



**UnB - Universidade de Brasília**  
**FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo**  
MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO



**HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL:  
análise do modelo operacional de  
financiamento pelas agências oficiais**

ANTONIO TRIANA FILHO

Brasília (DF),  
março/2006

**HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL:  
análise do modelo operacional de  
financiamento pelas agências oficiais**

ANTONIO TRIANA FILHO

Dissertação apresentada perante o Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Albertina Schürmann (Orientadora)  
Prof. Dr. Frank Svensson  
Prof. Dr. Luis de la Mora  
Prof. Dr. Benny Schvasberg

**Brasília, DF – mar./2006**

## **Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Albertina Schürmann  
(Orientadora)

Prof. Dr. Frank Svensson

Prof. Dr. Luís de la Mora

Prof. Dr. Benny Schvasberg  
(Suplente)

Título: HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL: análise do modelo  
operacional de financiamento pelas agências oficiais

Aluno: Antonio Triana Filho

Brasília (DF), de de 2006.

Para Antonio Triana e Dona Mariquinha.

Adriana,

André, Arthur, Isabella, Antonio e Athos.

## **Agradecimentos**

À Betina, Amiga dedicada e exigente Orientadora, a quem devo cada letra deste trabalho, reservando-me a responsabilidade pelas lacunas e imprecisões.

Ao Professor Frank Svensson, que me mostrou o caminho e me encorajou ao mestrado, depois das especializações na FGV e no CIORD, a quem pretendo imitar nas minhas próximas vidas.

Aos Professores Luiz Alberto - o Jacaré - e Benny Schvasberg, pelo apoio firme em tantas ocasiões.

Aos meus Colegas de trabalho na CEF, Arão, Edinaldo, Elias, Eli Tatizawa, Dennyson, Mara Lucia, Marília e Selso pelas sugestões e apoio na pesquisa. Ao Joaquim Lima e aos meus Gerentes e Líderes de Equipe, Sávio, Vulpius e José Alves, minha gratidão pelo apoio sem limites e pelos desafios a cada capítulo.

Aos professores, funcionários e colegas de turma da Pós-Graduação da FAU/UnB, pelo aprendizado, pela atenção, pelas sugestões e pela convivência profícua.

Muito obrigado.

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise crítica dos programas de financiamento para habitação popular no Brasil, focando especialmente as operações com recursos financeiros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e nos primeiros três anos do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005). Estruturado em duas partes, inicia-se a análise da questão do déficit habitacional brasileiro a partir das primeiras evidências, no final do século XIX, que caracterizam a oferta insuficiente de moradia nas cidades, associada ao processo de industrialização-urbanização do país, até o final dos governos militares, em 1984. Na segunda parte, inicia-se com o processo de retomada da democracia no país e registram-se os principais fatos políticos e econômicos como suporte para o principal foco da análise, com uma leitura crítica das questões que afetam o sistema de provisão de habitação para famílias de baixa renda. São consideradas as dificuldades de acesso a financiamento e a escassez de alternativas subsidiadas para oferta de moradia para esse segmento, concluindo com a necessidade de mudança de paradigma na elaboração de políticas públicas em que a sociedade tenha participação ativa na redefinição das prioridades.

## ABSTRACT

This work presents a critical analysis of the financing programs for housing in Brazil, mainly the operations with financial resources of the FGTS (*Brazilian Severance Indemnity Fund*), in the two mandates of President Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and in first the three years of the Government Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2005). Structured in two parts, it is initiated with the analysis of the question of the Brazilian habitation deficit from the first evidences, in the end of the century XIX, that they characterize offers insufficient of housing in the cities, associate to the process of industrialization-urbanization of the country, until the end of the military governments, in 1984. In the second part, it is initiated with the retaken process of the democracy in the country and register the main economic and politicians facts as support for the main focus of the analysis, with a critical reading of the questions that affect the system of provision of housing for low income families. There are considered the access difficulties to the financing and the lack of alternatives subsidized for offers of housing for this segment, concluding with the necessity of change of paradigm in the elaboration of public politics where the society has active participation in the redefinition of the priorities.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
PARTE I	
POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL .....	14
Capítulo 1	
O Brasil do séc. XIX: classes trabalhadoras, classes perigosas .....	15
Capítulo 2	
As primeiras políticas urbanas e de habitação no Brasil: República Velha – Higienismo .....	23
Capítulo 3	
Política de habitação no Estado Novo e nos governos populistas .....	33
Caracterização dos IAPs na produção de moradias .....	38
A Fundação da Casa Popular – FCP .....	46
Capítulo 4	
Garantia de direito a habitação: a provisão de moradia no populismo pós-Vargas .....	58
A política de habitação nos governos militares (1964-1984).....	67
PARTE II A TRANSIÇÃO POLÍTICA E A POLÍTICA HABITACIONAL.....	79
Capítulo 5	
A redemocratização do país e a política habitacional .....	80
Capítulo 6	
As novas formas de provisão de moradia .....	100
Déficit habitacional: novo conceito ou os vários números do déficit.....	100
A experiência das cooperativas habitacionais .....	104
Capítulo 7	
Avanços nas formas de provisão de moradia .....	113
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) .....	115
Programa e Arrendamento Residencial (PAR) .....	119
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) .....	124
Conclusão .....	127
Referências Bibliográficas .....	136
Lista de Siglas .....	150

## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo nesta dissertação é uma análise dos modelos operacionais de financiamento habitacional para os estratos de baixa renda no Brasil, enfocando especialmente os dois períodos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e a primeira metade do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

O trabalho analisa a política habitacional brasileira, em especial as operações realizadas nos anos de 1995 a 2005, de modo a propiciar uma comparação direta do desempenho de semelhantes programas nos governos dos Presidentes FHC e Lula e com a média das operações do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), levando-se em conta o montante das aplicações, as quantidades de unidades financiadas e os índices de inadimplência decorrentes de perda de renda e de outros fatores determinantes da incapacidade de pagamento dos mutuários.

Assim, considerando o polinômio HABITAÇÃO, TRABALHO e RENDA como fator intrínseco na questão da qualidade de vida nos meios urbanos, o estudo pretende compor um conjunto de informações e análises críticas que possam contribuir para a construção de uma proposta de modelo de financiamento para habitação popular, combinado com alternativas de ocupação de mão-de-obra e geração de trabalho e renda.

O fenômeno da urbanização brasileira reflete, basicamente, dois processos. Por um lado, o crescimento populacional forte, embora decrescente, e, por outro, o intenso processo migratório que deslocou enormes contingentes populacionais primeiro para a região Sudeste e, mais tarde, também para o Norte e o Centro-Oeste. Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram uma tendência de redução sistemática da taxa de crescimento da população brasileira. A essa redução corresponde uma

mudança nos padrões de distribuição da população entre regiões. Enquanto no período 1950-70 verificava-se uma tendência à concentração das migrações no sentido Norte/Nordeste – Sudeste/Sul, nos anos 1980 a região Norte passou a atrair contingentes significativos de população, tendo elevado a sua participação na população nacional de 4,43%, em 1970, para 6,53%, em 1991, e 7,60% no Censo 2000.

