

VINTE E DOIS ANOS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR (1964-86): CRIAÇÃO, TRAJETÓRIA E EXTINÇÃO DO BNH

Sergio de Azevedo*

1. Antecedentes; 2. O Banco Nacional da Habitação: um retrospecto histórico; 3. A Nova República e a extinção do BNH: balanço e perspectivas.

Análise das relações complexas entre política e política habitacional, no Brasil, nas últimas décadas. Evolução histórica do Banco Nacional da Habitação. Observação da influência exercida por diferentes fatores na *performance* da política habitacional. A Nova República e a extinção do BNH. Constatação da ausência de proposta governamental clara para a solução dos temas controvertidos relativos à habitação.

1. Antecedentes

O grande marco do surgimento de legislação e de políticas sociais no Brasil foi a Revolução de 1930, que significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das “massas urbanas” na arena política. Durante a República Velha (1899-1930), a questão social não se colocava como elemento importante da agenda governamental.

Assim, não é de se espantar que, até 1930, a parca legislação e as medidas governamentais concernentes à habitação popular não considerassem a melhoria das condições de residência das classes de baixa renda como seu principal objetivo. A preocupação básica das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de “contaminação”, para a parte “sã” da cidade.¹ Tratava-se, na ótica dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc.)

Se, por um lado, o estigma das áreas de habitação popular não termina com a Revolução de 1930, em compensação observa-se uma mudança significativa dos objetivos das atividades governamentais neste setor. A partir dessa época, as políticas públicas voltadas para os setores populares visam também aumentar a margem de legitimidade do Estado.

As primeiras intervenções públicas na área de habitação popular inserem-se nesse contexto e têm fundamentalmente como objetivo mostrar às populações urbanas de baixa renda a preocupação do governo com seus problemas. Apesar de a retórica dos discursos ser repleta de boas intenções, as realizações concretas se mostravam bastante modestas e de discutível impacto sobre as precárias condições de moradia das classes de baixa renda. Parece, assim, que, para as autoridades públicas, o mais importante era reafirmar sua determinação de enfrentar o desafio da questão habitacional e manter acesa a esperança da possibilidade de cada um indi-

* Professor titular na Universidade Federal de Minas Gerais. (Endereço do autor: Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Filosofia – Departamento de Ciência Política – Rua Carangola, 288/4º andar – Caixa Postal 253 – 30.350 – Belo Horizonte, MG.)

¹ Leeds, A. & Leeds. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 189-98.

vidualmente, poder resolver seu problema habitacional, através da ajuda governamental.

Os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos institutos de aposentadoria e pensão (industrialários, comerciários, bancários, etc.) criados a partir de 1930. Entretanto, essas entidades operavam normalmente de maneira fragmentária, sendo sua atividade, nesse campo, considerada secundária e atingindo um pequeno número de seus associados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que é somente com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda.

Da mesma forma que o Banco Nacional da Habitação (BNH), duas décadas depois, a FCP foi criada basicamente como meio de garantir ao governo maior respaldo popular através do discurso de acesso à casa própria. A escolha do dia 1º de maio como data oficial de sua criação indica a disposição do governo de tirar o máximo de dividendos políticos – em termos de prestígio e legitimidade – junto aos assalariados urbanos.²

Do ponto de vista legal, além da atividade de financiamento de casas populares *stricto sensu*, à FCP era facultado atuar na provisão de serviços de infra-estrutura e saneamento básico, bem como estimular atividades recorrentes e complementares capazes de imprimir maior dinamismo à sua atividade-fim.

Embora concebida para ser uma instituição com controle de recursos próprios e, portanto, com grande autonomia operacional, a FCP terminou por depender exclusivamente de verbas do orçamento federal e da maior ou menor boa-vontade dos governantes que se sucederam após sua criação. O conflito com os estados da federação resultou em um grande fracasso para a FCP, com a supressão pura e simples do fundo de recursos formado pela cobrança de impostos sobre a transmissão de imóveis, recolhidos pelos estados e transferidos para a Fundação.

Teoricamente, a FCP preconizava várias medidas operacionais, objetivando o barateamento das casas populares e, por conseqüência, ampliando o acesso ao programa para uma parte considerável dos setores de baixa renda. Entre essas medidas, incluíram-se diversos subsídios indiretos, como construir somente em terrenos doados pelas prefeituras, garantir baixas taxas de juros e um longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. Entretanto, a inexistência de mecanismos de receita constante – pela falta de controle sobre recursos estratégicos – e a perda de parte importante do capital investido – em função da ausência de indexação das prestações, num contexto inflacionário – acarretaram um desempenho medíocre da instituição, no referente à produção quantitativa de casas populares.

