

## A trajetória recente da política de habitação popular

Sérgio de Azevedo  
Luís Aureliano Gama de Andrade

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

AZEVEDO, S., and ANDRADE, LAG. A trajetória recente da política de habitação popular. In: *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 69-96. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## PARTE V

### A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR

A té este ponto analisou-se o BNH de uma forma ampla: o seu surgimento, a vinculação da política habitacional com o novo regime, e a implantação e transformação de algumas de suas diretrizes básicas. Tendo como “pano de fundo” esse quadro podem-se agora abordar com maior profundidade algumas das dimensões da política de habitação popular.

Preliminarmente, é necessário fazer algumas referências ao campo de ação das Companhias Habitacionais (Cohabs), que, como se viu anteriormente, são os agentes promotores do Banco Nacional da Habitação para o “mercado popular”. De início, esse mercado pretendia atingir as famílias que percebiam renda mensal de um a três salários mínimos.<sup>1</sup> Posteriormente, ampliou-se o limite da faixa para cinco salários.

Essas Companhias foram constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, devendo o poder público, Estado ou Município, deter o controle acionário. Embora organizadas sob a forma de sociedades por ações, abertas, portanto, à participação privada, as Cohabs são controladas integralmente pelo setor público. O desinteresse da iniciativa privada em participar delas é, por si só, indicador da pouca atração que, até o momento, esse mercado exerce para uma atuação em moldes empresariais.

Os programas gerais das Cohabs, bem como os projetos específicos de construção, devem ser aprovados pelo BNH. Por sua vez, é de sua responsabilidade ou dos Estados e/ou Municípios a complementação da parcela do projeto que porventura não seja financiada pelo banco.

Os recursos utilizados para esses financiamentos são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do qual o BNH é o gestor. Atualmente, o prazo de financiamento para o mercado popular pode ser de até 25 anos, com juros relativamente baixos, de 1% a 3%,

---

<sup>1</sup> Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, BNH; solução brasileira de problemas brasileiros. Rio, [s/d]. 30 pp.

aproximadamente. Anualmente, 60 dias após o aumento do salário mínimo, há correção monetária das prestações, de acordo com índices definidos pelo governo federal.

Nos projetos Cohab, as prefeituras locais quase sempre assumem os encargos da urbanização do terreno, compreendendo o acesso rodoviário, arreamento, colocação de meio-fio, e rede de água e esgoto. Algumas vezes, o poder público local participa também com a doação do terreno e em outras ocasiões a própria Companhia o adquire a preço de mercado. O importante é que, computadas todas as despesas e as taxas de administração, o custo unitário por residência não ultrapasse a quantia de 500 UPCs.

Embora lhes seja facultado construir diretamente, as Cohabs operam, sobretudo, através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações construídas entre a população de renda baixa. Assim, a construção das residências é realizada por empresas privadas vencedoras das licitações públicas, abertas para cada projeto individualmente. Cabe à Companhia, contudo, a fiscalização das obras e a liberação parcelada do financiamento, de acordo com o andamento dos trabalhos.

Os custos são totalmente transferidos para os compradores, salvo as parcelas eventualmente cobertas por instituições que não a Cohab. A margem de lucro unitário das construtoras é, geralmente, menor do que na maioria dos empreendimentos imobiliários, e os ganhos de comercialização auferidos pelas Cohabs são praticamente nulos. As Companhias se sustentam por meio da cobrança de taxas por serviços técnicos e de fiscalização.

Este capítulo se propõe analisar de maneira sucinta alguns dos aspectos mais relevantes da política de habitação popular. A trajetória das Companhias Habitacionais pode ser dividida em três etapas:

- 1) Implantação e expansão (1964-1969);
- 2) Esvaziamento e crise (1970-1974);
- 3) Restauração (1975-1980).

Conforme se explicitará mais adiante, a prioridade da política habitacional medida em termos de unidades financiadoras se desloca com o correr do tempo. Se, nos primeiros anos, os investimentos privilegiaram as

classes populares em período posterior, de 1970 a 1974, tais segmentos passam para o plano secundário, e somente a partir de 1975 voltam a ocupar lugar de destaque.

### A FASE DE IMPLANTAÇÃO

É nesse período que entra em operação o BNH e tem lugar a montagem do Sistema Financeiro da Habitação, SFH. Chama atenção nessa fase inicial da política habitacional o número de unidades financiadas para o mercado popular. Embora sujeito aos percalços de uma instituição recém-criada, o banco teve, no tocante às populações de baixa renda, desempenho nada desprezível conforme se pode depreender da Tabela 6. O chamado “mercado popular”, em se tratando de unidades financiadas, teve a primazia da política. Mais de 40% das habitações financiadas nesse período destinaram-se a ele.

Tal fato pode ser explicado em parte pela tentativa do novo regime de se legitimar junta às massas urbanas mobilizadas pelo populismo no início dos anos 60. Como se viu anteriormente, a proposta original do BNH buscava atender prioritariamente às necessidades habitacionais dos setores populares, percebidos pelos novos donos do poder como focos potenciais de conflito.

Por outra parte, a atenção concedida a essa clientela política nos primeiros anos de BNH tinha a ver também com o fato de que as autoridades da época acreditavam poder conciliar os objetivos sociais da política da habitação com o modelo empresarial que norteava a atuação do banco. À medida que ganha vulto e se alastra o fenômeno de inadimplência, as Companhias Habitacionais se tornam vulneráveis financeiramente, desfazendo-se o sonho inicial de construir moradias para famílias de menor poder aquisitivo em moldes nitidamente empresariais.

Em que pese a importância do mercado popular, o chamado mercado médio foi, entretanto, o que mais ganhou com a política. Embora o número de unidades financiadas nesse mercado durante o período tenha sido menor do que as de mercado popular, em termos de volume de investimento, o mercado médio foi o que mais se beneficiou, pois o valor médio das transações imobiliárias nessa faixa tende a ser substancialmente maior do que as que predominam entre as classes populares.

Tabela 6. Unidades residenciais financiadas pelo sistema financeiro de habitação, SFH 1964-69

Período / Clientela	Unidades financiadoras	%
Mercado popular*	178.227	40,7
Mercado econômico**	125.950	28,8
Mercado médio***	133.838	30,5
Total	438.015	100,0

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan) – RJ – 1981  
 \*Conjuntos Cohabs  
 \*\* Cooperativas, Hipotecas, Entidades Assistenciais  
 \*\*\* Sistema Brasileiro de Poupança e empréstimo (SBPE) e Material de Construção (Recon).

### O PERÍODO DE DECADÊNCIA

O período 1970-1974 caracteriza-se pela perda de dinamismo das Companhias Habitacionais. Financiam-se apenas 76.746 unidades,<sup>2</sup> o que representa menos da metade da etapa anterior.

Nessa época, a responsabilidade das Cohabs toma-se ainda maior com a transformação do BNH de autarquia em empresa pública,<sup>3</sup> passando a atuar exclusivamente como banco de segunda linha, isto é, em articulação com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas. Assim, foi transferido a seus agentes um elevado número de créditos referentes a mutuários de baixa renda, até então sob sua responsabilidade direta.

A situação financeira crítica das Cohabs e a tentativa do BNH em manter um bom desempenho empresarial provocaram uma defasagem inevitável entre a quantidade de unidades habitacionais financiadas para a classe média e os setores populares. Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular. Em outros termos, nesse período os setores médio e alto da classe média lograram obter quase cinco vezes mais unidades

<sup>2</sup> BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan) – Rio de Janeiro – 1981.

