A POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DE 1964*

LYCIA DE MENDONÇA **

1. A questão habitacional; 2. A crise habitacional no Brasil; 3. Os elementos multiplicadores da crise; 4. O Plano Nacional de Habitação; 5. Os objetivos do PNH; 6. O que foi feito até 1974; 7. Conclusão.

1. *A questão habitacional*

No conjunto dos problemas urbanos que fazem parte do dia-a-dia de milhões de famílias, o problema habitacional traduzido em termos de crise ocupa um lugar de primeira importância. A penúria de habitações e de equipamentos urbanos tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, está, segundo vários autores, íntima e necessariamente ligada ao sistema capitalista.[1] A dificuldade que encontram as camadas mais modestas da população para se alojar convenientemente é, na verdade, anterior ao capitalismo, embora seja inegável que o desenvolvimento do modo de produção capitalista, ao provocar o deslocamento de grandes levas de trabalhadores das zonas rurais para as cidades, agravou grandemente as precárias condições de moradia aí existentes.

De fato, o problema habitacional para a mão-de-obra assalariada tende a se colocar mais intensamente com o incremento do processo de urbanização embora, como sugere Grevet, ele não seja em si mesmo responsável pela crise de moradia das cidades. Segundo o autor, a causa da carência habitacional deve ser procurada nos baixos salários pagos aos trabalhadores que tendem a não incluir o preço de uma habitação satisfatória, da mesma forma que tendem, no que diz respeito a outros consumos, a "restringir ao máximo a cobertura das necessidades populares".[2]

Numa mesma linha de reflexão, Castells lembra que a crise de moradia não constitui um aspecto inelutável do processo de crescimento urbano, mas que ela decorre do desequilíbrio entre a oferta e a procura, enquanto conseqüência das condições sociais de produção de um bem singular como é o caso da habitação. O autor, no entanto, adverte que a crise habitacional não deve ser automaticamente reduzida a uma simples questão de conjuntura e

* Esta é uma versão de alguns aspectos tratados na tese de doutorado *La Politique du logement social au Brésil depuis 1964*, apresentada à Université Paris V, René Descartes, Sciences Humaines-Sorbonne, em fevereiro de 1980. mimeogr.

** Chefe do Centro de Estudos de Direito Público e Ciência Política do INDIPO.

1 Veja Engels, F. *La Question du logement*. Paris, Éditions sociales, 1976.

2 Grevet, P. *Besoins populaires et financement public*. Paris, Éditions sociales, 1976. p. 362-3.

harmonia entre oferta e demanda pois "trata-se de uma defasagem necessária entre as necessidades, socialmente definidas, de habitat e a produção de casas e de equipamentos residenciais".[3]

De fato, tanto o processo de produção quanto o processo de consumo da habitação têm características que lhes são próprias. Assim, para que a empresa privada de construção possa operar ela precisa, não somente afastar o obstáculo representado pela propriedade do solo (monopólio sobre um meio de produção não reproduzível e em geral socialmente separado de outros meios de produção necessários à construção),[4] como também precisa contornar a dificuldade representada pelo período de circulação do capital, já que o tempo de produção e de circulação da mercadoria é longo. Constata-se na verdade que a produção de habitações é caracterizada pelo longo tempo de trabalho necessário para que o produto final seja entregue, o que implica a intervenção de um capital de giro que reduza a imobilização do capital industrial e lhe assegure uma rotação normal.[5]

De outro lado, a circulação da mercadoria é forçosamente longa não só porque a habitação é um bem de um valor excepcional em comparação com o valor de outros bens duráveis, mas também devido à dificuldade que experimenta a maioria da demanda a ser solvável, donde a reconversão da habitação em moeda corrente tender a se fazer lentamente e a se estender sobre parte do tempo de consumo do bem.

Ora, visto que parte considerável da demanda é constituída por assalariados cujas rendas são determinadas pelo preço pago pela sua força de trabalho, a circulação da habitação só pode ser realizada se seu pagamento for feito fracionadamente, quer seja sob a forma de aluguel ou sob a forma de um financiamento a longo prazo. Neste último caso a circulação da mercadoria repousa sobre:

a) as condições de crédito feitas ao candidato à compra de uma habitação;

b) a mobilização das economias feitas pelo comprador, seguida de uma retirada mensal sobre a renda familiar e cuja importância vai depender das condições do empréstimo obtido. Esta retirada sobre a renda mensal pode resultar não somente na redução do consumo de outros bens mas também impedir a formação de novas economias, com vistas à acumulação.

De outro lado, a habitação, enquanto bem de consumo e elemento essencial à reprodução da mão-de-obra urbana assalariada, não pode ser considerada isoladamente mas sim como parte de um conjunto de bens e serviços necessários à sua renovação. Isto significa que a adequação das condições habitacionais à mão-de-obra a ser reproduzida inclui o problema de sua localização no que diz respeito aos mercados de trabalho e de consumo assim

[3] Castells, M. *La Question urbaine*. Paris, Maspero, 1972. p. 190-5.

[4] Veja Lipietz, A. *Le Tribut foncier urbain*. Paris, Maspero, 1972.

[5] Veja Topalov, C. *Capital et propriété foncière;* introduction à l'étude des politiques foncières urbaines. Paris, CSU, 1973.

como sua conexão a outros elementos que a cidade oferece em termos de serviços especializados, de possibilidade de participação cultural, política e social.[6]

Assim, num momento historicamente dado, as condições de moradia dos assalariados vão depender não somente das condições de produção do setor habitacional, mas também do nível de renda das pessoas que, sendo socialmente desigual, permitirá ou não o acesso à habitação.

Ocorre, porém, que, não podendo a produção de certos bens e serviços necessários à renovação da força de trabalho ser assegurada pelo capital privado, dada a sua baixa rentabilidade, o setor público é levado a intervir. Assim, como bem lembra Magri,[7] o nível concreto de satisfação das necessidades sociais, as formas e a evolução das soluções adotadas dependerão, num momento dado, das relações complexas existentes entre o Estado, o capital no seu conjunto e os trabalhadores.

Porém, quando há desequilíbrio do mercado imobiliário, quando a oferta é nitidamente inferior à demanda e a ajuda do Estado ao setor imobiliário não se faz de maneira decidida e firme, a situação se deteriora. A crise habitacional, uma vez instalada, leva à degradação das condições de moradia que, em se agudizando, pode atingir mesmo as camadas menos necessitadas da população. O resultado é a invasão incontrolada, pelos que não têm acesso ao mercado imobiliário regular, dos terrenos desocupados pertencentes ao Estado ou a particulares, e a proliferação de habitações subumanas. Qualquer que seja a denominação dada a essas aglomerações — favelas, *callampas, gecekondus,* etc. — elas são encontradas em todas as cidades do mundo subdesenvolvido, e mesmo às vezes em países altamente industrializados onde as cidades se mostraram incapazes de abrigar a todos seus habitantes.

2. *A crise habitacional no Brasil*

A crise habitacional brasileira, tal qual ela é sentida atualmente — falta de comodidades elementares, proliferação de sub-habitações, alta densidade de ocupação — tornou-se sensível a partir dos anos 40, quando tomou impulso o processo de industrialização por substituição das importações, o qual contribuiu, em parte, para acelerar o crescimento urbano, trazendo às cidades grandes massas de migrantes rurais. Com efeito, o período compreendido entre 1940 e 1970 foi marcado por uma redistribuição da população, ocasionada principalmente pelos movimentos migratórios tanto inter-

[6] Preteceille, E. *La Production des grands ensembles.* Paris, Mouton, 1973. p. 20-1. O autor lembra que estas possibilidades que a cidade oferece são potenciais porque "a realização destes valores de uso pelos citadinos é determinada *socialmente* pelo tempo disponível, pelas possibilidades econômicas e pela educação, que são elementos ligados à situação de classe de cada um".

