

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO
EM HISTÓRIA DAS RELAÇÕES POLÍTICAS**

FLAVIA COELHO DIAS

**HABITAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:
O CASO DE VITÓRIA**

VITÓRIA
2008

FLAVIA COELHO DIAS

**HABITAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:
O CASO DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em História do Departamento de História da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em História das Relações Políticas, na área de concentração em Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Wania Malheiros Barbosa Alves.

VITÓRIA
2008

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

D541h Dias, Flavia Coelho, 1969 -
Habitação social : uma análise histórica das políticas públicas
habitacionais : o caso de Vitória / Flavia Coelho Dias. – 2008.
102 f. : il.

Orientadora: Wania Malheiros Barbosa Alves.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo,
Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Política habitacional. 2. Banco Nacional da Habitação (Brasil). 3.
Habitação popular. 4. Vitória (ES). I. Alves, Wania Malheiros Barbosa. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e
Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

FLAVIA COELHO DIAS

**HABITAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS:
O CASO DE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em História do Departamento de História da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em História das Relações Políticas, na área de concentração em Estado e Políticas Públicas.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dra. Wania Malheiros Barbosa Alves

Prof. Dr. Marcus Zanotti Soares

Prof. Dr. Marcia Barros Ferreira Rodrigues

A Taís e João Pedro, que me fazem
querer ser uma pessoa melhor
Ao meu pai, pelo amor e apoio
incondicional sempre

A minha mãe, mesmo distante, meu
exemplo de coragem e determinação

A Cintia e Caio, que mesmo que não
saibam, são minha fonte de força e
inspiração

Ao Rominho, pela paz que trouxe para
minha vida

meu amor e gratidão eternos

A CASA EDIFICADA

“Edificai vossa casa. Em pó ou argila,
em rocha se preciso
que a edifiqueis. Ou espuma ou brisa.

Edificai que esse é o vosso
exercício e vosso abrigo.

Edificai para sempre ou por um
momento que seja. E será para sempre
ainda que por um breve tempo.

(.....)

Mas no instante em que disserdes: é a minha
casa,
cuidai de a terdes edificado no amor, a fim
de que
não vos pareça o que não é: a vossa casa”

Roberto Almada

RESUMO

A dissertação estuda a trajetória das políticas de habitação no Brasil e as transformações ocorridas ao longo dos anos nas ações implementadas pelos diversos governos no campo da moradia popular, a partir do ano de 1886 até o ano 2000. Seu objetivo é analisar as iniciativas governamentais que buscaram diminuir o déficit habitacional e a importância delas para o desenvolvimento urbano. Busca ainda entender os motivos que levaram à falência as políticas habitacionais anteriores ao BNH, destacando o contexto em que o Banco foi criado, sua forma de funcionamento, causas de extinção e os caminhos que as políticas públicas voltadas para a área de habitação social tomaram após a sua dissolução, que significou também a diminuição de investimentos no setor da habitação de interesse social. Para o entendimento deste processo, foi utilizada como fonte de pesquisa a documentação que registrou a trajetória destas políticas governamentais, além de bibliografia sobre o tema. Foi realizado recorte específico para a cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, município particular no que tange as características físicas e de desenvolvimento urbano. A análise será realizada através da caracterização da capital, do levantamento dos investimentos do BNH na cidade, além de incluir uma defesa sobre a necessidade de fortalecer a autonomia municipal na implementação de políticas públicas de habitação.

Palavras-chave: políticas habitacionais, Banco Nacional da Habitação, habitação de interesse social, Vitória

ABSTRACT

T

The dissertation examines the trajectory of the policies of housing in Brazil and the changes over the years in the actions implemented by the various governments in the field of housing popular, from the year of 1886 by 2000. Its goal is to examine the government initiatives seeking reduce the housing deficit and the importance of them for urban development. Search still understand the reasons that led to the bankruptcy housing policies prior to the BNH, highlighting the context in which the Bank was established, its way of functioning, causes of extinction in the ways that public policies directed to the area of social housing took after its dissolution, which also meant the decline of investments in the housing sector of social concern. To the understanding of this process, was used as a source of research documentation which recorded the trajectory of these government policies, in addition to literature on the subject. Was conducted crop specific to the city of Vitoria, capital of the state of Espirito Santo, council particularly in terms of the physical characteristics and urban development. The analysis will be carried out through the characterization of the capital, the lifting of the BNH investments in the city, and include a defence on the need to strengthen local autonomy in the implementation of public policies for housing.

Keywords: housing policies, the National Bank for Housing, housing, social interest, Victoria

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 -	IAPI – Conjuntos Residenciais (situação a 31 de dezembro de 1950)	29
Tabela 2 -	Empréstimos aprovados pela Carteira de Operação Social do BNH - 1964/1980	62
Tabela 3 -	Distribuição Obrigatória dos Recursos Aplicados em Caderneta de Poupança	76
Tabela 4 -	Comparação entre Componentes do Déficit Habitacional – Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas – 2000	80
Tabela 5 -	Unidades entregues em Vitória com financiamento do SFH (de 1970 a 1988)	93

LISTAS DE SIGLAS

APE - Associações de Poupança e Empréstimos

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COHAB - Companhia de Habitação

COS - Carteira de Operação Social

FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões

INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

MBES – Ministério da Habitação e do Bem Estar Social

MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

PCM - Plano de Correção Monetária

PES - Plano de Equivalência Salarial

PLANASA - Plano Nacional do Saneamento

PLANHAP – Plano Nacional da Habitação Popular

PNH – Plano Nacional de Habitação

PRHOEMP - Programa Habitacional Empresa

PROEC - Programa de Equipamentos Comunitários

SBH - Sistema Brasileiro da Habitação

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI - Sociedades de Crédito Imobiliário

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SFS - Sistema Financeiro de Saneamento

UPC - Unidades Padrão de Capital do BNH

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	A AÇÃO GOVERNAMENTAL PRÉ BNH – DE 1886 A 1964 – O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	18
1.1	A AÇÃO GOVERNAMENTAL NO II REINADO – DE 1886 a 1933	18
1.2	OS IAP's – DE 1933 A 1946	25
1.3	A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR – 1946	31
2	BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: A SOLUÇÃO PARA QUESTÃO HABITACIONAL?	39
2.1	ESTABELECIMENTO E ORGANIZAÇÃO DO BNH	39
2.2	O PLANO NACIONAL DA HABITAÇÃO POPULAR – PLANHAP	55
2.3	OUTROS PROGRAMAS HABITACIONAIS	57
2.3.1	Programa de Créditos Cooperativos	57
2.3.2	Institutos Oficiais de Previdência	59
2.3.3.	PHROEMP – Programa Habitacional Empresa	59
2.3.4	PROEC – Programa de Equipamentos Comunitários	59
2.3.5	Aquisição de material de construção	60
2.4	BNH – O COMEÇO DO FIM.....	61
2.4.1	Alguns resultados	61
2.4.2	O Cenário da Crise	63
3	PERSPECTIVAS DA POLÍTICA HABITACIONAL PÓS BNH	70
3.1	AS PRIMEIRAS TENTATIVAS PÓS BNH – DE 1986 A 1989	70
3.2	A SECRETARIA ESPECIAL DE HABITAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA – SEAC – DE 1989 A 1995	73
3.3	UMA NOVA TENTATIVA: A SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO – SEDU – DE 1995 A 2000	74
3.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL	78
3.5	SINAIS DE SOLUÇÃO PARA A CRISE HABITACIONAL: A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	81
4	A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NOS MUNICÍPIOS: O CASO VITÓRIA	84
4.1	CARACTERÍSTICAS DA CIDADE	84
4.2	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA – CAUSAS DA EXPANSÃO POPULACIONAL EM VITÓRIA	86
4.3	INTERVENÇÕES HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO	88
4.4	O QUADRO DA HABITAÇÃO POPULAR EM VITÓRIA PÓS BNH	94
	CONCLUSÃO	96
	LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO	99

INTRODUÇÃO

A modernização econômica e o progresso têm exigido uma redefinição do papel dos governos devido à dificuldade de formulação de um projeto nacional único que atenda a demanda crescente de políticas regionalizadas que possam oferecer soluções às necessidades dos municípios brasileiros.

Especialmente as políticas habitacionais no Brasil foram marcadas pela inconstância de ações governamentais e pela ocupação desordenada do solo urbano, particularmente caracterizadas pela dificuldade de atender as especificidades de cada município.

Sabe-se que o a maior iniciativa do Governo Federal no que tange às políticas públicas de habitação, foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964. O BNH funcionou até 1986, e neste período foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano, operando como gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e como formulador e implementador do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

Após a extinção do Banco, houve um esvaziamento institucional com relação a investimentos públicos para a área de habitação. As funções de elaborador e executor das políticas de habitação foram assumidas pela Caixa Econômica Federal (atual executora do sistema) e por órgãos como secretarias e ministérios, responsáveis pela elaboração das políticas. Ficaram, então, desconcentradas politicamente e, conseqüentemente, desarticuladas.

A situação torna-se ainda mais grave quando o foco é voltado para a parcela da população de baixa renda, historicamente excluída das ações do mercado privado relativas a financiamentos de longo prazo.

Ao longo do período 1886 – 2000, apesar das ações implementadas pelos sucessivos governos, não foi possível registrar resultados que representassem o nível de crescimento da população mal alojada. Para amenizar esse problema, a partir de 1964, criou-se o BNH. Sua principal função seria produzir unidades habitacionais destinadas à população carente. Apesar dessa política ter se apresentado mais expressiva que a anterior, não atendeu satisfatoriamente à população de baixa renda.

No decorrer do período examinado houve numerosas alterações na política habitacional brasileira. Primeiramente, revelam mudanças de objetivos, pois partiam de um momento em que a meta fundamental era a de construir casas para atrair mão-de-obra estrangeira. Depois, passou-se para uma etapa em que a intenção era de proporcionar moradia para o operariado urbano. E por fim, chegou-se à criação do BNH e do Sistema Financeiro de Habitação, cujo objetivo primordial era construir casas para proporcionar emprego aos operários, através de maior movimentação do setor da construção civil.

No entanto, observou-se nessas transformações, uma progressiva desatenção com a qualidade das habitações destinadas à população de baixa renda. O fato talvez possa ser explicado pela mudança de objetivo da política adotada em cada momento histórico, uma vez que deixava clara a ausência de linearidade e continuidade nas políticas habitacionais.

Por outro lado, de uma instituição pública como o BNH, criada com propósitos eminentemente sociais, cujos recursos provem na sua quase totalidade de empréstimos compulsórios da população assalariada do país, espera-se precisamente a adoção de critérios não apenas econômicos.

Essas políticas habitacionais serão objeto de estudo crítico através de levantamento bibliográfico relacionado à evolução das políticas governamentais na área habitacional, desenvolvidas pelo Governo Federal desde o Segundo Reinado. Passará pelas diversas estruturas estabelecidas pelo governo para atendimento da questão habitacional até chegar à organização e extinção do Banco Nacional da Habitação, por meio da análise dos fatores que influenciaram a sua formação e término. Essa análise não ficaria completa sem o conhecimento dos caminhos

percorridos pela política habitacional pós BNH, o que estende o estudo até o ano 2000.

Então, a fim de entender o formato que foi dado, historicamente, às políticas habitacionais no Brasil, será utilizado como referencial teórico a história política governamental das ações direcionadas à área habitacional no país.

A revisão da literatura para o estabelecimento do referencial teórico que sustentasse o desenvolvimento desta pesquisa, exigiu que o estudo fosse dividido em quatro partes:

No primeiro momento, serão pesquisadas as políticas habitacionais implementadas pelos governos federais entre 1886 e 1964. O foco será no início no Segundo Reinado, na época em que o trabalho livre passou a substituir o trabalho escravo, já que a questão habitacional e seus problemas só começaram a preocupar quando as cidades converteram-se no principal centro de atividades econômicas, mais especificamente no final do século XIX, após a abolição da escravatura e a proclamação do regime republicano.

A estruturação e formação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e sua interlocução com a oferta de moradias, além do estabelecimento da Fundação da Casa Popular, também serão alvo de análise detalhada. A Fundação da Casa Popular passou a concentrar, em 1946, as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos Institutos ou Caixas de Aposentadorias e Pensões, numa clara tentativa do poder público em sistematizar as atividades, até então dispersas, de todos os órgãos que estavam intervindo no campo da habitação destinada às populações de baixa renda.

A segunda parte do trabalho se dedicará a estudar mais de perto a criação, funcionamento e resultados do Banco Nacional da Habitação, criado em 1964, após a supressão da FCP, bem como seus programas, realizando uma tentativa de compreender o contexto em que se deu a sua extinção, em 1986.

O BNH foi criado como parte de um Sistema Financeiro criado cujo objetivo foi atender às necessidades habitacionais, especialmente, das classes de menor renda.

A criação do SFH e do BNH pode ser considerada a ação mais estruturada de sistematização governamental no campo habitacional e, mais especialmente, no campo da habitação popular. Isso se traduz no artigo 1^o da lei 4.380, que determinou que o Governo Federal deveria formular a política nacional de habitação e planejamento territorial, através da coordenação das ações dos órgãos públicos e da orientação a iniciativa privada a fim de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda, motivo pelo qual o tema deve ser alvo de um capítulo dedicado a entender as suas peculiaridades.

Apesar de todos os esforços estabelecidos pelo Governo Federal para manutenção do Banco, pois objetivava manter o desempenho financeiro e a capacidade de pagamento dos mutuários, em 1985 o BNH, órgão responsável pela política habitacional no país desde 1964, passava por grave crise institucional, ocasionada principalmente pelo acúmulo de déficits.

Em 1986, o Banco foi extinto. Apresentava um quadro de baixo desempenho social, altos índices de inadimplência, baixa liquidez, além do descontentamento dos mutuários.

Cabe aqui uma análise dos caminhos que a política habitacional no país seguiu após 1986, visto que a ação voltada para resolver a questão da moradia mais organizada na história do país havia fracassado.

Esta questão será abordada na terceira parte do estudo, que se dedicará a explorar as perspectivas da política habitacional pós BNH, descrevendo as ações realizadas no governo até o ano 2000. Ressalte-se que há uma tentativa, ainda neste capítulo, de defender a autonomia dos municípios em relação à capacidade de implementar ações de combate ao déficit habitacional.

Isso se deve principalmente, pelo fato de que, até então, todas as políticas relacionadas à questão da moradia se concentraram na esfera federal, desprezando, desta forma, as potencialidades de cada município em gerenciar soluções para os aspectos mais críticos do déficit habitacional, que, pela própria dimensão do país, possui muitas particularidades.

Desta forma, uma das propostas deste trabalho é conhecer os resultados práticos das ações estabelecidas pelo BNH em um município, estudando especialmente, o município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, devido aos aspectos particulares que a cidade apresenta e de como uma política direcionada a atender essas necessidades poderia ser eficaz no enfrentamento do déficit habitacional.

Vitória possui peculiaridades topográficas e históricas (urbanização e centro econômico e financeiro recentes), que a tornam uma cidade exemplar do problema que se pretende estudar. Dentre elas, é possível citar:

- 1) Uma extensa área litorânea que a enquadra na legislação de Terrenos de Marinha. Isso acaba por aumentar consideravelmente o valor dos imóveis, devido aos tributos, estimulando a ilegalidade e assim dificulta a regularização da documentação dos imóveis no município;
- 2) Vitória, por ser uma ilha, apresenta sua parte continental muito reduzida, além de ser rodeada por montanhas. Possui uma área de 81 km², equivalente a apenas 0,18% do território estadual e 5,5% dos 1.461 quilômetros da Grande Vitória, sendo, portanto, o menor município desta região. Essas características dificultam a criação de bairros periféricos e de alternativas mais acessíveis à população de baixa renda.
- 3) O reduzido espaço geográfico para expansão imobiliária na capital do Espírito Santo estimula a especulação imobiliária. Os terrenos à venda na região são cada vez em menor quantidade, o que aumenta a demanda pela procura, ao mesmo tempo em que diminui a oferta de áreas livres.
- 4) A ausência de políticas habitacionais que privilegiem as características particulares de Vitória aliadas à ausência de políticas públicas federais criaram, como na maioria dos municípios, um bolsão de construções irregulares e moradias as quais não oferecem aos moradores as condições mínimas de habitabilidade.

O enfrentamento da questão habitacional não pode ser desvinculada da necessidade de ordenação do espaço urbano e do processo de crescimento e desenvolvimento das cidades. Cabem ações governamentais em prol da população tradicionalmente excluída da possibilidade de obter moradia própria. É com base

neste dado que se justifica, então, o estudo, já que qualquer ação de sucesso futura depende do entendimento das ações passadas.

1 - A AÇÃO GOVERNAMENTAL PRÉ BNH – DE 1886 A 1964 - O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

1.1 – A AÇÃO GOVERNAMENTAL NO II REINADO – DE 1886 a 1933

Pode-se afirmar que a intervenção do governo na área habitacional popular teve início no Segundo Reinado, na época em que o trabalho livre passou a substituir o trabalho escravo, já que a questão habitacional e seus problemas só começaram a preocupar quando as cidades converteram-se no principal centro de atividades econômicas, mais especificamente no final do século XIX, após a abolição da escravatura e a proclamação do regime republicano.

Analisando o período compreendido entre 1831 e 1840, observa-se que a abdicação de D. Pedro I e a instalação do Governo da Regência fizeram com que aprofundassem as revoltas de Norte a Sul do país a favor da Federação e da República, prevalecendo a unidade territorial e a hegemonia dos senhores.

Apesar da crescente oposição dos ingleses ao tráfico negreiro, somente no período 1830-1939, chegaram ao Brasil aproximadamente 350 mil escravos. Eram enviados às plantações de café do Rio de Janeiro e São Paulo. Naquela época, a população brasileira alcançava o número de 4,5 milhões de habitantes, com metade livre e metade escrava.

Mesmo com o crescimento populacional, ainda não se observava problemas com relação à moradia no país, já que a metade da população era de escravos, as senzalas davam conta de abrigá-los. A moradia do homem livre, tanto no campo como nos povoados, vilas e cidades, eram feitas de taipa, adobe e palha.

Em 1831, foi criada a primeira Caixa Econômica do Brasil¹. Apesar de possuir organização precária, acabou dando origem às Caixas Econômicas oficiais², já no

¹ Criada pelo Dr. José Florindo de Figueiredo Rocha, de caráter privado.

² Com a criação das Sociedades Anônimas pelo Dec. n.º575 de 10 de janeiro de 1849, começam a ser autorizadas várias Caixas Econômicas pelo Brasil. A partir de 1860 as Caixas Econômicas passam a ser regulamentadas pela Lei n.º 1.083 de 22 de agosto; em 12 de janeiro do ano seguinte

período do II Reinado. Não se conhecem detalhes de seu funcionamento, inclusive datas do início e encerramento de suas atividades. Sabe-se apenas que duraram 28 anos.

Ainda nas fazendas e engenhos, os senhores davam aos seus escravos apenas as condições materiais mínimas indispensáveis à sua sobrevivência e reprodução. Desta forma, a moradia não desempenhava papel importante entre essas condições, *“pois, segundo se dizia, para manter o escravo apto para o trabalho bastavam os “três P – pão, pau e pano”³”*.

Quando se faz referência à habitação do escravo, fala-se da senzala, a qual era mais apropriada para manter os trabalhadores sem possibilidade de fuga do que propriamente oferecer-lhe condições de moradia.

Nesse particular, parece ter havido, no correr do tempo, uma involução, ditada pelo pioramento das relações entre senhores e escravos. As primeiras habitações a estes destinadas teriam sido os casebres de taipa, cobertos de palha, construídos nas vizinhanças das casas-grandes. Pobres e desconfortáveis como deveriam ser, acomodava-se, em cada um deles, um grupo familiar. A senzala, com a amplitude necessária para alojar dezenas ou centenas de “peças”, isto é, os braços válidos para a labuta no campo, deveria oferecer o máximo de segurança para impedir as saídas noturnas ou fugas para os quilombos. E, na medida em que a docilidade dos negros foi diminuindo e transformando-se em luta aberta contra os senhores, à senzala passou a apresentar uma configuração construtiva que a aproximava cada vez mais de um presídio. (FINEP, 1983: 15)

Como demonstrado, as senzalas eram ambientes com pouca ventilação e muita sujeira, propícias a focos de doenças, isso leva à Câmara a criar uma resolução (datada de 1855) recomendando aos fazendeiros medidas de higiene e melhoria da alimentação⁴.

são aprovados os estatutos da Caixa Hipotecária da Bahia e o Monte Socorro da Corte, no Rio de Janeiro; observa-se que o texto legal que cria os estatutos da Caixa de Valença, BA (Dec. n.º 1.080 – 11 de dezembro de 1852) permitia o acesso de escravos à Caixa desde que encaminhados e aprovados por seu senhor.

³ FINEP/GAP, 1983:15

⁴ “Recomenda que os fazendeiros tomem medidas de higiene indispensáveis nas condições atuais das fazendas, onde, por via de regra, a alimentação dos escravos é má, e as senzalas imundas, com

Porém, além de escravos, os engenhos e fazendas possuíam ainda trabalhadores (geralmente brancos ou negros libertos) a quem os proprietários ‘davam’ casa e terra em troca de dias de serviço. Estes trabalhadores alimentavam-se de feijão e milho que plantavam e eram obrigados a vender as sobras aos donos das terras. No entanto, acabavam formando uma legião de ‘sem terra’ perseguidos pelos posseiros das vizinhanças, já que eram sempre ameaçados de ver seus casebres incendiados quando havia interesse em expulsá-los das propriedades.