<sup>3</sup> Brasil. Leis, decretos, etc. Lei n. 5.762, de 14 de dezembro de 1971. Lex: *Coletânea de Legislação*; Legislação federal e marginália S. Paulo, 35: 1.6257, outubro-dezembro de 1971.

residenciais financiadas que as classes populares (mercado popular) e duas vezes e meia mais que a baixa classe média (mercado econômico).<sup>4</sup>

Embora os números de unidades residenciais por tópico de clientela sejam consideráveis, na verdade a distorção da política foi ainda maior, sobretudo quando se atenta para o fato de que o custo unitário de uma moradia do chamado mercado médio é, no mínimo, quatro vezes maior que o de uma habitação popular. Soma-se a isso o fato de que a clientela do mercado popular é substancialmente maior, em termos absolutos, que as demais.

As aplicações, no mercado médio, além de permitirem juros substancialmente mais altos (10% a.a.) que os do mercado popular (1% a 3% a.a.), eram atraentes também por não apresentarem nessa época os altos índices de inadimplência deste último. As dificuldades de uma atuação em moldes empresariais no mercado popular favoreciam a tendência de esvaziamento das Cohabs. Para se ter ideia da situação dessas companhias, basta lembrar que, nesse período, cerca de 60% dos mutuários apresentavam atrasos em suas prestações, e aproximadamente 30% encontravam-se em situação de insolvência, com mais de três prestações atrasadas conforme dados do próprio BN11. Normalmente esses índices eram ainda mais significativos quando se tratava de Estados de maior peso econômico (Rio, São Paulo, entre outros).<sup>5</sup>

Na época, alguns técnicos do BNH alegavam que essa situação resultava, principalmente, de problemas técnicos como falha na seleção dos mutuários, escolha de locais impróprios, materiais de construção de baixa qualidade, defeitos técnicos nas obras, deficiência na infraestrutura de apoio e outros. Apesar da importância de todos esses elementos, os depoimentos de compradores, empresários e políticos, além de informações e documentos da época, indicam que a principal causa da inadimplência residia na débil e precária situação financeira da clientela.

Ressalte-se que, durante a década de 1960 ocorreu uma redistribuição de renda que beneficiou os estratos mais elevados e as classes médias

<sup>4</sup> BNH Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.

<sup>5</sup> Banco Nacional de Habitação (BNH), Carteira de Operações de Natureza Social (cos-020), Serviço de Estatística e Informações. Rio, 1975.

urbanas, em detrimento das classes populares assalariadas, conforme mostrado em numerosos estudos.<sup>6</sup>

Essa redistribuição teve origem na política salarial que, acarretando a queda dos salários mínimos reais, permitiu a melhor remuneração em favor dos grupos médios emergentes, principalmente a alta classe média.<sup>7</sup> Dados sobre o antigo Estado da Guanabara mostram que o salário mínimo real de 1974 era 30% inferior ao de 1961.<sup>8</sup>

Como, nos primeiros anos de atuação do BNH, a clientela das Cohabs era formada basicamente por famílias com rendas mensais muito baixas, a deterioração do salário mínimo comprometia a capacidade de pagamento desses mutuários. Vale lembrar, por outro lado, que, em Estados importantes, como o Rio de Janeiro, parte expressiva dos primeiros adquirentes de casas populares era oriunda de favelas, muitos dos quais não possuíam rendimentos fixos e constantes.

Refletindo a política salarial, elevou-se substancialmente o custo da chamada “ração essencial mínima”,<sup>9</sup> conforme se pode ver na Tabela 7. Em

<sup>6</sup> Sobre o problema da concentração de renda na década de 1960, ver: Tavares, M. da C. – *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*; ensaios sobre economia brasileira. Rio, Zahar, 6.º ed., 1977. 263 pp. Hoffmann, R. e Duarte, J. C. – “A distribuição de renda no Brasil”. in *Revista de Administração de Empresas*. Rio, 12(2), pp. 4666, abril-junho de 1972. Hoffmann, R. – *Considerações sobre a evolução recente de distribuição da renda no Brasil*. Piracicaba, Escola Superior de Agricultura “LUIS de Queirós”, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, 1973. Serra, J. – *El “milagro económico brasileiro”; irrealidad o mito?* Buenos Aires, Ed. Periferia S.R.L., 1972, 101 pp.

<sup>7</sup> Singer, P. I. – *O “milagre brasileiro”: causas e consequências*. São Paulo, Cebrap, 1975, 47 pp. Segundo Singer o arrocho salarial para as camadas de baixa renda não impediu, mas pelo contrário ajudou a elevar o nível de remuneração dos assalariados de qualificação mais escassa, “pois na medida em que a folha de pagamento das empresas era aliviada pelo menor custo da massa de trabalhadores nãoqualificados sobrava mais recursos para pagar aos qualificados, especializados, técnicos de nível médio e superior, gerentes e administradores etc. O pagamento maior a essas categorias se impunha por outro lado, à medida que a importação de tecnologias criadas em economias mais adiantadas expande a demanda por esse tipo de força de trabalho”; (*Ibid.*, pp. 35-36).

<sup>8</sup> Azevedo, S. de *A política habitacional para as classes de baixa renda*. Rio, 1975, p. 66, tese (mestrado) IUPERJ.

<sup>9</sup> A “ração essencial mínima” foi definida pelo Decreto-lei nº 399 de 30 de abril de 1938 como a quantidade mínima mensal de alimentos que um trabalhador adulto necessita consumir para poder trabalhar normalmente.

dezembro de 1970 eram necessárias 103 horas e 19 minutos de trabalho para adquiri-la; em 1974, em igual período, 157 horas e 59 minutos.

*Tabela 7. Evolução das horas de trabalho para aquisição da ração essencial mínima – dec. lei 399, de 30 de abril de 1938*

Ano	Horas trabalhadas
Dezembro de 1970	103h19m
Dezembro de 1971	113h25m
Dezembro de 1972	132h05m
Dezembro de 1973	158h42m
Dezembro de 1974*	157h59m

Fonte: DIEESE; informe estatístico. São Paulo, janeiro de 1975.

\*Novembro de 1974. 170 horas – situação antes do abono de emergência.

A perda do poder de compra do salário mínimo nesse período levou as famílias de baixa renda a ampliarem o tempo dedicado ao trabalho e a incorporarem a ele outros membros do grupo familiar – mulheres e filhos menores – e, por último, a suprimirem do consumo o que não era estritamente essencial à sobrevivência. Assim, não surpreende o expediente do abandono de imóveis ou da inadimplência.

No período analisado, o motivo fundamental alegado pelo mutuário para o não pagamento foi sempre a dificuldade econômica. A imprensa da época é rica nesses relatos. Reclamava-se, principalmente, da correção monetária, vista como a grande culpada pelos males que afligiam os compradores das casas populares conforme se pode depreender do texto abaixo:

Recife – mais de 70% dos 20 mil moradores do Jardim Brasil, um dos quatro conjuntos residenciais de Olinda, construídos pelo Banco Nacional da Habitação, o abandonaram, para fugir da correção monetária – superior a 400% em 4 anos – e da falta de esgoto, calçamento, transporte, farmácia e supermercado. Uma prestação de Cr\$ 107,00 em 1970 passa este ano para Cr\$ 431,00. Quando a correção monetária começou a tornar as prestações proibitivas para a grande maioria dos proprietários, o Jardim Brasil foi abandonado. (...) Muitas casas desocupadas foram então invadidas por desabrigados das regiões ribeirinhas de Olinda e Municípios próximos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> “Moradores abandonam em Olinda conjunto no BNH”, *in do Brasil*. Rio, 8 de abril de 1974, p. 3, 1. cad. c. 3.