[7] Magri, S. *Politique du logement et besoin en main-d'oeuvre;* introduction à l'étude de l'intervention de l'Etat. Paris, CSU, 1972. p. 14-25.

regionais quanto intra-regionais, dos quais uma parte importante dirigiu-se para as cidades.[8]

Assim, a população urbana, que em 1940 era de cerca de 11 milhões de habitantes, atingiu em 1970 a cifra de 53 milhões, estando previsto que neste ano de 1980 a população das cidades será de 80 milhões, o que quer dizer que no espaço de quarenta anos o número de citadinos foi multiplicado por sete. Esta expansão é devida principalmente às migrações internas que carreiam cada ano 1.300 mil pessoas das zonas rurais para as cidades, o que coloca para estas a necessidade de alojar anualmente, a mais, 230 mil novas famílias.

Observemos que do ponto de vista que nos interessa, isto é, das repercussões sobre a questão da habitação social, a chegada dos migrantes só fez acentuar o hiato existente entre o número de unidades residenciais e a demanda de casas baratas e salubres, a preços compatíveis com os pequenos salários dos trabalhadores. A inflação, os custos elevados tanto da construção como dos terrenos, objetos de especulação, provocaram o aumento do preço da habitação, que passou de um índice 100 em 1944 a um índice 3.200 em 1963.[9] Em 1964, somente as famílias que dispunham de uma renda mensal de ao menos quatro vezes o salário mínimo legal podiam pagar o aluguel médio de uma casa, o qual equivalia a 76% do salário mínimo da época.[10] Diga-se de passagem que, salvo em 1961, os aumentos concedidos ao salário mínimo foram sempre inferiores ao aumento do custo de vida em geral. Diga-se ainda que o preço da construção nas cidades aumentou mais rapidamente que o custo de vida, sobretudo no Rio, onde entre 1948 e 1960 o índice de custo da habitação ultrapassou de quase 150% o índice de elevação do custo de vida.[11]

Paralelamente ao aumento da escassez de habitações, as condições de salubridade do espaço residencial agravaram-se. Basta dizer que em 1970 somente 25% da população urbana do país dispunha de um serviço completo de água e de esgotos, sendo que as diferenças inter-regionais, e mesmo dentro de uma mesma região, são importantes no que diz respeito à existência de redes sanitárias e serviços de água corrente.[12]

Dados de 1970, por exemplo, mostram que as populações dos estados sulinos, e sobretudo as do Sudeste do país, dispõem de uma melhor infra-estrutura de serviços do que o Nordeste onde a situação é das mais lamentáveis. Assim, enquanto no estado de São Paulo, 68,89% das habitações urbanas estão ligadas à rede geral de distribuição de água e 46,62% à rede de esgotos, para o conjunto das cidades do Piauí e do Maranhão estas per-

8 Merrick, Th. W. *Um século de crescimento populacional no Brasil.* Seminário Brasileiro de População, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, jul. 1973. p. 12-3.

9 CHISAM. *Metas alcançadas e novos objetivos do programa.* s.d.

10 *Conjuntura Econômica.* Problema habitacional e inversões privadas. Estudo especial, Rio de Janeiro, FGV, *17*(3), mar. 1964.

11 Santos, M. Vues actuelles sur le probléme des bidonvilles. In: ——. *Dix essais sur les villes des pays sous-développés.* Paris, 1970. p. 38.

12 OEA/CIAP. *Esforços nacionais e necessidades de financiamento externo para o desenvolvimento do Brasil.* CIAP/631, Washington, DC, 1973. p. 92.

centagens caem para 23,48% e 13%, respectivamente. Observemos que mesmo se as populações das cidades utilizam outros meios para se abastecer em água e lançam mão de outras formas de eliminação de dejetos, 13,98% da população urbana do país não beneficiavam, em 1970, de nenhum gênero de instalação sanitária.[13]

Trata-se indiscutivelmente de uma situação grave que aflige uma grande parte dos brasileiros e que atinge particularmente as camadas mais modestas da população. Na verdade, o jogo do mercado imobiliário, ao provocar o aumento dos preços dos terrenos, localizados nas zonas melhor equipadas e valorizadas tanto do ponto de vista funcional quanto social, interdita seu acesso aos que não podem pagar o preço do mercado.

Observemos que se o problema habitacional se inscreve no contexto de crescimento das cidades e é agravado pela incapacidade do setor imobiliário privado em responder à demanda social (incapacidade que decorre diretamente das condições sociais de produção do espaço construído), outros fatores se conjugaram para reforçar a situação de penúria de um bem de primeira ordem, como veremos.

3. *Os elementos multiplicadores da crise*

A inflação, como observa Simonsen, constituiu-se, salvo durante alguns anos depois de 1945, em fator mais inibidor que estimulante dos investimentos na construção.[14] Enquanto a inflação manteve-se em níveis considerados suportáveis, investir na construção de habitações constituiu-se em um bom negócio capaz de defender as economias dos investidores contra a desvalorização da moeda. Vale notar, entretanto, que a atividade da construção estava longe de acompanhar e de satisfazer as necessidades em habitação dos trabalhadores, e mesmo de certos setores das classes médias, dado que o parque imobiliário então formado era inacessível, pelo seu preço, à maioria da demanda potencial.[15]

De outro lado, com a aceleração da inflação, os créditos a médio e longo prazo, tão necessários à atividade da construção, tornaram-se raros ao mesmo tempo que as operações de crédito foram obstaculizadas pela Lei da Usura de 1933 que limitava a 12% a.a. os juros cobrados sobre os empréstimos feitos. O ritmo da construção de casas entrou então em declínio, passando elas a ser produzidas quase que unicamente por administração. Nesta modalidade de operação que exigia de parte do adquirente uma alocação ma-

[13] BNH. *Análise comparativa dos resultados dos censos demográficos. Tabulações avançadas do censo demográfico.* IBGE, 1970.

[14] Simonsen, M. H. *A Estrutura econômica brasileira.* Rio de Janeiro, EPGE/FGV, 1971. p. 14. (Ensaios Econômicos, n. 3.)

[15] Fischilowitzs, E. Política habitacional. *Revista do Serviço Público,* Rio de Janeiro, 1965. p. 26-37.

ciça de recursos e uma taxa de esforço[16] considerável, somente uma minoria podia se engajar com sucesso.

A resposta dos investidores às crescentes necessidades habitacionais consistiu sobretudo em aumentar o preço dos aluguéis, tendo a moradia se tornado um bem caro e raro. O Estado, a fim de limitar a alta contínua dos aluguéis, interveio e tomou medidas (Leis do Inquilinato), que por sua vez parecem ter reforçado ainda mais o desinteresse dos investidores pela construção de imóveis de aluguel. Notemos porém que durante os anos 50, além das possibilidades de investir no setor de bens duráveis, o "mercado paralelo" de capitais, então florescente, constituía-se numa fonte de renda a curto prazo para o capital que procurava valorizar-se.

Durante todo este período a participação dos organismos públicos no esforço de construção de habitações foi irrelevante, estando a atenção e ajuda do Estado voltadas para o desenvolvimento de outros setores da economia. Assim, salvo alguns programas de construção de casas populares visando "solucionar" o problema das favelas, a ajuda à habitação social achava-se circunscrita às atividades das carteiras imobiliárias dos IAPs assim como às atividades da Fundação da Casa Popular que dispunha de recursos de origem orçamentária.