Nas cidades, ainda não estava consolidada a prática de invasão ilegal de terrenos no meio urbano, e as moradias existentes à época – cortiços⁵, estalagens, etc. - tinham o benefício de sua localização próxima a locais de trabalho.

Entretanto, na última década do século XIX, houve um crescimento industrial e as fábricas, em processo de expansão, passaram a localizar-se nos bairros. Em virtude disso, tornaram-se os cortiços moradia tanto para seus trabalhadores quanto para os artífices, pedreiros, carpinteiros, marceneiros e alfaiates.

Observa-se o crescimento populacional urbano a partir de 1850:

A partir da proibição do tráfico negreiro em 1850, e por força da capitalização do *boom* cafeeiro e da expansão econômica que ocorre até 1875, progressivamente crescem nos centros urbanos mais desenvolvidos e populosos novos tipos de habitações coletivas, verdadeiras senzalas urbanas, focos de doenças endêmicas para abrigar os novos habitantes: os cortiços e cabeças-de-porco que serviam de moradia para 4% da população do Rio por volta de 1869 e chegaram a 25% nos primeiros anos da República⁶.

Em agosto de 1855, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro promulga edital determinando que qualquer nova construção de cortiço deveria ser submetida à sua aprovação, chegando, em setembro de 1876, a proibir a construção de cortiços, demonstrando preocupação com as precárias condições dessas habitações. Apesar das proibições, as construções deste tipo de habitação proliferaram pela cidade.

muita gente amontoada em espaços exíguos.” (FINEP, 1983:16, apud Stein, Stanley J. Grandeza e decadência do café. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1961, p. 221)

⁵ Fileiras de pequenas casas, umas pegadas às outras, com instalações sanitárias, cozinhas ou bicas d’água de uso comunitário, localizadas em um pátio e utilizada por todos os moradores

⁶ FINEP/GAP, 1983: 26

Observou-se seu crescimento, após 1886, com o início da imigração europeia e agravado pela Abolição da Escravatura, em 1888.

O processo de industrialização por que passa o país é acompanhado de um rápido crescimento populacional, que de 8 milhões de habitantes em 1850 – sendo 2,5 milhões de escravos – o Brasil passa a ter dez milhões em 1872⁷.

Ao final de 1882, o Império lança decretos nos quais concede favores às empresas que produzirem habitações para seus operários e classes pobres. Estes decretos⁸ estabelecem normas e exigências relativas às obras e saneamento, sendo criada, inclusive, a Junta Central de Higiene Pública, para aprovação das obras.

Esta ação pode ser justificada tanto pelo interesse do governo e das indústrias em atrair trabalhadores imigrantes, que na ocasião eram qualificados como melhores que a mão-de-obra local e também mais exigente com relação ao conforto domiciliar, quanto pela questão da higiene, a fim de evitar epidemias, freqüentes em época de escassos recursos médico-sanitários e controle da saúde pública.

Esse movimento de industrialização, iniciado no Brasil a partir de 1870, somado ao aumento da imigração interna e externa e a natural expansão da ocupação urbana desenharam um cenário habitacional novo que acabou por requerer do Poder Público alguma ação específica neste sentido.

A partir do ano de 1886, observou-se em São Paulo, o crescimento acentuado da população, ocasionando um aumento das construções na cidade, e isso agravou as condições sanitárias. Os cortiços passaram a ser vistos como foco de doença e desordem, precisando ser saneados.

Um Decreto datado de 1886 cria o Código de Posturas do Município de São Paulo e determina, ao tratar das “Habitações das Classes Populares”, a proibição terminante de construção de cortiços.

⁷ Registrado pelo primeiro censo realizado no Brasil.

⁸ Dec. n.º 3.151 (1882), Decs. n.º 9.509 a 9.511 (todos em 1885).

O município passa a ser responsável por providenciar o desaparecimento dos existentes, além de ficar determinado que as vilas operárias se estabelecessem fora da aglomeração urbana.

Nessa perspectiva, a Lei nº 375 do Município de São Paulo, publicada em 1898, proíbe os cortiços infectos e insalubres, determinando sua demolição ou reconstrução em conformidade com o padrão municipal. Por outro lado, a Lei 413 de 1901 isenta de impostos municipais as vilas operárias que fossem construídas conforme o padrão estabelecido pela Prefeitura e fora do perímetro central da cidade.⁹

A edificação de vilas operárias cresceu com os incentivos dados pelo Governo, que através de decreto¹⁰, estabeleceu isenção de impostos por 15 ou 20 anos às indústrias que construíssem moradias destinadas aos operários e pobres, de acordo com as características determinadas no regulamento.

O período compreendido entre anos de 1891 e 1901 registra a entrada de imigrantes no Brasil com um número que ultrapassava os registros anteriores, chegando a 1.125.000 pessoas. Eles se fixaram tanto nas plantações de café no Centro-Sul quanto nas atividades urbanas, em consequência disso, houve aumento da quantidade de vilas operárias rurais e de habitações urbanas como os cortiços e estalagens, já que estes se juntavam aos escravos libertos que haviam rumado para as cidades¹¹. As grandes indústrias estabelecidas nas cidades acabaram sendo cercadas de aglomerados habitacionais, as quais, semelhantes às colônias erguidas nas fazendas, foram chamadas de vilas operárias.

O governo percebe, então, que deveria intervir de modo a regulamentar a expansão desse novo tipo de moradia urbana e, através de decreto, passa a estabelecer regras para as casas destinadas a operários e classes pobres. Os planos definitivos de construção deveriam continuar atendendo às exigências da Junta Central de Higiene Pública e deveriam ser aprovados pelo Governo.

⁹ Bonduki, 1982:89 apud Silva, 1989:37

¹⁰ Dec. n.º 3.151, de 09 de dezembro de 1882

¹¹ Em 1890, de acordo com o Censo Demográfico, verifica-se que no Distrito Federal (RJ) 23,3% da população de 522.651 habitantes era constituída de estrangeiros e brasileiros naturalizados. Nessa mesma data existiam no Distrito Federal 1449 habitações coletivas nas quais estavam presentes 18.338 famílias, isto é, cerca de uma quarta parte do número de famílias recenseadas (71.807). Provavelmente a maioria dessas habitações era formada por cortiços.

As concessões e facilidades, similares às do período do Império, foram destinadas a empresas criadas com finalidade de construir habitações populares¹². Estes planos de construção deveriam ser apresentados ao Governo no prazo máximo de dois meses; após, o concessionário se obrigava a incorporar uma companhia no prazo de seis meses a partir da aprovação dos planos. Em três anos, as habitações que substituíssem os cortiços, (os quais deveriam ser demolidos em proporção às casas construídas), deveriam estar prontas. A empresa concessionária deveria ainda indenizar os proprietários dos cortiços em valores relacionados aos materiais e mão-de-obra por eles utilizados na construção destes cortiços.

É fundamental ressaltar que as moradias construídas seriam oferecidas aos moradores em regime de aluguel, tabelados pela construtora que, em contrapartida das obrigações assumidas, teria isenção dos impostos predial e de transmissão (no momento das vendas) por prazos de até 20 anos.

No período do governo de Rodrigues Alves (1902 – 1906), houve a posse do engenheiro Francisco Pereira Passos na Prefeitura do Rio de Janeiro a 3 de janeiro de 1903. nessa época, iniciou-se a remodelação urbanística da capital federal que modificou profundamente a paisagem da cidade, através da abertura de avenidas, implantação de rede de abastecimento d'água e coleta de esgotos, levando à demolição de cerca de 3 mil cortiços e estalagens.

Porém, a derrubada dessas moradias não foi acompanhada da construção de novas habitações, o que levou a população desalojada a buscar abrigo na periferia urbana e nos morros, até então quase desertos. Principiou-se assim, a formação das primeiras favelas.

Sobre o assunto, Silva (1989), acrescenta:

Na época de Pereira Passos, a habitação proletária urbana sofre, do Rio de Janeiro, uma "limpeza" e reconstrução maciça. Com a abertura das ruas e avenidas centrais da cidade, há a demolição de inúmeros cortiços, não se registrando, em contrapartida, a substituição das habitações demolidas por moradia de baixo custo.

¹² Decretos n.º 843, 894 e 895, de 1890, para o Banco de Operários, Companhia Nacional de Construções e Companhia Técnico-Construtora, respectivamente. Nesse mesmo ano de 1890 a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro possuía quase todas as vilas operárias da cidade, não pertencentes às indústrias, construídas nos subúrbios em substituição aos cortiços eliminados

Só a abertura da Avenida Central, hoje Avenida Rio Branco, exigiu a demolição de duas ou três mil casas. E uma Lei Municipal de 10 de fevereiro de 1903 proíbe todos os reparos em cortiços. A consequência inevitável foi a elevação substancial dos aluguéis e moradias populares.¹³

Diante dos fatos, a Prefeitura iniciou a primeira ação concreta no campo da habitação popular, entregando em 1906 120 unidades habitacionais destinadas a operários¹⁴.

Em uma ação federal, em 1915, o Ministério da Fazenda foi autorizado, através de abertura de crédito, a custear despesas de administração e construção de vilas operárias. Ainda em 1915 foi aprovado o novo Regulamento para as Caixas Econômicas Federais¹⁵, e em 1916 a Lei n.º 1.544 autorizou os Governos Estaduais a fundarem suas Caixas Econômicas.

Em 1920, o governo Epitácio Pessoa iniciou a política oficial de construção de casas de aluguel para operários e proletários¹⁶, mantendo ainda a concessão de construção a terceiros, como visto anteriormente.

Em São Paulo, entre os anos 1910 e 1920, a habitação popular era predominantemente constituída por moradias alugadas. Naquela época, o Estado vivia a fase forte da economia cafeeira, e se estabelecia como centro urbano onde se concentrava o comércio, a rede bancária e um movimento industrial significativo, que acabava por atrair um número de trabalhadores ocupantes destas moradias.

Com o crescimento industrial consolidado a partir de 1920, a concentração de trabalhadores em volta das fábricas deu lugar, lentamente, a um processo de segregação da habitação popular, passando do modelo baseado no aluguel em cortiços, para o modelo de moradias próprias auto-construídas em periferias, identificadas a partir de 1940¹⁷.

¹³ (Leeds & Leeds, 1978:189-90, apud Silva, 1989:38).

¹⁴ Localizados na Avenida Salvador de Sá e Rua São Leopoldo (ainda existentes em 1983) FINEP/GAP 1983, p.38

¹⁵ Decreto n.º 11.820

¹⁶ Decreto n.º 4.209

¹⁷ Silva, 1989, p. 37

Em 1923 registrou-se a criação da primeira Caixa de Aposentadoria e Pensão¹⁸, destinada aos funcionários de cada Estrada de Ferro do país. Essa ação é considerada como o início das organizações de seguro social no Brasil e já em 1930, foram criadas as Carteiras Imobiliárias das Caixas de Aposentadoria e Pensões¹⁹, assumindo importantes responsabilidades no campo da habitação.

Em 1926, a Prefeitura do Distrito Federal (RJ), o Ministério da Justiça e o Departamento de Saúde Pública se unem para solucionar o que chamaram de crise da habitação, mas sem nenhuma ação direta. Apenas, em 1927, o Departamento de Saúde Pública destruiu o que julgava serem “núcleos malsãos” e alojou temporariamente os desabrigados pela ação.

1.2 – OS IAP's – DE 1933 A 1946

Observa-se que no período de 1930 a 1940 a população cresceu de 30 para 40 milhões – aproximadamente 2,5% ao ano – e em 1940 mais de 30% da população já vivia nas cidades.

A preocupação do governo sobre a questão habitacional pode ser percebida também através da autorização às Caixas de Aposentadoria e Pensões²⁰ para financiamento de moradias para seus segurados.

Em 1933, foram criadas organizações de âmbito nacional, em substituição a muitas Caixas de Aposentadoria e Pensões. Eram chamados Institutos de Aposentadoria e Pensões. O primeiro Instituto foi o da categoria dos marítimos, incluindo o pessoal da marinha mercante, vindo depois o dos comerciários, o dos trabalhadores em trapiches e armazéns, o dos estivadores e o dos bancários²¹.

¹⁸ Decreto n.º 4.682

¹⁹ O decreto ficou historicamente conhecido como “Lei Eloi Chaves”

²⁰ Em 1930, com a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, já existiam no país 47 Caixas de Pensões, com cerca de 14.000 segurados.

²¹ São escassas as fontes sobre as realizações dos IAPs; as informações coletadas estão registradas no período de 1942 / 1950 e no ano de 1966, datas dos relatórios obtidos. FINEP, 1983, p. 45

Após a aprovação do decreto que regulamentava a aplicação de receitas das Caixas e Institutos na construção de casas, em 1932²², ficou determinado que

[...] caberia ao Conselho Nacional do Trabalho a autorização às entidades com patrimônio superior a 500 contos de réis, para conceder financiamentos destinados à construção de casas. As prestações mensais deveriam compreender um quota de conservação da casa “contra efeitos do tempo”, fixada em 3% ao ano. O valor das prestações não poderia exceder a 30% do total dos vencimentos do prestamista.²³

Com a consolidação de algumas fusões de antigas Caixas, a quantidade Institutos de Caixas e Pensões correspondia a 107 em todo o país, que contavam com cerca de 844.801 associados.

As primeiras unidades habitacionais construídas pelos Institutos foram em 1933 (11 no Rio de Janeiro e 38 em Porto Alegre). Durante 1935, 37 prédios surgiram no Rio, dois em Porto Alegre e um em Belo Horizonte; e, finalmente, em 1937, mais dois prédios em Belo Horizonte.

Com os IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões), o equacionamento do problema passa às mãos do Governo. Observa-se que a nova política dedica-se ao atendimento da mão-de-obra produtiva, especialmente dos trabalhadores da indústria e dos transportes, deixando de lado a população marginalizada, que acaba por aumentar a ocupação dos morros no Rio de Janeiro, além de fixar outras formas de aglomerações espontâneas pelos principais centros do país.

O Código de Obras do Rio de Janeiro²⁴, o qual pode ser considerado a primeira Lei a prever a substituição das favelas por habitações para serem vendidas a pessoas que fossem reconhecidas como pobres pelo Governo, determinou que não fossem construídas novas casas nas favelas. Além disso, proibia qualquer melhoria nas casas existentes.

²² Decreto n.º 21.326

²³ FINEP/GAP, 1983, p.46

²⁴ Decreto n.º 6000, de 1937

Registra-se que quase todos os governos, a partir de 1930, chegaram a admitir a possibilidade de extinção, substituição ou remoção dos núcleos de favelados nas grandes cidades brasileiras.

Verifica-se, a partir dessa época, a crise do modelo habitacional até então utilizado - representado pelo aluguel de moradias. A partir de meados da década de 30, o processo inflacionário começa a desestimular a construção de casa para aluguel, e a especulação de terrenos e imóveis urbanos começa a se dar num ritmo acelerado.

A crise habitacional no país é acelerada com a instituição da Lei do Inquilinato, que estabeleceu controle dos valores das locações residenciais, estimulando a construção de casas para venda, as quais não eram acessíveis aos trabalhadores de menor poder aquisitivo. Assim sendo, eles acabavam sendo obrigados a recorrer à autoconstrução e à favela.

Este Código de Obras representou uma tentativa de limitar a expansão e melhoria das favelas, já que, além de reconhecer a existência das favelas, a lei previa a eliminação e substituição das favelas por “núcleos de habitações do tipo mínimo”, determinando a construção de habitações populares (“habitações proletárias”) a serem vendidas para pessoas reconhecidamente pobres²⁵.

Assim, em 1937, o Estado criou os Parques Proletários do Rio de Janeiro. Esses parques deveriam servir de abrigo provisório para famílias faveladas desabrigadas, mas constituíram-se de casas coletivas de madeira, enfileiradas. Elas serviram de suporte para remoções compulsórias e tornaram-se, para muitos, a única possibilidade de uma habitação permanente, representando uma primeira tentativa de política habitacional²⁶.

Também em 1937, são criadas as Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência social. Significa que o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta de habitações a todos os segmentos da população urbana. Todavia, a política que tinha como proposta ser includente, ofereceu um

²⁵ Artigo 347

²⁶ Silva, 1989, p. 39

atendimento restrito aos associados dos institutos de previdência, pautando-se por uma atuação fragmentária e pouco relevante quantitativamente ²⁷.

Desta forma, fica claro que a ação governamental se baseava na crença de que a questão habitacional seria resolvida com a repressão dessas ocupações espontâneas e criação de dispositivos de isenção de impostos às empresas que construíssem casas para população de baixa renda, como se pode observar através da ação da Prefeitura do Distrito Federal (RJ), que, a partir de 1940, criou um programa de erradicação de favelas pela criação dos Parques Proletários Provisórios.

Na mesma época, os IAPs estabeleceram um novo padrão construtivo: a construção de conjuntos ao invés de casas individuais. Principalmente o IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. *“Tal orientação foi justificada pela necessidade de aplicar as reservas financeiras dos Institutos no “seguro social brasileiro”, contando-se que essas inversões pudessem assegurar uma renda média de cinco por cento anuais”*. (FINEP/GAP, 1983, p.54)

Tais inversões deveriam ser feitas para constituição de um patrimônio próprio de renda satisfatória e com acentuadas possibilidades de valorização, em aplicações imobiliárias de finalidade social e, especialmente, de benefício direto aos associados em financiamentos de empreendimentos de caráter industrial ou imobiliário, em títulos do Estado ou em valores mobiliários de rendimento fixo e em depósitos bancários.

As inversões imobiliárias foram de duas categorias: as aplicações imobiliárias para uso ou renda e as aplicações imobiliárias de interesse social, que consistiram na construção de conjuntos residenciais, sendo intensificada nos principais centros industriais do país.

²⁷ A intervenção direta do estado no setor habitacional, em 1937, com a criação das Carteiras Prediais, deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em decorrência do redirecionamento econômico do setor agrário para o industrial. Ao mesmo tempo, a população operária evoluiu significativamente, passando de 149.140, em 1907, para 781.185, em 1940 (FIBGE, Censos Industriais, 1940-1950, apud Silva, 1983, p.38).

Por isso, a justificativa pela opção dos conjuntos é a obtenção de residências de custo baixo, condizentes com a capacidade aquisitiva do trabalhador, com limite baixo para despesas de habitação.

Porém mais tarde chegou-se à conclusão de que os projetos governamentais desenvolvidos pelos Institutos enfrentariam graves problemas devido às crescentes altas dos custos de construção e da inflação a qual diminuía o valor real dos salários dos trabalhadores, fazendo com que os Institutos tivessem que absorver os prejuízos decorrentes da desvalorização da moeda.

O quadro a seguir ilustra a quantidade de conjuntos residenciais construídos, em construção, ou em fase de projeto em dezembro de 1950:

IAPI – CONJUNTOS RESIDENCIAIS (situação a 31 de dezembro de 1950)

	Conjuntos	Localização	N.º de unidades
1	Salvador	Bahia	696
2	Coqueirinho	Fortaleza – Ceará	150
3	Aquidabã	Distrito Federal (RJ)	32
4	Areal	Distrito Federal (RJ)	600
5	Bangu	Distrito Federal (RJ)	5.000
6	Cabuçu	Distrito Federal (RJ)	124
7	Cascadura	Distrito Federal (RJ)	115
8	Del Castilho	Distrito Federal (RJ)	1.520
9	Honório Gurgel	Distrito Federal (RJ)	156
10	Jorge Rudge	Distrito Federal (RJ)	96
11	Moça Bonita	Distrito Federal (RJ)	498
12	Penha	Distrito Federal (RJ)	1.248
13	Quitungo	Distrito Federal (RJ)	252
14	Realengo	Distrito Federal (RJ)	2.344

15	Terra Nova	Distrito Federal (RJ)	253
16	Vitória	Espírito Santo	36
17	Goiânia	Goiás	60
18	Bairro Industriário	Belo Horizonte – Minas Gerais	928
19	São Braz	Belém – Pará	198
20	Areias	Recife – Pernambuco	1.450
21	Vila Teresa	Petrópolis – Rio de Janeiro	187
22	Passo da Areia	Porto Alegre – RS	2.496
23	Novo Hamburgo	Rio Grande do Sul	411
24	Saco dos Limões	Florianópolis – SC	100
25	Gracuri	São Paulo (capital)	34
26	Mooca	São Paulo (capital)	576
27	Várzea do Carmo	São Paulo (capital)	4.038
28	Vila Heliópolis	São Paulo (capital)	36
29	Vila Maria Zália	São Paulo (capital)	54
30	Vila Mariana	São Paulo (capital)	97
31	Campinas	São Paulo	304
32	Jundiaí	São Paulo	200
33	Osasco	São Paulo	4.000
34	Santo André	São Paulo	3.000
35	Sorocaba	São Paulo	150
36	Taubaté	São Paulo	148
	TOTAIS		31.587

Fonte: Pedro, Alim – Seguro Social, a indústria brasileira, o instituto dos industriários. IAPI, 1950, apud FINEP, 1983, p. 56

Apesar da intervenção dos Institutos na questão habitacional, nota-se que os resultados foram inexpressivos na solução da construção de moradias para todos os associados.

