecer a quantidade de moradia demandada, a população mais pobre recorre ao mercado informal do solo. O problema é que esta instituição promove e retroalimenta a desigualdade e exclusão das cidades brasileiras.

A análise institucionalista, por sua vez, pode contribuir ao debate sobre a moradia popular de modo a identificar a lógica por trás desses arranjos. As políticas habitacionais futuras devem considerar as limitações de instituições como legislação urbanística, por exemplo, bem como levar em conta os aspectos institucionais do mercado informal na formulação de diagnósticos e objetivos. Isso deve ser feito para que essas políticas sejam mais efetivas quanto à provisão de moradia de qualidade à camada mais pobre da população. Os inúmeros assentamentos precários que compõem o cenário das grandes cidades brasileiras mostram que é preciso olhar a questão por outro prisma, urgentemente.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (Org.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

AZEVEDO, S. de. Vinte de dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 22(4): 107-119, out./dez 1988.

AZEVEDO, S. de; ARAÚJO, M. B. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 17, p. 241-255, 1  sem. 2007.

BONDUKI, N. Origens da habita o social no Brasil. **Análise Social**, vol. XXIX (127), 1994 (3 ), p.711-732.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habita o social no Brasil**: volume 1. São Paulo: Editora Unesp: Edi es Sesc, 2014.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletr nica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008.

BRASIL, Lei 5788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Constitui o Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Constru o Política do Brasil**: Sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2015 (2  Edi o).

CARVALHO, S. N. de. Estatuto da Cidade: aprova o e implanta o. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 15, p. 23-45, 1  sem. 2006.

COMMONS, J. R. Institutional Economics. **American Economic Review**, vol. 21, 1931. p. 648-657.

CONSTANTINO, C. A. S. **A COHAB-SP e uma nova política habitacional**: o período 2001-2004. 2007. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) FAUUSP, São Paulo.

DENALDI, R. **Políticas de Urbaniza o de Favelas**: evolu o e impasse. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 1994.

FERREIRA, Andresa Rosa. **Programas de combate ao déficit habitacional brasileiro**. UFRGS, Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordena o em estruturas híbridas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

FIANI, R. **Coopera o e conflito**: institui es e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

IPEADATA. banco de dados. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 31 jan. 2016.

MARICATO, E. **Política e de habita o social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. LABHAB - Laboratório de habita o e assentamentos humanos. FAU-USP, São Paulo, 1998.

MARICATO, E. Metr pole, legisla o e desigualdade. **Estudos Avançados**, 17(48), 2003. p.151-166.

MARICATO, E. **Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MÉNARD, C; SHIRLEY M. M. The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics. Em: **Economic Institutions, Rights, Growth, and Sustainability: The Legacy of Douglass North**. Cambridge University Press: Cambridge, 2011.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 22.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979 (1945).

QUEIROZ FILHO, A. P. de. Sobre as origens da favela. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, set./dez. 2011.

RIBEIRO, E. M. A política de habitação no Brasil em tempos de globalização neoliberal. Em: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

ROLNIK, R. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006

VAZ, L. F. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, vol. XXIX (127), 1994 (3º), p. 581-597.

VEBLEN, T. B. **The Instinct of Workmanship and the Industrial Arts**. New York: B. W. Huebsch, 1948 (1914).

ZWEIG, S. **Le Brésil, terre d'avenir**. Paris: Éditions de l'aube, 2008 (1941).

Trabalho enviado em 15/06/2016

Trabalho aceito em 29/10/2017