O processo de urbanização nas cidades brasileiras foi caracterizado pela formação de grandes aglomerações de municípios, as chamadas conurbações, e de áreas metropolitanas. Essa metropolização deu-se, no entanto, de forma desigual, reduzindo-se as taxas de crescimento e a participação relativa das metrópoles históricas (São Paulo e Rio de Janeiro) e consolidando-se novas áreas metropolitanas, inclusive não mais apenas em torno das capitais, como é o caso da região metropolitana de Campinas e de outras grandes cidades do interior do país, que foram recentemente reconhecidas legalmente como novas Regiões Metropolitanas. Curitiba, Belo Horizonte e, em menor escala, Salvador, Fortaleza e Recife destacam-se por se constituírem ainda como pólos de atração significativa de migrantes.

A política habitacional que se implementou no Brasil ao longo do século XX e as conseqüências do processo de urbanização na sociedade brasileira sinalizam o fato de que tal política não atendeu, na íntegra, o seu objetivo maior, isto é, o de solucionar o problema da moradia para a população de menor renda, mas viabilizou a expansão capitalista nas áreas urbanas, definindo um mercado urbano de terras, segregando áreas e valorizando-as.

O espaço urbano tem sido reconstruído, concretizando o rápido processo de urbanização vivenciado nas grandes e médias cidades brasileiras. O processo de urbanização, em muito acelerado pelas políticas habitacionais implementadas pelo poder público, contribuiu para melhorar as condições de vida de parcela da população, aquela que pode viver na cidade legal, mas não se pode afirmar que melhorou a vida da população do país de um modo geral e que tal melhora está ligada a esse processo. A evolução de outros indicadores sociais, econômicos e urbanísticos, como os números do desemprego, da

população favelada e da violência, evidencia contradições nas cidades brasileiras.

A política habitacional no Brasil desencadeou-se em decorrência do déficit habitacional e também se constituiu em uma resposta do Estado ao capital, no sentido da reprodução deste aos interesses externos – além de ter servido como instrumento de controle econômico e político, auxiliando, em certos momentos, a amenizar os conflitos pela posse do solo urbano.

Desse modo, deve-se observar e compreender a política habitacional brasileira a partir de sua inserção no contexto maior do desenvolvimento econômico. Por isso, não se pode efetivar uma leitura da política habitacional que emergiu no Brasil, principalmente a partir dos anos 1930, como expressão de uma real preocupação do Estado centrado no problema da moradia, que se agravava, tendo em vista o rápido movimento migratório que se verificou no país e as conseqüências para a sociedade brasileira.

Depois da Segunda Guerra (1939-1945), ocorreram várias mudanças na economia mundial, a qual passou a ser comandada pelos Estados Unidos, tendo por fito a expansão da grande empresa capitalista. Assim sendo, o consumo em massa constituiu um dos vetores básicos para a reprodução do capital, apoiando-se principalmente no desenvolvimento do *welfare state*, que passou a proteger o salário mínimo, a geração de emprego, o sistema previdenciário, o sistema de saúde, o sistema habitacional, além de outros serviços sociais.

Segundo Singer (1987, p. 123), a partir dos idos de 1960, a recessão competitiva dos países centrais, decorrentes da crise do fordismo, desencadeada nos países desenvolvidos, propiciou a liberação de créditos para os países em desenvolvimento investirem em infra-estrutura, modernização e indústria. Assim, emergiu uma oportunidade para esses países, uma vez que, a partir de então, ocorreu uma intensificação da internacionalização das grandes empresas transnacionais, tendo em vista a necessidade de expansão dos mercados e a procura por insumos e mão-de-

obra barata. Tal processo foi denominado por Alain Lipietz (1988, p. 25) de *fordismo periférico*. Ou seja, as formas de regulação até então atuantes no mundo desenvolvido passaram a fazer parte também do mundo subdesenvolvido.

Para Singer (op.cit., id.), em virtude desse novo contexto, o Brasil passou a vivenciar um certo dinamismo econômico, configurando-se o que ficou conhecido como “milagre brasileiro”. Nessa fase, profundas mudanças ocorreram na sociedade como um todo e, de modo especial, na estrutura produtiva, que passou a ser guiada pela indústria, embora sob uma forte intervenção estatal, principalmente no que se refere aos setores ditos estratégicos da sociedade.

Ocorrendo de forma expressiva em nível mundial, a urbanização se acentuou ao longo do século XX, variando de intensidade e de forma de um território para outro, em decorrência das particularidades locais.

Segundo França (2000), partindo de uma visão socioeconômica em que a cidade se constitui no *locus* da reprodução do capital, a urbanização passou a ser vista “como um conjunto de relações sociais, que reflete as relações estabelecidas na sociedade como totalidade” (Harvey, apud França, 1999, p. 210). A nosso ver, constituindo-se num conjunto complexo de relações sociais, esse fenômeno assume novas dinâmicas a partir dos estágios do desenvolvimento capitalista.

Nesse cenário é que o processo de urbanização foi desencadeado no Brasil, passando as cidades brasileiras, especialmente as grandes e médias, a requisitarem uma série de serviços e equipamentos que se colocavam na pauta de reivindicação da população, a qual deixava o campo para morar na cidade. Nesse momento já estava presente a questão do déficit de moradia.

No caso brasileiro, a urbanização “já apresentou suas primeiras manifestações nos anos que se seguiram à revolução de 1930” (Schmidt e Farret, apud França 1998, p. 1). Mas foi a partir dos anos 1960 que esse

fenômeno se acentuou, atingindo, de forma diferenciada, todas as regiões do país. Em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%; em 1980, alcança 68,86% e em 2000 a população urbana passou para 81,2% do total da população brasileira, o que demonstra uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões, chegando no ano 2000 a aproximadamente 138 milhões. Portanto, em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais 125 milhões de pessoas.

Entender a questão da moradia na sociedade capitalista significa desvendar também as contradições inerentes ao acesso à moradia. Tal entendimento deve, antes de qualquer coisa, procurar desvendar o significado da terra, isto é, de um bem natural que não pode ser reproduzido e, assim sendo, não pode ser criado pelo trabalho. Portanto o fato de alguém trabalhar na terra não significa dizer que vai produzi-la. Isso porque as edificações sobre ela são produtos do trabalho, mas a terra não o é.