Desta maneira, ainda que formalmente os critérios de seleção privilegiassem as famílias numerosas de trabalhadores urbanos, e a não-correção das prestações tornasse a habitação popular acessível financeiramente aos candidatos de baixos rendimentos, na prática apenas um pequeno número de “privilegiados” logrou acesso às referidas residências.

Nestas circunstâncias de insignificante produção quantitativa, não apenas o processo de seleção foi distorcido, favorecendo aqueles que possuíam “pistolão” político, como também as decisões sobre onde e quanto investir passaram igual-

² A análise da trajetória da política habitacional aqui desenvolvida baseou-se em: Azevedo, S. & Andrade, L.A.G. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

mente a ser influenciadas por interesses pessoais imediatos de autoridades do governo federal com poder de pressão ou dos dirigentes da FCP.

As várias tentativas infrutíferas de reformas da FCP buscavam garantir fontes de recursos próprios e estáveis para o programa de casas populares e criar mecanismos que permitissem maior recuperação do capital investido. O fracasso dessas proposições pode ser explicado, em grande parte, pelo esquema de sustentação política populista da época, que se configurava através da coexistência de inúmeras agências e burocracias de baixa eficiência. Tanto para a produção quanto para o financiamento de casas populares, a FCP e as diversas “carteiras imobiliárias” dos institutos de aposentadoria e pensão operavam sob uma lógica de divisões de área de influência e de relações personalizadas e paternalistas que os eventuais ocupantes da direção dessas agências mantinham com suas respectivas clientelas políticas.

Após a chegada do governo militar em 1964, ao poder, a Fundação da Casa Popular passou a ser considerada pelas autoridades como uma instituição irrecuperável, em virtude de sua ligação visceral com o antigo regime. E 22 anos depois, com a redemocratização do país, as novas autoridades utilizariam alguns argumentos similares para justificar a extinção do Banco Nacional da Habitação.

Ainda que o BNH, na época de sua criação em 1964, tenha sido apresentado como uma nova instituição, sem qualquer ligação com o que havia sido feito anteriormente, as influências do passado eram evidentes. Embora as diversas tentativas de mudança na FCP tenham fracassado por se chocarem com a lógica do populismo, algumas das sugestões de reforma foram recuperadas pelos mentores do BNH por ocasião de sua implantação e apresentadas como soluções originais e, portanto, imediatas (indexação das prestações, receitas próprias, captação de poupança e flexibilidade organizacional, entre outras).

A marca do passado estava igualmente presente na repulsa ideológica das novas autoridades às proposições que defendiam a necessidade de subsídios públicos para o enfrentamento da carência de habitação popular. Como reação ao populismo em geral e à FCP em particular, as novas autoridades rejeitaram, no nível do discurso, toda a prática governamental anterior a 1964 e tentaram implantar para os setores de baixa renda uma política em moldes “empresariais”. A experiência se encarregaria de mostrar as fragilidades e a inviabilidade dessa nova política para as classes populares.

2. *O Banco Nacional da Habitação: um retrospecto histórico*

A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964.³ Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a idéia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem.”⁴

A criação do BNH, além de colaborar na legitimação da nova ordem política, previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estímulo à poupança; ab-

³ Souza, B.G.V. de. *O BNH e a política do governo*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 1974.

⁴ Andrade, L.A.G. Política urbana no Brasil: o paradigma da organização e a política. *Estudos Cebrap*, São Paulo, (18): 117-47, out./dez. 1976.

sorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não-qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.).

Parecia ainda possível, para os idealizadores desse projeto, compatibilizar os objetivos sociais e o desempenho econômico do Banco, através das novas diretrizes governamentais para a chamada administração indireta (autarquias e empresas públicas e de economia mista), que preconizavam a adoção da racionalidade empresarial com vistas à redução de ônus sobre o erário nacional.⁵ Se, por um lado, esta orientação permitiu ao BNH, em comparação à FCP, apresentar resultados amplamente positivos no referente à quantidade de unidades habitacionais construídas, aos recursos disponíveis, ao retorno do capital aplicado, ao desenvolvimento de atividades urbanas complementares e ao seu fortalecimento institucional, por outro, não resultou satisfatória no tocante aos objetivos sociais preconizados por ocasião de sua criação e perseguidos através dos programas tradicionais de habitação popular.