Era comum o abandono puro e simples das moradias ou a suspensão dos pagamentos das prestações à espera do despejo judicial. Como esses fatos ocorreram em larga escala, muitas famílias chegaram a morar alguns anos “de graça” até que as Cohabs recuperassem as casas por meio de ações legais, ou chegassem a uma negociação das dívidas com os mesmos mutuários. Essa situação, via de regra, acarretava a rápida depreciação das moradias, seja por abandono, ocupação legal ou desleixo do mutuário inadimplente, que passava a não se considerar mais proprietário do imóvel.

Porto Alegre – D. Juliana tem 46 anos, um marido que ganha Cr\$ 511,00 mensais, três filhos e uma dor na coluna que às vezes a impede de costurar à máquina. Ela pode ficar sem ter onde morar em breve: sua família é uma das 400 que vão ser executadas judicialmente porque não pagaram as prestações das casas de madeira compradas na Vila Estrutural, no Bairro Alto Petrópolis, nesta capital. Das 522 famílias que ali moram, apenas 122 continuam pagando as prestações em dia. As outras suspenderam os pagamentos de quatro anos para cá ou, simplesmente, abandonaram a Vila, porque achavam que o aumento mensal das prestações não era justificado. Cora o tempo, e sem cuidados, as casas foram mofando e até perdendo pedaços. (...) <sup>11</sup> (grifo nosso).

Evidentemente, o problema inicial era o aumento das prestações habitacionais acima dos reajustes salariais, que acarretava em pouco tempo a insolvência de parcela considerável dos moradores dos conjuntos populares. Apesar do regime autoritário da época, que tendia fazer vista grossa a tais reclamos, a questão não passou despercebida aos políticos de oposição de penetração popular.

Belo Horizonte – O deputado Sérgio Ferrara (MDB) vai ocupar a Tribuna da Assembleia Legislativa, nos próximos dias, a fim de responder ao delegado do BNH, argumentando que muito mais grave do que o atraso de pagamento de prestações é o problema social existente. Muitos mutuários deixam de pagar precisamente porque seus salários não tiveram o reajuste necessário para acompanhar a

<sup>11</sup> “Despejo em vila atinge 400 famílias em Porto Alegre”, *in Jornal do Brasil*. Rio, 28 de julho de 1974, p. 20, 1. cad. c. 1.

correção monetária do BNH. Assim são vítimas de uma política salarial e financeira implantada pelos governos.<sup>12</sup>

Em relação aos mutuários egressos de favelas, em piores condições econômicas que os demais, muitas vezes o desespero tinha cedido lugar ao desalento e à apatia, visto que o BNH se mostrava inflexível em sua política e insensível aos reclamos populares.

Rio de Janeiro – Os moradores dos 3.280 apartamentos do Conjunto Habitacional D. Pedro I, no Realengo, Rio de Janeiro, costumam dizer que até depois de mortos terão que descer do céu mensalmente para pagar as prestações do BNH se quiserem saldar a dívida de 25 anos, agora dobrada ou triplicada, dependendo do atraso no pagamento. Mas a maioria, por não ter condições de pagar, resolveu que o melhor é esquecer as contas e ir comendo vivendo enquanto pode e a frase de um deles resume o pensamento de muitos: “A verdade é que a gente não pode pagar porque dinheiro mal dá para comer. Eles puseram a gente aqui. Se tirar, vão ter que botar em outro lugar, porque foram eles que começaram essa história.”<sup>13</sup>

Aliadas ao problema fundamental, de natureza econômica, outras causas concorreram para agravar o problema de inadimplência do “Mercado Popular” nesse período. Entre elas destacam-se:

- a) Expectativa por parte do trabalhador de um comportamento paternalista do Estado.<sup>14</sup>
- b) Incompreensão dos mecanismos de reajustamento das prestações e do saldo devedor, o que lhe dá a sensação de estar sendo enganado.
- c) Pressão de grupo, quando grande parte dos mutuários deixa de pagar as prestações e aparentemente nada acontece. Como se mencionou anteriormente, devido ao grande número de execuções a serem efetuadas, o processo judicial nessa época era extremamente demorado.

<sup>12</sup> “Delegado do BNH em Minas diz que mutuário em atraso deve ser despejado mesmo”, in *Jornal do Brasil*. Rio, 2 de abril de 1975, p. 12, 1 cad. c. 2 e 3.

<sup>13</sup> *Opinião* de 1.º de agosto de 1975.

<sup>14</sup> Rodrigues, L. M. – *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. S. Paulo, Difel, 1966, 222 pp.

- d) A má qualidade, em geral, das construções dos conjuntos habitacionais e a falta de infraestrutura (rede de água, luz e esgoto) adequadas lhes fornecem a convicção de que a habitação não vale o que está sendo exigido.

Em relação ao problema de qualidade de construção e falta de infraestrutura básica nos conjuntos das Cohabs, eram inúmeras as queixas.

De único bem patrimonial das famílias de baixa renda, as unidades residenciais da Cohab passaram a ser mais um bem de consumo, que perece em pouco tempo, por desleixo de construção. (...) A rápida deterioração dos imóveis (...) e a falta de serviços comunitários são os temas mais frequentes das reclamações que se ouvem dos adquirentes.<sup>15</sup>

Entretanto, as autoridades habitacionais faziam “ouvidos de mercador”. Quase sempre que interpeladas sobre o assunto negavam responsabilidades sobre as precárias condições de muitos dos conjuntos Cohabs, conforme se pode notar de diversas declarações à imprensa.

Porto Alegre – Quanto à qualidade do material – acrescentou o presidente do BNH a responsabilidade é de quem contrata. É a Cohab, o Demhab, aqui no Sul, as cooperativas; eles contratam. O Banco Nacional da Habitação não tem organização para fiscalizar tijolo. O presidente do BNH ressalta que a entidade não tem responsabilidade alguma no caso do material utilizado nas construções.<sup>16</sup>

Belo Horizonte – O presidente do Banco Nacional da Habitação, Sr. Mauricio Schulmann, declarou ontem nesta Capital que seria necessário mudar a Constituição do país, caso se quisesse atribuir ao BNH a função de avaliar a qualidade dos projetos habitacionais que financia e de fiscalizar a sua execução.<sup>17</sup>

Rio de Janeiro – Uma das mais sérias denúncias feitas contra o Banco Nacional da Habitação diz respeito à péssima qualidade do material usado na construção de muitos conjuntos. Mas o presidente do banco, Maurício Schulmann, assume sua defesa: o BNH não tem responsabilidade quanto à qualidade das obras que financia.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> “Construtoras atrasam entrega de casas da Cohab”, in *Jornal do Brasil*. Rio, 7 de julho de 1974, p. 18 1. Cad.

<sup>16</sup> “BNH desmente dificuldades”, in *Estado de São Paulo*. S. Paulo, 13 de julho de 1974.

<sup>17</sup> “BNH financia novos programas urbanos nos estados do Sul”, in *Jornal do Brasil*, Rio, 30 de julho de 1975, p. 19.

<sup>18</sup> *Opinião* de 1.º de agosto de 1975.

As alegações do BNH, para não assumir, ou minimizar sua responsabilidade sobre a qualidade do material utilizado e condições de construção dos conjuntos populares, encobriam, na verdade, uma problemática mais complexa, que era o desempenho sofrível das Cohabs. Com moral baixo, com recursos humanos e financeiros escassos, não raro com débitos atrasados junto às construtoras privadas, as companhias eram impotentes para assegurar e exigir, junto aos contratados, o bom andamento das obras.