Tolosa (1978, p. 16) diz que se deve pensar a terra como um equivalente do capital, que se valoriza sem trabalho, sem uso. Além de uma falsa mercadoria, ela também se apresenta como um falso capital. A valorização da terra acontece graças à monopolização do acesso a esse bem de extrema necessidade à sobrevivência, que, diante da realidade capitalista, torna-se caro e escasso.

Diferentemente do mercado de compra e venda de outras mercadorias, no mercado de terras a lei da oferta e da procura não funciona da mesma forma; ela só poderia funcionar quando novos terrenos entram no mercado de terras. Na expansão do perímetro urbano ou dos loteamentos de glebas, contudo, o preço da terra geralmente aumenta, ao invés de diminuir. Isso porque essas novas áreas que são incorporadas nem sempre contam com uma infra-estrutura básica. Tal fato gera uma ampliação do valor nos terrenos que já estejam disponíveis e que, por sua vez, se encontram em áreas que já

possuem essa infra-estrutura. Desse modo, o preço da terra é definido segundo a localização dos terrenos, que, embora com dimensões semelhantes, possuem preços diferentes. Essa diferenciação proporciona ao dono da terra uma renda extra, propiciada pela produção social.

Pensando no processo de produção do espaço urbano, deve-se pensar também nos agentes da produção desse espaço, que, segundo Correa (2003, p. 12), são os seguintes: os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado. Este último se constitui em um dos agentes mais importantes desse processo, uma vez que promove a distribuição e a gestão dos equipamentos de consumo coletivos, que são indispensáveis à reprodução da vida nas cidades, especialmente nas grandes cidades. A produção da cidade se dá de forma social. A apropriação da cidade, ao contrário, acontece de forma individual. E o poder político é chamado para exercer um papel extremamente ativo nessa produção.

No processo de produção do espaço urbano, os promotores colocam à venda os loteamentos, os quais, normalmente, possuem pouca ou nenhuma infra-estrutura. Isso significa que, de várias formas, os compradores se organizam e lutam para obter equipamentos e serviços coletivos, como água, luz, escolas, creches, posto de saúde, asfalto, transporte, dentre outros, beneficiando, sem dúvida, aqueles que estão produzindo seu espaço, mas beneficiam, sobretudo, aqueles que deixaram as terras vazias aguardando a valorização.

O Estado brasileiro tem se constituído em um especial produtor do espaço, através de investimentos e implementação de infra-estrutura urbana, criando mecanismos de crédito para financiamento de habitações e estabelecendo normas regulamentares do uso do solo. A nosso ver, não se pode negar que a atuação do Estado acontece de forma conflitante, uma vez que sua intervenção sempre está a privilegiar as classes mais favorecidas, o que reforça a sua participação no “processo de acumulação, funcionando como elemento de valorização do capital” (Mello, apud França, 1997, p. 1).

Faz-se então necessário uma análise crítica dos modelos habitacionais ocorrentes no Brasil no decorrer dos séculos XIX e XX, apurando fatos de viabilidade dos mesmos, identificando a quem realmente esses programas beneficiaram e, a partir de então, encaminhar a proposta de um modelo que realmente atinja o foco desejado, o de fazer com que o país cresça e que se cumpra para todos os cidadãos o seu direito a moradia digna.

O trabalho é constituído de duas partes distintas, em que agrupamos, nos primeiros sete capítulos, uma leitura da política habitacional, a partir das primeiras evidências que caracterizam a carência por moradias nas cidades brasileiras, consolidando os principais fatos pertinentes a essa questão até o final dos governos militares, em 1984. Na segunda parte, os capítulos 8 a 11 contemplam um conjunto expositivo-analítico das questões que afetam o sistema provisão de moradias para as classes de renda até cinco salários mínimos, a partir do processo de redemocratização do país, em que são consideradas basicamente as dificuldades de acesso ao financiamento e a escassez de alternativas subsidiadas para a oferta de moradia para esse segmento.

**PARTE I**  
**POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

## **Capítulo 1**

### ***O Brasil do séc. XIX: classes trabalhadoras, classes perigosas***

A questão habitacional no Brasil tem suas raízes mais profundas estabelecidas em fins do século XIX. Remontam ao período final do Império as primeiras manifestações de preocupação com a problemática da habitação. O Brasil eminentemente agrário tinha a maior parte da população rural constituída por famílias de escravos. Com o declínio do modelo escravagista (proibição do tráfico negreiro, alforria para os sexagenários, Lei do Ventre Livre, compra de liberdade pelos próprios negros ou por associações abolicionistas) observam-se mudanças graves na condição da moradia. O fim da mão-de-obra escrava fez aumentarem nos povoados e vilas – e em menor escala nas cidades – as toscas moradias individuais, construídas de taipa, de adobe e palha e extremamente carentes de condições de higiene (Aragão, 1999, p. 55; Maricato, 1998, p. 31).

Ao se pretender tratar sobre a política habitacional no Brasil, é importante tecer antes uma breve revisão histórica do assunto, para que assim se possa compreender a trajetória das nossas cidades. As conseqüências da acelerada urbanização brasileira, principalmente na primeira metade do século XX, e seus efeitos na dinâmica da questão habitacional no país servirão de base para a discussão de um novo modelo operacional de política de habitação.

Segundo Rodrigues (1988, p. 75), a questão habitacional no Brasil sempre foi alvo de grande preocupação, porém, podemos identificar através da história que essa questão emergiu com grande potencial de força no surto manufatureiro-industrial que ocorreu, principalmente no Rio de Janeiro, nas três últimas décadas do século XIX, sucedendo a decadência da economia cafeeira no Vale do Paraíba.

O processo de urbanização ocorreu primeiramente nas regiões mais desenvolvidas, os principais centros industriais do Centro-Sul do país, expandindo-se rapidamente por todo o território nacional (Katzman, 1986, p. 180).

A industrialização no Brasil fez acelerar o processo de urbanização, agravando as carências de infra-estrutura urbana, trazendo à tona problemas de saúde, educação, poluição, que exigiam a pronta ação do Estado na busca de soluções para a população. O atendimento a tais necessidades, contudo, não apresenta rentabilidade e, segundo Schürmann (1978, p. 9), desde então “assistimos a uma política do Estado que responde cada vez mais ao processo de acumulação de capital, em detrimento do atendimento às exigências populares”.

As primeiras indústrias têxteis no Brasil foram instaladas a partir de 1844, na cidade de Salvador e arredores, mas o seu desenvolvimento concentrou-se no Centro-Sul, região de produção cafeeira, como situa Maricato (1998, p. 24).

Aragão (1999, p. 55) e Schürmann (op.cit., p. 12) registram que a implantação das primeiras indústrias no Centro-Sul do país se deu com o investimento de capitais disponíveis oriundos da exportação de café e, em menor volume, parte do que antes era destinado ao financiamento do tráfico de escravos, notadamente a partir da década de 1870.