1.3 – A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR - 1946

Em 1º de maio de 1946, o governo Dutra instituiu a criação da Fundação da Casa Popular²⁸, que passou a concentrar as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos Institutos ou Caixas de Aposentadorias e Pensões. Demonstrou-se, desta forma, a tentativa do poder público em sistematizar as atividades, até então dispersas, de todos os órgãos que estavam intervindo no campo da habitação destinada às populações de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, antes dela, através das cartas prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados.²⁹

A criação da Fundação da Casa Popular aconteceu com o objetivo de proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria à população de baixa renda, além de financiar os estabelecimentos industriais que construíssem residências para seus trabalhadores.

O Presidente Dutra, ainda no ano de 1946, constituiu uma Comissão Interministerial com o objetivo de estudar as causas da formação de favelas, além das suas condições. O resultado dessa pesquisa proibiu a construção de novas casas nas favelas e impediu o aluguel e venda das casas abandonadas, além de indicar a necessidade de agilizar a execução de projetos de urbanização em terras da Prefeitura, a fim de evitar a invasão e posterior transformação em favelas. Recomendou ainda às instituições federais que se prevenissem contra a formação de favelas em suas terras através das medidas legais já existentes, o que indicou a necessidade da construção de moradias para esses trabalhadores³⁰.

Em setembro de 1946 as atribuições da Fundação foram ampliadas³¹, e a instituição passou a ser responsável também por investir em melhorias habitacionais, financiar

²⁸ Decreto-lei n.º 9.218

²⁹ Azevedo, 1982, p.19

³⁰ Leeds & Leeds, 1978:201, apud Silva, 1989, p. 41

³¹ Decreto-lei n.º 9.777

construções de iniciativa de Prefeituras Municipais ou empresas industriais ou comerciais sem objetivo de lucro, financiar obras urbanísticas – água, esgoto, energia elétrica, etc., proceder estudos e pesquisas de métodos e processos de barateamento da construção de habitações populares, financiar indústrias de materiais de construção, e finalmente, realizar todas as operações que dissessem respeito à melhor execução de suas finalidades.

Observa-se que, se os objetivos da Fundação foram ampliados consideravelmente, a sua atuação também foi ampliada para todo o território nacional. Para tanto, foi concedido pelo Governo dotação inicial de 2 milhões de cruzeiros³², além da receita propiciada pela imposto de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, quando este fosse igual ou superior a 100 mil cruzeiros, cobrado em conjunto com o imposto de transmissão.

Dois anos mais tarde, a Fundação já havia construído 1.336 unidades habitacionais, somadas 3.515 em 1949, mas caindo para apenas 28 em 1952, totalizando 4.879 em 12 Estados do país, quando, devido aos limitados recursos financeiros, passou a construir casas para venda em terrenos cedidos pelas Prefeitura Municipais. Esta ação mostrou-se discordante da política anterior dos IAPs³³.

A Fundação continuou desenvolvendo alguns trabalhos até 1955, diminuindo seu ritmo de construções quando então paralisou completamente suas atividades em 1960.

A análise de Azevedo (1982) a respeito do que considera serem as causas do insucesso da Fundação, remete para além das dificuldades técnicas, financeiras e administrativas de gerenciar tantas frentes de trabalho. Para ele,

[...] no plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados assuntos de “peculiar interesse” do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas. Tampouco dispunha a Fundação de respaldo político, traduzido em recursos financeiros, apoio dos Estados ou legislação que lhe conferisse

³² Além de dotação financeiro-orçamentária, o Governo também determinou que passaria a ser da Fundação todo material permanente utilizado pelas Comissões de Eficiência extintas pelo Decreto-lei n.º 9.503 de 23 de junho de 1946.

³³ Construção de conjuntos de edifício para aluguel à seus associados.

monopólio de algum recurso crítico, que lhe desse posição de vantagem para negociar com os municípios.³⁴

A Fundação da Casa Popular era dependente da dotação orçamentária da União, o que significava fonte inexpressiva de receita e tornava a Fundação pouco auto-suficiente e vulnerável às oscilações da sua conjuntura financeira.

As construções eram feitas, em sua maioria, através do regime de empreitada com licitação. Os projetos arquitetônicos eram sempre desenvolvidos pela própria Fundação Casa Popular, através de termo de compromisso firmado entre a Fundação e os municípios. Cabia a estes a doação do terreno e a realização de obras de infraestrutura, água, luz e esgoto. Os municípios solicitavam à Fundação a construção de conjuntos, quando esta analisava a viabilidade da implantação levando em conta as necessidades locais, o apoio da prefeitura e a ordem das solicitações. Porém, registra o autor: *“a decisão de onde construir muitas vezes baseou-se em considerações de interesse clientelístico. Motivações políticas teriam, entretanto, peso ainda maior na alocação das casas entre os postulantes”*³⁵.

Na prática, o acesso ao financiamento da casa própria era limitado. Havia registro de pressões clientelísticas e de imposições políticas, que tornavam o processo desacreditado pela população. A existência de restrições de informações, prazo, número de inscrições e de unidades oferecidas reduziam as possibilidades de amplo atendimento. Os critérios de elegibilidade não eram claros e havia uma idéia comum de que a existência de “contatos certos” facilitariam a tramitação de papéis.

Acossada por pressões políticas, de difícil superação, e sem dispor de fonte estável de recursos, que lhe permitisse fazer frente a conjunturas desfavoráveis, a Fundação da Casa Popular não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que dela ficou era a de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias dos seus chefes³⁶.

³⁴ Azevedo, 1982, p.22

³⁵ Azevedo, 1982, p. 27

³⁶ Azevedo, 1982, p. 30

Olhando por outro ângulo, percebe-se que à margem das ações desenvolvidas pela Fundação da Casa Popular, os governos prosseguiram na tentativa de reprimir a ocupação espontânea através de leis reguladoras³⁷. Para tanto, e objetivando realizar levantamento acerca da problemática a ser enfrentada, em 1948 é realizado no Rio de Janeiro o primeiro “Censo Oficial de Favelas”³⁸, o qual deveria originar um plano a ser executado pela Prefeitura do Distrito Federal (RJ), e em que posteriormente o Governo Federal abre créditos para a melhoria de condições habitacionais dos favelados³⁹.

Em 1952, é criado o Serviço de Recuperação das Favelas, órgão subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência. Esse departamento não se subordinava ao Departamento de Segurança Pública, como ocorria, até então, com as instituições que tratavam das favelas.

Observa-se, a partir do ano de 1950, uma diminuição da construção de conjuntos habitacionais pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Este fato se deve à redução de recursos ocasionado, principalmente, pela inflação, já que os valores das casas continuavam fixos. Como alternativa, foi reduzido o tamanho dos conjuntos residenciais e das unidades habitacionais, como mostram os dados: num período de cinco anos - de 1945 a 1950 - foram construídos 72 conjuntos com 19.670 unidades habitacionais, enquanto que, de 1950 a 1964 – 14 anos, apenas 121 conjuntos, com 11.429 moradias foram edificadas⁴⁰.

O governo Kubitschek (1956 – 1961) deu pouca atenção à questão habitacional, visto que em seu Plano de Metas não havia qualquer alusão a este assunto. Isso só agrava a crise habitacional, que ganhou novas características a partir da década de 1960.

³⁷ Exemplos dessa postura são o Decreto n.º 8.938 de 20 de janeiro de 1946, que “proíbe a construção de favelas no meio urbano”, e a criação pelo prefeito Mendes de Moraes (RJ/DF) em 1947, da Comissão para Extinção de Favelas.

³⁸ O levantamento acusou a existência de casebres, com a população de 138.837 favelados. A 1º de julho de 1950, o Serviço Nacional de Recenseamento irá mostrar um número de favelados superior, ou seja, 169.305 habitantes nas 58 favelas recenseadas, representando 7,12% da população total. (FINEP, 1983, p.66)

³⁹ Lei n.º 2.875 de 19 de setembro de 1956, conhecida como “Lei das Favelas”. Abre créditos para a Cruzada São Sebastião (RJ / DF), Serviço Social Contra o Mocambo (PE / Recife), Prefeitura Municipal de São Paulo e de Vitória/ES.

⁴⁰ Farah, 1985, p.77, apud Silva, 1989

O período, sob impacto dos processos de industrialização, de urbanização e de maior liberdade das camadas operárias e rurais, transformou o problema habitacional em uma questão mais complexa do que a construção de casas ou conjuntos. Associado à própria discussão do modelo de desenvolvimento lançado pelo Governo da época, a solução do problema habitacional passa a envolver questões como reforma agrária e urbana (propriedade da terra).

Durante o governo Kubitschek (1956-1960), talvez um dos domínios da política social mais relegados a segundo plano tenha sido a habitação popular. Adota como diretriz a recomendação de que os órgãos previdenciários complementassem a ação da FCP, que se destinava a construir moradia para pessoas carentes, independente de serem ou não beneficiárias de qualquer instituto ou caixa de aposentadoria. Todavia, na prática o que se constata é um maior agravamento das condições habitacionais das massas populares, num período em que se acentua um processo crescente de urbanização, estimulado pela deterioração da vida do campo e o impacto da grande arrancada desenvolvimentista assumida nesse governo. Esse período é considerado áureo no desenvolvimento econômico nacional, quando se encerra a primeira fase da Revolução Industrial brasileira e se parte para a internacionalização da economia, marcando a fase de entrada do capitalismo monopolista no Brasil, onde a ênfase passa a ser dada à implantação de uma indústria pesada, com destaque para uma poderosa indústria automobilística⁴¹.

Em 1960, a situação habitacional dos grandes centros urbanos agrava-se diante do processo crescente de ocupação dos morros por cortiços e habitações precárias e do registro do crescimento dos índices de urbanização.

Tentando diminuir a crise habitacional estabelecida, o então Presidente, Jânio Quadros, decreta a criação do Plano de Assistência Habitacional, que deveria, a curto prazo, revigorar a FCP⁴². Todavia, a curta permanência de Jânio no poder não

⁴¹ Silva, 1989, p.44

⁴² Deveria ser introduzida uma inovação quanto ao pagamento das casas que se fazia em valor fixo, passando a adotar uma proporcionalidade do salário mínimo. A médio prazo, seria criado o Instituto Brasileiro de Habitação, que pode ser comparado a uma espécie de precursor do BNH, com vistas a ocupar os vazios da política habitacional, então adotada, em termos de superar o quadro pouco integrado e de desperdício. Volta-se também para a ampliação das fontes de recursos quem além das dotações orçamentárias e da arrecadação resultante da renda de patrimônio, doações e contribuições de organismos internacionais, eram previstas outras fontes de recursos, como contribuição de 1% sobre a folha de pagamento da remuneração dos empregados, a cargo do empregador, adicional de 50% ao imposto de consumo sobre fósforo e 40% sobre bebidas e uma

permitiu a viabilização desses planos, já que Jânio Quadros renunciava em 25 de agosto de 1961, com menos de sete meses no poder.

A Revolução Cubana de 1959⁴³ influenciou a Agência para o Desenvolvimento Internacional⁴⁴ a dinamizar o Fundo de Empréstimos para o Desenvolvimento (DFL), que basicamente tinha a função de combater qualquer repercussão negativa desta Revolução nos países latino-americanos através da destinação do recurso à construção de moradias, que iniciou o repasse dos recursos a partir de 1961.

O 87º Congresso do Senado dos Estados Unidos⁴⁵, acontecido em 1962, reconheceu a relação entre a “estabilidade das nações livres subdesenvolvidas no mundo” e a questão habitacional, colocando em patamar prioritário o tema moradia.

Este fato influenciou diretamente o poder público brasileiro, observado através da criação de órgãos como o Instituto Brasileiro de Habitação e o Conselho Federal da Habitação, em 1961⁴⁶. Essas Instituições procuraram construir o maior número possível de moradias no menor espaço de tempo, de acordo com a orientação da Aliança para o Progresso e como solução para a crise estabelecida.

Os primeiros resultados foram conjuntos de casas isoladas, para onde foram removidos os moradores de doze favelas do Rio de Janeiro.

Porém, essas áreas tinham uma distância de 30 a 40 quilômetros das desapropriadas, além de não possuírem sistemas de transporte e infra-estrutura urbana eficientes. Isso causava impacto negativo da qualidade de vida da população removida para os novos conjuntos. A própria Aliança para o Progresso depois considerou que era necessário rever a construção intensiva de casas com baixo custo como solução ideal para a crise habitacional da América Latina⁴⁷.

taxa de habitação, a ser cobrada através do selo, relativa a contrato de imóveis e criação de bônus de habitação através da emissão de títulos de valor reajustável e de subscrição compulsória (Azevedo, 1982, p.51, apud Silva, 1989, p.46).

⁴³ No escopo da Revolução Cubana havia uma promessa de Fidel Castro de reforma social para o proletariado urbano e, mais especificamente, de uma Reforma Urbana.

⁴⁴ USAID – U.S. Agency for International Development, com sede em Washington, foi criada em 04/09/1961, pelo Presidente John F. Kennedy, com o objetivo de oferecer suporte econômico e técnico à diversas nações em desenvolvimento no mundo.

⁴⁵ “Subcomissão de Moradias”, da “Comissão de Atividades Bancárias e Meio Circulante”.

⁴⁶ FINEP, 1983, p.67

⁴⁷ Carta Semanal, edição de março de 1966

Em 1963, João Goulart, em sua posse, afirmou ao Congresso Nacional que buscava resolver a crise habitacional tratando-a desde as suas origens:

Os problemas relacionados com a moradia popular, em particular nos grandes centros urbanos, serão objeto de mensagem especial ao Congresso Nacional, na qual se dará o primeiro passo para a formulação de uma política habitacional capaz de disciplinar o vertiginoso e desordenado crescimento urbano. Não desconhecemos que somente o desenvolvimento do país, aumentando a riqueza nacional, poderá elevar o nível de vida do povo, proporcionando-lhes adequadas condições de residência. Mas também não ignoramos que a falta de uma legislação reguladora tem permitido que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres da nossa população⁴⁸.

Desta forma, o Conselho Federal da Habitação passou a ter um papel importante na execução dessa política habitacional, influenciado pelo Seminário de Habitação e de Reforma Urbana⁴⁹.

Temas discutidos neste Seminário recomendam a criação, pelo Governo Federal, de um órgão que centralizasse a política habitacional do país, com autonomia financeira e competência sobre todo território nacional, incorporando, inclusive, a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação.

Como atribuições desse órgão constaria:

- a) a fixação de diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do país, através da elaboração dos planos nacionais;
- b) a determinação de ações, através do Plano Nacional Territorial, para atacar o problema da distribuição demográfica, os aspectos sociais do desenvolvimento econômico, as reservas para expansão urbana e áreas

⁴⁸ FINEP/GAP, 1983, p.68

⁴⁹ Reconheceu em seu documento final “que a situação habitacional é de suma gravidade, caracterizando-se, essencialmente, pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição da moradia e pelo déficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que o significativo número de habitações construídas tem-se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”. Documento final do SHRu, in “Arquitetura”, Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil, nº 15, setembro de 1963, p. 19 – 24, apud FINEP, 1983, p. 69)

- florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura;
- c) correção do déficit habitacional através do Plano Nacional de Habitação, além de suprir a constante demanda de habitações, serviços e equipamentos urbanos.

Porém, o país atravessava uma fase de declínio econômico, e a questão habitacional foi contemplada quase tão somente pelo planejamento governamental que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos órgãos encarregados da habitação: Carteiras Imobiliárias dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e FCP. Além dessa coordenação, incrementou a iniciativa privada; apoiou a construção civil; estudos e pesquisas sobre residências; e criou o Conselho Federal de Habitação, como órgão executor do planejamento governamental⁵⁰.

⁵⁰ João Goulart admitia que, em 1963, o déficit habitacional no país já girava em torno de 5 milhões de unidades, e que o problema de moradia já atingia, em grande escala, também a classe média. (Silva, 1989, p.47)

2 - BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: A SOLUÇÃO PARA QUESTÃO HABITACIONAL?

2.1 – ESTABELECIMENTO E ORGANIZAÇÃO DO BNH

O cenário político que se formou em 1964 apresentou como presidente eleito pelo Congresso Nacional o general Castelo Branco. Durante os três anos do seu governo, foi possível diminuir as taxas de inflação que registravam crescimento desde 1960⁵¹.

Também no seu governo foi criado em 21 de agosto de 1964, pelo Congresso Nacional, o Banco Nacional da Habitação – BNH⁵².

Ao assumir o poder, o governo militar se defrontou com uma problemática social determinada por dois eixos fundamentais: a situação crítica vivenciada pelas massas urbanas, com o crescimento do exército industrial de reserva e com o poder aquisitivo deteriorado pela elevada inflação. Para enfrentar essa problemática, o governo cria o BNH como proposta de solução para a cidade [...]”⁵³.

O BNH passou a instituir um Sistema Financeiro criado com o objetivo de “*promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda*”⁵⁴. Isso introduzia o mecanismo da correção monetária nos planos habitacionais, a fim de que a importância paga pelos financiados fosse suficiente para a construção de outra casa de igual valor, além de evitar, em época de alta taxa inflacionária, que a deterioração do valor dos recursos aplicados reduzisse a níveis sempre menores o valor desses recursos em retorno para futura e continuada reaplicação⁵⁵.

⁵¹ FINEP/GAP, 1983, p.83

⁵² Lei nº 4.380

⁵³ Azevedo, 1982, p.59, apud Silva, 1989, p.49

⁵⁴ Bolaffi, 1977, p.48

⁵⁵ Cabem sobre a correção monetária algumas considerações. O BNH não objetivava lucro com a sua aplicação, por utilizá-la tanto nas operações ativas, como nas passivas. A mesma correção que incidia sobre os financiamentos destinados à aquisição de casa própria incidia sobre as letras imobiliárias, sobre os depósitos em caderneta de poupança e, o que é mais importante, sobre as contas dos trabalhadores optantes do FGTS. (Elias, 1980, p.13)

A preocupação com a finalidade social das unidades habitacionais a serem construídas vinha expressa no artigo 11 da lei, a qual determinava que os recursos destinados ao setor habitacional pelas entidades estatais de economia mista em que o Poder Público fosse majoritário deveriam ser assim aplicados: *“1 – no mínimo 70% deverão estar aplicados em habitações de valor unitário compreendido entre 200 e 300 vezes o maior salário mínimo mensal vigente no país, vedadas as aplicações em habitações de valor unitário superior a 300 vezes o maior salário mínimo mensal citado”*⁵⁶.

O Banco Nacional da Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação⁵⁷ podem ser considerados o mais elevado nível de coordenação e sistematização da intervenção governamental no campo habitacional e, mais especialmente, no campo da habitação popular. Essa afirmação fica clara no artigo 1º da lei 4.380, que determinava que o Governo Federal deveria formular a política nacional de habitação e planejamento territorial, através da coordenação das ações dos órgãos públicos e da orientação a iniciativa privada a fim de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda⁵⁸.

Sua criação se deu após acirrado debate no Congresso Nacional, com a participação de organizações profissionais como o Instituto de Arquitetos do Brasil, Clube da Engenharia e Sindicato da Construção Civil.

No artigo 8º, constavam os órgãos que formavam o SFH: Banco Nacional da Habitação, órgãos federais, estaduais e municipais que operassem no financiamento e comercialização de moradias, sociedades de crédito imobiliário e fundações, cooperativas e outras associações cujo objetivo fosse a construção ou aquisição da casa própria, sem a finalidade de lucro.

Além da criação do SFH, o período ainda evidenciou reformas de modernização fiscal e monetária, como a instituição da correção monetária, a criação do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), a criação do Banco Central, a criação do

⁵⁶ FINEP/GAP, 1983, p.88

⁵⁷ Instituídos pela Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964

⁵⁸ FINEP/GAP, 1983

Sistema Financeiro da Habitação e a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. *“Essa lei teve importantes repercussões no mercado de capitais e na construção civil. Os recursos provenientes de sua implantação passaram a ser geridos pelo Banco Nacional da Habitação, representando uma poupança compulsória extremamente necessária ao sistema financeiro”*⁵⁹.

A inovação mais rigorosa foi a instituição da correção monetária fixada no artigo 5º: “observado o disposto na presente lei, os contratos de venda ou construção de habitações para pagamento a prazo ou de empréstimos para aquisição ou construção de habitações poderão prever o reajustamento das prestações mensais de amortização e juros, com a conseqüente correção do valor monetário da dívida toda vez que o salário mínimo legal for alterado”⁶⁰.

Registre-se que, em 1960, cerca de 45% do total de brasileiros vivia em cidades e dez anos mais tarde, este percentual atingiu o patamar de 56%, o que desencadeou uma urbanização crescente, porém desequilibrada e informal, através da ocupação de áreas periféricas. Isso acabou por produzir uma enorme necessidade de uma intervenção governamental em equipamentos de infra-estrutura⁶¹.

Os objetivos da criação do BNH e dos demais órgãos a ele relacionados sempre foram explícitos em todos os documentos oficiais da instituição, e mais claramente no relatório referente ao exercício de 1969, foram definidos como⁶²:

- 1- Coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
- 2- Difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
- 3- Melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas;
- 4- Redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;

⁵⁹ Lei n.º 5.107, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em substituição à cláusula de estabilidade do tempo de serviço da CLT. FINEP/GAP, 1983

⁶⁰ Idem, p. 88

⁶¹ in, FIBGE “Sinopse preliminar do Censo Demográfico”, IX Recenseamento Geral do Brasil, 1980, vol 1, Tomo 1, N.º 1 pág. XXXI), apud FINEP/GAP, 1983, p.84

⁶² Bolaffi, 1977, p.49

- 5- Melhoria sanitária da população;
- 6- Redistribuição regional dos investimentos;
- 7- Estimulo à poupança privada;
- 8- Aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
- 9- Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, materiais de construção e de bens de consumo durável, atendimento da demanda reprimida – e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
- 10- Aumento da oferta de emprego permitindo absorver mão-de-obra não especializada;
- 11- Criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

Quando o BNH foi criado, prevaleceu a impressão de que seus objetivos latentes seriam os de constituir-lo na pedra angular de toda a política antiinflacionária que estava sendo desencadeada e, ao mesmo tempo, esperava-se que o novo regime conseguisse capitalizar politicamente as repercussões favoráveis sobre a opinião pública, decorrentes de uma oferta maciça de habitações populares⁶³.