### O REVIGORAMENTO DAS COHABS

Menos de seis anos após terem ocorrido tais eventos, a situação de crise que afligia as Cohabs foi completamente revertida. A inadimplência, com mais de três meses de atraso, reduziu-se a 12,6%<sup>19</sup> e quase todas as companhias começavam a apresentar um saudável desempenho econômico-financeiro, apesar de as realizações continuarem aquém das metas programadas.<sup>20</sup> Presenciava-se um recrudescimento das atividades das Companhias Habitacionais, tendo o presidente do BNH declarado que, em 1977, pela primeira vez na década de 1970, o número de unidades financiadas no mercado popular superou as do mercado médio.<sup>21</sup>

Pode-se dizer que, em comparação com as etapas analisadas anteriormente, os últimos anos foram de grande dinamismo. Financiaram-se, entre 1975-1980, 749.911 casas populares, correspondendo a 74,6% da produção do banco durante toda a sua existência, de acordo com os dados da Tabela 8.

Em vista das modificações substanciais do desempenho das Cohabs a partir de 1975, cabe indagar o que permitiu, em curto intervalo de tempo, a transformação tão drástica do mercado de habitação popular.

Na verdade, ocorreu uma conjugação de fatores que tornou possível essa mudança. O mais importante parece ter sido a tendência das Cohabs para privilegiarem as faixas mais altas do mercado popular (três a cinco

<sup>19</sup> Banco Nacional da Habitação, *op. cit.*, p. 81.

<sup>20</sup> 2 milhões de habitações no período 1973-1980. Ver: Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, Planhap; objetivos e normas de execução. Rio, 1973, 195 pp.

<sup>21</sup> Discurso pronunciado por Maurício Schulmann no “Simpósio de Barateamento da Construção Habitacional” patrocinado pelo mai, Salvador, março-abril de 1978.

salários).<sup>22</sup> A ampliação de seu mercado potencial para as famílias de até cinco salários, numa época em que as Cohabs apresentavam ainda, sérios problemas de inadimplência, teria sido pensada como uma saída para a crise. Por outro lado, essa estratégia parece ter sido facilitada pelo próprio comportamento do mercado imobiliário nos últimos anos.

Tabela 8.

*Unidades financiadas para o mercado popular\* e por diferentes períodos*

Anos	Unidades	%
1964-1969	178.227	17,7
1970-1974	76.746	7,7
1975-1980	749.911	74,6
Total	1.004.884	100,0

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.

\*Conjuntos Cohabs, e residências construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.

A especulação imobiliária recente, que atingiu especialmente as grandes metrópoles e cidades médias, acarretando expressivo aumento dos preços de imóveis e elevação de aluguéis, fez com que consideráveis setores da baixa classe média passassem a ter nos conjuntos Cohabs uma alternativa para a solução de seus problemas habitacionais. O fato dessas Companhias não visarem lucro, possuem uma baixa taxa de juros e terem parte da construção subsidiada pelas prefeituras (infraestrutura e/ou terrenos) colocou suas casas em situação privilegiada no mercado imobiliário. Atualmente, é comum que casas do tipo Cohabs sejam alugadas por valor superior ao de suas prestações e que ocorra cobrança de ágios

<sup>22</sup> Conforme entrevistas realizadas com técnicos do BNH e diversas Cohabs (Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo) pelos autores. Dados recentes levantados pela Fundação João Pinheiro em Minas Gerais e Rio Grande do Norte (Natal), apresentadas mais adiante, confirmam essa tendência. No referente a esse assunto, ver também:

Azevedo, S. de e Silva, E. F. “Atuação empresarial no mercado de habitação popular: um estudo de caso”. *Fundação IP*; análise e conjuntura, Belo Horizonte, 8 (8), pp. 2-10, agosto de 1978.

Minas Gerais. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. A política habitacional para as classes de baixa renda: Cohab – Companhia Habitacional de Minas Gerais, *in A cidade face ao desenvolvimento*. Belo Horizonte, 1978, item 2.3, pp. 155-69.

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano. *A experiência de Amarante*; a implantação de um novo programa de lotes urbanizados. Belo Horizonte, 1979, 150 pp.

significativos na transferência de financiamento.<sup>23</sup> Assim, a figura do inadimplente praticamente desaparece, pois, caso um mutuário tenha dificuldade de arcar com os encargos de compra, pode repassar o imóvel obtendo lucro através de ágio, ou simplesmente alugá-lo por quantia superior à prestação mensal.

Desse modo, a “melhoria” de desempenho das Cohabs, em relação aos anos iniciais do BNH, pode ser explicada através de dois processos distintos, mas concomitantes. O primeiro se refere aos novos conjuntos, onde se privilegiam os postulantes na faixa salarial entre três e cinco salários mínimos; o segundo diz respeito à recompra de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira.<sup>24</sup>

Em razão disso, como se mostrará adiante em relação aos conjuntos de Natal e Belo Horizonte,<sup>25</sup> a tendência é a clientela da Cohab ser, cada vez mais, formada por empregados do terciário especializados (bancários, vendedores, funcionários públicos etc.) e operários qualificados.

Ressalta-se, também, a posição do governo federal nos últimos anos, que se tem pautado por conceder índices de correção monetária não só inferiores ao custo de vida, mas, inclusive, menores que a elevação do salário mínimo. Isso torna, com o passar do tempo, a casa Cohab cada vez mais competitiva. Parece que a defasagem real ocorrida em 1973 entre aumento de

<sup>23</sup> Para grande parte dos conjuntos no Sul de Minas o ágio de transferência estava por volta de 15 mil cruzeiros em 1977 (Azevedo, S. de – “A situação habitacional do Sul de Minas: um diagnóstico preliminar”. *Fundação .JP*; análise e conjuntura, Belo Horizonte 7 (5), pp. 1420, maio de 1977). Por outro lado, informações colhidas em Natal (janeiro de 1979) indicam que, em média, para os conjuntos Potegi Panorama, Igapó e Cidade Esperança o ágio seria de 20 mil cruzeiros; para o Jequi, seria 100 mil cruzeiros (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*, nota 104). Entrevistas realizadas pelos autores junto às Cohabs da Bahia e Espírito Santo indicaram que a “Compra das Chaves” oscilava entre 80 mil e 100 mil cruzeiros.

<sup>24</sup> Esses novos mutuários se encontram na faixa superior do mercado popular (três a cinco salários) ou mesmo acima deste limite, pois não se estabeleceram na prática mecanismos que rejeitem candidatos com renda familiar mensal acima de cinco salários mínimos. Isso pode ser observado pelos autores através de entrevistas com funcionários do BNH e de várias Companhias Habitacionais.

<sup>25</sup> Sobre Belo Horizonte ver também: Flávio Saliba – “Pesquisa socioeconômica”, realizada nos conjuntos Cohab de Belo Horizonte, 1975, para fins de preparação de tese de doutoramento. Em relação a Natal ver: Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*, p. 32.

custo de vida, por um lado, e correção monetária e salário mínimo, por outro, acelerou nos anos subsequentes esse processo. Naquela época, ainda que os assalariados e depositantes de caderneta de poupança tenham sido prejudicados, os compradores de casa própria foram beneficiados, pois suas prestações aumentaram menos que o custo de vida e a alta dos aluguéis.<sup>26</sup>

Embora de menor importância para explicar a atual situação financeira das Cohabs, não seria justo deixar de frisar a ocorrência de melhorias em muitas das “atividades técnicas”. A seleção dos mutuários passou a ser mais rigorosa quanto à declaração de rendimentos. Hoje aceitam-se somente comprovantes oficiais (carteira de trabalho ou declaração de empregador), abolindo-se práticas anteriores, pelas quais, por exemplo, a vizinha ou freguesa de uma costureira poderia comprovar sua renda. Entretanto, esse mecanismo tem efeitos ambíguos, pois, se de uma parte dá às companhias maiores garantias, de outra, reforça a tendência excludente de trabalhadores de menor nível de renda e estabilidade de emprego, além de não considerar as rendas variáveis ou extraordinárias, que tendem a constituir parcela significativa da renda de famílias pobres. Do mesmo modo, houve também avanço em relação à localização de conjuntos, na qualidade das obras e na atenção a serviços de infraestrutura.