À parte estas instituições, as Caixas Econômicas, que geriam um volume importante de economias populares, utilizaram estes fundos durante vários anos para conceder financiamentos sem correção monetária, a uma taxa de juros de 12% a.a. e beneficiando de um prazo de vinte anos para serem reembolsados. Cálculos feitos mostraram que no fim de 20 anos o retorno do capital acrescido dos juros não chegava a cobrir 30% do valor nominal do empréstimo inicial. Segundo Roberto Campos, os empréstimos concedidos pelas Caixas a alguns privilegiados provocaram uma tal transferência de rendas dos pequenos poupadores para os tomadores de maior poder econômico que, unicamente no Rio, entre 1959 e 1963, a importância assim transferida atingiu a soma de Cr$ 45 bilhões (calculada em moeda de 1963).[17]

O desempenho do setor público na época pode ser avaliado pelo número de casas construídas entre 1938 e 1964: em vinte e seis anos de atividade estes organismos financiaram a construção de 120 mil habitações, ou seja uma média de 6 mil casas anualmente. Do total construído até 1964, apenas 17 mil unidades foram financiadas pela Fundação da Casa Popular, órgão criado em 1951 e que havia sido destinado a satisfazer as necessidades de moradia dos grupos de baixa renda. O resultado da falta de uma política sólida de ajuda à habitação social, teve como resultado a expansão desordenada das aglomerações de barracos nas cidades, e que as favelas do Rio constituem um caso exemplar.

O surgimento e a evolução do processo de favelização ocorrido nas cidades brasileiras e especialmente no Rio de Janeiro é suficientemente conhe-

[16] Taxa de esforço significa aqui a parte da renda que é destinada pelo adquirente de uma habitação ao seu pagamento.

[17] Campos, R. O Problema da habitação no Brasil. *Digesto Econômico*, São Paulo, (181):20-8, jan./fev. 1965.

cido para que nos permitamos fazer aqui a economia de seu estudo. Basta lembrar, no entanto, que a política da habitação popular, sempre ligada ao problema de erradicação das favelas, nunca foi coerente nem clara, tendo a ação dos organismos governamentais variado segundo as ocasiões e os interesses em jogo.[18] Somente em 1962 uma política de remoção das favelas cariocas seria definida, vindo a servir posteriormente de base para os programas de habitações populares financiadas pelo BNH. Trata-se do programa implantado na Guanabara pelo então governador Carlos Lacerda, que contou com a ajuda financeira da USAID. Entre 1962 e 1965 foram construídas, com o bilhão de cruzeiros obtidos com a venda do trigo americano, as vilas Kennedy, Aliança e Progresso o que permitiu a destruição de algumas favelas e a transferência dos seus moradores para as 7.423 casinhas localizadas na periferia da cidade, distantes de 40 (Vila Esperança) a 50 kms (Vila Kennedy) do centro da cidade. Em 1966, pouco tempo após a ocupação das casas, já se perfilavam os problemas que serão encontrados mais tarde, ampliados e diversificados nos conjuntos populares financiados pelo BNH.[19]

4. *O Plano Nacional de Habitação*

Em agosto de 1964, pouco tempo depois da instalação do governo militar, o presidente Castelo Branco sancionava a Lei n.º 4.380 criando o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do qual o BNH é a peça mestra. Esta lei é conhecida como o Plano Nacional de Habitação (PNA). O Governo Federal tomava, deste modo, o encargo de formular a política nacional de habitação tendo como meta declarada a coordenação da ação dos organismos públicos e privados no sentido "de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento com vistas à aquisição da casa, especialmente pelas camadas da população de baixas rendas".[20]

A mesma lei estabeleceu que os contratos imobiliários de interesse social seriam submetidos à correção monetária, sistema de reajuste automático dos

[18] Veja Machado da Silva, L. A. & Santos, C. N. dos. Favela et Politique. *Rev. Economie et Humanisme*, (186):44-60, 1969.

[19] Sobre as vilas, veja Salmen, L. F. A perspective on the ressetlement of squatters in Brazil. *América Latina, 12*(1):73-95, jan./mar. 1969. Do mesmo autor: *The Casas de cômodo of Rio de Janeiro*: a study of the occupants and accomodations of inner-city slums and the comparison of the caracteristics with the favelas. Ph. D thesis, Institute of Latin American Studies, Columbia University, 1970.

[20] Art. 1.º da Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964. Miniplan/Epea. O Programa de ação e as reformas de base. *Documentos Epea, 2*(3):21, 1965. A intervenção do Estado no setor da construção imobiliária se faz através do BNH ao qual foram atribuídas, entre outras, as funções de: orientar e controlar o SFH; encorajar a formação da poupança privada e canalizá-la para o SFH; controlar o acesso das Sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; manter serviços de descontos e de seguros a fim de garantir os investimentos e a poupança drenada pelo SFH; manter um serviço de seguros de vida temporários destinado aos compradores de habitações; refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário (art. 17).

preços ligado, segundo Skidmore, a um índice supostamente objetivo — o do aumento do custo de vida, o qual é fixado e controlado pelo Conselho Nacional de Economia.[21] Os investimentos feitos pelo SFH deviam assim ser por ele recuperados integralmente e em seu valor real, afastando desta forma a possibilidade de subsidiar a aquisição da casa própria para as camadas mais modestas da população e que constituem sem dúvida a maior parte da demanda potencial. De fato, a criação prevista por lei de um Fundo de Assistência à Habitação destinado justamente àqueles que percebem baixos salários, a fim de que possam aceder à propriedade privada, nunca foi regulamentado (art. 66).[22]

Enquanto organismo regulador do sistema, o BNH foi interditado de operar diretamente no financiamento e na construção de habitações e de participar em operações de compra e venda de habitações. Deixou-se explicitamente reservado ao setor privado a tarefa de realizar todos os programas de construção financiados pelo BNH. No entanto, ao intervir na produção de habitações o Estado não visava tão somente ajudar a acumulação capitalista no setor da construção mas tinha outros objetivos em mira.

Neste artigo mais do que desvendar procuraremos examinar primeiro quais as razões que levaram em 1964 o governo a incluir no PAEG entre as oito principais reformas sócio-econômicas a serem realizadas prioritariamente a formulação da política habitacional.[23] Em seguida, analisaremos o desempenho do BNH, sobretudo entre 1964 e 1974, procurando mostrar que o fracasso parcial do Banco na realização do Plano Nacional de Habitação foi devido, em grande parte, ao divórcio existente entre o programa de acesso à propriedade particular tal qual ele foi elaborado e executado, e os meios reais de que dispõe a população à qual ele se dirige. De fato, as características dos mecanismos de compra e venda da casa e sua inadequação às condições econômicas da clientela potencial parecem haver originado as inúmeras distorções sofridas pelos programas habitacionais. Ainda que, a partir de 1970, importantes modificações tenham sido introduzidas na sua maneira de operar, o BNH foi levado a diversificar suas atividades e tornar-se um banco de desenvolvimento urbano onde o programa de financiamento da habitação de interesse social é, hoje em dia, um entre muitos outros.

[21] Skidmore, T. E. Politics and economical policy making in authoritarian Brazil 1937-1971. In: Stepan, A., ed. *Authoritarian Brazil: origins, policies and future.* New Haven, Yale University Press, 1973. p. 21.

[22] Em 1979 foi anunciada a criação de um Fundo Nacional da Habitação com recursos da União e aplicados a fundo perdido. Não somente o Fundo não foi criado, como o atual presidente do BNH acaba de admitir que a programação do Banco foi reformulada e que a previsão de construção de um milhão de casas este ano ficará reduzida à metade. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 maio 1980. p. 25.