A habitação é assumida, então, como eixo da política urbana, constituindo as favelas como primeiro alvo, destava-se o programa de remoção massiva dos favelados para “casas embrião” e apartamentos, em áreas afastadas, principalmente no Rio de Janeiro.

A adoção do programa de desfavelamento em massa contribuiu para que o mercado popular se beneficiasse, nesse primeiro momento, com 40,7% das habitações financiadas pelo BNH de 1964 a 1969⁶⁴.

A lei 4.380 criou ainda as Sociedades de Crédito Imobiliário (que poderiam receber depósitos de particulares e emitir letras imobiliárias) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo / SERFHAU que deveria desempenhar algumas das atribuições antes executadas pela Fundação da Casa Popular, como “promover

⁶³ Bolaffi, 1977, p.49

⁶⁴ Azevedo & Andrade, 1982:91, apud Silva, 1989, p.52

pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação⁶⁵.

Nas Disposições Gerais da referida lei, deve-se destacar ainda o fim dos IAP's como operadores de atividades habitacionais, os quais deveriam passar seus segurados ao novo sistema, além de serem obrigados a vender seus conjuntos e unidades residenciais, extinguindo o regime de locação de imóveis antes praticado por estes institutos.

A legislação também autorizou a exploração da Loteria Federal pela Caixa Econômica Federal, a qual deveria aplicar setenta por cento da renda líquida na construção de habitações de valor unitário inferior a 60 vezes o maior salário mínimo vigente no país.

As atividades do Sistema formado na época pelo BNH tem início com a criação de cooperativas habitacionais abertas, sob a orientação de empresários privados, objetivando captar recursos da população, os quais, somados aos de origem governamental, seriam utilizados na construção de grandes conjuntos habitacionais. A meta a que os administradores se propunham era acabar dentro do prazo de quatro anos com o déficit existente, estimado na ocasião em torno de 8 milhões de unidades.⁶⁶

O Banco foi constituído com um capital de um bilhão de cruzeiros antigos, cujo crescimento estava assegurado pela arrecadação compulsória de 1% da folha dos salários sujeitos à CLT do país⁶⁷.

Porém, o capital inicial do BNH se mostraria insuficiente para atender ao déficit habitacional que se fazia presente, indicando a necessidade de se buscarem outras fontes de recursos. Então, depois de 1967, o BNH assumiu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço⁶⁸, que passou a constituir a principal fonte de recursos financeiros do Banco.

⁶⁵ FINEP/GAP, 1983, p.89

⁶⁶ Revista Civilização Brasileira n.º8, apud FINEP/G AP:1983, p.90

⁶⁷ Bolaffi, 1977:48

⁶⁸ O FGTS é formado pela contribuição obrigatória, efetuada pelas empresas, de 8% dos salários pagos mensalmente aos trabalhadores subordinados aos dispositivos da CLT. FINEP/GAP, 1983.

Desta forma, o governo reunia recursos pertencentes aos trabalhadores assalariados para promover a construção de casas que deveriam se destinar a eles próprios.

O FGTS, como fonte de recursos, foi instituído em 1966, estabelecido com o objetivo de assegurar ao empregado uma indenização pelo seu tempo de serviço.⁶⁹

A utilização do FGTS seria autorizada para o fim de reduzir, amortizar ou liquidar o valor do financiamento concedido por Agente do SFH, para aquisição de moradia própria, ao empregado que contasse com 5 anos de serviço na mesma empresa ou em empresas diferentes, na condição de optante pelo regime do FGTS.

Foram criadas também letras imobiliárias e cadernetas de poupança, que eram recursos captados de forma voluntária junto ao público, através das entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (instituído em 1967), para formar a fase de instrumentação financeira do Sistema Brasileiro da Habitação – SBH, que já nascia com o desafio de atender ao mesmo tempo às pessoas de relativo poder aquisitivo e às de menos recursos financeiros, estas em maior número.

No entanto, o sistema encontrava dificuldades na aplicação desses fundos. Tanto os do FGTS como os do SBPE deveriam sofrer correção monetária e render juros, periodicamente: tratava-se de um dinheiro caro, que exigia uma rentabilidade suficiente para custear o Banco Nacional da Habitação e todo o Sistema. E também os recursos cresciam numa velocidade maior do que o BNH poderia colocá-los por meio de seus programas, obrigando-o a soluções nem sempre adequadas.⁷⁰

Uma das dificuldades encontradas pelo Banco foi identificar terrenos baratos para a construção de moradias com custos finais baixos, o que acabou por afastar os projetos habitacionais para áreas sem infra-estrutura urbana. Isso obrigava ao

⁶⁹ Criado pela Lei n.º 5.107, de setembro de 1966, O FGTS é uma reserva monetária que se acumula permanentemente em favor do trabalhador, pela compulsoriedade da arrecadação e pelo vencimento de juros e correção monetária sobre as importâncias recolhidas. Os recursos do FGTS são resultado de contribuição obrigatória dos empregadores equivalente a 8% da remuneração paga aos empregados. O FGTS deveria atuar como uma espécie de “seguro desemprego”, para cobrir os casos de dispensa do empregado, ou de pecúlio propriamente dito, com a liberação do saldo por motivo de aposentadoria, casamento ou pagamento das prestações de financiamento habitacional.

⁷⁰ FINEP/GAP, 1983:90

Sistema e aos municípios uma intervenção no sentido de atender a carência de serviços básicos da região.

Com a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e após implantado o SBPE, o BNH, em 1969, devido aos seus recursos, tornou-se o segundo Banco do país, precedido apenas pelo Banco do Brasil.

Registre-se que a tentativa de resolução do problema residencial através da criação do BNH e do SFH não diminui a crise de infra-estrutura urbana, ocasionada pelo deslocamento de famílias inteiras para os grandes centros⁷¹.

De acordo com a política estabelecida pelo Governo Federal, o BNH teria como objetivo promover o desenvolvimento urbano integrado. Para tanto, deveria exercer, simultaneamente, as funções de⁷²:

I – Órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles, constituídos ou a serem criados;

II - Órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

III – Órgão de crédito responsável pelo estímulo e controle da formação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos no financiamento de:

- a) Planejamento, produção e comercialização de habitações;
- b) Planejamento e realização de obras e serviços de infra-estrutura urbana e comunitária, especialmente os relativos a saneamento básico;
- c) Indústrias de materiais de construção e indústrias de construção civil;
- d) Estudos, pesquisas, assistência técnica e demais serviços correlatos às atividades indicadas nas alíneas e itens precedentes.

⁷¹ Depois de cem anos de industrialização, o número de pessoas em áreas urbanas, no fim do XIX, era de cerca de 250 milhões, para uma população mundial de 1,6 bilhão. Isso significa que as cidades tinham, antes de começar o século XX, 15% da população mundial. Em 1960, essa população urbana saltou para 1 bilhão de pessoas, num mundo de 3 bilhões. (Elias, 1980 :10)

⁷² Idem, pág. 15

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) tinha como finalidade básica facilitar e promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população. Era integrado pelo Banco Nacional da Habitação – BNH; pelos órgãos federais, estaduais e municipais do setor; pelas entidades que compõe o SBPE; pelas Fundações, Cooperativas e outras associações.

Todas as aplicações do Sistema tinham por objetivo a aquisição da casa para residência do adquirente, sua família e seus dependentes.

Além de gestor central do sistema habitacional e órgão central do SFH, o BNH possuía outras atribuições:

- Determinar normas gerais de organização e operação dos Sistemas, controlando e fiscalizando a respectiva execução;
- Disciplinar a constituição, o reconhecimento, o credenciamento e o funcionamento dos Agentes dos Sistemas, fiscalizando-lhes a atuação e aplicando-lhes sanções;
- Estabelecer as condições gerais e especiais para captação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos, inclusive no que diz respeito a objetivos, limites ativos e passivos, prazos e garantias, juros, encargos, sanções e demais aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros.

O Sistema Financeiro de Saneamento era o suporte financeiro, técnico e operacional do Plano Nacional do Saneamento – PLANASA e também tinha no BNH o seu órgão central.

É sabido que todo processo de urbanização tem que vir associado ao desenvolvimento econômico e social do país, já que envolve a expansão dos serviços públicos para atender o aumento acentuado de população nas cidades. Desta forma, com o objetivo de estruturar as cidades com os serviços básicos primários que atendessem as necessidades surgidas do aumento da população urbana, o PLANASA foi criado como instrumento de planejamento para enfrentamento das questões relacionadas aos problemas de abastecimento de água e esgoto.

Seu objetivo era desenvolver companhias e bancos estaduais, além de empresas privadas de consultoria de construção e de material e equipamentos para a consolidação dos sistemas de abastecimento de água e esgoto em todo o país, visando basicamente à eliminação do déficit do setor de saneamento básico, através da parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios. Segundo dados do FINEP, o objetivo do PLANASA era dotar 80% da população brasileira de serviços de água encanada e 50% beneficiada com serviços de esgotos sanitários, dentro do prazo de 10 anos⁷³.

Já o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, tinha como principal função a captação da poupança voluntária do público e sua canalização para o setor habitacional. Isso seria feito através de dois instrumentos básicos: as cadernetas de poupança e as letras imobiliárias. As aplicações do SBPE destinaram-se a financiar a produção e comercialização de habitações. Seus mutuários eram os industriais da construção civil (construtores, incorporadores e outros promotores) e o adquirente final.

Vale registrar que através da instituição da correção monetária – a qual garantiria a manutenção do poder aquisitivo dos capitais aplicados e certificaria os juros recebidos como lucros reais – o hábito da poupança foi restabelecido no país⁷⁴.

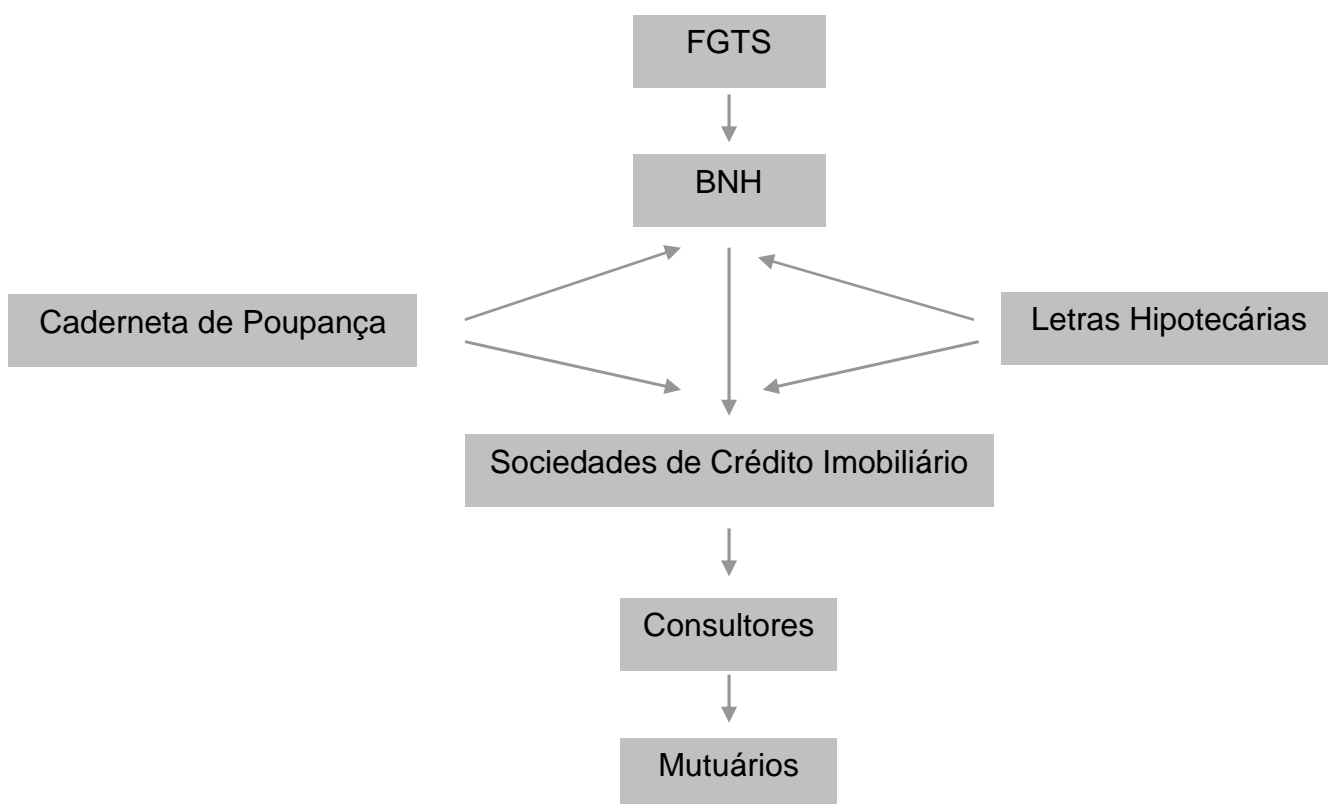
Além dos sistemas descritos anteriormente, o BNH ainda possuía atividades complementares de seguros e garantias, que eram os seguros e fundos de garantia. Eles foram instituídos com o objetivo de evitar que os diversos fluxos de captação e aplicação de recursos financeiros sofressem solução de continuidade, já que, desde a criação do BNH, o governo sempre considerou prioridade estabelecer um conjunto de medidas de proteção aos recursos financeiros administrados pelo Banco, e aos adquirentes da casa própria.

Os Fundos administrados pelo BNH garantiam os recursos do público em caderneta de poupança, em letras imobiliárias e na manutenção do fluxo de retorno do capital dos financiadores⁷⁵.

⁷³ FINEP/GAP, 1983, p.90

⁷⁴ Elias, 1980, p.28

Carneiro⁷⁶, assim representa o esquema do SFH:



Nesta representação, o autor demonstra que os recursos arrecadados pelo FGTS eram geridos e aplicados pelo BNH no financiamento e refinanciamento de construção de conjuntos habitacionais diretamente ou indiretamente, através de refinanciamentos parciais às sociedades de crédito imobiliário, as quais podiam também captar recursos junto ao público através da caderneta de poupança e das letras hipotecárias. Assim, era oferecida aos mutuários a possibilidade de adquirir imóveis a prazo, os quais, por sua vez, eram repassados, pelo construtor, às sociedades de crédito imobiliário como garantias aos empréstimos fornecidos.

O SFH era ainda composto por agentes dos Sistemas do BNH, constituídos de bancos de segunda linha de atuação, responsáveis pelo desenvolvimento das

⁷⁵ Pode-se destacar as coberturas da apólice do seguro habitacional dirigidas a riscos específicos, como seguros de danos físicos nos imóveis, seguro por morte e invalidez permanente, seguro do crédito e seguro de responsabilidade civil do construtor.

⁷⁶ Carneiro, 2003, p.24

operações. Eram classificados de acordo com suas características e competências, assim denominados⁷⁷:

I – Agentes promotores

Tinham como função organizar, implantar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas a cargo do BNH:

- a) Companhias de Habitação (COHABs e órgãos assemelhados)
- b) Cooperativas Habitacionais
- c) Institutos de Previdência Social, Montepios Estaduais ou Municipais
- d) Construtores em geral, cadastrados no BNH
- e) Carteiras Hipotecárias dos Clubes e Associações Militares, Caixas Militares
- f) Sociedades de Crédito Imobiliário
- g) Associações de Poupança e Empréstimo
- h) Caixas Econômicas
- i) Agentes Promotores do Sistema Financeiro do Saneamento – SFS
- j) Fundações
- k) Órgãos Regionais ou Estaduais de Desenvolvimento
- l) Entidades executivas de Áreas Metropolitanas
- m) Entidades Metropolitanas, intermunicipais ou municipais incumbidas da elaboração e/ou execução de programas e projetos de desenvolvimento urbano
- n) Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal
- o) Órgãos da administração indireta dos Estados e Municípios
- p) Empresas públicas ou privadas
- q) Concessionárias de serviços públicos
- r) Órgãos autônomos responsáveis pelos Sistemas Financiados
- s) Outras entidades, a critério do BNH

II – Agentes Financeiros

⁷⁷ Elias, 1980, p.31

Tinham como função aplicar os recursos emprestados pelo BNH, agindo como seu mutuário e como mutuante dos beneficiários finais:

- a) Associações de Poupança e Empréstimo
- b) Caixas Econômicas
- c) Sociedades de Crédito Imobiliário
- d) Companhias de Habitação (COHABs) e órgãos assemelhados
- e) Institutos de Previdência Social, Montepios Estaduais ou Municipais
- f) Bancos Federais, Regionais e Estaduais de Desenvolvimento
- g) Companhias Estaduais de Desenvolvimento autorizadas a funcionar como instituições financeiras
- h) Bancos de Investimento
- i) Bancos Comerciais
- j) Bancos em que a União, os Estados ou Municípios sejam detentores do controle acionário
- k) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE
- l) Banco do Brasil
- m) Companhias Hipotecárias
- n) Estabelecimentos de crédito organizados sob a forma de Sociedades Anônimas, preferencialmente sob controle acionário do Estado
- o) Instituições Financeiras Públicas ou Privadas
- p) Empresas Privadas
- q) Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento
- r) Outras Entidades, a critério do BNH

III – Agentes para atividades complementares

Tinham como função colaborar com o BNH ou agir em seu nome no desenvolvimento de atividades complementares, em especial as de natureza técnica:

- a) Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs)
- b) Companhias seguradoras
- c) Órgãos técnicos do Sistema Financeiro do Saneamento
- d) Companhias de Habitação (COHABs) e órgãos assemelhados

IV – Agentes Depositários

Tinham como função receber e manter em depósito recursos em nome do BNH: os estabelecimentos bancários arrecadadores do FGTS.

V – Agentes Especiais

Definidos em lei ou por ato próprio do BNH, que delimitava suas atribuições:

- a) Banco do Brasil
- b) BNDE
- c) Bancos Oficiais e de economia mista
- d) Bancos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento
- e) Companhias Estaduais de Desenvolvimento, devidamente legalizadas como Instituições Financeiras
- f) Caixas Econômicas
- g) Empresas privadas e/ou concessionárias de serviços públicos
- h) COHABs e órgãos assemelhados
- i) INOCOOPs
- j) Outras entidades, a critério do BNH

Em nível orçamentário, o BNH separava as operações de financiamento por programas e subprogramas:

I – Habitação

Operações relativas à aplicação de recursos financeiros destinados a produzir e/ou comercializar habitações

II – Desenvolvimento Urbano

Operações relativas à aplicação de recursos financeiros destinados ao aproveitamento de núcleos urbanos e à complementação da infra-estrutura básica, nela se incluindo os programas de urbanização, saneamento, transportes,

equipamentos comunitários, bem como elaboração de planos, programas e projetos.

III – Habitação – Operações Complementares

Operações relativas à aplicação de recursos financeiros destinados à criação de condições infra-estruturais e de apoio para a produção, comercialização e/ou complementação de habitações, bem como à reativação do setor de materiais de construção, objetivando o desenvolvimento e execução do Plano Nacional da Habitação.

IV – Operações de Apoio Técnico e Financeiro

Operações relativas à aplicação de recursos destinados a promover e estimular o apoio logístico necessário à implementação do Plano Nacional da Habitação, bem como aos estudos e pesquisas, treinamento e assistência técnica necessários à consecução dos objetivos dos Planos Nacionais da Habitação e Saneamento.

V – Operações Complementares Financeiras

Operações exclusivamente financeiras, destinadas a garantir o equilíbrio financeiro do BNH e das entidades integrantes dos Sistemas sob sua gestão.

VI – Outras operações do SFH

Operações realizadas diretamente pelos Agentes Financeiros do SFH, com recursos próprios ou provenientes da captação da poupança voluntária, destinadas à produção e comercialização de habitações e à criação de condições infra-estruturas básicas para o desenvolvimento dos projetos habitacionais.

Ainda descrevendo os elementos organizacionais do BNH, destaca-se que, para efeito de financiamento pelo SFH, o mercado habitacional brasileiro era dividido em três faixas:

A primeira faixa compreendia as populações de mais baixa renda, que são atendidas através do PLANHAP⁷⁸. O limite de financiamento para esse grupo era de 500 UPC⁷⁹.

A segunda faixa compreendia as populações de renda média inferior, atendidas pelas Cooperativas Habitacionais. A área de atuação dessas Cooperativas, em matéria de financiamento, situava-se entre 500 a 2.000 UPC, embora não estivessem impedidas de operar aquém ou além desses limites.

A terceira faixa do mercado compreendia as populações de renda média superior, que eram atendidas pelas entidades que integram o SBPE. O financiamento máximo era de 3.500 UPC.