*Tabela 9.*  
*Condições de financiamento para o mercado popular a partir de 1974*

Valor unitário do empréstimo (UPC) Limite superior de classe	Condições anteriores		Condições atuais	
	Taxa de juros % a.a.	Prazo (anos)	Taxa de juros % a.a.	Prazo (anos)
120	4	20	1	25
160	5	20	2	25
200	6	20	3	25

Fonte: Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro. *BNH: avaliação e perspectiva*. Rio, 1974, p.61.

Entre as medidas normativas que a partir de 1974 ajudaram a inverter a curva descendente por que vinham passando as Cobabs, vale citar ainda o aumento dos prazos para a amortização das dívidas, a diminuição considerável das taxas de juros e o Decreto-lei n.º 1.358, de 12 de novembro

<sup>26</sup> A crítica dos índices oficiais de inflação do ano de 1973 foi realizada principalmente por técnicos do Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos (DIFESE).

de 1974, que premiava com incentivos financeiros os mutuários “em dia” com suas prestações. A Tabela 9 permite a comparação das condições de financiamento do Mercado Popular antes e depois de 1974.

### A SITUAÇÃO ATUAL DO MERCADO DE HABITAÇÃO POPULAR

Como foi visto, as medidas políticas adotadas pelo BNH, aliadas às peculiaridades da crise habitacional dos últimos anos, tornaram o desempenho das Cohabs extremamente favorável do ponto de vista técnico (Tabela 10).

Tabela 10.

*Índices e dados básicos das companhias habitacionais (Cohabs) 1973-1978*

<i>Índices e dados básicos</i>	<i>Dez/1973</i>	<i>Set/1978</i>
Índice de desocupação	6,7%	0,3%
Nº de “conjuntos-problema”	90	5
Nº de habitações integrantes dos “conjuntos-problemas”	15.357	429
Índice de inadimplência dos mutuários	36,3%	12,6%
Fonte: Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro. <i>Ação da área de programas de natureza social</i> . Rio, 1979, p.42.		

Entre 1973 e 1978 o índice de desocupação praticamente desapareceu (0,3%), o número de “conjuntos-problema”<sup>27</sup> reduziu-se drasticamente (de 90 para 5), e a inadimplência (atraso de mais de três prestações) caiu de 36,3% em 1973 para apenas 12,6% em 1978. Na verdade, este último índice poderia ser ainda menor se não fosse a elevada inadimplência (65%) apresentada pela Companhia do Estado do Rio de Janeiro (Cohab, RJ). Essa companhia apresenta, até certo ponto, situação ímpar entre os agentes do mercado popular, pois grande número de unidades habitacionais foi destinado, por decisão governamental, a famílias removidas compulsoriamente de favelas, e, por conseguinte, com renda média inferior à de mutuários normais.

O baixo índice de desocupação (0,3%) confirma a forte demanda por casas populares. Em vista das vantagens comparativas dessas habitações no mercado, muitos consideram sua aquisição um prêmio de loteria. Como a procura supera em muito a oferta e não pode haver um equilíbrio natural de

<sup>27</sup> O BNH considera “conjunto-problema” aquele em que grande número de mutuários se acham com mais de três prestações em atraso.

mercado, pois os preços de venda são controlados, surgem condições para práticas de favoritismo e tráfico de influência. Presencia-se hoje em algumas Cohabs o renascimento de um novo clientelismo, onde conhecer um alto funcionário do Sistema Financeiro de Habitação ou possuir cartão de político influente passa a ser trunfo importante para alcançar a casa própria. Assiste-se a uma verdadeira ironia da história: o BNH, que, no início de sua trajetória, fez das diretrizes técnicas seu “cavalo de batalha” para criticar a política habitacional anterior a 1964, corre o perigo de repetir em novo estilo alguns dos comportamentos que caracterizaram a Fundação da Casa Popular e os antigos Institutos de Previdência. Assim, apesar dos progressos técnicos, e de as Cohabs terem resolvido seus problemas financeiros, o “preço pago” pode ser considerado bastante alto. Além do risco de um novo surto de clientelismo,<sup>28</sup> os setores de menor renda do mercado popular, de um a três salários mínimos, que um dia foram a razão da própria existência dessas instituições, encontram-se cada vez mais preteridos nos programas tradicionais.

Pode-se inferir que a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), através da RC n.º 18/75, já refletia, por parte das autoridades habitacionais, a consciência desse dilema e da necessidade de se oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro da Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das Cohabs.

A implantação do Profilurb tinha como meta ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), notadamente no que se refere às populações mais carentes, ou de inserção débil no mercado formal de trabalho.

Pretendia-se com essa iniciativa, fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais.

Uma das ideias centrais do Programa era evitar o processo de favelamento, sem condições mínimas de saneamento, que caracteriza historicamente os rápidos processos de urbanização nas cidades médias e

<sup>28</sup> Embora não haja ainda dados empíricos que demonstrem o início de um novo surto de clientelismo, os autores observaram indícios desse processo, através de visitas efetuadas a novos conjuntos habitacionais de diversas Cohabs.

metrópoles brasileiras. Apesar da originalidade do Programa e da inegável importância de seus objetivos, decorridos mais de cinco anos de seu desencadeamento, os resultados quantitativos são ainda relativamente modestos diante das potencialidades. Até o final de 1980 tinham sido financiados 42.904 lotes,<sup>29</sup> sendo que apenas alguns projetos se encontram completamente concluídos.

Por outro lado, constata-se que o programa não tem logrado motivar de maneira marcante as Cohabs, ocorrendo, inclusive, casos em que terrenos adquiridos com finalidade de implantação de “lotes urbanizados” terminaram por se transformar em projetos de construção de casas tradicionais.<sup>30</sup>

Várias questões têm sido apontadas como entraves a um maior dinamismo do Profilurb. Algumas enfatizam as condições financeiras desfavoráveis frente aos projetos tradicionais, já que inicialmente o prazo de financiamento era de apenas 15 anos, fazendo com que, na prática, as prestações dos lotes se aproximassem às das casas prontas, que possuem uma carência de 25 anos. Outras dizem respeito à insegurança das Cohabs diante de um programa novo, possivelmente envolvendo aspectos administrativos mais complexos e que as colocavam novamente em face de uma população que já apresentara sérios problemas de inadimplência. Fala-se ainda da resistência do poder municipal para iniciativas identificadas como “favelas organizadas” e que, portanto, ofereciam menores dividendos políticos que programas sociais tradicionais. Além destes, poderiam ser enumerados outros constrangimentos, como o custo excessivo das obras de infraestrutura e a alta taxa de administração do Sistema Financeiro de Habitação, decorrentes de um número excessivo de “serviços sociais” ou de apoio comunitário planejado.

Apesar dos desafios que se antepõem ao Profilurb, seus objetivos iniciais, longe de perderem importância, exigem mais atenção, em vista da crescente urbanização do país e da demanda habitacional “insolvente” das faixas de menor renda. Um documento de circulação interna do BNH resume de maneira clara os objetivos e alcance do Programa, segundo os seus formuladores:

---

<sup>29</sup>Banco Nacional da Habitação, Departamento de Planejamento e Coordenação, (Dplan). Rio, 1981.