[23] Desde 1960 que a questão da habitação estava sendo discutida. Durante o governo de Jânio Quadros, um projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional propondo a criação de um Instituto Brasileiro de Habitação, no qual já era recomendada a adoção da correção monetária nos empréstimos a longo prazo. Outras tentativas no mesmo sentido foram feitas em 1962 e no início de 1964 durante os últimos meses do governo de João Goulart.

5. *Os objetivos do PNH*

As poucas estatísticas de que dispomos não nos permite caracterizar convenientemente a situação reinante no setor da construção no momento da implantação do PNH, mas pode-se constatar que os investimentos em habitações estavam então em baixa. As informações disponíveis indicam, por exemplo, que em 1962 o total de licenças concedidas para a construção de imóveis havia diminuído em relação ao ano anterior e que esta diminuição se acentuara nos anos seguintes. Assim, em 1965, a área total licenciada em São Paulo em relação a 1964 caíra em 20%, enquanto no Rio a queda foi mais acentuada atingindo 50%.[24] Por outro lado, a participação da construção civil na formação bruta de capital fixo, que tinha sido muito importante até fins dos anos 40 e início da década seguinte, entrou em declínio tendo passado de 58% a 37,6% dez anos mais tarde.[25]

Em resumo, o setor imobiliário estava a braços com sérias dificuldades. No entanto a construção civil era e continua sendo uma fonte importante de empregos para a força de trabalho sem qualificação. Porém, desde que o ritmo de atividade deste setor declinara, seu poder empregador enfraquecera-se e não conseguia mais absorver a mão-de-obra banal das cidades. Dados disponíveis mostram que entre 1950 e 1960 a indústria de construção só conseguiu empregar 3,6% do total do aumento da população economicamente ativa (PEA) observado neste período. De outro lado, a mesma fonte informa que não somente a capacidade empregadora do setor terciário, embora importante, não havia aumentado entre 1960 e 1970 em relação ao decênio 1950 e 1960, mas também que o setor primário havia criado entre 1960 e 1970 um milhão de empregos a menos que durante a década precedente.[26] No que concerne à indústria, dada a utilização de tecnologia avançada e a alta densidade de capital no setor, o número de empregos criados é forçosamente modesto.[27]

Logo, pode-se supor que a intervenção do Estado no setor da construção de imóveis visava em parte fazer frente ao problema de criação de empregos. De fato, no momento da implantação do PNH e segundo o testemunho de M. Trindade, ex-presidente do BNH, "o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho a firmas de construção civil e à indústria de construção, forças paralisadas na economia brasileira".[28] Este papel de gerador de empregos tornou-se claro à medida que o "modelo" econômico adotado

[24] Milanez, A. et alii. *Diagnóstico da habitação.* Epea/RJ, cap. 1, p. 1-113. mimeogr.
[25] Ideg/BNH/Ciphab/GB. *A Construção habitacional no Brasil.* 1971. p. 14.
[26] Salm, C. *Política de empregos.* CNRH/Ipea.
[27] Vaz da Costa, R. *Notas sobre a formulação de uma política eficiente de emprego.* Rio de Janeiro, BNH, 1972. p. 13.
[28] Trindade, M. *Habitação e desenvolvimento.* Petrópolis, Vozes, 1971. p. 22.

se precisava, que a estruturação do BNH se completava e que ele começava a operar.[29]

Por outro lado, a implantação do PNH visava também minimizar o rigor da política salarial implantada e das condições de funcionamento das associações de classe. De fato, a desmobilização política que se seguiu ao esvaziamento dos sindicatos e ao desmantelamento dos partidos políticos tradicionais, privando assim as massas de seus líderes, tornou necessária a adoção de medidas capazes de reconciliar as camadas populares com o novo governo.

Não é outra coisa, aliás, o que diz Sandra Cavalcanti, então secretária do Serviço Social da Guanabara, na carta enviada ao Presidente Castelo Branco e na qual ela submetia ao chefe do Estado o plano de habitação popular que havia sido elaborado com vistas a uma futura candidatura de Carlos Lacerda à presidência da República. A missivista insiste sobre a necessidade de acalmar as massas privadas de seus líderes políticos e de as recompensar psicologicamente dos sacrifícios que lhes eram impostos. Pensamos, diz ela, que "a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas." Mais adiante, certamente lembrando-se das recentes tensões sociais, diz que a população mais pobre e sobretudo os favelados não deviam ser marginalizados dos programas de habitação: "... É preciso não abandonar a população favelada. Na realidade ela é muito maior do que se vê nas favelas, pois a elas se somam as casas de cômodos, as águas-furtadas, os porões, etc. Essa gente tem um poder aquisitivo mínimo mas é gente. Para eles deverá ser mantido esse Fundo de Assistência Social, previsto no texto de forma ampla, para ser posteriormente estudado e regulamentado. Se essa faixa da população não for atendida, o Plano ficará falho. Poderá ajudar a construção civil do país a se recuperar; poderá atuar brilhantemente na abertura de frentes de trabalho; poderá melhorar as empresas médias e pequenas de produção de material de construção e poderá dar destino melhor à capacidade de poupança dos mais bem aquinhoados. Mas, sem atender à faixa proletária (salário mínimo), terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem o ônus da compensação inflacionária a ser instaura-

[29] Furtado nota que os investimentos públicos fazem parte das condições de expansão do "modelo" econômico adotado e que, dada a sua estrutura, estes investimentos, além das funções tradicionais de integração da sociedade e da economia do país, da construção da infra-estrutura social, etc., têm um papel ainda mais importante, que é o de assegurar a criação de um fluxo permanente de empregos que, ao fazer crescer a massa salarial global, garanta a atividade produtiva dos setores da economia que produzem para a maioria da população. A implantação do SFH assegura, assim, que a criação de novos empregos não desça abaixo de um certo patamar. Veja Furtado, C. *Análise do modelo brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975. p. 38 e 53-9.

da".[30] De fato, uma vez implantado o programa de acesso à casa própria, os temores da secretária dos Serviços Sociais se concretizaram e os imperativos econômicos tornaram-se prioritários.

Um mês após a constituição do novo governo, a imprensa veiculava a notícia de que este havia enviado ao Congresso um plano de construção de moradias populares para o qual ele pedia tratamento prioritário. Este plano em vez de privilegiar um programa de construção de casas de aluguel tal como se faz em outros países, estabeleceu que se devia facilitar o acesso à propriedade privada da casa. Aliás esta política não sofreu nenhuma modificação e as únicas habitações alugadas construídas com os recursos do SFH são as casas de triagem reservadas à ocupação temporária dos que, removidos de uma favela, não podem tornar-se adquirentes de uma das unidades comercializadas pelas Cohabs.