A fim de garantir fontes estáveis e permanentes de financiamento, criou-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que utilizou poupança tanto compulsória (FGTS) quanto voluntária (caderneta de poupança/letra de câmbio). Da mesma forma, para evitar a descapitalização do Banco, como ocorreu com seus predecessores (Fundação da Casa Popular e carteiras imobiliárias dos institutos de aposentadoria), instituiu-se uma “moeda forte” imobiliária (unidade-padrão de capital, UPC), sobre a qual se baseavam todas as operações realizadas, e institucionalizou-se a correção monetária das prestações e dos saldos devedores dos mutuários finais.

A nova política materializou-se através da implantação de uma completa rede de agências públicas e privadas que funcionava sob a égide do BNH. Paulatinamente, o Banco limitou seu papel ao de um órgão normativo e de supervisão, deixando a seus diferentes agentes especializados a aplicação de sua política. O mercado imobiliário foi estratificado segundo níveis de renda dos mutuários (popular, econômico e médio), cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor e com legislação específica.

A expansão deste aparelho institucional teve como conseqüência a transformação progressiva do BNH em um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa etc. O custo desta transformação foi a “exportação” de concepção e modos de ação empresariais para estes novos serviços. Assim, por exemplo, certas atividades de saneamento básico – abastecimento de água e implantação de rede de esgoto sanitário – que eram tradicionalmente administradas por governos locais, quando sob o controle do BNH passaram a cobrar tarifas capazes de custear seus investimentos e sua operação. Isto, evidentemente, trouxe, como conseqüência direta, conflitos entre os objetivos sociais e o estilo empresarial que nortearam a criação do Banco. Contudo, é falso imaginar que o BNH, ao longo de sua história, tenha logrado pôr em prática uma política puramente empresarial.

⁵ Veja, por exemplo, as disposições do Decreto-lei nº 200, sobre o financiamento de administração indireta.

Desde a criação do Banco, estava prevista, na legislação oficial, toda uma gama de vantagens para os compradores das casas populares em relação aos mutuários de renda mais alta. As diversas medidas destinadas a facilitar a compra da casa própria, inclusive a adoção de subsídios diretos e indiretos, mostram a necessidade da intervenção do poder público no sentido de viabilizar o acesso ao mercado habitacional, sobretudo para as classes populares.

O próprio formato institucional dos programas populares favorecia sobremaneira esta clientela, ao prever a constituição de companhias habitacionais (Cohab) como agentes promotores. As Cohab, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, desempenham, na promoção pública de construção de moradias para os setores de baixa renda, um papel análogo ao dos incorporadores imobiliários na produção de residências para as camadas de renda alta. As Cohab compete coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do “lucro do incorporador”, que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residência⁶ enquanto que as Cohab, mesmo buscando o equilíbrio financeiro, são remuneradas por uma taxa de administração.

Em segundo lugar, tanto as verbas destinadas a pagar a construção das casas populares (capital de circulação) quanto os recursos para o financiamento do imóvel ao mutuário provêm da “poupança compulsória” (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) do Sistema Financeiro da Habitação, que é formado por um capital sub-remunerado. Desde sua implantação, em 1967, através da Lei nº 5.017, e durante quase dez anos de contexto fortemente inflacionário, a fórmula de cálculo da taxa de juros e correção monetária sub-remunerava o FGTS, do qual o BNH era o órgão gestor. A correção monetária e os juros para remuneração do FGTS eram calculados em função do saldo do último dia do ano anterior, ou seja, com 12 meses de atraso. Isto prejudicava todos os assalariados, mas atingia principalmente os setores de baixa renda, que apresentavam, tradicionalmente, uma grande rotatividade no trabalho. Devido a diversas ações judiciais com ganho de causa, a partir de 1975 passou-se a calcular a indexação deste fundo ao final de cada trimestre, com base no saldo mínimo do período. Apesar da melhoria qualitativa desta medida, os setores de alta rotatividade e aqueles que trabalhavam pela primeira vez passaram a beneficiar-se desta correção só no trimestre seguinte ao da contratação.⁷

Não se trata de questionar a utilização de linhas de crédito sub-remunerados, pois esta tem sido uma exigência, na maioria das economias de mercado, para dinamizar a produção habitacional. O importante é analisar quem paga e quem é beneficiado por essa linha de crédito especial. No caso, é patente que é a massa de assalariados quem financia a produção de habitações. Como a maior parte do FGTS provém daqueles de mais alta remuneração – apesar de numericamente minoritários – os assalariados de mais altos rendimentos subsidiam, em termos absolutos, os mutuários de baixa renda. Entretanto, devem ser ressaltados o esforço e o custo indireto que representa, para a massa de assalariados de baixos rendimentos

⁶ Azevedo, S. Política de habitação popular e subdesenvolvimento. In: Diniz, Eli, org. *Políticas públicas para áreas urbanas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p. 77-80; Ribeiro, Lufs Cesar Q. Notas sobre a renda da terra urbana. *Chão: Revista de Arquitetura*, Rio de Janeiro, (5): 20-1, mar./maio 1979; Topalov, Christian. *Les promoteurs immobiliers*. Paris, Mouton, 1974.