Apesar das três faixas distintas de mercado, havia apenas um regulamento para todas as condições gerais de financiamento. O valor unitário do financiamento – entendido como a operação de crédito entre os Agentes Financeiros os adquirentes de casa própria – que compreendia principal, taxa e seguros - não poderia ser superior a 3.500 UPC e 90% do menor dos valores de compra e venda e de avaliação.

A amortização dos financiamentos era feita em prestações mensais⁸⁰, podendo ser reajustadas, segundo o Plano de Correção Monetária – PCM; ou o Plano de Equivalência Salarial - PES, à opção do beneficiário final.

O BNH determinou o prazo de 25 anos para financiamento de valor igual ou inferior a 1.500 UPC, diminuindo progressivamente até 15 anos para financiamentos de valores mais altos.

Esta sistemática permitiu às famílias de menor nível de renda tomarem financiamentos relativamente mais elevados, comprometendo menor parcela de sua renda familiar com o pagamento da prestação⁸¹.

⁷⁸ Plano Nacional da Habitação Popular

⁷⁹ A Unidade Padrão de Capital era a moeda do SFH para a correção dos empréstimos concedidos, além dos juros, incidentes sobre os saldos devedores. Neves, 1998.

⁸⁰ Condições estabelecidas segundo o Sistema de Amortização com Prestação em Progressão Aritmética, Resoluções do BNH n°15 e 16, ambas de 1979. Elias, 1980, p.36

Porém, outro aspecto da questão continuava a preocupar os responsáveis pela política habitacional: a maior parte dos recursos estava sendo aplicada em construções para as classes médias e alta, que eram aquelas as quais dispunham de poder aquisitivo suficiente para adquirir as moradias pelo sistema financeiro.

Além do reduzido número de ofertas habitacionais oferecidas à parcela mais carente da população, esta ainda encontrava dificuldades em saldar seus compromissos. Isso acabava por atrasar o pagamento das prestações de seu contrato com o BNH e, ainda, parte considerável negava-se a ocupar os conjuntos construídos pelas COHABs, devido à grande distância que os separava do centro urbano e à total precariedade dos serviços públicos disponíveis⁸².

Tratava-se de grande distorção, uma vez que grande parte dos recursos oriundos do FGTS e mesmo do SBPE estava sendo aplicada para melhorar a qualidade de moradia das camadas da população mais bem remuneradas. Mais ainda: nessa altura, no início dos anos 1970, um sofisticado sistema financeiro já estava montado, pleno de normas e regulamentos internos e apoiados em uma intrincada teia de leis e decretos[...] As dificuldades do governo na condução da política habitacional acabaram por favorecer aos empresários imobiliários que se transformaram nos seus maiores beneficiados auferindo crescentes lucros com a especulação nos preços das terras urbanas.⁸³

Some-se a essas questões, a necessidade de fazer frente aos elevados custos atingidos pelo sistema financeiro e a necessidade de se colocar produtos compatíveis com o poder aquisitivo da população, o que acabou por diminuir progressivamente a área construída das unidades habitacionais e a qualidade de seus acabamentos.

Devido à ausência histórica de uma política habitacional que atendesse às demandas de moradia urbana da população com renda de até cinco salários mínimos, a qual, conseqüentemente tornou-se o público mais necessitado de

⁸¹ Elias, 1980, p.37

⁸² FINEP/GAP, 1983, p.92

⁸³ Idem

intervenção governamental, foi criado o Plano Nacional de Habitação Popular, que será alvo de uma análise mais detalhada.

2.2 - O PLANO NACIONAL DA HABITAÇÃO POPULAR - PLANHAP

No início de 1973, o Governo Federal lançou o PLANHAP – Plano Nacional da Habitação Popular, afirmando seu objetivo de eliminar o déficit habitacional nas faixas de menor poder aquisitivo e prometendo investir esforços e recursos na construção de um milhão de moradias por ano nos próximos dez anos.

Paralelamente, a população total aproximava-se dos 120 milhões de habitantes. Mais de dois terços dela vivendo em cidades cada vez mais problemáticas, evidenciando as dificuldades fixadas pelo contínuo processo de urbanização frente ao crescente custo dos equipamentos e serviços urbanos e reduzida capacidade aquisitiva da população.⁸⁴

É importante registrar o impacto que a afirmação causou na ocasião, já que, desde a sua criação em 1964, até o fim de 1972, o BNH ainda não havia atingido o total de duzentas mil unidades construídas⁸⁵.

Por Habitação Popular, cuja crise de moradias tinha como maior demanda reprimida visto a carência de investimentos públicos e o crescimento desordenado dos centros urbanos, o BNH considerou como sendo aquela cujo preço de venda do imóvel não superasse 500 UPC, para uma família com renda de até 5 salários mínimos.

Nesse campo, como nos demais, o Banco atuava como organismo financiador de segunda linha, ou seja, através de Agentes Financeiros e Promotores, que seriam as Companhias de Habitação Popular (COHABs)⁸⁶, parceiros fundamentais na viabilização das ações do BNH.

⁸⁴ FINEP/GAP, 1983, p.92

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Empresas imobiliárias controladas pelos Governos Estaduais e/ou Municipais e que se dedicavam ao planejamento e execução de projetos habitacionais destinados às famílias de nível mais baixo de renda.

Em 1978, existiam no Brasil, 32 COHABs ou órgãos assemelhados, sendo 10 de âmbito municipal ou intermunicipal e 22 pertencentes aos Governos dos Estados e Distrito Federal.

O PLANHAP foi instituído em 1973 para modificar a forma de atuação do BNH no campo da habitação popular. Tinha os seguintes objetivos:

- a) Reduzir gradualmente o déficit habitacional urbano e atendimento à demanda gerada pelos contínuos e crescentes fluxos migratórios;
- b) Oferecer condições à melhoria e/ou ampliação de habitações já existentes;
- c) Promover o acesso das famílias de menor renda aos serviços urbanos essenciais;
- d) Estimular a promoção social das famílias e sua progressiva integração na organização comunitária.

Ressalte-se que, dadas as suas condições peculiares, o PLANHAP é visto pelo BNH, não apenas como um programa de financiamento da casa própria, mas como um instrumento efetivo de melhoria de qualidade de vida e abertura de novas oportunidades para as famílias de menor poder aquisitivo⁸⁷.

O BNH estabeleceu o critério que os investimentos em habitações deveriam ser proporcionais à distribuição geográfica, determinando prioridade de intervenção em centros mais populosos, ou seja, nas áreas metropolitanas e cidades com população igual ou superior a 50 mil habitantes, nas cidades de crescimento demográfico superior à média nacional do Estado respectivo e nas cidades em processo de desenvolvimento industrial acelerado.

Estes critérios fizeram com que o PLANHAP criasse mecanismos capazes de promover a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, através do estabelecimento de convênios com os Governos Estaduais para implantação do Plano em cada Estado, indicando metas e recursos financeiros a aplicar. As modalidades de financiamento disponibilizadas pelo BNH aos agentes operadores do Plano incluíam:

⁸⁷ Elias, 1980, p.39

- a) Empréstimos para aquisição antecipada de terrenos, com vistas a garantir a disponibilidade de áreas de execução de projetos habitacionais num período de até 4 anos;
- b) Empréstimos para urbanização de áreas e comercialização de lotes urbanizados;
- c) Empréstimos para construção de conjuntos de habitações completas;
- d) Empréstimos para aquisição de conjuntos habitacionais prontos, em execução ou a executar;
- e) Empréstimos para financiar a aquisição de materiais destinados à construção, conclusão, ampliação, e/ou melhoria da habitação;
- f) Empréstimos para todos os serviços urbanos essenciais (água, saneamento básico, energia elétrica, escolas, estabelecimentos comerciais, centros comunitários, centros de saúde, etc.)

Estes financiamentos concedidos seriam amortizáveis mensalmente, em prazos de até 300 meses (25 anos) e taxas de juros que variavam entre 1 e 5% ao ano, em função do valor unitário do crédito aberto pelo Agente.

Registre-se, porém, que os investimentos públicos em infra-estrutura urbana⁸⁸ não estariam incluídos nos valores de venda das residências ou do lote urbanizado. Estes investimentos representavam um subsídio que, em certos casos, chegava a ultrapassar 50% do investimento total do projeto. Os Estados, Municípios ou respectivas empresas concessionárias de serviço público financiavam tais gastos com recursos próprios ou utilizando empréstimos do BNH, confirmando a versão de que o apoio dos poderes públicos dos Estados e Municípios era fundamental para que o BNH concedesse seus empréstimos e assim as famílias beneficiárias poderiam incorporar-se ao processo urbano.

2.3 – OUTROS PROGRAMAS HABITACIONAIS

2.3.1 – Programa de Créditos Cooperativos

⁸⁸ Água potável, esgotos sanitários, energia elétrica, construção de escolas, abertura e pavimentação de vias de acesso, implantação de áreas de lazer, etc.

O Programa de Créditos Cooperativos caracterizava-se por viabilizar a construção de unidades residenciais através de entidades denominadas Cooperativas Habitacionais⁸⁹.

Este objetivo era alcançado pela construção de empreendimentos habitacionais, previamente aprovados pelo BNH, com as características básicas de possuírem as unidades próximas umas das outras.

O BNH determinava que as Cooperativas deveriam obter, preferencialmente, a assistência do INOCOOP existente na região onde se localizava a sede do empreendimento, e com ela contrataria serviços de orientação, assessoria técnica, fiscalização na execução dos empreendimentos e acompanhamento de suas atividades administrativas⁹⁰.

Os INOCOOPs tinham a finalidade de orientar estas cooperativas em todas as operações necessárias para a construção de conjuntos habitacionais, o que se fazia pela cobrança de uma taxa de 3,8% a 5,8% sobre o valor do projeto da cooperativa.

Os recursos para os empreendimentos eram concedidos pelo BNH através de seus agentes financeiros. Estes agentes foram introduzidos no sistema em novembro de 1971, passando a ser responsáveis por receber e administrar e repassar para as cooperativas os recursos do BNH. Anteriormente isto era feito pelo próprio BNH, o que foi modificado quando o órgão passou a ser um banco de segunda linha.

Segundo Peruzzo⁹¹, o que se registrou, porém, foi que as cooperativas se constituíram e funcionaram pró-forma, já que de fato estavam subordinadas às construtoras e ao agente financeiro.

⁸⁹ Sociedades civis de responsabilidade limitada, sem fins lucrativos, constituídas com base em leis específicas, além de normas e instruções expedidas pelo BNH. Tinham por objetivo proporcionar, exclusivamente a seus associados, a construção e aquisição da casa própria, a preço de custo, e a promover-lhes a integração sócio-comunitária. Elias, 1980, p.41

⁹⁰ Decretos n.º 58,377, de 9 de maio de 1966, cria o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias. Este decreto determina também que o BNH preste assistência técnica às cooperativas mediante os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), criados em 1966.

⁹¹ Peruzzo, 1984

O agente financeiro passou a ser um intermediário que onerou o montante das prestações mensais em razão da cobrança de juros e taxas pelos serviços prestados. Some-se a esse fato que ele acabou por se apropriar de uma fatia dos recursos do SFH, já que conservava em seu poder os recursos financeiros referentes às prestações recebidas durante um ano, antes de devolvê-los ao BNH⁹².

Este mesmo agente financeiro, juntamente com as construtoras, controlavam as diretorias das cooperativas, inclusive pela introdução de funcionários seus no quadro de sócios.

A partir de novembro de 1975, o BNH passou a autorizar a compra de terrenos sem projeto e de empreendimentos habitacionais a executar, sem execução ou já executados, o que ofereceu à clientela projetos definidos e, na maioria das vezes, repassados aqueles que não foram comercialmente bem-sucedidos⁹³.

2.3.2 – Institutos Oficiais de Previdência

Os Institutos Oficiais de Previdência atuavam como Agentes Financeiros e Promotores do BNH com o objetivo de propiciar a casa própria para seus contribuintes.

2.3.3 – PHROEMP – Programa Habitacional Empresa

O PHROEMP era um programa habitacional voltado às empresas interessadas na oferta de moradia própria para seus empregados, que poderiam recorrer ao SFH através do Programa.

Não há registro de dados sobre o número de atendimentos realizados pelo Programa.

2.3.4 – PROEC – Programa de Equipamentos Comunitários

⁹² Bolaffi, 1979

⁹³ Abramildes apud Peruzzo, 1984, p.53

Alguns autores ressaltam que um dos aspectos mais positivos do BNH seria a sua capacidade de compreender atividades que atendessem às diversas necessidades ações voltadas para o desenvolvimento urbano brasileiro:

O BNH pode ser considerado como o mais expressivo agente financeiro para a transformação do processo de urbanização brasileiro em processo de desenvolvimento urbano. Isso é confirmado pela abrangência de sua atuação, que atinge quase todas as fases do processo, a partir dos investimentos em planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁹⁴.

Dentre essas ações, pode-se destacar o Programa de Equipamentos Comunitários – PROEC, cuja finalidade era construir unidades imobiliárias que se destinassem a abrigar escolas, creches, clínicas médicas, dentárias ou postos de saúde e lojas para pequeno comércio ou de interesse da comunidade local.

Para ter acesso ao financiamento oferecido pelo Programa, os interessados em realizar empreendimentos em terreno próprio, poderiam solicitar empréstimos aos agentes financeiros do SBPE.

2.3.5 – Aquisição de material de construção

O acesso ao financiamento para aquisição de material de construção, objetivava conceder créditos aos consumidores de materiais de construção pelas linhas de crédito operadas pela rede de bancos comerciais do país, buscando, desta forma, a descentralização do acesso ao crédito⁹⁵.

Para a efetivação da proposta, o Programa dividiu-se em três subprogramas: o RECON, cujo objetivo era destinar crédito ao consumidor de materiais de construção; o REINVEST e o REGIR, destinados ao financiamento do ativo fixo⁹⁶ e

⁹⁴ Elias 1980, p.42

⁹⁵ Idem, p. 49

⁹⁶ O mesmo que Ativo Permanente, é a parte do ativo que expressa os valores que não se destinam à venda, mas ao uso; tais valores, embora não usados, ficam como que em reserva, porém sem nenhuma intenção de venda ou alienação. Parte do ativo que expressa o valor das imobilizações de uso ou de lastro. Encerra as contas de Bens Móveis, Terrenos, Prédios, Veículos, Marcas de Fábrica, Patentes, Aviamentos, etc. É a parte que expressa o Capital Fixo da empresa. Sá, 1995, p.35-36.

do capital de giro⁹⁷, respectivamente, das indústrias produtoras de materiais de construção.

2.4 – BNH – O COMEÇO DO FIM

2.4.1 – Alguns resultados

A partir de 1975 o SBPE supera em depósito o FGTS e em dezembro de 1984 o FGTS representa 35% da poupança do SFH, enquanto que o SBPE representa 65% do total⁹⁸.

Azevedo e Andrade, registram os seguintes números relativos a atuação do BNH:

[...] até o final de 1980 o SFH concede os seguintes financiamentos habitacionais para a clientela dos mercados: popular, com 1.004.884 unidades, ou seja, 35%; econômico, com 627.824 unidades, ou seja, 21,58%; e o médio com 1.241.175, ou seja, 43,2%, perfazendo um total de 2.873.883 unidade habitacionais⁹⁹.

Tabela I

Empréstimos aprovados pela Carteira de Operação Social – COS - do BNH, segundo o ano da construção 1964/1980, para Conjuntos Cohabs e residências construídas diretamente pelo banco para a população de baixa renda:

⁹⁷ Capital em circulação ou movimentação. Montante de recursos que não está imobilizado e estão em constante movimentação no dia-a-dia da empresa. Os principais elementos que o compõem são: Caixa e Bancos conta Movimento, Duplicatas a receber e Estoques. Schrickel, 1997, p.164-165

⁹⁸ O BNH passa recursos para os agentes privados do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O SFH conta com recursos provenientes da poupança popular. A poupança é compulsória (FGTS) ou voluntária (cadernetas de poupança e letras imobiliárias). É no campo da poupança voluntária que atuam os agentes Privados, Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo, bem como as Caixas Econômicas. Essas instituições constituem o SBPE. Azevedo e Andrade, apud Peruzzo, 1984, p.48

⁹⁹ Azevedo e Andrade apud Peruzzo, 1984, p.47

Ano	Unidades
1964	8.614
1965	14.716
1966	11.299
1967	41.333
1968	44.516
1969	57.746
1970	21.846
1971	17.951
1972	11.961
1973	17.157
1974	7.831
1975	44.584
1976	90.215
1977	97.352
1978	183.268
1979	134.609
1980	199.883

Fonte: BNH. Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981¹⁰⁰

Como observado na Tabela 1, no ano de 1974 financiou-se a menor quantidade de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Peruzzo (1984) justifica esses números a partir de uma relação com a fase do “milagre econômico brasileiro”, no governo Médice, em que se buscou “*introduzir a eficiência empresarial na política habitacional, bem como evitar as críticas dos mutuários e dos segmentos interessados na entrega ao setor privado de uma área que possibilitasse a acumulação a partir da poupança popular e do respaldo estatal*”.

Esse quadro é revertido após o fim do aquecimento econômico, e o aumento dos investimentos públicos na habitação popular, quando se criaram novos mecanismos para a retomada dos financiamentos para habitações populares:

¹⁰⁰ Azevedo e Andrade apud Peruzzo, 1984, p. 49

O governo Geisel contempla o fim do “milagre econômico brasileiro” e não consegue impedir o crescimento da pressão social de participação política. Então, a busca de legitimação do regime se respalda em mecanismos como os do aumento dos investimentos públicos na habitação popular. E poder-se-ia sugerir a hipótese de que os investimentos públicos na habitação popular crescem quando a atividade econômica decresce (o regime buscando legitimação) e decrescem quando a economia do país cresce e a ação política passa pela obstrução dos canais de participação política¹⁰¹.

Ao longo da existência do BNH, foram financiadas 4,5 milhões de unidades habitacionais, porém deste total, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares.

Assim, a partir de 1975, o Banco criou uma série de projetos especiais voltados para as camadas de renda mais baixa da população. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% eram oriundas destes programas especiais. Por outro lado, quase metade das unidades financiadas (48,8%) foram destinadas aos setores de classe média de altos rendimentos (mercado médio). Em resumo, havia consenso sobre a crise do Sistema Financeiro da Habitação e a necessidade de sua reestruturação¹⁰².

2.4.2 – O Cenário da Crise

A Fundação da Casa Popular sofreu críticas do setor de planejamento do BNH com relação a sua incapacidade de controlar recursos próprios, já que dependia exclusivamente da dotação orçamentária do Governo Federal.

Ao contrário, o SFH, implantado juntamente com o BNH, pretendia ser capaz de obter retorno do capital aplicado, o que o tornaria apto a conseguir maior capacidade de investimentos na área habitacional.

Para tanto, foram criadas duas linhas de crédito destinadas à produção de novas moradias: o FGTS, de caráter compulsório, era destinado à construção de casas de

¹⁰¹ Peruzzo, 1984, p.48

¹⁰² Azevedo, 1996, p.79

interesse social (conjuntos populares e cooperativas), e as cadernetas de poupança, de caráter voluntário, voltadas ao financiamento de moradias para as classes médias e altas.

Apesar de sua sofisticada engenharia institucional, logo nos seus primeiros anos, o SFH enfrentou problemas de difícil superação. O primeiro deles decorreu das dificuldades dos mutuários – mesmo os de maior renda – em acompanhar as indexações periódicas das prestações, pois estas não coincidiam com os reajustamentos dos seus salários. Objetivando contornar esta situação, foi generalizado o Plano de Equivalência Salarial; as prestações eram reajustadas anualmente tendo como parâmetro o aumento médio dos salários¹⁰³.

Esta medida gerou um desequilíbrio entre o ressarcimento do financiamento e o crescimento do saldo devedor, já que este continuava a ser reajustado trimestralmente pela UPC.

Com o objetivo de diminuir essa defasagem, foi criado do FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais, que deveria cobrir eventuais saldos devedores e débitos ao final do período de financiamento¹⁰⁴.

Apesar da melhora acentuada do desempenho do Sistema, a mudança implantada não foi por si só capaz de resolver os problemas de inadimplência da maioria dos mutuários.

A partir de 1973, há uma elevação do número de salários mínimos para a clientela candidata à habitação financiada. O mercado da habitação popular, que atendia aos candidatos de renda mensal de até três salários mínimos, passa a ser estendido para até 5 salários, enquanto o mercado econômico, cuja renda da clientela podia variar entre 3 e 5 salários, passa para mais de 5 salários o limite superior; e o mercado médio passou a se situar acima de 6 salários mínimos.

A necessidade de elevação do número de salários mínimos para os candidatos à casa própria justifica-se por, além do achatamento salarial¹⁰⁵, ocasionado pela

¹⁰³ Azevedo, 1996, p.76

¹⁰⁴ O Fundo era composto por um percentual das prestações de todos os mutuários. Inicialmente, o FCVS somente seria usado caso houvesse débitos do mutuário após decorrido o prazo de uma vez e meia o período de financiamento inicial. Posteriormente, o Fundo passa a cobrir os débitos logo após a conclusão do tempo de financiamento estabelecido pelo contrato de compra da residência. Azevedo, 1996, p.77

elevação do Índice de Preços, também pela inadimplência (considerada pelo atraso de mais de três meses nos pagamentos) por parte dos mutuários do mercado popular. Enquanto até o ano de 1973, a inadimplência atingia em média 36,3% dos contratos, chegando anteriormente a níveis de 65%, a partir desta data registraram-se a queda nos números de inadimplentes e desistentes¹⁰⁶.