<sup>30</sup> Isso ocorreu, por exemplo, na cidade de Muriaé, Minas Gerais, onde uma experiência pensada inicialmente como Profilurb, evoluiu para a forma de construção de casas prontas de um cômodo.

- a) o resultado final deve visar à produção de lotes que serão transferidos a famílias pobres;
- b) o Profilurb é fundamentalmente um Programa de melhoria nas condições de moradia das famílias pobres;
- c) o Profilurb não se destina à remoção de favelas.<sup>31</sup>

Apesar dessa “carta de princípios”, em alguns casos o Programa tomou sido usado para remoção de favelados, como, por exemplo, no conjunto Boa Vista (Espírito Santo) ou em Amaranto (Rio Grande do Norte), referentemente a uma parcela de seus moradores provenientes de uma área desapropriada, denominada “Encosta”. Isso, no entanto, não invalida a observação de que o Profilurb, pelo menos em sua forma clássica, não parece ser um instrumento para remoção de favelas, que se caracterizam pela ocupação nãocontrolada de espaços urbanos estrategicamente situados em relação a transporte, emprego e equipamentos comunitários de educação, saúde e lazer. Ainda que o saneamento básico dessas áreas seja frequentemente precário, dificilmente seus moradores prefeririam mudar-se para um “lote saneado” situado na periferia, sem tais economias externas.

Embora não tenham alcançado ressonância, algumas iniciativas do Profilurb de autoconstrução em lotes urbanizados mostraram-se alentadoras<sup>32</sup>

Dentre essas, vale ressaltar a realizada em Amaranto, Natal. Deflagrada em 1977, consistiu numa combinação feliz do Profilurb clássico, com o então programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria (Ficam). Com isso, aparentemente, logrou-se manter intactos os objetivos básicos do Profilurb – atingir os setores populares mais carentes, e flexibilidade no modo e tipo de construção –, evitando-se, por outro lado, as dimensões mais vulneráveis do Programa estigmatizadas sob a forma de expressões como “favela urbanizada”, “venda de latrinas”, e outras.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro. *Profilurb; Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados*. Rio, [s/d]. Documento interno.

<sup>32</sup> Nesse sentido deve-se mencionar a implantação do Profilurb de Boa Vista em Vila Velha (1977-1978) no Espírito Santo, onde se logrou êxito parcial na coordenação institucional da autoconstrução por “mutirão”.

<sup>33</sup> Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*

## PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR

A análise realizada até aqui privilegiou características internas ligadas à concepção, planejamento, execução e suporte institucional da política de habitação popular. Entretanto, o trabalho apresentar-se-ia parcial se não tentasse explorar, ainda que impressionisticamente, a importância de condicionantes externos no desempenho dessa política.

Trata-se de refletir sobre o papel da política habitacional dentro da estratégia de desenvolvimento. Como ocorre essa inserção? Qual a sua relação com o sistema político? Diferentes conjunturas políticas influem na performance dos investimentos habitacionais para as classes de baixa renda?

Nesse sentido, uma das primeiras tentações (aliás comum a muitas avaliações recentes de políticas públicas) seria procurar a relação porventura existente entre o regime autoritário e a política de habitação popular. Haveria, por exemplo, uma associação direta entre autoritarismo e baixa prioridade para habitação popular?

Apesar de estimulante para maior reflexão sobre o tema, uma hipótese como essa apresenta inúmeros óbices metodológicos para ser testada.

Uma alternativa seria analisar as políticas habitacionais de países com diferentes sistemas políticos. Isso, no entanto, tornaria necessário controlar tantas variáveis (diferentes graus de desenvolvimento, população, importância relativa da construção civil etc.) que inviabilizaria a análise.

Outra estratégia poderia ser uma comparação de corte longitudinal entre, por exemplo, o regime liberal de 1945-1964 e o regime autoritário pós 1964. Entretanto, aqui também seria difícil a obtenção das informações adequadas. As especificidades do sistema econômico, os diferentes graus de urbanização e o papel desempenhado pelo setor público e a iniciativa privada nos dois períodos, entre outras variáveis, tornam problemático avaliar a importância dos diferentes sistemas políticos nos investimentos em habitações populares.

Por outro lado, em se tratando da trajetória recente da política de habitação popular, pode-se constatar que, em determinados períodos, ocorreram diferenças significativas no tratamento dado ao tema pelas autoridades governamentais. Caberia, então, discutir a importância de diferentes conjunturas políticas (nestes últimos 17 anos de regime autoritário) nos investimentos para construção de casas populares.

Sugere-se como hipótese que, a partir de 1964, os períodos de maiores investimentos habitacionais para as classes de baixa renda são aqueles em que o governo procura uma base mais ampla de legitimação política, através de respaldo popular.

No período inicial do BNH, o objetivo principal parece ter sido sensibilizar as classes populares e favorecer sua reconciliação com o “governo revolucionário”. A carta de Sandra Cavalcanti<sup>34</sup>, citada anteriormente, ao então marechal Castelo Branco retrata bem essa intenção.

Ressalte-se que, entre 1964 e 1969, fase de implantação e expansão das Cohabs, os investimentos não deixavam de crescer, passando de 8.610 para 51.146 unidades, respectivamente (Tabela 11).

*Tabela 11. Empréstimos aprovados pela carteira de operação social – COS – do BNH, \* segundo o ano da construção 1964-80*

Ano	Unidades	Índices
1964	8.618	0,15
1965	14.716	0,25
1966	11.299	0,20
1967	41.333	0,72
1968	44.516	0,77
1969	57.746	1,00
1970	21.846	0,38
1971	17.951	0,31
1972	11.961	0,21
1973	17.157	0,30
1974	7.831	0,14
1975	44.584	0,77
1976	90.215	1,56
1977	97.352	1,69
1978	183.268	3,17
1979	134.609	2,33
1980	199.883	3,46

Fonte: BNH, Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981.

\* Conjuntos Cohabs, e residências construídas diretamente pelo BNH para a população de baixa renda.

Obs.: Índice base 1969.

<sup>34</sup> Ver a respeito: Souza, B. G. V. de, *O BNH e a política de governo*. Belo Horizonte, 1974, pp. 157. Tese (mestrado) – UFMG. FAFICH. DCP.

Outro período de retomada de investimentos ocorre a partir de 1975, coincidindo com o início da política de “distensão”, sendo financiadas 44.584 unidades habitacionais, quase sete vezes o número de casas financiadas no ano anterior.

Seria esse incremento na época uma das respostas do governo à derrota eleitoral sofrida em 1974, ou seja, uma forma de melhorar sua imagem frente às classes de baixa renda? Embora exija uma pesquisa detalhada, esta é uma indagação que não pode ser descartada *a priori*.

Por fim, vale lembrar que, atualmente, quando o presidente Figueiredo procura ampliar sua base de sustentação popular, seus correligionários no Congresso Nacional apontam como principais realizações de política social do governo duas questões vinculadas à habitação: 1) o fim da denúncia vazia; 2) prioridade para a construção de casas populares.

Uma possível explicação teórica da hipótese proposta – maiores investimentos em habitação popular em períodos em que o governo procura mais respaldo popular – seria o papel estratégico que, para muitas pessoas (inclusive autoridades governamentais), desempenha a propriedade habitacional. Segundo essa concepção, a compra da casa própria é demanda prioritária das classes trabalhadoras, capaz de levá-las a apoiar politicamente quem lhes permitisse o acesso a esse bem ou de, pelo menos, tornar sua oposição mais “construtiva e responsável”. Vale lembrar que esse modo de encarar o tema é antigo, encontrando-se difundido entre alguns legisladores da Europa Ocidental desde o final do século passado. Ressalte-se ainda, a título de ilustração, que essa visão do problema é compartilhada pelo ex-ministro Roberto Campos, um dos primeiros mentores do sistema pós 1964.