⁷ Mesmo imaginando uma situação de inflação controlada, como ocorreu durante a vigência do Plano Cruzado, a remuneração deste Fundo (6% ao ano) encontra-se muito abaixo da rentabilidade média do mercado.

do país, esta sub-remuneração da poupança compulsória. Em termos de equidade, a situação apresentou-se mais problemática durante certas fases da trajetória do BNH, especialmente entre 1969 e 1974, quando os investimentos em habitação popular foram irrisórios e decrescentes, sendo o FGTS utilizado prioritariamente em investimentos em outras atividades (infra-estrutura, mercado financeiro, outros programas habitacionais, etc.).

Evidentemente, é a existência dessa linha de crédito especial formada por capital desvalorizado que permitiu ao BNH conceder, aos adquirentes de casas populares, em comparação aos outros mutuários do Sistema, vantagens consideráveis em relação aos juros e prazos de financiamento.

Outro fator que colabora significativamente para o barateamento relativo das casas populares é o mecanismo de transferir para outras agências públicas o ônus de certos subsídios indiretos. Assim, os custos das obras de infra-estrutura dos conjuntos que, normalmente, não são repassados aos mutuários finais correm geralmente por conta das prefeituras; estas em alguns casos, doam ou repassam, por preço abaixo do mercado, terrenos de sua propriedade.

O custo reduzido dos projetos arquitetônicos, obtido através de uma relativa padronização das plantas residenciais, e a inexistência de despesas de comercialização (publicidade e corretagem), uma vez que, geralmente, a demanda supera em muito a oferta, são outros fatores que colaboram para a redução dos preços das unidades produzidas pelas Cohab, em comparação a casas similares vendidas no mercado sob o patrocínio de outros agentes.

A realidade encarregou-se de mostrar que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmoniosos, nem coerentes entre si. Desta forma, ainda que os objetivos sociais tivessem paulatinamente perdido a amplitude e a importância, devido à sua incompatibilidade com a lógica financeira do BNH, este se viu, na prática, levado a fazer outras inúmeras concessões à retórica "empresarial" para garantir um certo grau de eficácia no seu desempenho junto aos setores de baixa renda. Nessa perspectiva, pode-se citar a criação (e posterior modificação a favor do mutuário) do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), com o objetivo de cobrir os possíveis saldos devedores dos adquirentes ao fim do período de financiamento, a ampliação do prazo para amortização da casa própria e a diminuição das taxas de juros nos contratos de aquisição de moradias populares.

Apesar de todos os esforços realizados, o BNH não conseguiu atingir satisfatoriamente os setores de renda mais baixa através dos programas tradicionais. Resalte-se que o Banco tinha como clientela prioritária as famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos.

Fatores exógenos aos propósitos sociais do Banco e fora de seu controle direto contribuíram para esse resultado. Por exemplo, a política de "arrocho salarial", implantada pelo regime militar sob a alegação de resolver os problemas econômicos da época, significou uma diminuição progressiva dos salários reais das classes de baixa renda. Durante um período de, aproximadamente, 10 anos, o salário mínimo real não parou de diminuir, provocando o agravamento das condições de vida de grande parte dos setores populares urbanos. Nessa conjuntura, apesar dos subsídios, as prestações da casa própria apresentavam-se para os mutuários das Cohab cada vez mais pesadas, relativamente às suas necessidades. Isto acarretou um crescimento considerável da inadimplência, que se refletiu na situação das Cohab. Estas, em sua esmagadora maioria, entraram em grave crise financeira.

Pode-se dizer que o elevado índice de inadimplência entre os mutuários de baixa renda, durante os primeiros anos de atividade do BNH (1964-69), colocava em

questão o próprio estilo de atuação do Banco. A saída da “crise” dar-se-ia por uma reformulação completa da política habitacional de interesse social ou pela utilização de mecanismos de autodefesa institucional do Banco, através da redução do papel dos investimentos populares e uma redefinição de suas prioridades de ação. As condições políticas do início dos anos 70 (governo Médici), que não privilegiavam a necessidade de maior respaldo popular, acabaram por favorecer a opção pela segunda alternativa.