A decisão de financiar o acesso à casa própria a largas camadas da população tem bases nitidamente ideológicas. A este respeito, Lefèbvre lembra que na França, durante a Terceira República, a política da habitação social proposta pelos políticos e ideólogos da época correspondia não somente a uma estratégia de classe, mas visava também integrar o proletariado na sociedade, promovê-lo social e moralmente. "Eles, escreve o autor, consideravam como benéfico implicar os operários (indivíduos e famílias) em uma hierarquia bem distinta daquela que reinava na empresa, a dos proprietários e das propriedades, das casas e dos bairros. Eles queriam lhes atribuir uma outra função, um outro *status,* outros papéis que aqueles ligados à condição de produtores assalariados. Eles pretendiam dar-lhes assim uma vida quotidiana melhor que aquela proporcionada pelo trabalho. Então eles imaginaram, com o habitat, o acesso à propriedade".[31]

De outro lado era idéia corrente que a classe operária cessaria de ser revolucionária na medida em que se tornasse proprietária, pois supunha-se que a posse da casa própria contribuiria não somente a estabilizar a mão-de-obra mas também a neutralizar as concentrações operárias contendo um potencial revolucionário considerado perigoso.[32]

A preocupação em preservar a ordem social estabelecida estava também presente ao espírito dos dirigentes brasileiros no momento da criação do PNH. Segundo Roberto Campos, um dos responsáveis pela elaboração do Plano, o programa de financiamento da casa própria não somente tem a vantagem de estimular a poupança de maneira efetiva mas possui a virtude de assegurar a estabilidade social em grau maior do que o imóvel de aluguel. Assim, diz ele, aquele que acede à propriedade de uma casa, "pensa duas

[30] Apud Souza, B. G. V. de. *O BNH e a política do Governo.* Dissertação de mestrado em ciências humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciências Políticas, 1974. apêndice, p. 157-9.

[31] Lefèbvre, H. *Le Droit à la ville - I.* Paris, Anthropos, 1968. p. 18-20.

[32] Veja Engels, F. op. cit.

vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem".[33] Pois ele já tem alguma coisa a perder.

Portanto, no contexto inflacionário da época, a adoção de um programa de construção de habitações populares parecia irrealista e mesmo irrealizável. O impasse foi vencido pela estruturação de um sistema financeiro cujos recursos, carreados tanto da poupança voluntária (letras imobiliárias e caderneta de poupança) quanto da poupança forçada (FGTS), têm possibilitado ao BNH não somente financiar diferentes programas habitacionais, mas também a implantação de diversos projetos de desenvolvimento urbano.

A contribuição do FGTS ao programa de financiamento da casa própria é considerável. Já em fins da década de 60, os recursos do Fundo constituíam 80% dos investimentos do BNH nos programas habitacionais. Em 1970 e 1971 o montante dos recursos por ele drenados foi superior à demanda de crédito, tendo sua receita líquida ultrapassado em 30% a totalidade dos empréstimos concedidos pelo BNH para a construção e aquisição de moradias. Porém, depois de haver fornecido em 1967 66% do conjunto de recursos do SFH, a participação do FGTS diminuiu e foi superada, já em meados dos anos 70, pelos recursos provenientes das cadernetas de poupança e das letras imobiliárias.[34] A eficácia do apoio dado pelo SFH à indústria da construção é inegável. Os dados mostram que durante o período compreendido entre 1966 e 1972 o volume dos créditos concedidos pelo SFH cresceu rapidamente dobrando a cada ano, salvo em 1971, quando o montante dos empréstimos feitos, relativamente ao ano anterior, não ultrapassou 62%.[35] De outro lado, pode-se constatar que a participação relativa dos empréstimos consentidos pelo SFH no conjunto dos empréstimos feitos pelo Sistema Financeiro Nacional, quadruplicou no período considerado, passando de 3,4 a 15,6%.[36]

A criação do SFH não se explica somente como suporte da construção civil. Ela se inscreve no conjunto de medidas tomadas para reformar o Sistema Financeiro Nacional, pivô estratégico do modelo de desenvolvimento econômico implantado e no qual o BNH desempenha um papel de primeiro plano. De fato, à medida que a política econômica ia sendo estruturada, o BNH, cujo objetivo declarado era o de solucionar o problema da habitação popular, tornava-se um instrumento desta política e ia sendo encarregado de atingir diferentes objetivos algumas vezes contraditórios. Aliás a contradição mais flagrante da política da habitação popular do BNH reside na implantação de um programa de financiamento de compra e venda de casas sujeito à correção monetária quando, em decorrência das exigências do modelo econômico, uma política de depressão dos salários foi adotada.

[33] Campos, R. In: BNH/PNH, v. 2, 1966. p. 20. Seminário promovido pelo BNH e pelo Instituto de Engenharia de São Paulo.

[34] Veja os relatórios do BNH e do Banco Central.

[35] As mudanças introduzidas na política habitacional e a transformação do BNH em banco de segunda linha podem explicar, ao menos em parte, esta queda.

[36] *Relatório do Banco Central*, 1972.

Antes de considerar o desempenho do BNH na realização do Plano Nacional de Habitação, é preciso lembrar que a lei que instituiu o SFH determinou que os créditos atribuídos por intermédio dos agentes do BNH devem ser utilizados principalmente em projetos destinados à construção de habitações de interesse social. Ficou assim estabelecido que os investimentos do SFH atenderiam prioritariamente aos seguintes programas: a) aqueles destinados a substituir as favelas, os mocambos, e outros tipos de habitações precárias ou insalubres, por conjuntos habitacionais populares; b) aqueles elaborados pelas municipalidades e pelos governos estaduais que, dispondo de terrenos devidamente equipados, podem ser imediatamente construídos; c) aqueles que, oriundos da iniciativa privada, podem contribuir para a solução do problema da habitação; d) aqueles destinados à construção de abrigos para a população rural.

Também, no que diz respeito ao tipo do organismo responsável pelos programas de construção, certas normas relativas a alocação dos fundos fornecidos pelo SHF foram fixadas.[37] Ficou assim estabelecido que os organismos públicos e de economia mista que concedem empréstimos ao setor da construção deviam reservar uma parte dos recursos, cujo montante é fixado bianualmente pelo BNH, visando a eliminação de sub-habitações. Igualmente, normas foram baixadas regulamentando a atividade dos organismos privados que aplicam os recursos do SFH.

No que concerne ao comprador, a lei fixou um limite ao valor da habitação, podendo justificar um empréstimo do SFH. A intenção do legislador, ao estabelecer normas e limites aos financiamentos atribuídos tanto à produção quanto ao consumo da moradia, parece ter sido a de favorecer o acesso à propriedade privada das camadas mais modestas da população. Entretanto, já em 1971, as normas de financiamento foram modificadas e o valor da habitação a ser adquirida deixou de constituir uma condição para a obtenção de um empréstimo do SFH. Em contrapartida o BNH fixou um teto ao valor do empréstimo concedido o qual pode ser aplicado na aquisição de uma habitação, seja qual for o seu valor. Isto permitiu a outros setores da população, que até àquele momento tinham sido mantidos afastados dos programas habitacionais, beneficiar dos créditos a longo prazo concedidos pelo BNH. Esta modificação, que distanciou o Banco dos seus objetivos sociais declarados, parece indicar que as condições por ele impostas para aceder à propriedade privada da casa eram irrealistas e inadequadas à maioria da clientela que se supunha deveria ser atendida pelo BNH.

6. *O que foi feito até 1974*

A extensão do déficit habitacional no Brasil nunca foi efetivamente calculada e as estimativas feitas nem sempre são concordantes salvo sobre o

[37] Veja os arts. 4.º e 25 da Lei n. 4.864 de 29 de novembro de 1966, nova redação dos arts. 11 e 12 da Lei n. 4.380, de 1964.

fato de que a carência de moradias atinge uma parte considerável da população do país.