Singer (1974, p. 39/57) também situa dessa forma o início da industrialização brasileira, “cuja origem pode ser considerada como resultado indireto do surto cafeeiro”, e destaca quanto aos capitais formados na cafeicultura:

Indubitavelmente houve investimentos de capitais desta espécie na indústria, particularmente nos momentos de crise na economia do café (nos anos [19]30 e durante a 2ª Guerra Mundial), e não pretendemos negar que estes investimentos contribuíram para acelerar o processo de industrialização. (Singer, 1974, p. 57).

Na visão de Singer (op.cit., p. 44-45), a expansão da indústria nacional, a rigor, está inserida num contexto mais amplo de mudanças estruturais, que determinaram grandes transformações na economia e na sociedade brasileiras e destaca que, “em consequência da abolição da escravatura, o governo adota uma política de crédito mais liberal, de dinheiro barato, que vai ser a causa imediata do período de tumultuoso crescimento econômico conhecido pelo nome de encilhamento<sup>1</sup> (1889-1900)”.

Schürmann (op.cit., p. 13/19) destaca a infra-estrutura de transportes como fator que contribuiu fortemente para a expansão industrial no Brasil. As ferrovias, construídas com capital inglês e implantadas ao longo da zona cafeeira, que visavam inicialmente o escoamento da produção e a distribuição de produtos importados, foram importante atrativo para a instalação de novas plantas. Eram novos tipos de empresas, de natureza plurissetorial – plantas industriais e comerciais – interligadas pela própria ferrovia, em alguns casos desde a fazenda até as fábricas, unidades de beneficiamento e armazéns. Além desse fator, a existência de mercado interno fortemente consumidor de produtos importados, em combinação com os benefícios oferecidos pelo Governo Federal – medidas de proteção tarifária, concessão de crédito e ajudas financeiras diretas – impulsionaram ainda mais o crescimento da industrialização.

A mão-de-obra era suprida, em grande parte, pelo fluxo migratório europeu. É nessa época que se registra, principalmente no Porto de Santos, a chegada de grandes levas de trabalhadores estrangeiros, que foram, inicialmente, encaminhados para o trabalho nas lavouras de café, nas regiões noroeste e sul do Estado de São Paulo. Os governos republicanos, no decêndio de 1890 a 1900, deram forte incremento à corrente migratória, formada especialmente pelo elemento italiano. As levas de colonos italianos que chegaram ao Brasil naquela década eram originárias do norte da Itália, uma região industrial, e por isso mesmo se adaptavam melhor ao trabalho nas

---

<sup>1</sup> Singer (op.cit., p. 45) esclarece que, a rigor dá-se o nome de “encilhamento” apenas ao curto período de especulação febril que ocorreu principalmente no Rio de Janeiro e que durou de janeiro de 1890 a março do ano seguinte.

indústrias e outras atividades urbanas do que nas fazendas de café. Parte dessa força de trabalho, portanto, já se estabelecia nas cidades, enquanto outra parte era alocada no trabalho agrícola (Schürmann, 1978, p. 14; Dias, 1989, p. 28).

Muitos escravos que, no Nordeste trabalhavam em atividade de subsistência, eram transferidos para o Sul para trabalhar no café, pois nos cafezais do Vale do Paraíba ainda se utilizava o trabalho escravo (Schürmann, op.cit., p. 14; Singer, 1974, p. 37/43).

Alguns anos mais tarde, parte desse contingente de trabalhadores do campo migrou para as cidades, principalmente a partir da crise do café (1874-75). A partir dessa época ocorreu um grande fluxo de imigrantes e de escravos libertos para as principais cidades e capitais, que, juntos, formariam uma grande oferta de mão-de-obra para o setor industrial, então emergente nas regiões urbanas (Rodrigues, 1998, p. 75; Schürmann, op.cit., p. 13-14).

Sob o ponto de vista qualitativo da mão-de-obra, importa considerar que o contingente formado por escravos libertos não respondia às exigências do mercado de trabalho industrial, que dava preferência aos trabalhadores brancos estrangeiros. Nas primeiras décadas após a abolição da escravatura (1888), os negros libertos que, na sua maioria, não foram inseridos no trabalho industrial, concentravam-se nos bairros mais periféricos, ainda mantendo contato com ocupações rurais, e passaram a compor um sub-proletariado, ocupando postos no setor de serviços, como na limpeza urbana, coleta de lixo e outras atividades então consideradas menos nobres (Schürmann, 1978, p. 18).

Ao longo das ferrovias, ao redor das estações, foram surgindo pequenos aglomerados dedicados ao comércio. As indústrias se instalavam ao longo das ferrovias, em áreas cuja topografia e preço atendiam aos seus interesses, muitas vezes situadas em lugares distantes das cidades e povoados, o que pode ser entendido como indicativo de oferta abundante de mão-de-obra.

À falta das “vilas operárias”, os trabalhadores instalavam-se com suas famílias em construções simples, em povoados já existentes nas proximidades da estrada de ferro ou formando novas aglomerações, quase sempre desprovidas de água e de energia elétrica. Tais serviços públicos corriam ao longo da ferrovia, para servir às fábricas, mas ficava a critério das indústrias a sua extensão até os povoados, quando eram próximos, em caso contrário, ficava a cargo dos próprios moradores. Os esgotos industriais e domiciliares corriam em valas a céu aberto e eram, freqüentemente, lançados diretamente em algum curso d’água, dando início ao processo da poluição dos rios.

Schürmann (op.cit., p. 20) identifica naqueles primeiros povoados, ao longo das estradas de ferro, a origem das periferias onde se abrigam as classes trabalhadoras e famílias de menor renda. Dias (1989, p. 29), de modo semelhante, referindo-se à urbanização na cidade de São Paulo, aponta aqueles aglomerados ao redor das estações ferroviárias como sendo os subúrbios da metrópole atual.

A urgente necessidade de alojar a grande massa de imigrantes que afluía em busca de trabalho, fez surgir um novo “nicho” de mercado para os proprietários de aluguel e quem mais dispusesse de recurso para construir algum tipo de abrigo.

Segundo Bonduki (2002, p. 21-23), essa necessidade fez com que se edificassem diferentes tipos de estalagens, cortiços, habitações operárias, quase todas de construção apressada e precária. A ocupação de terrenos mais baratos, no interior dos quarteirões e abaixo do nível do arruamento, e a ausência de cuidados básicos com que eram executadas as obras, formam o retrato da urgência e da escassez na oferta por moradias.