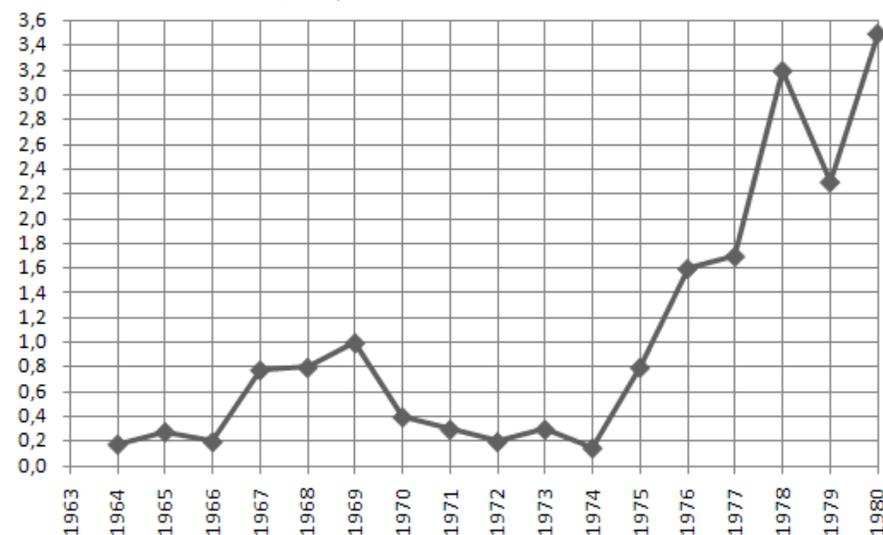
A solução do problema pela casa própria (...) contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.<sup>35</sup>

Se a relação proposta anteriormente necessita ainda, para ser comprovada, de outras evidências empíricas e de estudos mais pormenorizados, maiores são as dúvidas no referente à hipótese inversa, ou seja, uma possível associação entre o período de mais baixa mobilização e

<sup>35</sup> Citado em: Andrade, L. A. G. de – “Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política”. *Estudos Cebrap*, S. Paulo (18), p. 117.

apelo popular por parte do Estado (1970-1974 – governo Médici) e menor prioridade para a habitação de interesse social (Gráfico 1).

Gráfico I. Índice de empréstimos aprovados pela carteira de operação social. COS do BNH – 1964-1980



Os financiamentos que em 1969 foram de 57.746 unidades habitacionais, caem bruscamente em 1970 para 21.846 casas.

Durante o período de 1970 a 1974 os recursos para habitação popular não deixam de decrescer, alcançando nesse último ano o menor financiamento da história do BNH, ou seja, apenas 7.831 casas. Vale lembrar que nem o chamado “milagre brasileiro” foi capaz de inverter a curva descendente do mercado de habitação popular.

Vimos nas seções anteriores que a insolvente situação do mercado popular em 1970 era decorrente do fracasso da atuação em moldes empresariais das Cohabs para uma clientela na faixa de um a três salários mínimos. Dessa maneira, não se pode imputar à conjuntura política o “insucesso” dessa estratégia. Entretanto, é possível que a resposta a esse problema fosse diferente, no período 1970-1974, caso houvesse um interessado em angariar na época maior respaldo popular.

A nível hipotético poder-se-ia supor que, caso os setores populares fossem importantes como elementos de legitimação política, talvez não houvesse uma diminuição tão drástica de investimento em construções populares. Pode ser também que a estratégia de privilegiar a faixa superior do mercado popular, levada a efeito a partir de 1975, tivesse sido iniciada alguns anos antes. É possível, do mesmo modo, que o Profilurb conhecesse uma trajetória mais marcante.

Uma vez feitas as considerações anteriores, cabe indagar, dentro do quadro analisado, quais seriam as perspectivas da política de habitação popular em um futuro imediato. Os dados apresentados anteriormente mostram que, nos últimos três anos, os investimentos públicos em habitação popular cresceram consideravelmente em relação ao desempenho anterior do BNH. Por outro lado, pelas diversas declarações do atual governo, há a expectativa de que essa tendência não só continue, mas até se fortaleça. O discurso dos atuais dirigentes inegavelmente procura recuperar e legitimar os objetivos de cunho social que levaram à criação do BNH. Inclusive, algumas medidas concretas, como a volta da “Tabela Price”<sup>36</sup> foram tomadas para ajudar os mutuários de baixa renda.

Além da reincorporação do “Sistema Price”, as novas autoridades habitacionais mostraram também interesse em revitalizar o Profilurb e o Ficam (Financiamento para Construção Ampliação e Melhoria), que são programas capazes de atingir setores anais carentes do mercado popular. Entretanto, a programação fundamental da nova gestão parece que vai apoiar-se fundamentalmente nos programas tradicionais das Cohabs. Inclusive, a dinamização destes conjuntos, com a construção de 1 milhão de habitações por ano, foi acenada para os empreiteiros como uma possível compensação pela perda de dinamismo do mercado médio.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Por esse sistema, as prestações iniciais são substancialmente menores. Ora, como o reajustamento anual da prestação é uniforme para todos e o prazo de compra do imóvel é fixo, o sistema de amortização mais benéfico é aquele que apresenta um menor ônus inicial para o comprador. Para uma discussão detalhada sobre sistemas de amortização, ver o capítulo IV.

<sup>37</sup> É interessante notar que mesmo empresários da construção civil simpáticos ao programa do governo para o setor consideraram que a construção anual de 1 milhão de novas casas populares é uma meta por demais pretensiosa. Ver a respeito: “Construtores pedem apoio para o mercado de aluguéis de Livia Ferrari”, in *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 de fevereiro de 1979, p. 3.1, cad. c. 2, 3 e 4.

O que significa essa estratégia em termos sociais? Deixando de lado a discussão das cifras programadas (que parecem bastante ufanistas), caso essa política se concretize, o mercado popular ganhará uma importância inusitada, se comparada com a trajetória anterior do banco. Porém, apesar desse possível avanço quantitativo, essa estratégia não contemplará de maneira significativa os setores populares de mais baixa renda.

Sabe-se que os programas tradicionais das Cohabs tendem a privilegiar os setores melhor aquinhoados do mercado popular (três a cinco salários). Por meio destes não é possível atingir uma massa considerável das famílias que ganham mensalmente entre um e três salários.

Isto significa que, a nível de políticas de habitação social, o governo continuará a dar prioridade aos setores populares vinculados diretamente ao mercado formal de trabalho, ou seja, aqueles que ganham salários mais altos, têm carteira de trabalho assinada, renda estável etc.

Quanto à grande massa de trabalhadores urbanos nãoqualificados, será destinada, através de programas tipo Profilurb e Ficam, uma porção menos generosa de seus investimentos. Apesar disso, esse montante deverá ser consideravelmente superior ao que até o momento foi gasto, uma vez que, na atualidade, a importância política dessa população passou a ser maior. Dessa forma, o Profilurb, que, até o final de 1980, tinha aproximadamente 43 mil lotes, provavelmente passe a alguns milhares nos próximos anos sem, contudo, ameaçar a performance das construções de conjuntos tradicionais.

De qualquer forma, as perspectivas de maiores alternativas habitacionais para os setores de baixa renda que se encontram no “fundo do tacho” exigem maior reflexão sobre a principal base de sustentação desses programas alternativos, ou seja, a autoconstrução. Será ela capaz de responder adequadamente às necessidades habitacionais dessas populações? Será viável uma política pública de incentivo à autoconstrução? Possui alguma vantagem em relação aos métodos tradicionais? Essas são algumas das questões que procurar-se-á abordar nesta última seção.