Os programas governamentais e outros documentos oficiais indicam que o déficit de habitações salubres era, em 1964, para uma população de 75 milhões de pessoas, de 7 a 8 milhões de unidades. Para a ONU, entretanto, o déficit seria ainda mais pesado, totalizando 9 milhões de moradias, dos quais 5 milhões de habitações subnormais a serem substituídas.[38] Enfim, o PAEG informa que, do conjunto de habitações existentes no país, somente uma parte poderia ser considerada como tendo condições satisfatórias de conforto, de segurança e de higiene: 25% no Norte; 12% no Nordeste; 44% no Leste; 48% no Sul e 17% no Centro-Oeste.[39]

Por falta de uma definição precisa, no atual estágio de desenvolvimento do país, do que possa ser considerado uma habitação "normal" e de quais são as condições mínimas aceitáveis de conforto e de higiene, os planos governamentais tomaram como ponto de referência sobretudo os dados fornecidos pelos resultados preliminares do censo de 1960 para estabelecer qual o déficit habitacional brasileiro.

Assim, o Plano Decenal (1967-1976), deixado pela administração do Presidente Castelo Branco a seus sucessores, procurou estimar as necessidades (demanda global) em habitação para o decênio, visando atender tanto a "demanda demográfica" quanto a demanda dita "de substituição", esta última gerada pela necessidade de reposição das moradias obsoletas, perdidas, etc., assim como absorver parte da "demanda latente" constituída pelas habitações subnormais.[40] Segundo este Plano, para fazer frente à demanda habitacional global seria preciso construir, no espaço de 10 anos, 8 milhões de moradias, o que significava acrescer em cerca de 50% o parque imobiliário então existente. Unicamente para as áreas urbanas das diferentes regiões do país a demanda média anual foi calculada em cerca de 600 mil habitações, sendo que 500 mil seriam necessárias somente para cobrir o crescimento demográfico das cidades.[41]

As necessidades habitacionais não se fazem sentir com a mesma intensidade em todas as regiões do País, concentrando-se principalmente no Sudeste mais densamente povoado e urbanizado, que representa 48,8% da demanda média anual e onde foram construídas, até 1972, mais da metade das habitações financiadas pelo SFH. Entretanto, o meio milhão de moradias aí edificadas foi apenas suficiente para satisfazer um pouco mais de 1/5 das necessidades habitacionais desta região mesmo se 70%, em média,

[38] ONU. *World housing conditions and estimated housing requirements.* New York, 1965. p. 31.

[39] Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *O Programa de ação e as reformas de base. Documentos Epea, 2*(3):13, dez. 1965.

[40] Veja: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano decenal de desenvolvimento econômico e social (1967-1976). Habitação.*

[41] A demanda demográfica, nos programas do BNH, é obtida pela divisão simples do crescimento da população durante um ano por cinco, número médio de ocupantes por habitação. Veja BNH. *Relatório 1970.* v. 1, p. 82.

dos recursos destinados à habitação aí foram aplicados. Esta concentração de investimentos do SFH no Sudeste pode ser explicada pela existência de grandes centros como Rio e São Paulo, onde viviam, em 1975, 28% da população urbana do país,[42] pela importância política destes centros, pela concentração da renda assim como pela presença de um grande número de empresas de construção.[43] Estes elementos podem ter pesado no fato do BNH ter aí concentrado seus investimentos.

Os dados relativos à satisfação da demanda demográfica das cidades indicam que os programas de acesso a casa própria financiados pelo SFH não impediram que o déficit de moradias urbanas se agravasse.

De fato, entre 1967 e o final de 1976, o SFH financiou apenas uma parte das habitações previstas pelo Plano Decenal. Em 10 anos, 1.399 mil habitações foram construídas pelo conjunto de programas financiados tanto com os recursos drenados pelo FGTS quanto pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).[44] Aliás desde 1965 o número total dos diferentes tipos de moradias financiados anualmente esteve sempre abaixo daquele estimado pelo BNH, e depois pelo Plano Decenal, como sendo necessário para fazer frente ao crescimento demográfico das cidades. Entre 1965 e 1972, por exemplo, os financiamentos concedidos pelo SFH foram apenas suficientes para cobrir, em média, 23% da demanda demográfica anual de habitações do país.[45]

Quanto ao objetivo declarado do PNH de privilegiar as classes de menor renda nos seus programas de acesso à casa própria, o fato desses programas não considerarem os que ganham menos de um salário mínimo foi suficiente para alijar dos planos de financiamento 60% da população economicamente ativa. Quanto aos assalariados urbanos, as estatísticas publicadas pelo BNH mostram a perda de importância ao longo dos anos do programa de financiamento do mercado popular urbano destinado aos que ganham de um a três salários mínimos. De fato, o que se nota é uma mudança de ênfase da política habitacional que passou a privilegiar as faixas de rendas mais elevadas, logo mais solváveis. Assim, até 1967, 67,4% das habitações financiadas no quadro do programa de financiamento do mercado urbano foram destinadas ao mercado popular que absorveu um terço dos investimentos feitos; mas já em 1968 tanto o número de habitações populares financiadas quanto sua participação, absoluta e relativa, nos financiamentos, haviam diminuído. Em 1972, as casas populares representavam menos de

[42] Cf. Graham, D. H. & Merrick, T. W. *Population and economic growth in Brazil*: an interpretation of the long-term trend (1800-2000). 1975. mimeogr.

[43] Segundo o Cadastro Geral dos Contribuintes, em 1969, 56% das empresas de construção tinham suas sedes no Rio de Janeiro e em São Paulo. Cf. Jornal do Brasil, ed. *Brasil S.A.* 1975. Habitação. n. 4, p. 87.

[44] Veja BNH. *Relatório de atividades 1976*. p. 11.

[45] Veja os relatórios anuais do BNH para 1970, 1971 e 1972. Fica claro que entre 1965 e 1972 outras habitações foram construídas sem o concurso do SFH. Entretanto, para que a demanda demográfica tivesse sido satisfeita teria sido necessário que entre 1965 e 1970, por exemplo, além das 666.551 moradias financiadas pelo SFH, mais dois milhões de casas tivessem sido construídos pelo setor privado.

20% das habitações construídas pelo programa de financiamento do mercado urbano.[46]

Os dados da tabela 1, sobre a evolução dos programas habitacionais financiados pelo SFH, mostram de maneira mais precisa qual o lugar atribuído à moradia popular no conjunto dos programas de acesso à casa própria e confirma o que foi dito, isto é, que o SFH financiou prioritariamente as camadas médias urbanas às quais foram destinadas mais de 60% das habitações construídas.

Tabela 1

Evolução do número de habitações financiadas pelo SFH, até 1974, por programa

Programas	Até 1967		Até 1970		Até 1972		Até 1974	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Mercado urbano								
• Popular	78.301	49.6	178.823	28.5	188.410	22.5	205.537	18.6
• Econômico	22.290	14.1	144.654	23.0	196.977	23.5	224.254	20.3
• Médio	16.101	10.2	57.913	9.0	96.826	11.6	121.061	10.9
SBPE	40.994	26.0	214.396	34.2	288.389	34.4	411.529	37.0
Recon	228	0.1	31.570	5.1	66.962	8.0	112.975	10.3
Total	157.914	100.0	627.361	100.0	837.564	100.0	1.105.356	100.0

Fonte: BNH, *Relatório 1970*, v. 6, n. 1, p. 99-116; *Relatório 1972*, p. 55-6; *Boletim de Informações de Resultados*, dez. 1972-1974.

O balanço dos primeiros 10 anos de atividades das Companhias de Habitação — Cohabs — é sem dúvida decepcionante, já que durante este período estes organismos apenas conseguiram construir e comercializar 200 mil habitações baratas, ou seja, o equivalente ao número de moradias fixado pelo BNH como sendo anualmente necessário construir.