Ribeiro e Pechman (1983, p. 55) também focalizam nesse histórico a grave carência por moradias, demonstrando que uma das respostas espontâneas para a situação de inchamento demográfico das cidades era a “habitação coletiva”. Esse padrão de moradia era caracterizado oficialmente

como aquela em que coabitavam várias famílias distintas, constituindo unidades sociais independentes num mesmo terreno ou sob o mesmo teto.

Dentro dessa categoria de “respostas espontâneas” poderiam ser classificadas as estalagens e as casas de cômodos ou casas de dormida. Surgiram casebres miseráveis, feitos de pau-a-pique, além da moradia-padrão que era o cortiço, constituído de um prédio único, subdividido – o hotel-cortiço – ou de barracões improvisados no fundo de estábulos e armazéns. Eram chamadas de avenidas ou cortiço-pátio os grupos de pequenas casas de baixo padrão, todas iguais, construídas num mesmo terreno (Bonduki, 2002, p. 23/25; Schürmann, 1978, p. 19).

O cortiço era considerado na cena urbana do século XIX como o *locus* da pobreza, espaço onde residiam trabalhadores e também se concentravam, em grande número, vadios e vagabundos, a chamada “classe perigosa” (Valladares, 2000, p. 7). Schürmann (op.cit., p. 19) refere a existência de grande número de quiosques onde se reuniam trabalhadores, vagabundos, soldados e prostitutas.

Caracterizado como verdadeiro “inferno social”, o cortiço tido como antro não apenas da vagabundagem e do crime, mas também das epidemias, constituindo uma ameaça às ordens moral e social. Percebido como espaço do contágio das doenças e do vício, sua denúncia e condenação pelo discurso médico-higienista foram seguidas por medidas administrativas...” (Valladares, 2000, p. 7).

Ribeiro e Pechman (1983, p. 55) ainda relatam que aquela “solução” popular para as dificuldades de trabalhadores, ou seja, as habitações coletivas, transformaram-se num problema para toda a sociedade e passaram a ser tido como uma forma de habitar “não racional e pouco civilizada”, provocadora de “males sociais e deformadora do caráter dos trabalhadores”, enquanto seus proprietários ou arrendatários eram acusados de “especuladores”, gananciosos e exploradores da miséria do povo.

A narrativa de Bonduki (2002, p. 21) para o ambiente social dos cortiços daquela época permite imaginar uma cena de submundo: "... um véu negro encobre os alojamentos dos trabalhadores: ninguém os via, ninguém os descrevia".

Se essas formas de habitação popular estivessem em locais distantes dos bairros ricos em que habitavam a nobreza e a burguesia locais, onde suas habitações certamente nada pareciam com a classe menos favorecida, a sua imagem talvez fosse menos incômoda, mas como estavam próximos e porque não havia um sistema de saneamento minimamente eficiente, as doenças endêmicas começaram a proliferar naquelas localidades, e passaram a representar uma ameaça de infecções e epidemias para toda a população urbana. Veio então à tona a discussão de normas regulatórias sobre as cidades, que caracterizaram o higienismo (Gouvêa, 1995, p. 34).

A questão sanitária passou a ser prioritária para as autoridades. O receio do caos e da desordem e a ameaça constante de surtos epidêmicos eram a justificativa para o governo agir sobre o controle do espaço urbano e da moradia dos trabalhadores.

Aragão (1999) destaca a iniciativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em Edital de agosto de 1855, que já proibia a construção de novos cortiços sem licença da mesma Câmara, cuja concessão dependeria de aprovação prévia pela Junta de Higiene Pública, quanto aos requisitos sanitários. A edição de um novo Edital pela Câmara, em 1876, tratando das mesmas questões e reiterando a proibição de novos cortiços na área central da cidade do Rio de Janeiro, atesta o fracasso daquela estratégia coercitiva. Isso teria levado as autoridades a adotar medidas positivas de intervenção, sob a forma de incentivos e favores fiscais aos investidores privados para a construção de moradias populares dentro dos padrões estabelecidos pelo Poder Público. Tais incentivos podiam dar-se com a outorga de terrenos públicos, isenção de impostos federais para a importação de materiais de construção, isenção de impostos municipais por 15 ou 20 anos, etc. (Aragão, 1999, p. 56).

Nos últimos quinze anos do século XIX, como registra Bonduki (2002, p. 21-23/26-29), destaca-se o firme empenho normalizador de higienistas, médicos e engenheiros e a sua intensa atuação perante o poder público, pressionando pela criação de leis e serviços sanitários similares aos existentes na Europa:

Os higienistas lançam o alerta para o poder público: é necessário intervir, criar uma legislação restritiva, romper com as posturas liberais e com a privacidade do domicílio. Deve-se “providenciar radicalmente”. (Bonduki, 2002, p. 26).

Rolnik (1999, p. 111/23) relata que a legislação do município de São Paulo, em 1886, estabelecia dimensões mínimas dos cortiços, casas de operários e cubículos: exigia-se que os terrenos tivessem uma frente de 15 metros, pelo menos; a área mínima de cada cômodo teria 7,5 metros quadrados, com uma latrina para cada duas habitações e uma área livre à frente de cada habitação.

A segregação social no espaço urbano aparece mais uma vez e com clareza na legislação do Município de São Paulo, em 1900 (Lei nº 498), com que prescrevia normas para a construção de casas de habitação operária, como condição básica com que ficariam isentas de impostos municipais – isenção esta que também alcançava as empresas que as construíssem. Em 1908 era editada outra Lei Municipal da capital paulista (Lei nº 1.098) favorecendo as “construções de habitações higiênicas” aos investidores em casas para aluguel (Blay, 1985, p. 106-7). Assim era a parte boa da lei (*in bonan parten*). A “outra face da moeda” na letra fria da lei significava “empurrar” a população pobre para longe do centro e dos bairros próximos, considerados melhores, pois fixava um “perímetro fora do qual será permitida a construção de vilas operárias com padrões especiais” (Rolnik, op.cit., p.124; Bonduki, op.cit., p.41).

## **Capítulo 2**

### **As primeiras políticas urbanas e de habitação no Brasil: República Velha – Higienismo**

Na medida em que as habitações coletivas foram sendo afastadas dos bairros centrais e seus moradores obrigados a procurar outra alternativa de habitação, surgia uma nova forma de *habitat* – a favela – com a ocupação de morros próximos ou regiões periféricas ao centro da cidade, em terrenos alagadiços, margens de canais, rios e mangues, áreas a princípio sem interesse para o mercado imobiliário privado (Maricato, 2001, p. 83).

A favela, como forma de “habitação”, apareceu pela primeira vez retratada no Rio de Janeiro, nos últimos anos do século XIX, no morro da Providência, depois conhecido como morro da Favella – uma ocupação começada pelos “soldados que voltaram à cidade [...] após a Guerra de Canudos, e que não tinham onde morar, foi-lhes permitido construir barracos em terrenos sem valor de mercado, como recompensa aos serviços prestados à Pátria” (Kowarick, 1979, p. 76).