Entre 1970 e 1974, enquanto o problema de inadimplência dos mutuários das Cohab continuava a se agravar, a política adotada foi a de reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no chamado “mercado médio” (classe média e alta), assim como em certas atividades recorrentes (material de construção, infra-estrutura, saneamentos, etc.) e, sobretudo, em algumas operações financeiras, tais como investimento em ORTN.⁸

A partir de 1975, a inadimplência – principal problema das Cohab na época – começou a se resolver, e os investimentos em habitações populares voltaram a crescer. Este período coincide com o início do processo de “abertura”, através da qual o governo buscou uma base mais ampla de legitimação política – inclusive entre os setores populares – como aconteceu também nos primeiros anos de funcionamento do BNH (1964–69).⁹

Em resumo, pode-se afirmar que, durante o regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política. Entretanto, deve-se ressaltar que a influência da conjuntura política não foi direta, mas se materializou através das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH, decorrentes, principalmente, de políticas econômicas globais que penalizavam as clientelas real e potencial do Banco.

Se a situação política do início dos anos 70 tornava possível enfrentar a “crise” do Sistema Financeiro da Habitação pelo método relativamente simples de esvaziamento do então chamado “mercado popular”, em contrapartida, a vontade de incrementar a construção de casas populares a partir da “abertura” exigia medidas mais complexas. Para aumentar os investimentos, foi necessário sanear financeiramente as Cohab e diminuir drasticamente os índices de inadimplência. É evidente que os meios escolhidos para fazer face a esta situação não foram “neutros”; pelo contrário, eles marcaram de maneira inequívoca a evolução posterior da política de habitação popular.

Embora uma interação de fatores e medidas tomadas pelo BNH tenha influenciado a transformação do “mercado popular”, a mais importante delas parece ter sido a opção das Cohab de privilegiar as famílias com renda mensal acima de três salários mínimos. Assim, o “preço pago” pelo saneamento das Cohab pode ser considerado elevado do ponto de vista dos propósitos sociais do Banco, pois significou, na prática, abandono de sua clientela-meta prioritária.

Essa estratégia das Cohab foi facilitada pelo comportamento do mercado imobiliário, a partir de meados da década de 70. A especulação imobiliária, que atingiu sobretudo as cidades médias e as metrópoles, diminuiu consideravelmente as alternativas habitacionais de grandes segmentos da baixa classe média. Estes seto-

⁸ Azevedo, S. & Andrade, L.A.G. op. cit. p. 86-7.

⁹ Id. ibid. p. 99.

res, que anteriormente não se sentiam atraídos pelos conjuntos habitacionais, passaram a encará-los como uma possibilidade de resolução de seus problemas de habitação.

Nessa conjuntura de crise habitacional geral e da opção das Cohab por setores de maior renda, outras vantagens oferecidas na época pelo governo tornaram as casas populares ainda mais atrativas. A primeira facilidade diz respeito à ampliação do prazo de ressarcimento do financiamento (de 20 para 25 anos) e a segunda se refere à diminuição dos juros para o setor popular, ambas objetivando a redução do valor real das mensalidades. Além disso, na fórmula de cálculo das prestações, o governo voltou a generalizar o uso da tabela *Price* que, em comparação aos demais sistemas de amortização existentes – Sistema de Amortização Constante (SAC) e Sistema de Amortização Mista (SAM) – significa mensalidades iniciais bastante inferiores.

Ainda nesse mesmo período, dois outros fatores favoreceram o revigoramento e a estabilização do mercado popular. O primeiro refere-se à inflexão da curva do salário mínimo, que iniciou a recuperação de parte do seu poder de compra após uma diminuição contínua durante quase 10 anos. O outro fator diz respeito ao início de um processo de menores correções das prestações. Em outras palavras, de 1965 até 1972, os reajustes das prestações acompanharam as variações do salário mínimo, e de 1973 até 1982, as prestações foram indexadas abaixo da correção do salário mínimo.