[...] na impossibilidade da população arcar financeiramente com o compromisso imposto, a PHB vive a sua primeira crise expressa por elevados índices de inadimplência, sendo que, em 31 de dezembro de 1974, 93% dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação se encontravam com uma ou até mais de três prestações em atraso. Essa situação contribui para profundas alterações na PHB, direcionando-a para a elitização de seus programas.¹⁰⁷

Apesar da criação do PLANHAP, e junto com ele a promessa de construção um milhão de moradias por ano nos próximos dez anos, os números registraram para o mesmo ano de 1973 a construção de apenas 17.717 unidades em todo o país e para o ano seguinte (1974) a redução desse total para 12.651 unidades. Somente em 1980 ultrapassou-se, pela primeira vez, a marca das cem mil unidades (145.922 em todo o país)¹⁰⁸.

Em termos quantitativos, a versão oficial afirma que o Sistema Financeiro da Habitação alimentou a produção de 1.118.059 unidades habitacionais, ao longo de seus 19 anos de existência (ago / 67 – jun / 83), distribuídos de acordo com o dados do próprio BNH¹⁰⁹.

Contudo, em 1983 a nova administração do BNH foi obrigada a realizar uma revisão dos programas existentes e das suas linhas de financiamento. Esta mudança foi motivada pela reduzido número de construções de novas moradias, agravado pelo intenso crescimento populacional, contínua ocupação dos centros urbanos e maior pressão dessa população urbana pelo oferecimento de programas que atendessem a essa população de baixa renda. Foram então anunciadas algumas modificações na

¹⁰⁵ Estima-se que houve uma diminuição do salário mínimo real durante a primeira década de existência do BNH, em torno de 30% (Peruzzo, 1984, p.46)

¹⁰⁶ Azevedo e Andrade, apud Peruzzo, 1984, p.47

¹⁰⁷ Silva, 1989, p.52

¹⁰⁸ FINEP/GAP, 1983, p.92

¹⁰⁹ Idem

estrutura estabelecida em 1964, objetivando oferecer maior eficácia e melhor aplicação para os recursos gerenciados pelo Banco¹¹⁰.

A recuperação do salário mínimo real, depois de dez anos de queda, além da opção das Companhias Habitacionais por uma clientela de renda mais alta foram também fatores importantes para a diminuição dos níveis de inadimplência. “[...] Assim, se nos primeiros anos do Banco Nacional da Habitação a maior parte dos mutuários possuía renda média mensal entre um a três salários mínimos, a partir de meados da década de setenta, a clientela majoritária passa a situar-se na faixa de três a cinco salários”¹¹¹.

Em 1983 e 1984, pela primeira vez na história do Banco, a indexação das mensalidades superou o aumento médio dos salários das classes média e alta, aumentando os níveis de inadimplência entre os mutuários de Cooperativas (classe de renda média baixa) e do SBPE (classes de renda média e alta).

A conjuntura era de crise, com reflexo sobre o nível de emprego e com grande rotatividade de mão-de-obra não qualificada por iniciativa empresarial, a fim de evitar os reajustes compulsórios. Face a esta situação, os níveis de inadimplência cresceram também entre os mutuários dos programas convencionais de habitação popular das COHABs, ainda que em níveis bem inferiores aos existentes entre aqueles que compraram seus imóveis através de Cooperativas Habitacionais e agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliários – SCIs, Associações de Poupança e Empréstimos – APEs)¹¹².

Então, em 1985, o BNH, órgão responsável pela política habitacional no país desde 1964, passava por grave crise institucional, ocasionada principalmente pelo acúmulo de déficits.

As modificações realizadas durante a vigência do Banco, com o objetivo de tornar compatível o seu desempenho financeiro e a capacidade de pagamento dos beneficiários, não se mostraram suficientes para garantir a sua eficiência.

¹¹⁰ FINEP/GAP, 1983

¹¹¹ Azevedo, 1996, p.77

¹¹² Idem, p. 78

Neste momento, o próprio governo questionava a capacidade do BNH em promover a construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda na quantidade que se fazia necessária, além de discutir a forma de captar recursos e oferecer o financiamento para novas moradias¹¹³.

Naquele ano, o quadro habitacional apresentava baixo desempenho social, altos índices de inadimplência, baixa liquidez, além do descontentamento dos mutuários, que se organizaram nacionalmente a fim de pressionar os governos a resolver a crise existente.

Então, no mês de março de 1985, formou-se um grupo de trabalho¹¹⁴ que deveria propor soluções para o desequilíbrio que se apresentava. Porém, o grupo não conseguiu chegar a um acordo sobre as soluções para o problema existente.

Após pressões e contra pressões, mobilização de parlamentares e partidos em muita discussão interna, o governo finalmente tomou a decisão final. Todos os mutuários teriam reajuste de 112%, desde que optassem pela semestralidade das correções (UNICAMP, 1987). Os que desejasse manter as indexações anuais teriam um aumento correspondente à correção monetária plena, ou seja de 246,3%. Desnecessário dizer que, excetuando uma minoria de mal informados e de decisões não racionais, a quase totalidade dos mutuários optou pela primeira alternativa, que incorporava a principal reivindicação da Coordenação Nacional dos Mutuários (112% de reajuste)¹¹⁵.

Dentre os desdobramentos dessa decisão para o SFH, pode ser destacado como positivo o atendimento à solicitação dos mutuários, que finalizaram as mobilizações, além da diminuição, a curto prazo, da inadimplência, além do aumento da liquidez.

Contudo, a concessão de subsídio único a todos os mutuários agravou o déficit já existente no SFH, já que não houve nenhuma outra medida compensatória, e beneficiou famílias de renda média e alta, então maioria dos mutuários do Banco.

¹¹³ Azevedo, 1996, p.79

¹¹⁴ O grupo de trabalho era formado por entidades como: CNM – Comissão Nacional dos Mutuários; DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Estatísticos; ABC – Associação Brasileira das COHABs; ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliários e de Poupança. Azevedo, 1996, p.79

¹¹⁵ Idem

“Apesar da retórica reformista, a política financeira das novas autoridades não só aumentou consideravelmente o déficit do SFH, como o transformou em um instrumento que beneficiou enormemente os mutuários das faixas mais altas”¹¹⁶.

Porém, para Carneiro¹¹⁷ o ponto que se mostrou fatal ao SFH foi o desequilíbrio gerado pelos critérios de reajuste das prestações e do principal da dívida, visto que no princípio, todos os valores financiados eram reajustados pelo salário mínimo. Contudo, em 1965 foi determinado que a UPC¹¹⁸ seguisse os mesmos índices de variação das ORTN¹¹⁹. No entanto, foi mantido o reajuste das prestações baseado na variação do salário mínimo, o que criou uma discrepância entre o valor das prestações e o principal da dívida¹²⁰.

Em 1967, foi instituído um novo plano de reajustamento, cujas prestações se mantiveram corrigidas anualmente conforme o salário mínimo. Mas como garantia de quitação total do financiamento ao fim do prazo (tanto para os mutuários, que passariam a garantir o fim do saldo residual, quanto para as entidades de crédito, que garantiriam o fim da dívida), foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Este Fundo receberia recursos das contribuições feitas pelos mutuários que optassem pela cobertura.

A mudança, ao invés de mostrar-se eficiente, gerou enormes saldos residuais ao final do período de financiamento, principalmente devido à inflação observada a partir de 1980. Como proposto, o FCVS assumiu o pagamento desses saldos residuais, porém, rapidamente as obrigações com esses pagamentos superaram as contribuições feitas pelos mutuários para constituição do Fundo.

Obviamente, a consequência dos fatos foi uma dívida no FCVS que atingiu valores superiores a 50 bilhões de reais¹²¹. A título de exemplo, em muitos casos, as prestações dos financiamentos mais antigos não davam cobertura a mais que 15%

¹¹⁶ Azevedo, 1996, p.80

¹¹⁷ Carneiro, 2003, p. 26

¹¹⁸ Unidade Padrão de Capital, utilizada como indexador do principal da dívida do mutuário

¹¹⁹ Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

¹²⁰ Carneiro, 2003, p. 26

¹²¹ Valores do ano de 2003

do valor dos juros devidos, criando amortizações negativas que impossibilitaram a manutenção do Fundo¹²².

Havia uma forte inclinação institucional a uma reforma profunda no SFH, que culminou com o desenvolvimento de debates regionais aos quais envolveram setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários. Neles, discutiram-se medidas de descentralização do BNH e mudanças nas formas de financiamento e operação do Sistema.

Além da questão econômica, o BNH passava por uma profunda crise com relação a sua capacidade de manter-se próximo aos seus objetivos originais. Isso acabou levando o descrédito do Banco como órgão máximo da política habitacional brasileira.

Alguns fatores desse descrédito foram amplamente divulgados pela imprensa brasileira, entre eles:

- A submissão da política diretiva do BNH a interesses empresariais que nem sempre primavam pelo rigor técnico na aprovação de projetos habitacionais a serem financiados, muitos dos quais comprometidos também com interesses políticos;
- A própria escassez de recursos para aplicação na construção de novas moradias;
- A confusão que se formou frente às diversas e ineficazes mudanças na atualização dos valores das prestações para amortização dos financiamentos, fazendo com que os critérios adotados acabassem sendo impedimentos à capacidade de pagamento dos mutuários, transformando os saldos devedores em intermináveis dívidas.

No auge dessas discussões, o governo decreta a extinção do Banco. *“A forma como se deu esta decisão foi motivo de surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de forma abrupta e sem margem para contrapostas”*¹²³.

¹²² Carneiro, 2003

¹²³ Azevedo, 1996, p.81

3 - PERSPECTIVAS DA POLÍTICA HABITACIONAL PÓS BNH

3.1 – AS PRIMEIRAS TENTATIVAS PÓS BNH – DE 1986 A 1989

Dentre as críticas feitas à atuação do BNH, está a sua incapacidade em atender a população de baixa renda (inicialmente objetivo principal de sua criação), ocasionada pela desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das moradias populares e os encarregados dos serviços urbanos. Esse desequilíbrio acarretou a construção de grandes conjuntos geralmente construídos em locais distantes e sem infra-estrutura, como alternativa para baratear o custo das habitações.

Destaca-se também seu modelo financeiro, que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário acelerado; e que, apesar dos esforços e mudanças efetuadas na estrutura do Banco ao longo de sua existência, não conseguiu superar a crise do SFH, que acabou extinto.

A extinção do BNH deixou uma lacuna institucional no tocante à questão habitacional, que envolveu a desarticulação, fragmentação e perda de capacidade decisória com relação à política habitacional no Brasil, junto com a redução significativa dos recursos disponibilizados para o investimento no setor.

As atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, mas com a área de habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), responsável pelas políticas habitacionais e de saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Transferir as atividades do BNH para a Caixa Econômica Federal significou direcionar as questões urbana e habitacional a uma instituição em que esses temas são objetivos secundários. Leve-se em consideração que, ainda que a CEF fosse considerada uma agência financeira com vocação social, possuía, naturalmente, características inerentes a um banco comercial que, entre outras necessidades, está a de equilíbrio financeiro e de retorno do capital aplicado. Isto posto, estabelecer

como prioridade os programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem altos subsídios e envolvimento institucional, tornou-se inviável¹²⁴.

Fica clara a dificuldade inicial na implementação de uma ação governamental eficaz que atendesse às necessidades habitacionais da população brasileira, visto que o planejamento das ações estaria sob responsabilidade do MDU; enquanto a implantação da política ficaria a cargo do Ministério da Fazenda (órgão a que a CEF estava vinculada).

Em 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), acumulando as competências do antigo setor, mais as políticas de transportes urbanos e a Caixa Econômica Federal. No ano de 1988, ocorrem novas mudanças, com a criação do Ministério da Habitação e do Bem Estar Social (MBES), que concentrou a gestão da política habitacional do país.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que a política urbana e habitacional estará a cargo do Ministério respectivo, atuando a Caixa apenas como órgão gerenciador do Sistema. Vale lembrar, entretanto, que também no passado recente a política urbana e habitacional esteve vinculada formalmente a outros órgãos (SERFHAU, CNDU, Ministério do Desenvolvimento Urbano). Apesar disso, na prática, por ter controle sobre recursos críticos, coube ao BNH a definição e implementação concreta da política. Não havia porque supor que com a Caixa Econômica ocorresse uma situação diferente. Assim, apesar dos discursos e das diversas mudanças ministeriais – Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Ministério da Habitação e Bem Estar Social - a Caixa Econômica Federal foi o carro chefe da política habitacional, pelo menos referente àquela política vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação.¹²⁵

A Constituição promulgada em 1988 consolidou o período de transição democrática e alavancou os municípios à condição de entes federados a partir de um conjunto de propostas descentralizadoras. Isso provocou uma redefinição da estrutura do Estado brasileiro.

¹²⁴ Azevedo, 1996

¹²⁵ Azevedo, 1996, p. 81

Almeida (2003) analisa que a valorização da política local foi fundamental no processo de democratização do Brasil nos anos 80, já que as propostas democráticas eram baseadas na descentralização e na ampliação da participação e controle dos cidadãos sobre os atos dos governantes:

O município foi transformado em ente federativo, caso único nos sistemas federais contemporâneos. Ganhou autonomia plena nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro. Ademais, o município foi o principal beneficiário da descentralização de recursos, que se avolumaram com a ampliação das transferências constitucionais.¹²⁶

Para a efetivação do processo de descentralização proposto pela nova Constituição, há de se estabelecer uma definição de competências, e é essa a tentativa do governo, quando passa para os Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, entre eles o de habitação, que poderia se efetivar por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo ou por imposição Constitucional¹²⁷.

O que se observa, no entanto, é a dificuldade da implementação de ações efetivas, talvez pela ausência de uma definição clara de papéis entre os entes federados, que frequentemente tinham suas ações iniciativas limitadas pela União:

Segundo Azevedo (1996), em 1987, primeiro ano após a extinção do Banco Nacional da Habitação, as COHABs financiaram 113.389 casas populares em todo o país. Porém, devido às mudanças provocadas na política habitacional pela Resolução 1464¹²⁸, durante o primeiro semestre de 1988 esse número caiu para 30.646 unidades. Com a justificativa de controlar nas dívidas dos estados e municípios, essa Resolução determinou medidas restritivas de acesso a crédito pelas COHABs, e assim acabaram por influenciar também a CEF, o que fez com que, na prática, os créditos para o financiamento de habitações populares fosse transferido para o mercado privado.

¹²⁶ Almeida, 2003, p.126

¹²⁷ Ministério das Cidades, 2006, p.10

¹²⁸ Criada em 26/0288, pelo Conselho Monetário Nacional

Ressalte-se que essa iniciativa acabou por diminuir a capacidade dos estados e municípios de criar alternativas de atendimento à questão habitacional, cada vez mais premente.

3.2 – A Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC – de 1989 a 1995

Em março de 1989, é extinto o MBES e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior, mas com as atividades financeiras do SFH e da CEF vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O programa habitacional da SEAC funcionava com verba orçamentária a fundo perdido e se propunha a atingir as famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, normalmente não atendidas pelos programas de financiamento habitacionais tradicionais.

A efetivação do programa se daria através do estabelecimento de uma parceria entre a SEAC, a instituição conveniada¹²⁹ e a Sociedade Comunitária Habitacional, formada pelos participantes de cada projeto.

Porém, logo se percebeu a dificuldade de cumprimento das metas programadas, ocasionada principalmente pelo processo inflacionário, que causava um aumento descontrolado dos preços dos materiais de construção e dos serviços.

Visto do ponto de vista formal, pode-se dizer que no curto espaço de menos de dois anos o Programa se propôs a financiar cerca de 550.000 unidades habitacionais (SEAC, 1988), sendo que neste mesmo período as COHABs financiaram menos de 150.000 (CEF, 1988). Supõe-se que mais de um terço das unidades financiadas não tenham sido construídas devido, entre outros, a fatores como baixo financiamento unitário, inflação galopante e má utilização dos recursos.¹³⁰

¹²⁹ Poderia ser a prefeitura ou um órgão do governo estadual. Na maioria dos estados, o escritório local da SEAC realizava diretamente convênios com as prefeituras. Em alguns estados, no entanto, as atividades da SEAC foram centralizadas em um único órgão estadual, que coordenava e promovia o programa, normalmente com um nome de identificação estadual. Azevedo, 1996, p.82

¹³⁰ Idem

A SEAC tinha como proposta a valorização da iniciativa dos Estados e Municípios com o objetivo de permitir maior autonomia dos governos locais. Como uma das primeiras dificuldades encontradas foi a de cunho financeiro, já que os recursos do FGTS não foram suficientes para atender todas as necessidades iniciais, deu-se a suspensão temporária de sua utilização e a dependência das disponibilidades financeiras de recursos da União¹³¹.

Azevedo (1996) desataca que a trajetória da SEAC é o exemplo clássico da ausência de uma política clara para o setor habitacional. Originariamente vinculada à Secretaria de Planejamento, a SEAC é transferida para a Casa Civil da Presidência da República até a criação do Ministério da Habitação e do Bem Estar Social, quando, então, passa a fazer parte deste ministério. Com sua extinção, torna-se parte integrante do Ministério da Previdência, acabando, com a revogação deste Ministério, por vincular-se ao Ministério do Interior.

Sobre o tema, Carneiro (2003) acrescenta:

A instabilidade macroeconômica vivida neste período acentuou a fragilidade da estrutura contábil dos principais agentes financeiros. Isto porque o caráter pró-cíclico das fontes de recursos do SFH, devido à forte correlação existente entre depósitos de poupança e recursos do FGTS com ciclos econômicos, potencializa, em períodos recessivos, o problema de descasamento de prazo entre o ativo dos agentes, composto por fontes de curto prazo, e o passivo, caracterizado por títulos de longo prazo. Dada esta evolução observada, os recursos do SFH, que eram responsáveis pela produção de 38% das unidades entre 1973 e 1980, viu sua participação cair para níveis em torno de 20% de 1981 até 1994¹³².

3.3 – Uma nova tentativa: A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU – de 1995 a 2000

¹³¹ Ministério das Cidades, 2006, p.10

¹³² Carneiro, 2003, p.29

Em 1995, o governo federal realiza mais uma reforma nas políticas habitacionais, criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação e ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Porém, a promessa de reforma e novas ações direcionadas à questão habitacional não trouxe as mudanças esperadas. Nem mesmo a sua transformação em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) conseguiu modificar o quadro existente de ausência de recursos financeiros e falta de capacidade de intervenção no atendimento à demanda crescente de política habitacional.

Este quadro se reafirma quando se analisa o reduzido número de unidades habitacionais construídas após a extinção do BNH. Em seu total, o SFH financiou a aquisição de 6,8 milhões de moradias em 37 anos de funcionamento, a maior parte referente à construção de novas moradias. Apesar do crescimento contínuo no número de moradias financiadas – atingindo o auge de 627 mil no ano de 1980 - a elevação da inflação nos anos seguintes, somado ao colapso do FCVS, ocasionou o desgaste do sistema, reduzindo o número de financiamentos para menos de 150 mil unidades entre 1983 e 1996¹³³.

Em 1994, uma mudança no cenário econômico desperta no setor imobiliário uma perspectiva otimista: a implantação do Plano Real e a conseqüente estabilidade econômica trazida com ele. Contudo, as expectativas não se consolidam, devido a

[...] combinação de altos índices de inadimplência dos mutuários com custo de oportunidade exorbitante, medido pelas taxas de juros reais oferecidas pelos títulos públicos durante todo o Plano Real, fez com que instituições financeiras privadas desconsiderassem a atividade de concessão de crédito de longo prazo para aquisição de habitações no Brasil. O montante total destinado a financiamentos imobiliários por parte destas instituições é limitado a obrigação legal¹³⁴.

A legislação brasileira determinava que os recursos aplicados em Caderneta de Poupança deveriam ter uma distribuição obrigatória, em que 56% do montante disponível deveria ser utilizado em financiamentos no âmbito do SFH, 7% deveria atender aos financiamentos habitacionais efetuados pelas taxas de mercado, 7%

¹³³ Carneiro, 2003

¹³⁴ Carneiro, 2003, p.30

seriam utilizados em outras operações de financiamento imobiliário, 15% seria depositado compulsoriamente no Banco Central e 15% seria uma faixa de livre aplicação como demonstrado em Tabela a seguir:

Distribuição Obrigatória dos Recursos Aplicados em Caderneta de Poupança

	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Faixa 5
Montante Disponível	56%	7%	7%	15%	15%
Utilização	Financiamentos no âmbito do SFH	Financiamentos habitacionais nas taxas de mercado	Outras operações de Financiamento Imobiliário	Depósito compulsório no Banco Central	Faixa de livre aplicação

Aquisição de terreno	Faixa 5
Construção ou ampliação de imóvel residencial	Faixas 1, 2, 3 e 5
Construção ou ampliação de imóvel comercial	Faixas 3 e 5

Fonte: Carneiro, 2003, p.30

Segundo dados pesquisados, cerca de 80% da verba total destinada ao financiamento imobiliário no período era oriunda de recursos dos próprios incorporadores. Este quadro justifica a reduzida capacidade de geração de novas unidades habitacionais, agravando o déficit habitacional¹³⁵ no país. Portanto, a principal causa deste déficit foi a incapacidade da classe média em obter financiamentos suficientes – 50 a 75% do valor do imóvel, além dos baixos níveis de renda de grande parte da população, excluídos do mercado privado de financiamento imobiliário de longo prazo.