Constituídas por moradias que pouco se diferenciavam daquelas em que os trabalhadores estavam habituados a morar, nos cortiços, as casas na favela ainda se constituíam mais precárias e insalubres, construídas com toda a sorte materiais que pudessem ser reaproveitados, com difícil acesso improvisado nas ribanceiras, “caminhos mal traçados e tortuosos ou degraus esboçados na rocha viva, escorregadios e perigosos”, além da falta de serviços básicos como luz elétrica e abastecimento de água (Valladares, 2000, p. 7).

A cidade do Rio de Janeiro no século XIX era o principal e maior centro urbano brasileiro. A preocupação com a questão habitacional na capital federal acentuou-se com a proclamação da República. Havia nessa época forte interesse do governo em atrair mão-de-obra estrangeira para as novas atividades econômicas que se instalavam nas cidades. A partir de 1890 e

durante toda a primeira década após a proclamação da República, houve acentuado movimento de migração interna, no sentido campo-cidade, além da imigração estrangeira.

Romanceadas em poemas e no cancionero popular brasileiro, a origem da favela está relacionada com a ação do mesmo processo sócio-espacial que determinou a eliminação de muitos cortiços nas áreas centrais, por interesses sociais e econômicos, propiciado pelo higienismo. Sob o pretexto da necessidade de abertura de novas ruas e alargamento das vias centrais da cidade, as demolições e demais providências sanitárias eram a causa de desespero para as famílias removidas.

Assim, a favela só se tornará visível no Rio por volta dos anos 40 [século XX], quando o Estado ensaiará os primeiros passos no sentido de intervir na questão habitacional. Assim mesmo, tal intervenção terá muito mais um caráter paliativo do que uma solução para o problema, na medida em que o Estado procura apenas compatibilizar as necessidades da população com os interesses da classe dominante, principalmente aos ligados ao setor imobiliário. (Ribeiro e Pechman, 1983, p. 68).

A legislação imposta pelo governo para regular o setor neste período tornou-se um dos instrumentos mais eficazes na eliminação dos cortiços. Se antes os cortiços eram tolerados, pois os “Códigos” determinavam padrões para sua edificação, a partir das novas regulamentações passava-se a exigir que toda e qualquer edificação dependia de planta aprovada. Proibia-se a abertura de novos e restringia-se a permanência dos cortiços existentes – “a lei 375, de 1898, determinava que cortiços infectos e insalubres não seriam permitidos e deveriam ser demolidos ou reconstruídos conforme o padrão municipal” (Bondukl, 2002, p. 38-39; Rolnik, 1999, p. 111).

Nota-se então a concepção de um novo conceito que pudesse substituir a forma de habitar dos setores populares. Foram definidas novas regras para garantir a moradia higiênica para esta população:

Para garantir as condições de higiene, a nova moradia deveria incorporar inovações técnicas e sanitárias de alto custo. Para

garantir as condições de ordem, moralidade e disciplina, a moradia deveria ser ampla, iluminada, arejada e com número moderado de ocupantes... Para que este modelo se tornasse real, o custo seria altíssimo e incompatível para o consumo das classes trabalhadoras (Vaz, 1998, p. 42).

Segundo Vaz (op.cit.), essa proposta para um padrão de moradia foi difícil de ser posta em prática, pois o setor imobiliário não tinha interesse em investimentos tão altos sem a possibilidade de obter lucros rápidos e fáceis, tais como os do processo anterior garantia: produção a baixos custos com alta rentabilidade.

Apesar de algumas exceções, as habitações coletivas que resistiram à ação da legislação não sobreviveriam ao ataque de duas novas forças: a valorização imobiliária e a renovação urbana.

Eva Blay (1985, p. 106-7) registra alguns excertos de *Atas da Câmara* do início do século XX, em que os Vereadores de São Paulo se referiam à necessidade de se descongestionar a cidade, mediante alternativas que pudessem contribuir com o barateamento dos aluguéis, tal como incentivos para a construção de novas casas na zona rural, pois, por outro lado, qualquer melhoramento, como a mera extensão da iluminação elétrica, já era motivo para a elevar imediatamente o preço do aluguel dos prédios.

A prática de “cirurgias urbanas” viria agravando ainda mais a crise da moradia. Começou a se generalizar o modelo de intervenção nas cidades inspirado a partir das ações desenvolvidas na Europa, no final do século XIX – principalmente as ações do barão Haussmann, prefeito de Paris, com a abertura dos *boulevards*. Essa reestruturação urbana ocorrida nas principais cidades brasileiras no início do século XX (1902 a 1918), prática apoiada com o processo de “higienismo”, consistia basicamente na eliminação dos cortiços, com o que se promoveu a demolição de uma enorme quantidade de imóveis situados no centro das cidades, justamente onde podiam habitar os trabalhadores (Gouvêa, 1995, p. 35; Corrêa, 2003, p. 28).

É na cidade do Rio de Janeiro que se registra a primeira grande intervenção do Poder Público no setor urbano. O presidente Rodrigues Alves (1902/1906) firmou a decisão do governo federal de melhorar as condições de saneamento da Capital da República, o que ensejou o grande trabalho de renovação urbana do centro da cidade, realizado pela gestão do prefeito Pereira Passos. Em 1903, o prefeito deu início à derrubada de centenas de cortiços. A construção de redes de esgoto e de água potável e a intervenção no sistema viário, com a ampliação de vias e, principalmente, a abertura do “Boulevard Carioca” ou Avenida Central (depois Avenida Rio Branco), exigiram uma grande quantidade de demolições, com o deslocamento de milhares de famílias que habitavam cortiços na área remodelada. A área central do Rio de Janeiro voltaria a ser “sacudida” por mais demolições, com a abertura da Avenida Presidente Vargas na década de 1940 e com a via expressa ligando a zona sul à principal entrada e saída da cidade, pelo túnel Catumbi-Laranjeiras. Sem qualquer possibilidade de acesso a novas moradias no tecido urbano do centro da cidade, aquela gente pobre buscou abrigo na periferia livre, nos morros e áreas periféricas mais próximas (Gouvêa, 1995, p. 36; Aragão, 1999, p. 56; Corrêa, 2003, p. 28).

Na gestão do presidente Wenceslau Braz (1914-1918), foi muito tímida a resposta do governo central ao problema de moradia: toda a produção habitacional limitou-se a quatro conjuntos habitacionais, feitos de casas geminadas, com o total de 120 unidades. De positivo, destaca-se a autorização para o Ministério da Fazenda aplicar recursos na construção e administração de vilas operárias (Decreto nº 11.554, de 22/04/1915).