O fracasso parcial do programa de habitação popular nos grandes centros urbanos[47] não somente ensejou a proliferação de novas favelas e a

[46] Veja *Relatório BNH 1970*, ano 6, v. 1, p. 116 e *Relatórios 1971 e 1972*, p. 24 e 56 respectivamente.

[47] No caso do programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro, o objetivo fixado de erradicá-las totalmente até 1976 ficou longe de ser atingido, e a maioria delas permanece intocada. Mesmo assim, entre 1962 e 1975, cerca de 50 mil habitações populares foram construídas e nelas instaladas um número considerável de pessoas, ainda que nem todas sejam ex-faveladas. Os obstáculos encontrados e as

expansão de antigas,[48] como também não tem impedido que floresçam[50] o mercado informal constituído pelas moradias construídas sem licença prévia[49] ou os loteamentos selvagens na periferia das cidades. Atualmente se observa no Rio o que pode vir a constituir-se, em se alastrando, num início de "favelização" de certos lugares públicos, se medidas apropriadas não forem tomadas. Debaixo de alguns viadutos e nos jardins que cercam o Museu de Arte Moderna, por exemplo, podem-se ver indivíduos isolados e mesmo grupos que ali "alojam", com todos seus pertences, cozinhando e lavando roupas, como aliás ocorre, de forma incontrolada, nas principais cidades da Índia.[51]

7. *Conclusão*

A explicação para a perda de importância do programa de construção de casas populares, traduzida tanto pela diminuição do número de moradias construídas quanto pela participação destas no total dos investimentos feitos com recursos do SFH, parece ser a inadequação do programa de acesso à casa própria à clientela potencial. Com efeito, se o número de casas populares financiadas foi reduzido poucos anos após a implantação do programa justamente quando os recursos carreados pelo FGTS estavam em plena expansão, isto se deve ao fato do sistema regulamentar de compra e venda da habitação popular estar em desacordo com as possibilidades concretas dos adquirentes aos quais os programas, ao menos teoricamente, devem adequar-se.

distorções sofridas pelo programa mostraram de maneira exemplar sua impropriedade no que concerne à população a servir. Veja cap. 4 da tese *La Politique du logement social au Brésil depuis 1964*. cit. p. 162-220.

[48] A contagem da população favelada feita em 1974 pela Fundação Leão XIII indica, em relação ao censo demográfico de 1970, que a população favelada passou de 563.129 pessoas para 771.090 e que o número de favelas aumentou de 162 para 283. Todavia, pelo fato destes dados serem oriundos de fontes diferentes, devem ser comparados com precaução. Veja Valladares, L. do P. *Passe-se uma casa;* análise do programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. quadro 5, p. 43.

[49] Em Belo Horizonte, por exemplo, do total de 64.349 habitações construídas entre 1967 e 1972, apenas 1/3 possuía licença da prefeitura. Além do mais, enquanto a Cohab construía 5.974 casas populares naquela cidade, 43.388 habitações clandestinas eram construídas por particulares, tanto nos bairros quanto nas favelas da cidade. Citado por Gama de Andrade, L. A. *Política urbana no Brasil*: o paradigma, a organização e a política. Estudos Cebrap, 18, out./dez. 1976. quadro 3, p. 135.

[50] Veja por ex. Castro, M. G. et alii. *Considerações sobre o processo de inserção do migrante à sociedade urbano-industrial;* um estudo de caso na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro. Encontro Brasileiro de Estudos Populacionais, IBGE/Ministério do Interior, Rio de Janeiro, 29 julho/3 agosto 1974. p. 19-20. mimeogr.

[51] Em Calcutá, cerca de 600 mil pessoas "residem" em permanência nas ruas da cidade. Em Bombaim, já em 1963, 77 mil pessoas moravam em baixo de escadas, viadutos, etc. Cf. Abrams, C. *Habitação, desenvolvimento e urbanização*. Ed. O Cruzeiro, 1967.

De fato, para que o sistema regulamentar de compra e venda, tal como foi elaborado, fosse bem sucedido seria preciso que cada núcleo familiar comprador de uma habitação pudesse aplicar durante vinte anos e mais, um quarto de suas rendas mensais no reembolso do empréstimo contraído.

Ora, nas camadas modestas da população, os baixos salários, a instabilidade no emprego, a excessiva mobilidade da mão-de-obra assim como a falta ou a insuficiência de formação profissional[52] são elementos que ameaçam em permanência o já frágil equilíbrio do orçamento familiar e elimina, na maioria dos casos, toda possibilidade das famílias poderem reservar uma fração assim importante de suas rendas à compra de uma casa. É sabido que todo orçamento familiar é constituído por um "núcleo duro" de despesas difíceis de comprimir e que a partir de um certo patamar não podem mais ser reduzidas. Estas despesas, como é o caso da alimentação, têm um peso esmagador no orçamento do pequeno assalariado, o que o incapacita de reservar parte substancial dele para a aquisição da habitação e o impossibilita de fazer frente a outros consumos.[53]

De outro lado, a aplicação da instituição da correção monetária, as normas de financiamento da casa própria, o próprio modelo empresarial adotado pelo BNH, tudo isto contribuiu para dificultar o bom desenvolvimento do plano habitacional.[54] É certo que o BNH procurou aperfeiçoar seus mecanismos financeiros e se aproximar das realidades de uma clientela modesta, mas as medidas introduzidas (que respondiam em parte à necessidade de melhorar o modo de operar do SFH), se favoreceram uma franja da clientela engajada no processo de compra de casa e se permitiu a adesão de numerosos outros adquirentes, não resolveu os problemas da grande maioria formada por compradores de habitações populares.

[52] O relatório enviado por um grupo de organismos do Rio pertencentes ao SBPE à Superintendência dos Agentes Financeiros do BNH aponta estes elementos como sendo a causa da inadimplência que os estaria obrigando a executar judicialmente 42% da sua clientela de compradores de casas populares. Apud Azevedo, S. *A Política habitacional para as classes de baixa renda*. Rio de Janeiro, Faculdade Cândido Mendes, 1975. p. 58-63.

[53] Um estudo feito pelo Dieese em São Paulo revelou que, entre 1965 e 1969, o tempo de trabalho necessário a um operário ganhando o salário mínimo para comprar as mesmas quantidades de alguns alimentos de base tinha sido acrescido em quase cinco horas. Ainda em 1975, o assalariado devia trabalhar cerca de 11 horas para poder comprar um quilo de carne e mais de duas horas para conseguir adquirir um quilo de arroz. Apud Oliveira, F. *A Economia brasileira*: crítica à razão dualista. 3. ed. São Paulo, 1975. p. 48. (Seleções Cebrap, 1.) Um levantamento feito este ano pela Bolsa de Alimentos do *Jornal do Brasil*, com base nos preços pesquisados em supermercados, verificou que uma família composta de quatro pessoas "só para comer o mínimo essencial determinado pela própria legislação" precisaria de Cr$ 5.115,74 mensais, mais do que o salário mínimo em vigor. Assim, além de faltar dinheiro para a alimentação, esta família estaria incapacitada de fazer despesas com outros "itens que integram o valor do salário mínimo, de acordo com a lei que o criou: habitação, vestuário, higiene e transporte". *Jornal do Brasil*, 31 ago. 1980. 1.º caderno: Casal com 2 filhos gasta Cr$ 5.115,74 só com a alimentação essencial.

[54] Veja o cap. 5 da tese. *La Politique du logement* p. 221-59.