Carneiro (2003) analisa as características do mercado brasileiro e suas implicações com o mercado habitacional:

¹³⁵ O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “*déficit por reposição do estoque*” e como “*déficit por incremento do estoque*”. Fundação João Pinheiro, 2005, p.7

- Acima de 50% da economia brasileira tem sua base no mercado informal;
- As fontes de recursos para financiamento imobiliário para a população de baixa renda estão pulverizadas entre as prefeituras, governos estaduais e CEF, porém, não existe um plano nacional consistente e comum para redução do déficit habitacional que atinjam, em sua maior parte, esse público;
- As políticas de financiamento existentes apontam critérios de seleção baseados principalmente na comprovação de renda e outros fatores que falham pela ausência de transparência e objetividade;
- Não existe securitização que garanta os pagamentos nos financiamentos de longo prazo, apesar da existência dos pilares legais;
- Os juros aplicados nos contratos de longo prazo (20 anos ou mais) possuem taxas reais acima de 10%, tornando-os muitas vezes, inviáveis;
- Apesar de não existirem dados definitivos sobre a inadimplência, estima-se que seja entre 7 e 10% dos contratos, influenciando negativamente no mercado privado da habitação;
- Praticamente não há financiamento privado para a construção, sendo que a maior parte é advinda dos financiamentos da CEF;
- A urbanização no país se dá de forma dispersada, indicando que os planos e soluções até podem ter supervisão federal, mas a criação e implantação devem ser de responsabilidade de órgãos regionais.

O déficit habitacional chega a 6,5 milhões de unidades, sem perspectivas imediatas de melhora, já que, de acordo com os dados descritos anteriormente, a ausência de uma definição de papéis entre as três esferas do poder: municipal, estadual e federal, no que se refere à política habitacional para a população de baixa renda, acaba por salientar a exclusão dessa camada da possibilidade de obter uma moradia que ofereça condições mínimas de habitabilidade, além de impulsionar o crescimento urbano desordenado.

Apenas a título de destaque, não se pode ignorar a interdependência da questão habitacional com outras políticas urbanas, o que sinaliza que nem sempre um simples incremento dos programas de moradia se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições de vida da camada mais pobre. Os programas habitacionais podem ser inviabilizados caso as outras políticas urbanas – transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário, abastecimento de água, saúde, educação,

não sejam integrados a eles¹³⁶. Daí a necessidade da existência de uma diretriz que sinalize os papéis de cada esfera de governo no que diz respeito ao desenvolvimento urbano no Brasil.

3.4 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

A questão da mensuração do déficit habitacional no país não apresenta um consenso no que diz respeito à metodologia, o que ocasiona, dependendo dos fatores considerados, resultados diferentes.

Há que se destacar que a principal dificuldade é, a grande extensão territorial de um país como o Brasil, e conseqüentemente, com diferenças regionais, socioeconômicas e culturais, muito discrepantes, agrupar características que definam a quantidade de habitações necessárias levando-se em consideração todas as variáveis envolvidas nessa mensuração (e menos sujeitos a distorções relacionadas a heterogeneidade das condições socioeconômicas das diferentes regiões).

Desta forma, neste estudo, a referência metodológica adotada será a utilizada pela Fundação João Pinheiro (2005), que buscou coletar elementos que estivessem, ao maior grau possível, independentes das influências regionais citadas anteriormente¹³⁷.

A metodologia da Fundação João Pinheiro (2005) trabalhou considerando dois segmentos distintos:

- Déficit habitacional – necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba tanto moradias sem

¹³⁶ Azevedo, 1996

¹³⁷ Destaque-se que a referida metodologia é a mesma adotada pelo governo federal, pela maioria dos governos estaduais, governos municipais e centros de pesquisa e universidades.

condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e devem ser repostas, como à necessidade de incremento do estoque decorrente da coabitação familiar¹³⁸, da moradia em locais destinados a fins não residenciais e o chamado “ônus excessivo com aluguel” (grupos de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em domicílios urbanos que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel).

- Inadequação de moradias¹³⁹ – reflete problemas na qualidade de vida dos moradores que não se relacionam ao dimensionamento do estoque de habitações, mas à especificidades internas desse estoque. Seu dimensionamento é voltado à estruturação de políticas complementares de construção de moradias, voltadas à melhoria do estoque já existente.

A metodologia desenvolvida para o cálculo das necessidades habitacionais foi desenvolvida tendo como base de informações a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE. O resultado aponta uma estimativa para o ano de 2000 o déficit de 6.656.526 novas moradias, em que as regiões Nordeste e Sudeste representam 75% do déficit habitacional do país.

A tabela a seguir ilustra os componentes do déficit habitacional por região:

Comparação entre Componentes do Déficit Habitacional – Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2000

¹³⁸ Coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto com a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem em um mesmo domicílio com outra família, denominada principal. O responsável pela família principal é também responsável pelo domicílio. As famílias residentes em cômodos cedidos ou alugados foram incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara situação real de coabitação em domicílios formalmente distintos. Fundação João Pinheiro. 2005, p. 7-8

¹³⁹ São chamadas de habitações inadequadas aquelas que não proporcionam aos seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, na necessidade de construção de novas unidades. Seriam os domicílios carentes de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos, que em caráter permanente, serviam de dormitório para os moradores do domicílio. A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno em que aquela se localiza. Fundação João Pinheiro, 2005, p. 8-9

Região	Habitação precária e Coabitação	Ônus excessivo com aluguel	Depreciação	Total
Norte	400.146	30.503	2.833	433.482
Nordeste	2.295.760	310.144	25.986	2.631.790
Sudeste	1.731.362	608.592	72.506	2.412.460
Minas Gerais	434.850	185.884	11.323	632.057
Espírito Santo	93.019	19.613	727	113.359
Rio de Janeiro	365.086	108.606	31.595	505.287
São Paulo	838.407	294.489	28.861	1.161.757
Sul	528.020	148.231	14.061	690.312
Centro Oeste	371.474	115.396	1.612	488.482
Brasil	5.326.762	1.212.766	116.998	6.656.526

Fonte: Fundação José Pinheiro: 2001

Segundo os dados da pesquisa, habitação precária e coabitação representam o maior componente do déficit, com uma participação de 80%. Na região Sudeste, onde se localizam os maiores centros urbanos, o déficit habitacional causado por ônus excessivo com aluguel é o maior de todos, com uma representação de 25% do total, causado pelos altos aluguéis cobrados nestes centros. Enquanto isso, nas regiões Norte e Nordeste, que se apresentam como regiões menos desenvolvidas, habitação precária e coabitação, representam 87% do total do déficit¹⁴⁰.

Um aspecto referente ao déficit habitacional merece destaque: a renda das famílias que necessitam de novas moradias. A pesquisa aponta que 83,2% do déficit total encontra-se na faixa de famílias com renda inferior a três salários mínimos, sendo para a região Sudeste, 78% e 91% para a região Nordeste. A região que apresenta o menor percentual de déficit nesta faixa é a região metropolitana de São Paulo, contando com 71,2% do total. A pouca diferença entre a região com maior déficit e a

¹⁴⁰ Carneiro: 2003

região com menor déficit aponta que a inexistência de políticas habitacionais que atendam a essa população de baixa renda é comum em todo o país, excluindo essa parcela da população ao acesso à moradia digna.

3.5 – SINAIS DE SOLUÇÃO PARA A CRISE HABITACIONAL: A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

É recorrente a discussão sobre a necessidade de traçar estratégias para a solução da crise habitacional instalada no país e agravada após a extinção do Banco Nacional da Habitação. Esta necessidade é agravada pela urgência com que aflora a exclusão da população de baixa renda dos programas de financiamento a longo prazo para imóveis de interesse social, visto que a maior dificuldade é a comprovação da capacidade de pagamento destes empréstimos.

É sabido que a classe média e alta possuem características diferentes da população de classe mais baixa, e em geral, aquelas conseguem alcançar a moradia própria através das alternativas oferecidas pelo mercado privado, o que não acontece com as famílias de baixa renda.

A discussão sobre o tema possui um ponto em comum entre todos os autores pesquisados: a necessidade da participação direta do poder público no sentido de intermediar a aquisição de imóveis para a população não atendida por esse mercado privado e, portanto, excluída da possibilidade de adquirir imóvel financiado.

[...] Todos os países que conseguiram, ao longo dos anos, combater a falta de moradias para a população de baixa renda, o fizeram através da concessão explícita de subsídios à aquisição das unidades. Até mesmo em países mais desenvolvidos, cujas populações têm maior capacidade de pagamento, há a destinação de recursos a fundos perdidos para modelos com o mesmo objetivo¹⁴¹.

¹⁴¹ Carneiro, 2003, p.133

Alguns autores defendem inclusive, o deslocamento dos riscos do setor privado para os setor público, colocando-o como garantidor dos financiamentos concedidos, como garantia contra a inadimplência, além da concessão de subsídios para diminuir o saldo devedor, o que geraria condições para o pagamento das prestações mensais até a amortização total da dívida.

Estas questões envolvem também a definição de um sistema de pagamento das prestações mensais por parte dos mutuários que dê aos beneficiários condições de manter o pagamento das prestações. Há que se levar em conta que só se consegue manter os pagamentos se o valor de cada prestação for compatível com a renda familiar, destacando que qualquer variação da relação renda x prestação podem ocasionar a interrupção dos pagamentos, o que, a longo prazo, significaria o colapso do sistema de financiamentos.

É fato que, como citado anteriormente, as características (socioeconômicas e culturais) são marcadas pela sua extensão territorial. Daí surge o principal aspecto que deve delinear as decisões futuras sobre o atendimento à demanda habitacional crescente: as ações centralizadas e homogêneas a todo o território nacional não serão capazes de atender a todas as necessidades particulares que cada território brasileiro possui.

Isto posto, a sinalização de qualquer política pública deve estar permeada pelo respeito às características e potencialidades das diferentes regiões do país, sem desprezar a autonomia conferida aos municípios pela Constituição de 1988.

Em 10 de julho de 2001, através da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi sancionada a Lei denominada Estatuto da Cidade, com o objetivo de estabelecer normas que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Esta legislação prevê, através da gestão democrática da cidade – órgãos colegiados, audiências e consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, instrumentos que privilegiem a participação dos municípios nas deliberações e encaminhamentos necessários para a aplicação do previsto em Lei (desapropriações, uso capião, entre outras). Porém, a participação dos municípios

permaneceu limitada à discussão acerca de assuntos já previstos e determinados pela Lei, o que manteve, até o ano 2000, a autonomia do município extremamente reduzida.

A ausência de definição legal sobre as atribuições dos entes federados: União, Estados e Municípios em relação ao papel de cada um na destinação de recursos e responsabilização a respeito do déficit habitacional, regularização fundiária e ocupação desordenada do solo urbano, dificulta uma ação efetiva dos municípios frente à crise habitacional.

A lógica seria empoderar o poder local e determinar a divisão das atribuições entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, concedendo ao município a autonomia necessária à execução de políticas habitacionais eficientes.

Municipalizar as políticas públicas significa principalmente institucionalizar uma responsabilização crescente nos municípios, já que não se estabelece um crescimento das responsabilidades legais, que só podem ser efetivamente assumidas com a gerência dos recursos e controle político administrativo os quais estejam apoiados em uma legislação clara e atual.

4 - AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NOS MUNICÍPIOS: O CASO VITÓRIA

4.1 - CARACTERÍSTICAS DA CIDADE

Um capítulo dedicado à cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, tem como objetivo realizar uma análise da trajetória das políticas habitacionais partindo da realidade local de uma cidade.

No caso de Vitória, foco dessa investigação empírica, observa-se que o crescimento vivenciado pela capital do Estado do Espírito Santo, nos últimos anos, sugere a necessidade de uma política habitacional que privilegie as especificidades do mercado imobiliário, a sua topografia, e as características do clima e cultura locais.

Entende-se que esta cidade, especialmente por suas peculiaridades topográficas e históricas (urbanização e centro econômico e financeiro recentes), é um bom exemplo do problema a que se pretende estudar, já que apresenta uma série de particularidades agravantes da questão habitacional:

A capital do Estado do Espírito Santo possui uma grande área litorânea, isso a enquadra na legislação do ano de 1831, que trata dos Terrenos de Marinha¹⁴².

Essa legislação, por ser extremamente antiga, encontra-se desatualizada devido ao crescimento da cidade, e acaba por aumentar consideravelmente o valor dos imóveis, devido aos tributos, estimulando a ilegalidade e dificultando a regularização da documentação dos imóveis no município.

Além de estar em uma área litorânea, Vitória possui características peculiares com relação a sua topografia. Por ser uma ilha, a parte continental é muito reduzida, além de ser rodeada por montanhas. Possui uma área de 81 km², equivalente a apenas

¹⁴² Essa legislação determina que os terrenos localizados a 33 metros da média das marés altas daquele ano, serão terrenos da União, e por isso, não podem ser vendidos. Quando autorizada à ocupação, deve ser paga uma taxa equivalente a 5% do valor do terreno ao ano. O ocupante passa então, a ser considerado foreiro da União, devendo recolher anualmente mais 0,6 % do valor do terreno.

0,18% do território estadual e 5,5% dos 1.461 quilômetros da Grande Vitória, sendo, portanto, o menor município desta região.

Essas características dificultam a criação de bairros periféricos e de alternativas mais acessíveis à população de baixa renda.

O reduzido espaço geográfico para expansão imobiliária na capital do Espírito Santo é a terceira particularidade: a especulação imobiliária. Os terrenos à venda na região são cada vez em menor quantidade, o que aumenta a demanda pela procura, ao mesmo tempo em que diminui a oferta de áreas livres.

A ausência de políticas habitacionais que privilegiem as características particulares de Vitória, aliadas à ausência de políticas públicas federais, criaram, como na maioria dos municípios, um bolsão de construções irregulares e moradias que não oferecem aos moradores as condições mínimas de habitabilidade. Essas baixas condições de habitabilidade criam situações de exclusão social, causadas, basicamente, por uma defasagem entre o ritmo de crescimento populacional e o baixo investimento em políticas públicas que privilegiem a construção de novas residências, justificando o surgimento da “população periférica”¹⁴³, composta predominantemente por famílias de baixa renda.

Segundo dados da Secretaria de Habitação de Vitória (2003), a situação fundiária do Município pode ser sintetizada da seguinte forma:

- Vivem em situação precária no município aproximadamente 86.500 pessoas, correspondente a 30% da população do município, abrangendo cerca de 24.500 domicílios (IBGE/PMV);
- As áreas ocupadas pela população de baixa renda estão difusamente distribuídas pelo município;
- Os loteamentos ilegais representam 49,42% da área urbana do município (IBGE/PMV)

¹⁴³ Ribeiro, 1983

A soma dessas particularidades faz de Vitória um município típico no que diz respeito à indispensabilidade de planejamento e execução de políticas habitacionais.

4.2 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA – CAUSAS DA EXPANSÃO POPULACIONAL EM VITÓRIA

Alguns fatores exerceram influência na transformação da cidade de Vitória, impulsionando o crescimento demográfico e, em consequência, a necessidade de um aumento da oferta de imóveis destinados à moradia.

Um dos pontos que merece destaque é o processo de crescimento urbano registrado na capital a partir dos anos 60, que foi aumentado pela migração da população anteriormente agrária para a capital, atraída pelo processo de industrialização e promessa de oferta de serviços, empregos e melhoria de qualidade de vida¹⁴⁴.

Merece destaque o vazio demográfico que caracterizava o Estado do Espírito Santo já no início do século XX: Vitória, sua capital, no ano de 1908, contava com uma população de aproximadamente 12.000 habitantes somente¹⁴⁵.

Registre-se que o Estado do Espírito Santo possuía como característica econômica o cultivo de café, conforme registra Siqueira:

O café influenciou profundamente a evolução da economia do Espírito Santo nos últimos anos do século XIX e no início do século XX. [...] Cultivado para fins de exportação, o café expandiu-se no território capixaba, constituindo sem dúvida um dos principais fatores do crescimento socioeconômico do Espírito Santo. Em termos de infra-estrutura sócio-econômica quase tudo que se fez no Estado foi produto do café; não se pode contestar que ele foi o ouro verde que provocou a abertura de estradas e naturalmente gerou

¹⁴⁴ Bogus, 1981, p.20-29, apud Peruzzo, 1984

¹⁴⁵ Bittencourt, 2002

recursos para o desenvolvimento do Espírito Santo.¹⁴⁶

A produção cafeeira acabou por dar oportunidades ao desenvolvimento econômico da capital do Estado, que através do seu porto¹⁴⁷, absorvia cada vez mais o comércio estadual.

Porém, em paralelo a atividade agrícola, algumas correntes de estudiosos julgavam a agricultura como fator de entrave ao desenvolvimento, e defendiam que era necessário modernizar a exploração rural com o uso de novas técnicas e com a exploração de novas lavouras¹⁴⁸.

Então, nos anos 66 e 67, o Governo Federal promove a erradicação de 185 milhões de pés de café, o que representava cerca de 45% do total existente no Espírito Santo. A erradicação deu mediante o pagamento de determinada importância por pé arrancado, desde que fosse substituído por outra cultura que não o café.

O argumento utilizado pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC) era a necessidade de eliminar o café de tipo inferior. O que se viu, entretanto, foi a efetiva eliminação de cafezais, pois apesar do Governo Federal ter subsidiado a sua erradicação, este não ofereceu nenhum tipo de incentivo para o cultivo de novas lavouras. Como consequência, 50 mil empregos rurais foram suprimidos, liberando cerca de 150 mil habitantes do campo¹⁴⁹.

Esta população agrária, então sem trabalho, ruma para as cidades, principalmente para Vitória, em busca de trabalho. A opção de moradia para esses novos moradores da capital, a grande maioria sem condições de adquirir sequer terreno para autoconstrução¹⁵⁰, é a ocupação irregular de morros e mangues.

¹⁴⁶ Siqueira, 1995, p. 57

¹⁴⁷ Do início da República até 1920, o porto de Vitória teve um considerável crescimento, [...] já se destacava como o terceiro porto exportador de café no Brasil. Sua exportação crescia acentuadamente e no final da década de 1920, chegou a exportar 92% do café capixaba. Siqueira, 1995, p. 74.

¹⁴⁸ Campos Junior, 1998

¹⁴⁹ Peruzzo, 1984

¹⁵⁰ O processo de autoconstrução [...] torna-se mais ativo na década de 50, intensificando-se ainda mais na década de 60. Está vinculado ao processo de industrialização e crescimento urbano. Trata-se de um processo de construção de moradias para uso próprio, geralmente em locais sem infraestrutura, realizadas pelas famílias (portanto, sem contratação de mão-de-obra), nos fins-de-semana e sem orientação técnica. Rodrigues, 1988.

Registre-se a influência dos grandes projetos industriais¹⁵¹, apoiados pelo governo do Estado e localizados na capital ou próximo dela. Dentre eles, destacam-se o Porto de Tubarão, Porto de Praia Mole, Porto de Capuaba, Usina de Pelotização, Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), CIVIT (Centro Industrial de Vitória), Aracruz Celulose, Estaleiro de reparos navais, além de outros projetos.

Sobre o tema, Bittencourt afirma:

[...] os dirigentes, com o apoio federal, partiram para uma política de diversificação da base econômica. Principalmente, para o incentivo de um processo de industrialização. Dessa vez, com vistas à sua concentração na área da Grande Vitória, que já canalizava, por sua vez, as correntes migratórias do interior, atraídas pelo Porto e por outros empreendimentos como a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Ferro e Aço de Vitória, ou ainda, por outras unidades produtivas já tradicionais do setor secundário.¹⁵²

Os trabalhadores rurais, mais atraídos então pela ampliação das ofertas de emprego geradas pelos grandes projetos, dirigem-se em número considerável para a região de Vitória, provocando a alta da procura de moradias e o adensamento das ocupações irregulares.

O fato pode ser comprovado por dados do IBGE, que registra o aumento de aproximadamente 160 mil pessoas na década de 60, chegando a 332.483 pessoas em 1970 e 694.322 pessoas em 1980, na Grande Vitória¹⁵³.

4.3 – INTERVENÇÕES HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO – ALGUNS RESULTADOS

Quando se fala em produção de moradias na cidade de Vitória, observa-se a quase inexistência de construção de moradias para venda por parte do mercado privado

¹⁵¹ Estes grandes projetos que se localizaram junto à Vitória contaram com recursos do capital internacional, do governo federal e de empresários nacionais. Peruzzo, 1984

¹⁵² Bittencourt, 2002, p. 215-216

¹⁵³ Campos Júnior, 1998.

até o início dos anos 50. Nesta época, predominava a construção por encomenda, que funcionava com o objetivo de atender demandas específicas por imóveis residenciais.

A maioria da população do Espírito Santo vivia na área rural – em 1950 a população urbana representava apenas 20% da população do Estado, e só a partir dos anos 70 esse número se inverte, passando a representar 67% da população total em 1980¹⁵⁴.

Contudo, existem registros de iniciativas de construção de moradias pelo governo. Inicialmente, foram construídas casas para funcionários públicos e mais tarde registra-se a construção de habitações para associados dos institutos de aposentadoria e pensões das entidades de classe.

A primeira iniciativa aconteceu durante o governo Jerônimo Monteiro, entre os anos 1908 e 1912, em que foram construídas casas para os funcionários públicos no Parque Moscoso. Depois, entre os anos de 1924 e 1928 (governo Florentino Ávidos), também foram edificadas moradias para funcionários públicos no bairro de Jucutuquara. Não foram localizados registros de outras entidades de classe que tenham construído casas para seus associados¹⁵⁵.