Assim, enquanto as aplicações no mercado popular se fortaleceram ocorreu uma mudança qualitativa na caracterização sócio-econômica dos mutuários, em relação aos primeiros anos de funcionamento do BNH. A clientela das Cohab passou a ser formada principalmente de famílias com rendimentos reais superiores a três salários mínimos, sendo que, em sua maioria, os novos mutuários vinculavam-se ao setor formal da economia (secundário e terciário). Os dados atuais disponíveis para diversas cidades médias e metrópoles não confirmam esta tendência como indicam que, entre os mutuários de renda familiar acima de três salários mínimos, aproximadamente a metade (ou 1/3 do total da clientela das Cohab) encontra-se acima do teto legal definido pelo governo (cinco salários mínimos) para os postulantes a casas populares.¹⁰

As características sócio-econômicas dos moradores atuais dos conjuntos habitacionais não deixam qualquer dúvida em relação à posição minoritária ocupada pela clientela inicial das Cohab. Em outras palavras, a participação dos trabalhadores de menor renda e de débil inserção no mercado de trabalho (empregados não-qualificados, biscateiros, diaristas, etc.) nos programas tradicionais de habitação popular apresenta uma tendência decrescente, muito embora este seja o setor numericamente majoritário da população urbana. Ressalte-se, ainda, que o processo de mudança da clientela não ocorreu somente através da seleção dos novos mutuários. Tornando-se as casas populares competitivas, houve também um forte processo de revenda desses imóveis (repasso de financiamento) para setores de maior renda, recebendo o antigo proprietário um ágio por essa operação.

Em virtude das mudanças operadas em meados da década de 70, a inadimplência caiu a níveis bastante baixos. Esta situação manteve-se até o início da presente década, quando a crise econômica voltou a afetar profundamente os assalariados. Ainda que o governo tenha procurado minimizar os efeitos da crise através de

¹⁰ Banco Nacional da Habitação. Departamento de Pesquisa. *Análise comparativa de pesquisas de avaliação de baixa renda*. Rio de Janeiro, 1980.

maior reajustamento de salários para os setores mais carentes, o aumento de desemprego e os mecanismos de rotatividade de mão-de-obra utilizados pelos empresários como forma de diminuição de custo fizeram com que os índices de inadimplência voltassem a subir, agora em todas as faixas de atuação do BNH. Esta situação agravou-se de forma abrupta em 1983, quando, pela primeira vez na história do BNH, as prestações subiram acima do salário mínimo.

Entre todos os mutuários do BNH, os vinculados às Cohab foram os menos afetados. Isto se explica em virtude de o programa possuir uma clientela, em grande parte, com um nível de renda superior à prevista originalmente. Assim, os que não perderam emprego lograram, na sua maioria, enfrentar a crise habitacional, apesar do encarecimento da prestação.

O reclamo maior partiu dos mutuários da classe média-alta, financiados através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), pois, além de ter seus salários corroídos violentamente pela crise do início dos anos 80, pagavam maiores prestações em função do alto preço dos imóveis produzidos pelo mercado. O reajuste das prestações em 1983, normalmente superior ao aumento real dos salários desses setores, engendrou a criação de inúmeras entidades de defesa dos mutuários e a entrada maciça, na justiça, de processos contra as agências financiadoras. Outro setor muito afetado foi o dos mutuários de cooperativas, pois, formado por uma clientela com nível de renda não muito superior ao das Cohab, participa de um programa com menores subsídios e que, por motivo de deformações advindas do formato institucional, passou a produzir habitações com preços finais relativamente mais caros que os previstos em seus objetivos iniciais. Em suma, as unidades habitacionais produzidas pelas Cohab apresentavam, em relação às construídas pelas cooperativas, maior competitividade. Isto fez com que os mutuários das primeiras tivessem melhores condições de enfrentar a crise do que os destas últimas.

A reação ao aumento de 1983, capitaneada pelos mutuários do SBPE com poder relativamente alto de mobilização da opinião pública e pressão sobre o governo, fez com que o BNH terminasse por oferecer, após várias outras medidas (mudança do sistema de amortização, extensão de financiamento, etc.), um abono de emergência e uma indexação extremamente favorável para aqueles que optassem pelo reajuste semestral. Estes subsídios, que beneficiaram enormemente todos os mutuários, tornaram as prestações das casas populares bastante acessíveis. Em contrapartida, isto significou um agravamento violento do déficit do Sistema Financeiro da Habitação. O BNH, que vinha sendo, ao longo de sua trajetória, questionado sobre seu desempenho social, com o desastre financeiro do Sistema, entrou em profunda crise institucional.