### **AUTOCONSTRUÇÃO: UMA ALTERNATIVA VIÁVEL?**

Não se trata aqui de propor políticas alternativas que “resolvam” os problemas habitacionais dos pobres, pois a própria peculiaridade do

processo de produção de habitação dificulta o barateamento de preços como ocorre com outras mercadorias necessárias ao consumo.<sup>38</sup> Apesar disso, podem-se incentivar políticas e processos de construção que atenuem consideravelmente esses constrangimentos.

A primeira linha de política busca facilitar o acesso à terra, pagando o mínimo possível pelo solo urbano. A nível institucional das Cohabs, isso pode ser feito através da criação de estoques de terreno para utilização em programas de habitação popular, seja pela compra contínua de terra no mercado livre, seja pela desapropriação de áreas por interesse social. Pode-se também controlar a especulação da terra urbana através de mecanismos fiscais (por exemplo, tributação progressiva) ou de regulamentação rígida do uso do solo.

A segunda linha de política se refere ao processo de construção. Aqui, consiste em enfatizar a produção de habitação como elemento de uso, por parte do próprio interessado, retirando o capitalista do processo produtivo. Trata-se, na verdade, de incentivar, simplificar e facilitar uma prática habitual entre as classes de baixa renda, ou seja, a autoconstrução.

Pode-se ter uma ideia da importância da autoconstrução das grandes metrópoles e cidades médias brasileiras pelas cifras da produção de habitações clandestinas. Assim, por exemplo, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, no ano de 1972, segundo o Plambel (órgão de planejamento metropolitano), elas correspondem a 81% do total de habitações construídas, na sua maioria, por mutirão.<sup>39</sup>

A autoconstrução espontânea é normalmente longa e custosa por falta de condições mínimas de apoio. Quando o poder público atua no sentido de dinamizar esse processo, fornecendo informações, financiando o lote urbanizado, vendendo materiais de construção a preços acessíveis, os resultados podem ser promissores.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Sobre as peculiaridades da produção da habitação ver, entre outros: Ribeiro, L. C. Q. – “Notas sobre a renda da terra urbana”, in *Chão*; revista de arquitetura, Rio de Janeiro, (5), pp. 201, março-maio de 1979; Topalov, C. *Les promoteurs immobiliers*; contribution à l’analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris, Mouton, 1974, 413 pp.

<sup>39</sup> Minas Gerais. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. *A cidade face ao desenvolvimento*. Belo Horizonte, 1978, 305 pp.

<sup>40</sup> Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*

Há, comumente, dois tipos de críticas à autoconstrução. Uma, de viés eminentemente conservador, diz respeito ao impacto “perverso” sobre o mercado de construção civil, que ficaria reduzido caso se incentivassem procedimentos desse tipo. Nesse caso, vale lembrar que a esmagadora maioria do público-alvo de programas desse gênero não possui recursos para demandar os serviços do mercado formal. Outra crítica, com conotações progressistas, afirma que não se deve advogar e defender a autoconstrução, pois esse processo produtivo acarreta superexploração da força de trabalho, sendo que o pequeno tempo livre dos trabalhadores para lazer e descanso se transforma em jornada de trabalho.

Este último argumento, embora parta de um diagnóstico correto, desemboca em conclusões que se podem considerar como politicamente equivocadas. É certo que a autoconstrução – tal como é realizada pelas classes populares nas periferias das grandes cidades – contribui para aumentar a taxa de exploração desses assalariados ao baratear o custo da reprodução da força de trabalho e, portanto, possibilitar aos empregadores deprimir consideravelmente seus salários.<sup>41</sup> Entretanto, “cabe lembrar a realidade: trata-se de incentivar, ajudando um procedimento já existente, pois essa população não faz parte do mercado formal exatamente por não dispor de recursos para pagar os custos da produção do sistema formal, isto é, pagar os custos indiretos das construtoras”.<sup>42</sup>

Se, na maioria dos países capitalistas avançados, o problema da habitação popular tem sido equacionado através de subsídios governamentais, o mesmo não tem ocorrido com os países subdesenvolvidos, seja em função do montante de recurso exigido, seja pelas precárias condições socioeconômicas das classes populares. No caso brasileiro, mesmo que o BNH destinasse, por hipótese, a maior parte dos seus recursos para os programas tradicionais das Cohabs, uma enorme parcela da população (com renda de até três salários mínimos) provavelmente continuaria fora do mercado. Isso significa que, mesmo raciocinando com a possibilidade de um governo “reformista” e de grande

---

<sup>41</sup> Para uma análise pormenorizada do tema ver: Maricato E. – “Autoconstrução, a arquitetura possível”, in Maricato, E., (org.) – *A produção capitalista da casa (e do cidade) no Brasil industrial*. S. Paulo, Alfa-Ômega, 1979, pp. 71-93.

<sup>42</sup> Azevedo, R. C. – “Habitação popular no Brasil”, in *Caderno de Ciência e Tecnologia*. Rio, (6), 1979.

sensibilidade social, a autoconstrução continuaria na ordem do dia. Em suma, nos marcos de uma economia de mercado subdesenvolvida, o estímulo à autoconstrução parece ser uma resposta possível para atenuar as necessidades habitacionais de amplas camadas populares.

A partir de experiências concretas podem-se avaliar as potencialidades e vantagens desse processo de construção em relação aos programas tradicionais predominantes nas Companhias Habitacionais.

Uma das peculiaridades de um programa dessa natureza diz respeito à ideia de habitação como “processo” e não como mercadoria acabada. Isso permite que o mutuário construa inicialmente o essencial em face da sua própria definição de prioridades e da sua capacidade financeira. Em etapas posteriores, já residindo no imóvel, a casa pode ser modificada e melhorada de acordo com a própria trajetória econômica e social do morador.

A autoconstrução, quando apoiada pelo poder público, é capaz de permitir edificação de casas populares sensivelmente mais baratas que o processo tradicional, sendo que, quanto menor for o preço da terra, mais significativo será esse diferencial.<sup>43</sup>

Ressalte-se que para lograr maior eficiência os programas de autoconstrução devem possibilitar a participação dos interessados na idealização e construção de suas casas. Isso permitiria uma apropriação do espaço interno mais condizente com os valores e necessidades das classes de baixa renda, e, conseqüentemente, aumentaria os índices de satisfação com a residência.

Por fim, vale lembrar que uma política de incentivo à autoconstrução não pode ser vista como uma panaceia que resolveria os problemas habitacionais das populações mais desfavorecidas. Não se pode fazer tábula rasa da questão de equidade social envolvida na solução de autoconstrução, conforme se discutiu anteriormente. Tampouco se justificaria atitude inversa, que, em nome de princípios de justiça, rejeitasse por inteiro uma política de incentivo à autoconstrução. Tal postura tende a levar a um beco sem saída. Ignora, por um lado, que a autoconstrução é prática usual das comunidades mais pobres para resolver suas necessidades habitacionais

---

<sup>43</sup> Em Amarante a diferença entre uma casa tradicional era de aproximadamente 30%, devendo ser menor nas grandes metrópoles e maior nos pequenos e médios centros urbanos. (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano, *op. cit.*

mais prementes. Desconsidera, por outra parte, tanto as limitações de ordem política quanto as econômicas que afetam a viabilidade de uma solução<sup>o</sup> habitacional para as populações de baixa renda. A autoconstrução é portanto remédio limitado, cujo alcance e validade dependerá das circunstâncias que cercam tanto as comunidades quanto a política.