Somente em 1951, durante a administração de Jones dos Santos Neves, com a finalidade de constituir um bairro operário, destinado a trabalhadores da Vale do Rio Doce, foi construído um conjunto residencial no município de Vila Velha, no bairro hoje conhecido como IBES¹⁵⁶.

No cerne das mudanças sócio-econômicas ocorridas em Vitória a partir dos anos 60, e apoiados pela legislação do BNH, que previa a existência de órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de suas operações, um grupo de empresários locais, ligados a companhias de construção civil, fundam o INOCOOP/ES¹⁵⁷ em agosto de 1968.

¹⁵⁴ Campos Júnior, 1998

¹⁵⁵ Admite-se que os funcionários públicos tenham tido a maior representatividade política entre aqueles trabalhadores das outras áreas no que tange a concessão de moradias à época. Campos Júnior, 1998.

¹⁵⁶ É interessante registrar que o bairro tem hoje esse nome porque a construção do conjunto habitacional (Conjunto Alda Santos Neves) se deu através do Instituto do Bem-Estar Social do Espírito Santo – IBES. Campos Júnior, 1998.

¹⁵⁷ O INOCOOP/ES era um agente promotor do BNH, fundado como um instituto sem fins lucrativos, com a função de organizar a produção de habitações. Como regra geral, os INOCOOPs nasceram

Depois de formado, o INOCOOP/ES passou a estimular a formação de cooperativas para aquisição de imóveis residenciais. No início do seu funcionamento, a inscrição dos candidatos à casa própria se deu vinculada às categorias profissionais¹⁵⁸, e eram realizadas junto às maiores empresas nas cidades e aos órgãos públicos. Consequentemente, só poderia se candidatar o trabalhador que fosse sindicalizado ou que pertencesse a associações trabalhistas.

Basicamente, o programa de cooperativas funcionava na lógica de manter o mínimo de custos para seu funcionamento, além da taxa de prestação da assessoria técnica que deveria ser paga ao INOCOOP. Os valores, fixados pelo BNH, eram incluídos nas planilhas de orçamento dos empreendimentos. Após construídos¹⁵⁹, os mutuários assinavam um contrato com o agente financeiro do empreendimento para o pagamento dos financiamentos¹⁶⁰.

Nesse momento, é possível afirmar que realmente se efetivava o caráter social do BNH, através do programa de cooperativas habitacionais, visto que famílias com renda entre três e oito salários mínimos (houve casos de atendimento a cooperativados com renda inferior a um salário mínimo), puderam ser contempladas com moradias próprias¹⁶¹. Preencheu-se, desta forma, a lacuna habitacional existente de um público não atendido pelo mercado privado.

Assim, no início dos anos 70, começam a surgir os primeiros empreendimentos na área hoje conhecida como Jardim da Penha, quando o INOCOOP/ES, em dezembro

de entidades ou associações de caráter assistencial ou de relevância social, sem fins lucrativos, cujos integrantes firmavam o documento estatutário original, dando-lhes a forma jurídica de sociedades sem finalidade econômica. [...] O INOCOOP do Espírito Santo surgiu do Movimento Familiar Cristão. O registro dos atos constitutivos ocorreu em maio de 1968 e a autorização de funcionamento pelo BNH em agosto de 1968. Neves, 1998.

¹⁵⁸ As cinco primeiras cooperativas organizadas foram a Cooperativa Habitacional dos Subtenentes e Sargentos da Guarnição Militar de Vitória – COOPHABMI-VT, a dos Trabalhadores do Espírito Santo – COOPTRAB-ES, a dos Bancários de Vitória – COOPBANC-VT, a dos Trabalhadores da Grande Vitória – COOPGRANVIT e a dos Trabalhadores de Cachoeiro do Itapemirim – COOPHAB-CI. Idem.

¹⁵⁹ As cooperativas deveriam oferecer habitações a preço de custo. O cálculo do custo da casa é feito não por ocasião da inscrição do candidato, mas depois que a obra foi concluída, tanto assim que ao se inscrever não se sabe quanto vai se pagar pela casa a que se candidata. Peruzzo, 1984, p.63.

¹⁶⁰ Como explicitado no capítulo 2, o BNH funcionava como banco de segunda linha, financiando os projetos habitacionais, (já que era gestor dos recursos do SFH), mas pelo intermédio de outros agentes: bancos, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, que apareciam em primeira linha, financiando as moradias para os mutuários.

¹⁶¹ Os empreendimentos foram espalhados por todo o estado do Espírito Santo, constituídos de prédios com apartamentos de três quartos com área de até 95 m², ou de casas com metragem variando entre 36 a 80 m², Neves, 1998.

de 1969, adquire quatro quadras, medindo 44.000 m², de Maria Silvia Klaczko e outras pessoas físicas.

Registre-se que o bairro Jardim da Penha situava-se entre o centro de Vitória e o Porto de Tubarão, a usina de Pelotização, a Companhia Siderúrgica de Tubarão e outras empresas, como fábricas de cimento, que estão se instalando na capital. Era uma das únicas opções de área para construção de conjuntos habitacionais, visto que as áreas do centro da cidade eram extremamente valorizadas, enquanto crescia a valorização do bairro Praia do Canto, na zona norte da cidade. As áreas valorizadas seriam muito dispendiosas, o que oneraria sobremaneira o valor do empreendimento, inviabilizando-o.

Jardim da Penha ainda era um bairro com muito espaço para construção, além de oferecer uma área sem acidentes geográficos impeditivos à ocupação residencial intensa.

Inicia-se, assim, a construção dos prédios de apartamentos com área de 45, 50, 60, 70 e 80 m² em 91 edifícios de quatro andares, sem elevador, contendo cada um oito ou 16 unidades residenciais, perfazendo o total de 1.136. Esses prédios foram destinados às cooperativas de comerciários, bancários, ferroviários, servidores públicos e outros trabalhadores sindicalizados.

O projeto se dividiu em dois programas. No primeiro, com 288 unidades, as obras de construção começam a primeiro de agosto de 1970 e terminam a 31 de outubro de 1972. E

devido ao êxito do primeiro programa atendendo à demanda do mercado, o INOCOOP/ES partiu para a montagem do segundo plano, denominado Parque Residencial Jones dos Santos Neves, que foi elaborado em 1972 para associados das Cooperativas Habitacionais Operárias da Fundação Vale do Rio Doce (COOPHABVALE), dos trabalhadores da Grande Vitória (COOPGRANVIT), dos Servidores Cíveis do Espírito Santo (COOPSERVICI/ES) e dos Bancários de Vitória (COOPBANC)¹⁶²

¹⁶² INOCOOP/ES; s/d:1, apud Peruzzo, 1984, p.70

O segundo programa, com 848 apartamentos, teve início em primeiro de fevereiro de 1973 e terminou em 20 de junho de 1975.

As obras de infra-estrutura foram realizadas por órgãos públicos, e possuíram rede de abastecimento de água, energia elétrica, drenagem, galerias pluviais e pavimentação de algumas ruas, tanto internas ao conjunto como de acesso a este.

Em julho de 1978, o Instituto orientou a construção de 96 apartamentos em dois prédios localizados no Bairro Barro Vermelho, bairro vizinho à Praia do Canto, enquanto ainda era possível o pagamento do valor do terreno pelos cooperados.

Entre 1977 e 1980, ainda foi possível a construção de 105 casas para profissionais liberais na região da Mata da Praia (bairro situado na região de Camburi, próximo à Jardim da Penha), e no limite com o atual Bairro República, 240 apartamentos de sala, três quartos com dependências, em prédios de três pavimentos sem elevador mas com vagas de garagem¹⁶³.

É claro que o predomínio da construção de apartamentos, ao invés de casas, explica o fator preço do terreno, justificada quando se percebe a limitada área livre para construção em Vitória.

O processo de valorização imobiliária dos terrenos de Jardim da Penha acabou por impedir a continuidade da construção de outros empreendimentos no bairro. A alternativa para o INOCOOP/ES foi continuar procurando áreas ainda vazias e pouco valorizadas na cidade, levando-a em direção ao bairro Jardim Camburi, onde, em 1986, o BNH financiou a construção de alguns apartamentos com recursos do SFH.

O BNH, através do seu programa de cooperativas habitacionais, obteve os melhores resultados entre os anos 1975 e 1984, período em que foram entregues cerca de 75% de todas as unidades habitacionais construídas ao longo de sua história, com recursos do SFH, como demonstrado na tabela a seguir, que ilustra os resultados de Vitória:

¹⁶³ Neves, 1998.

Unidades entregues em Vitória com financiamento do SFH (de 1970 a 1988)

Ano	Nº Casas	Nº Apartamentos	Total de unidades
1972	0	288	288
1974	0	104	104
1975	0	744	744
1977	0	96	96
1978	105	24	129
1980	0	336	336
1988	0	444	444
TOTAL	105	2036	2141

Fonte: Neves, 1998

Cabe mencionar que, assim como no resto do país, na cidade de Vitória, alguns fatores influenciaram o processo de desgaste do SFH/BNH, que foram¹⁶⁴:

- Alto índice de inadimplência no pagamento das prestações por parte dos mutuários;
- Elevado número de transferência de unidades entre mutuários e não mutuários, que criavam os chamados “contratos de gaveta”, evitando a renegociação direta da dívida com os agentes financeiros e, assim, o aumento do valor das prestações, afetando o processo de cobrança e execução das inadimplências;
- Perda de renda do trabalhador brasileiro, sacrificando-o no pagamento das prestações do financiamento.

Estes fatores, somados à crise nacional por que passava o BNH, levaram a extinção do Banco em 1986, como visto anteriormente, fazendo com que o programa de cooperativas, instrumento utilizado pelo Banco para construção de moradias mais eficaz na capital do Estado do Espírito Santo, tivesse fim.

Registre-se que o INOCOOP/ES, como instituição sem fins lucrativos e agente promotor do BNH no estado, ainda sobreviveu após a extinção do Banco. Porém, a dificuldade de estabelecer novos contratos com cooperativas, somada a indefinição

¹⁶⁴ Neves, 1998.

do poder público frente à questão habitacional, dificultou sua permanência no mercado no modelo em que funcionava até então¹⁶⁵.

4.4 – O QUADRO DA HABITAÇÃO POPULAR EM VITÓRIA PÓS BNH

É fato que apesar dos resultados apresentados pelas construções viabilizadas pelo BNH durante a sua vigência, a crise habitacional no município de Vitória está longe de ter alcançado a solução.

Os empreendimentos entregues até 1988 e as ações posteriores à extinção do BNH não acompanharam o ritmo de crescimento estabelecido na capital nos últimos anos, que refletiram o crescimento econômico do Estado através do aumento de empresas nacionais e multinacionais no município de Vitória, ocasionando,conseqüentemente, o crescimento urbano e populacional.

Em que pese às benesses trazidas à população moradora da capital, o crescimento urbano desordenado e a ausência de uma política habitacional clara e eficiente tornam o déficit habitacional uma das questões mais graves que se apresentam e cobram por intervenção imediata.

Segundo dados da Secretaria de Habitação de Vitória, a situação fundiária do Município, no ano de 2000, pode ser sintetizada da seguinte forma:

- Vivem em situação precária na cidade aproximadamente 86.500 pessoas, correspondente a 30% da população do município, abrangendo cerca de 24.500 domicílios;
- As áreas ocupadas pela população de baixa renda estão difusamente distribuídas pelo município;
- Os loteamentos ilegais representam 49,42% da área urbana do município;

¹⁶⁵ O INOCOOP/ES permaneceu em funcionamento, adaptando-se às novas regras do SFH e às características do mercado , agora trabalhando com a idéia de autofinanciamento das habitações, que seriam obras custeadas com os recursos das poupanças dos associados. Os primeiros empreendimentos nesse modelo foram concluídos e entregues em 1991. Entre 1991 e abril de 1998, foram construídos em Vitória 1158 unidades tendo como base o novo modelo adotado.

- Existem mais de 3.000 moradias precárias situadas em áreas de alto risco geológico.

A soma dessas particularidades faz de Vitória um município típico no que diz respeito à indispensabilidade de planejamento e na execução das políticas habitacionais.

As atuais ações do Governo Federal de proposição de políticas públicas de habitação, apesar da tentativa de aproximação das questões municipais através de ações como a criação do Ministério das Cidades que objetiva conhecer a realidade dos municípios, não consegue se apropriar completamente das características regionais e, assim, atender às necessidades da população local. Portanto, observa-se um avanço, ainda que de curto alcance para propiciar a eficiência das políticas habitacionais locais.

As políticas habitacionais oferecidas pela Caixa Econômica Federal, que concentrou os programas habitacionais após a extinção do BNH, não atingem diretamente a população mais necessitada de políticas públicas que permitam o acesso à moradia regular e que não possuem renda mínima para comprometer com prestações de casa própria no mercado imobiliário, isto é, sem subsídio público. Assim, pode-se considerar que estes programas atendem apenas à população de classe média e média alta, pela dificuldade de acesso da camada mais pobre da população, já não contemplam a realidade deste grupo de pessoas.

Desta forma, pretende-se defender, no presente estudo, a hipótese de que a solução do problema em foco depende de um novo desenho legal da relação do Estado federal e administrações locais.

Isso significa dizer que a eficácia das políticas públicas de habitação nas áreas urbanas brasileiras, vincula-se a uma autonomia das cidades para implementar políticas, cabendo à federação a definição das linhas gerais da política habitacional urbana com relação a recursos, direitos e deveres entre federação e município.

CONCLUSÃO

É fato que muito já foi realizado no tocante políticas habitacionais. É fato também que muito ainda há por fazer.

O processo de desenvolvimento brasileiro e, conseqüentemente, da questão da moradia, marcado por inúmeras mudanças de direcionamento até o ano 2000, ainda não havia encontrado uma saída que apontasse para a solução, cada vez mais necessária, para o déficit habitacional crescente no país.

A simples tendência de demolição de unidades consideradas inadequadas, aliada à construção, quase sempre em quantidade menor, de unidades para abrigar a população desalojada, somada à transferência dessa população para a periferia urbana não pode ser assumida como política de habitação.

Em período mais recente, mais intensamente a partir dos anos oitenta, pode-se observar um certo grau de organização social (traduzido no surgimento de grande quantidade de associações de moradores), provocando uma mudança de atitude, em que alguns programas e planos de urbanização e melhoria das habitações vem sendo implantados em diferentes Estados buscando solução adequada para a fixação da população em suas áreas faveladas ou carentes.

Porém, está sempre presente junto a essas questões o problema do custo da terra urbana, que acaba repetindo a ação de deslocar as moradias de interesse social para as periferias, onde seu custo é mais baixo.

O resultado se faz visível quando se observa que o crescimento das necessidades habitacionais, nos últimos dez anos, apresenta-se em índices muito superiores ao crescimento da população em geral e essas necessidades se manifestam cada vez mais concentradas nas faixas de renda mais baixa, localizadas espacialmente, principalmente, nas regiões metropolitanas.

A conseqüência é um déficit de moradias que se amplia a cada dia, especialmente nas faixas de renda até 2 salários mínimos, representando, em 2000, cerca de 4,2 milhões de moradias. Esse fato evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema bem com a absoluta necessidade de se encontrarem mecanismos de atendimento dirigidos às faixas de menor renda.

É importante ressaltar que o acelerado crescimento das favelas nas últimas décadas é importante indicador do agravamento do problema habitacional no país e da necessidade de se organizar uma estratégia abrangente para enfrentá-lo. Esse acelerado crescimento das favelas e dos loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma “solução” promovida pela própria população nas faixas de mais baixa renda.

São claras as demonstrações da existência de limitações à produção de habitações que enfrentem o déficit habitacional existente atualmente no país. Desta forma, a questão habitacional está longe de alcançar solução imediata. Some-se a isso, algumas limitações políticas e econômicas que se apresentaram nos fins da década de 90:

- Não se vislumbra, desde então, a possibilidade de uma retomada de crescimento como aconteceu nos anos 70, o que impede uma nova intervenção pública (no campo econômico e social) como ocorreu no período citado. Isto significa, entre outras coisas, que a retomada das atividades imobiliárias como na época da expansão do Sistema Financeiro da Habitação, encontra-se descartada.

- A reestruturação do Sistema Financeiro da Habitação depende de uma questão estrutural, relacionada ao déficit financeiro do SFH, calculado, no início dos anos 2000, em torno de 20 bilhões de dólares. Esta questão produz a necessidade da definição de alternativas que possibilitem criar novas formas de financiamento de moradias a longo prazo, em larga escala e de fluxo constante.

Algumas alternativas começam a se delinear a partir do ano 2000, principalmente devido à ausência de programas federais e estaduais de longa duração. A primeira seria a adoção de pequenos programas compartilhados e apoiados pelas três esferas de governo e direcionados a clientela específicas.

Essas ações podem ser interpretadas como políticas distributivas que privilegiem especialmente grupos de baixa renda, naturalmente excluídos do mercado privado, já que a ausência de estrutura maior consistente de financiamento habitacional pode vir a criar uma rede de distribuição de moradias sem a contrapartida financeira, ou no máximo com um retorno simbólico, mas soaria como uma alternativa à ausência de uma ação sistemática.

Em segundo lugar é possível imaginar outras estratégias alternativas visando a resolução gradativa da questão da moradia, tal como: a criação de cooperativas para construção de habitações coletivas, privilegiando a ausência do incorporador, com o objetivo de reduzir o custo final da moradia e recuperação de antigos bairros, comumente desvalorizados devido ao novo desenho das cidades, com posterior destinação à população popular.

De qualquer forma, o desafio está em formular políticas voltadas para o setor da habitação popular que sejam capazes de elevar significativamente a produção de novas unidades, partindo de uma situação inicial de grande defasagem e taxas de crescimento da população urbana superiores a 2% ao ano. Ou seja, é fundamental a existência de fontes permanentes de financiamentos destinados à cobertura das ações promovidas pelo poder público, em volume suficiente para enfrentar o grande déficit existente.

Concluindo, defende-se, como alternativa imediata a dar início à solução da grave crise habitacional, o fortalecimento da autonomia dos municípios, transformando-os em protagonistas das ações voltadas ao enfrentamento dos problemas habitacionais.

LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, v.10, 1995.
- _____. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil**. Revista Opinião Pública. Campinas, Vol. IX, n 1, 2003.
- ∞ AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e Poder** – Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____. **A Crise da Moradia nas Grandes Cidades** – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986
- BITTENCOURT, Gabriel (Org). **ES: um painel da nossa história**. ES, Secretaria Estadual da Cultura e Esporte, 2002.
- BOLAFFI, Gabriel. **A casa das ilusões perdidas**: aspectos sócio econômicos do Plano Nacional de Habitação. Caderno CEBRAP nº 27, Brasiliense, 1980
- Brasil. Constituição. **Constituições do Brasil**: de 1824, 1891, 1934, 1946 e 1967 e suas alterações / Índice de Ana Valderez A. N. de Alencar. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
- CAMPOS JR, Carlos Teixeira de. **Crescimento urbano e expansão do mercado imobiliário na grande vitória**, in A Casa Edificada. Vitória, ES: Editora Rona, 1998.
- CARNEIRO, Dionísio Dias, VALPASSOS, Marcus Vinicius Ferrero. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte, UFMG, 1998.
- ∞ CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- DERENZI, Luiz Serafim. **A Biografia de Uma Ilha**. ES: PMV, 1995
- ELIAS, Miguel. **Habitação – Fundamentos e Estratégias** - Rio de Janeiro: Ed. Livros Técnicos e Científicos, 1980.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e descentralização no Império**: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- FINEP/GAP – **Habitação Popular** – Inventário da Ação Governamental – Rio de Janeiro, 1983.

- Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2ª ed.- Belo Horizonte, 2005
- GONÇALVES, Hermes Laranja. **O Ciclo Habitacional do Brasil**. Rio de Janeiro: UNIGRAF, 1981.
- NEVES, Luiz Guilherme Santos – **O programa de Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo**, *in* A Casa Edificada. Vitória, ES: Editora Rona, 1998.
- PERUZZO, Dilvo. **Habitação** – controle e espoliação. São Paulo, Cortez, 1984.
- RIBEIRO, Luiz César e SANTOS JUNIOR, Orlando (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- RIBEIRO, Luiz César e PECHMAN, Roberto Moses. **O que é – questão da moradia**. São Paulo, Brasiliensis: 1983.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1988.
- ∞ SÁ, Antonio Lopes de. **Dicionário de contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1995.
- SCHRICKEL, Wolfgang Kurt. **Demonstrações financeiras** – Abrindo a Caixa Preta. São Paulo: Atlas, 1997.
- SILVA, Ademir Alves da. **Política Social e Cooperativas Habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.
- SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **O desenvolvimento do porto de vitória – 1870 – 1940**. ES: CODESA, 1995.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. **O quadro atual da habitação no Brasil**: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM 39, 1992.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1961.
- VALLADARES, Licia do Prado (org). **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

- VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Ed. 34, 1999
- Prefeitura Municipal de Vitória. Disponível em <www.vitoria.es.gov.br>. Acesso em 08 jul.2005
- Ministério das Cidades. Disponível em <www.cidades.gov.br> Acesso em 04 jul.2005
- _____ Caderno MCidades – Habitação – Política Nacional de Habitação – Maio de 2006
- Banco Nacional da Habitação. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 06 jul.2005