3. A Nova República e a extinção do BNH: balanço e perspectivas

As formas pelas quais as crises de produção de casas populares foram enfrentadas ao longo da trajetória do BNH tiveram, como uma das conseqüências mais importantes, o alijamento das camadas de baixa renda. Apesar dos subsídios embutidos nos programas populares, a situação econômica das famílias com renda inferior a três salários é de tal maneira precária que não suporta a contrapartida exigida dos mutuários. Esta é uma situação que não é específica do Brasil, atingido a maioria dos países em desenvolvimento, e mostra o *trade-off* existente entre o econômico e o social. Em outras palavras, além das especificidades da produção

de habitação, que dificultam o seu barateamento,¹¹ a política habitacional enfrenta constrangimentos referentes ao nível de renda de amplos setores da população que extravasam, em muito, suas fronteiras, não podendo, portanto, ser por ela equacionados.

Sabe-se que a opção habitacional para a maioria da população pobre, formada por desempregados e trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos localizados na periferia das metrópoles e grandes cidades. Nessas circunstâncias, a autoconstrução espontânea torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um longo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce.

Apesar da quantidade nada desprezível de unidades financiadas pelo BNH nos seus 22 anos de existência – quase 4,5 milhões, como se pode observar pela tabela 1 – calcula-se, em função de dados comparativos dos dois últimos censos, que somente 27,66% das moradias construídas se beneficiaram de alguma linha de financiamento oficial.¹² Entre as unidades financiadas pelo BNH apenas 33,5 foram formalmente destinadas aos setores populares.

Como os programas tradicionais de habitação popular oferecidos pelo Sistema Financeiro da Habitação absorviam apenas uma pequena parte da clientela-alvo, fundamentalmente aquela de mais alto rendimento, a partir de 1975 o BNH iniciou uma série de projetos alternativos baseados na autoconstrução e destinados aos segmentos mais carentes. Estes programas surgiram justamente no momento em que, devido à reestruturação e saneamento das Cohab, os setores de menor renda estavam sendo paulatinamente preteridos nos programas tradicionais. Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo dessas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas desses programas especiais.

Por outro lado, quase metade das unidades financiadas (48,8%) foi destinada aos setores de classe média de altos rendimentos (mercado médio). A distorção é ainda maior se levarmos em conta que o custo da unidade habitacional popular é muito menor do que o dos demais níveis de renda.

Por ocasião da instalação da Nova República havia consenso sobre a crise do Sistema Financeiro da Habitação e a necessidade de reestruturação do mesmo. O governo tomou diversas medidas iniciais que indicavam uma predisposição a uma profunda reforma. Foi criada uma comissão de alto nível para propor sugestões e, posteriormente, sob patrocínio federal, e com o apoio da Associação dos Arquitetos do Brasil, desenvolveram-se debates regionais sobre as propostas em pauta, envolvendo setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários. Os temas abordados eram os mais variados possíveis: discutiam-se desde medidas de descentralização do BNH, com fortalecimento das delegacias regionais, até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do Sistema. Algumas das sugestões apontavam para a criação de um banco social, com a separação do Sistema Financeiro de Poupança e Empréstimo. Concomitantemente a este proces-

¹¹ Azevedo, S. op. cit.; Topalov, Christian. op. cit.

¹² Cálculo efetuado a partir das seguintes fontes: IBGE. *Recenseamento geral*. Rio de Janeiro, IBGE, 1970. p. 242-3; IBGE. *Tabulações avançadas do censo demográfico: resultados preliminares*. Rio de Janeiro, 1981, p. 32; Banco Nacional da Habitação, Departamento de Planejamento e Coordenação, 1971.

Tabela 1
 Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema
 Financeiro da Habitação (SFH/BNH) - 1964-86 (julho)

Mercado popular				Mercado econômico				Mercado médio										
Progra- mas tradi- cionais (Cohab)	(%) Progra- mas alter- nativos ¹	(%) Total de unidades	(%) Total	Coope- tivas	(%) Outros progra- mas ²	(%) Total de unidades	(%) Total	(%) SBPE ³	(%) Outros progra- mas ⁴	(%) Total de unidades	(%) Total SFH							
1.235.409	27,7	264.397	5,9	1.499.806	33,6	488.659	10,9	299.471	6,7	788.130	17,6	1.898.975	42,5	280.418	6,3	2.179.393	48,8	4.467.329

Fonte: BNH/Departamento de Planificação e Coordenação (DPLAC).

¹Programa de Erradicação da Sub-Habitação (Promorar); João-de-Barro (Programa de Autoconstrução); Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação (Ficam); Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb).