A redução das taxas de juros, o aumento dos prazos de reembolso da dívida imobiliária, os benefícios fiscais representados pela dedução de 10% sobre o montante das prestações efetivamente pagas durante o ano, etc.,[55] provaram ser medidas de alcance limitado. Estes subsídios indiretos testemunham da necessidade de modificações ainda mais profundas nos mecanismos de financiamento da casa própria. A extensão e a persistência de certos problemas tais como o abandono das moradias pelos ocupantes, a cessão ilícita dos direitos de propriedade e principalmente o não-pagamento das prestações demonstram claramente que os remanejamentos dos planos de pagamento da casa e as outras medidas paliativas adotadas não foram suficientes para eliminar as distorções sofridas pelo programa da habitação.

Aliás, do conjunto de práticas de manipulação do programa habitacional,[56] a inadimplência foi a que mais atingiu o BNH, pois enquanto organismo financeiro obrigado a rentabilizar os capitais investidos, ele se ressentia com o fato de os mutuários atrasarem ou simplesmente pararem de pagar as prestações.[57] Estes inconvenientes só foram amenizados quando em 1971 o BNH tornou-se um banco de segunda linha e passou a dividir os riscos dos investimentos com seus agentes.

A passagem do BNH à condição de banco de segunda linha marcou o fim de um período. Criado como um banco de habitação, ele evoluiu e transformou-se no órgão central de um conjunto de sistemas de financiamentos que visa "a ordenar e a comandar o processo de urbanização no Brasil",[58] objetivo ambicioso que exige uma política à altura da meta a que se propõe.[59]

Malgrado a diversidade de programas financiados pelo BNH,[60] os investimentos destinados à construção de habitações, muito embora em diminuição desde os fins dos anos 60 ainda eram, em 1976, majoritários no conjunto

55 Decreto n.º 1.358 de 12 de novembro de 1974.

56 Veja o cap. 4 e as seções 3 e 4 do cap. 5 da tese *La Politique du logement*

57 Note-se que os atrasos nos pagamentos assim como o conjunto de manipulações sofridas pelo programa habitacional também se explicam como uma resposta dos compradores de casas populares à má qualidade das construções, à falta ou insuficiência da infra-estrutura de serviços, etc.

58 Vaz da Costa, R. *Estratégia e programas de desenvolvimento urbano*: a experiência brasileira. BNH, Secretaria de Divulgação, s.d.

59 Frankenhoff observa que, ainda que uma certa estrutura institucional esteja em formação, não se pode falar da existência no Brasil de uma verdadeira política de desenvolvimento urbano. A política em questão não seria mais do que um rebento engendrado pelo PNH e que está implícito nos investimentos habitacionais e em equipamentos urbanos feitos pelos sistemas financeiros geridos pelo BNH. Veja Frankenhoff, C. *National urbanization policy in Brazil;* evaluation of a system. August 1970. p. 1 e 2, mimeogr.

60 Além dos programas propriamente habitacionais, o BNH financia dois outros conjuntos de programas, o de Operações Complementares da Habitação, que engloba uma série de subprogramas de apoio à produção de moradias, e o Programa de Desenvolvimento Urbano, do qual faz parte o programa de saneamento básico, o Planasa. Veja BNH. Linhas de Financiamento. Assessoria de Planejamento e Coordenação. 2. ed. 1977.

dos financiamentos concedidos.[61] Na verdade, o prosseguimento do movimento de urbanização, de "assalariamento" e de concentração de mão-de-obra nas cidades, fazendo crescer a penúria de moradias, força os poderes públicos a procurar novas soluções ao problema habitacional, já que não é possível subestimar a importância do crescimento demográfico das cidades.

Assim, em 1973, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap) em substituição ao programa de financiamento do mercado popular urbano, destinado sobretudo às municipalidades inseridas nas regiões metropolitanas e às cidades com 50 mil e mais habitantes.[62]

Porém o Planhap é um programa habitacional reservado aos que ganham de um a cinco salários mínimos; é dirigido a esta parcela da população capaz de uma certa solvabilidade e que, sendo sensível à integração social feita através do acesso à casa própria, pode dispor-se a conceder uma taxa máxima de esforço para consegui-la. Para os outros, os que dispõem de rendas insuficientes, o Programa de Financiamento de Infra-Estrutura Urbana (Profilurb) deve equipar com uma infra-estrutura mínima não somente terrenos ainda disponíveis mas também aqueles já ocupados pelas favelas, mocambos, etc. Trata-se pois de fornecer os suportes para a moradia, ficando o ritmo da construção e a qualidade desta última na dependência dos recursos e das prioridades do usuário.[63] Ao adquirente do lote cabe assumir a responsabilidade da construção da sua casa, das suas imperfeições e insuficiências que, como lembra Turner, são "infinitamente melhor suportadas quando se é o responsável do que quando elas são imputáveis a outros".[64]

Não discutiremos aqui os limites e as possibilidades de tais programas. Eles constituem, evidentemente, alternativas ao programa de casas populares financiadas pelo BNH. Eles podem constituir uma saída ao problema habitacional para uma parte considerável das famílias que não podem aceder à propriedade de uma das moradias convencionais financiadas pelo Banco. Mas estes programas não constituem uma solução acessível a todos os que lutam com dificuldades para se alojar.

Qualquer que seja o programa habitacional proposto às massas urbanas brasileiras, haverá sempre uma parte da população — a dos mais necessitados — que não poderá suportar cargas financeiras por menores que elas sejam e que os programas Profilurb impõem. Aliás alguns estudos de que dispõe o BNH deixam entrever os limites destes programas, que exigem um mínimo de estabilidade por parte da clientela potencial.

[61] Em 1968, por exemplo, 96,0% dos financiamentos do BNH eram aplicados na construção de casas. Em 1975 já haviam caído para 60% e no ano seguinte para 47,1%.

[62] Veja BNH/Ministério do Interior. *Planhap — Plano Nacional da Habitação Popular*. s.d.

[63] O pagamento do terreno é feito em 15 anos e em prestações mensais sujeitas a uma taxa de juros da ordem de 1%. Veja BNH — o Profilurb contra as sub-habitações. *Resumo*, (1):10-1, maio-jun. 1976.

[64] Turner J. F. C. *Le Logement est votre affaire*. Paris, Semil, 1979. p. 11.

Ora, estes estudos informam que uma parte da população das cidades, composta de migrantes rurais, não somente tem ocupações temporárias e insuficientemente remuneradas mas também seu enraizamento parece problemático.[65] Para estas populações que "fazem" as cidades acompanhando a evolução do mercado de trabalho, parece existir uma "demanda" de barracos construídos sem direitos mas também sem deveres. Para elas, o que conta não é a qualidade material da casa, o conforto ou a forma da ocupação. O que importa é não ter despesas de aluguel e ter a liberdade de tudo deixar se um emprego mais bem remunerado se apresentar alhures.

Enfim, uma saída mesmo provisória à penúria de habitações salubres impõe, entre outras coisas, um aumento substancial dos salários, a concessão de maiores subsídios aos adquirentes de casas populares, a definição de uma política migratória, etc., e que paralelamente sejam tomadas medidas regulamentando o uso do solo urbano. Estas modificações estruturais, porém, não se fazem automaticamente, por ajustamentos espontâneos, mas dependem de opções políticas.

O atual clima de abertura política, o renascimento do movimento sindicalista, etc., talvez possa levar a uma modificação do modelo econômico vigente, onde seja dada à habitação popular um lugar de maior destaque. Porém, no atual contexto de crise econômica e com a disparada da inflação, é difícil imaginar que uma revisão profunda possa intervir. Tudo parece indicar que a questão habitacional, para uma parcela importante da população, continuará sem solução ainda por muito tempo.

[65] *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, (3):79, nota 3. mar. 1974.