Os anos da chamada República Velha (1919-1930) como também na República Nova (1939-1937) a oferta de habitação por parte do governo central foi pouco expressiva frente à situação de grave carência, principalmente no meio da população mais pobre. A política de construir habitação de aluguel para os trabalhadores começaria a ocorrer com os recursos das primeiras instituições de previdência. O governo mantinha, contudo, uma ação firme e determinada: segundo Gouvêa (op.cit., p. 36), fazia-se “repressão sistemática

às favelas e mocambos, na ilusão de que tal ação resultaria na extirpação do problema, quando, na verdade, o processo migratório continuava crescendo”.

A ação do governo com o presidente de Epitácio Pessoa (1919-1922) também foi pouco efetiva no plano habitacional. Apesar da autorização para promover a construção de casas para aluguel destinadas às classes trabalhadoras (Decreto nº 4.209, de 11/12/1920), a ação oficial continuou limitando-se à concessão de favores fiscais a investidores particulares que produzissem habitações para aluguel ou para venda.

A Revolução de 1930 inaugurou um período em que a prioridade dos investimentos do governo federal esteve centrada na indústria, concentrados principalmente na região Sudeste, cujos reflexos nos principais centros urbanos do país são bem conhecidos: rápido aumento da população urbana, com forte movimento migratório na direção campo-cidade e, daí, o agravamento dos problemas com a carência por moradias populares.

Reflexo das dificuldades de importação de materiais de construção, que praticamente desapareceram durante a Primeira Guerra Mundial (1914/1919), elevaram-se excessivamente os preços de produção no mercado imobiliário, resultando na drástica diminuição do ritmo das construções e a conseqüente elevação dos preços de aluguel das casas já existentes. O valor dos aluguéis era estabelecido livremente, com base nas condições do mercado, e isso fez com que piorassem as condições de acesso à moradia, dada a elevada demanda. Entre 1921 e 1927 vigorou uma primeira lei do inquilinato, cujos efeitos no mercado foram pouco efetivos. A elevação dos preços dos aluguéis provocou tal desestabilização do mercado que, além das pressões em vários setores, resultou uma onda de expansão urbana clandestina, até então sem precedentes, invadindo a zona rural com a ocupação de terras públicas (municipais ou devolutas).

É também dessa década o início de instalação dos institutos de previdência (Lei Elói Chaves – Decreto 4.682, de 24/01/1923), que tiveram atuação marcante no setor habitacional. Também são dessa década outros

fatos importantes da cultura e da política brasileiras: a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a Primeira Semana de Arte Moderna, no simbólico ano de 1922, a marcha da Coluna Prestes, de 1924 a 1927, e os movimentos de oficiais nos quartéis, com sucessivas rebeliões militares que foram o “estopim” da Revolução de 1930 (nogueira, 1998, p. 25; Aragão, 1999, p. 57; Rolnik, 1999, p. 126-7; Bonduki, 2002, p. 41).

Nos anos trinta, intensificou-se o fluxo migratório intra e interestadual, principal fator da concentração espacial nas maiores cidades brasileiras. A urbanização incipiente das décadas anteriores toma um ritmo acelerado e caótico (Schürmann, op.cit., p. 21).

O país vivia uma das piores crises econômicas da sua história. Na verdade, muitos países passavam por semelhantes problemas, consequência direta do *crash* da Bolsa de Valores nova-iorquina, ocorrido em outubro de 1929. Os piores efeitos dessa grande crise financeira internacional para o Brasil estenderam-se por toda a década de 1930, resultando na redução drástica das exportações de café e outros produtos primários, como também dos poucos manufaturados. Isso causou queda generalizada nos negócios, estagnação do comércio e paralisação de indústrias, levando à derrocada um sem número de empresas.

Cresceu o desemprego nas cidades e no campo. Nas cidades houve redução de salários e grande parte das indústrias que sobreviveram à crise operava poucos dias por semana e com quadro reduzido de trabalhadores. Das fazendas de café, setor que empregava o maior contingente de trabalhadores no Sul e Sudeste do Brasil, partiram milhares e milhares de famílias em direção à cidade. Também das cidades do interior do país, grande número de famílias partia na direção dos maiores centros, em busca de melhores oportunidades – ex-camponeses e outras gentes vindas do interior engrossavam a massa de desempregados. A vinda daquela massa de trabalhadores, atraídos pela possibilidade de emprego nas cidades, combinada com a concentração de renda nas mãos de poucas pessoas, fez que se firmasse o processo de periferização e favelização da população trabalhadora. Essa massa era

obrigada a se submeter aos baixos salários oferecidos nas cidades ou, então, permaneciam à espera de colocação, formando um “exército de reserva” de mão-de-obra. De um modo ou de outro, a remuneração recebida por aquelas famílias era sempre baixa, insuficiente, muitas vezes, até para os gastos essenciais, o que deixava de fora a hipótese de ocupação de espaço adequado nos assentamentos urbanos (Gouvêa, 1995, p. 36; Rolnik, op.cit., p. 159).

A situação de grave crise habitacional das primeiras décadas do século XX tem alguns ingredientes que deixaram marcas indeléveis nas cidades e na sociedade brasileiras. O processo de urbanização tem uma dinâmica própria e, no caso do Brasil, isso ocorreu de modo particularmente acelerado, com a conjugação de fatores bem identificados: a emergência da nossa indústria e, em consequência disso, a oferta de emprego constituiu o principal fator de atração de população para os centros urbanos. A par disso, para atender às necessidades da população e às demandas do setor industrial, as cidades ganharam um número crescente de novas empresas – tanto no comércio quanto no setor serviços – ampliando-se o fator de atração (Singer, 1974, p. 64; Aragão, 1999, p. 61).

Outro fator de agravamento da situação de carência de moradia foi a rápida elevação dos preços, reflexo natural da mais elementar regra de mercado, que oscila naturalmente de acordo com a “balança” da oferta e da procura. Ademais, o próprio espaço urbano é uma mercadoria cujo preço apresenta diferenças em função de atributos físicos – inerentes ao próprio objeto, tais como a declividade do terreno, a qualidade da construção, etc. – e locacionais, que pontuam a sua importância relativa no “ambiente construído” e às normas de ocupação do solo, tais como a acessibilidade a equipamentos urbanos (redes e serviços) e a centros de serviços ou negócios, proximidade de áreas mais valorizadas, gabarito de altura das edificações e densidades máximas permitidas (Gonzales, 1985, p.96; Rolnik, 1988, p. 63).