²Instituto, Hipoteca, Emp. P/PRON., Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado (Prosin).

³Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Dados disponíveis até maio de 1986.

⁴Recon (Refinanciamento ou Financiamento ao Consumidor de Materiais de Construção); Prodepo (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos).

so, a própria Associação dos Funcionários do BNH desenvolvia seminários a fim de recolher subsídios para a reformulação do SFH.

A maioria das propostas giravam em torno de temas como descentralização, prioridade social e criação de instrumentos de equilíbrio financeiro, através da modificação da legislação em vigor. Em função da complexidade da questão, da forma de encaminhamento das discussões e dos diferentes interesses envolvidos, estava-se ainda longe de se alcançar consenso sobre pontos básicos da reforma, quando o governo decretou a extinção do Banco.

A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Este procedimento se chocava com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores feitos pelo próprio governo. No referente ao conteúdo, a perplexidade foi ainda maior, já que quase nada se incorporou do controvertido processo de discussão então em curso.

A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do Banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente tende a agravar os problemas existentes. Constrangimentos como o do desequilíbrio financeiro do sistema não foram sequer tocados. Continua-se, para usar o jargão popular, sem saber quem vai “pagar a conta”. Ainda que se possa imaginar inúmeras soluções para reequilibrar o sistema, alguém terá que cobrir esse déficit. Haverá uma socialização desses subsídios através da utilização de verbas orçamentárias? Serão os futuros mutuários penalizados com uma carga financeira maior, a fim de sanear o Sistema? Qualquer das opções mencionadas apresenta efeitos “perversos” bastante evidentes. Claro está que, teoricamente, poderia haver meios de obrigar os setores mais aquinhoados da sociedade a suportar esse ônus. Entretanto, com que justificativa se poderia exigir, de um setor social, sacrifícios para a resolução do problema habitacional de um grupo específico da sociedade, ou seja, os mutuários do BNH? Caberia ainda questionar se haveria condições políticas para medidas nessa linha.

A extinção do BNH, sem qualquer tentativa de equacionamento dos problemas concretos, pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político num momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se propunham medidas econômicas corretivas extremamente impopulares. Neste sentido, o fim do BNH, instituição vista por boa parte da opinião pública como dispendiosa, de eficiência discutível e identificada com o regime anterior, seria a contrapartida do governo aos sacrifícios exigidos à população. Serviria como um exemplo da disposição de conter os gastos públicos.

A desativação do BNH, sem uma estratégia definida de ação, pode acarretar riscos para o desempenho futuro do poder público na área habitacional. Ressalta-se que o processo de absorção dos ex-funcionários do BNH pela Caixa Econômica Federal tem levado um número paulatinamente crescente de técnicos de maior especialização a buscar outras atividades e ocupações. A solução institucional implementada também se apresenta como sem criatividade e inadequada às necessidades do setor.

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a

Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Nesse contexto, torna-se muito difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas, etc.

Evidentemente, pode-se 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 (Serfhaú, 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 há porque supor que, na atualidade, com a Caixa Econômica ocorra uma situação diferente.

É possível que, a médio prazo, o agravamento dos problemas urbanos e habitacionais, aliado à inadequação da atual estrutura organizacional para enfrentá-los, leve o governo a repensar a questão institucional. Qualquer que seja o encaminhamento futuro, é importante tentar resgatar a experiência institucional anteriormente adquirida, de modo que se possa partir de um patamar mais alto, sem repetir exemplos negativos do passado.

Recorde-se que por ocasião da extinção da Fundação da Casa Popular e criação do BNH, pouco se aproveitou do acervo acumulado durante o período populista. Naquela época, tanto a dimensão quanto a importância da FCP eram bem menores quando comparadas hoje com a do seu sucessor. Oxalá nada de parecido ocorra com o espólio do BNH, entre outras razões porque essa experiência institucional custou excessivamente caro ao país.

Summary

This article analyzes the complex relations between politics and housing policy in Brazil during the last decades. Even though it has been possible to discover an association between greater investments in low-cost housing and periods in which the government sought wider support from the poor, the influence of the political conjuncture on housing policy is not direct, but has occurred as a result of the decisions made in facing the crisis of the Housing Financing System. Besides interacting with the political environment, the performance of housing policy has also been affected by several factors, such as target clientele, institutional interactions, the behavior of social groups, its goals, the goals developed in the course of policy implementation, and the professional paradigms, among others. Due to the trade-off between housing policy and other public policies, the challenges of housing problems cannot be faced without an interdisciplinary approach.