Aqui é oportuno registrar o que escreve Singer (op.cit.) sobre o fenômeno da urbanização e a questão do preço da terra:

Cada vez que uma nova empresa vem instalar-se [na cidade], ela procura uma localização favorável para seus fins específicos e na qual as vantagens relativas não sejam mais que compensadas pelo preço da terra... Mas esta empresa, ao oferecer emprego a um determinado número de pessoas, eleva a procura de terra para fins residenciais na área em que ela se instalou. Moradores e empresas disputam o uso de um certo número de serviços, entre os quais se avultam transporte, energia, água e comunicações[...] outros só têm importância para os moradores: igreja, escola, comércio varejista, etc. Quando estes últimos serviços começam a se estabelecer ao redor da empresa, aumenta a pressão da procura residencial, que eleva o preço da terra. (Singer, 1974, p. 74-75).

A isso tudo se deve acrescentar a perda de poder aquisitivo dos operários, que sofreu os efeitos de uma piora exponencial com a valorização do solo urbano, os impostos cada vez mais elevados e a desvalorização da moeda com o processo inflacionário, já, então, vigente na economia brasileira e que sinalizava um movimento em espiral ascendente (Schürmann, 1978, p. 24).

O aparecimento de algumas ações de caráter habitacional no Brasil remete justamente a esse período, durante o processo de industrialização, que proporcionou um rápido aumento da população urbana, estimulada pela imigração. Havia surgido neste momento uma classe operária (a maior parte constituída de imigrantes), que precisava ser alojada, e a alternativa encontrada por aquela gente foi o aluguel.

A preocupação com a precariedade da oferta e das condições habitacionais, com o claro objetivo de evitar que proliferassem os domicílios insalubres, levou o Governo Federal a editar novas leis e regulamentos de incentivo à produção de habitações para locação, estimulando os demais níveis de governo a também fazer concessões de isenção fiscal e outros benefícios (Bonduki, 2002, p. 41).

A produção rentista propiciou o surgimento de várias modalidades de moradia para aluguel, segundo Bonduki (2002, p. 47): “uma delas foi a vila

operária, sob a forma de pequenas moradias unifamiliares construídas em série”.

Algumas indústrias, motivadas pelos incentivos oficiais e atendendo às necessidades de reprodução da força de trabalho, passaram a construir vilas operárias. Depois, empresas construtoras e investidores adotaram as características das vilas operárias como modelo para a produção de empreendimentos imobiliários.

Bonduki (ibid) categoriza as vilas operárias em dois grupos de empreendimentos, conforme a destinação das moradias:

Existiam duas modalidades muito diversas de vilas operárias: uma, o assentamento habitacional promovido por empresas e destinadas a seus funcionários; outra, aquela produzida por investidores privados e destinada ao mercado de locação. (Bonduki, 2002, p. 47).

Na fase mais intensa da urbanização brasileira, com a expansão da emergente indústria capitalista, as vilas operárias foram a solução abraçada pelos patrões, para resolver o problema da falta de moradias para a força de trabalho assalariada nas maiores cidades.

De produção incipiente nos primeiros anos do século XX, as vilas operárias ganharam expressão de destaque no contexto da produção industrial e das relações de trabalho, a partir do governo Vargas. Essa solução tinha várias razões para ser “festejada” pela classe empresarial: garantir um suprimento de força de trabalho, controlar níveis salariais e enfrentar movimentos dos trabalhadores. Para o trabalhador, em contrapartida, havia pelo menos duas questões fundamentais a considerar: ter o emprego significava ter casa e, o contrário disso, perder o emprego significava ficar sem ter onde morar. A casa era propriedade da fábrica (Blay, 1980, p.143/45; Gouvêa, 1995, p.35; Rolnik, 1999, p. 118).

As vilas operárias serviram, pois, para pressionar o comportamento social do então emergente operariado urbano no Brasil, além de ter atuado no

processo de acumulação de capital a ser investido na indústria e na diversificação do patrimônio daquele segmento empresarial, com a formação de vastas extensões de propriedades urbanas. O mercado de locação de imóveis constituía, naquela época, importante fonte de receitas “não operacionais” para as empresas.

### **Capítulo 3**

## ***Política de habitação no Estado Novo e nos governos populistas***

Apesar dos esforços políticos, com legislação favorável e oferta de incentivos diretos do Governo às fábricas e investidores para a produção de habitação operária, não se obteve a aceitação desejada, o que tornou pouco expressivo esse tipo de produção. Para os trabalhadores e suas famílias, a falta de moradia e as péssimas condições de habitabilidade dos cortiços constituíam um fator de revolta e os incentivava a lutar por um lugar melhor na cidade.

O período que se estende de 1930 até 1964, quando se instalou no país mais uma ditadura com os governos militares, a oferta de moradia para as populações de baixa renda esteve muito mais presente na retórica dos discursos ou nas tentativas frustradas de projetos que nunca se concretizaram. O clientelismo foi a marca mais forte em todo esse tempo, além do fato de que a quase totalidade dos recursos para financiamento habitacional vinha das entidades de previdência, o que significa que as suas operações eram destinadas exclusivamente a atender às demandas de trabalhadores vinculados às respectivas categorias profissionais. Os financiamentos com recursos estatais eram poucos e raros, sujeitos a toda sorte de “embargos” por falta de disponibilidade orçamentária ou por outras prioridades de governo, que levavam à descontinuidade dos programas.

A “Era Vargas”<sup>2</sup>, iniciada com o chamado governo provisório de

---

<sup>2</sup> Getúlio Vargas governou o país em dois períodos: de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Sua longa permanência no poder tornou-o uma das personalidades mais marcantes da vida política nacional no século XX, e permitiu que se falasse em uma “Era Vargas”.

A vitória do candidato governista Júlio Prestes nas eleições de março de 1930, derrotando a candidatura de Getúlio Vargas, que era apoiada pela Aliança Liberal, deu início a uma nova rearticulação de forças de oposição que culminou na Revolução de 1930. Os revolucionários de 1930 tinham como objetivo comum impedir a posse de Júlio Prestes e derrubar o governo

Getúlio Vargas (1930-1934), inaugurava uma nova maneira de governar e também uma nova forma de comportamento entre as classes dominantes e dominadas – era o chamado populismo, que se estenderia até a instalação dos governos militares, em 1964. Vendo-se impelido a atender a algumas das reivindicações populares, principalmente quanto à necessidade de “equipamentos coletivos que – pelo menos aparentemente – trouxessem benefícios às classes trabalhadoras”, o Governo Vargas iniciou a sua intervenção nos serviços afetos aos setores de habitação, saúde e educação (Schürmann, 1978, p. 23).

Havia a questão dos loteamentos clandestinos nas periferias urbanas, moradias edificadas em arruamentos irregulares, em lotes situados ao longo de ruas ou passagens sem melhoria pública. Com o crescimento das cidades, passou a ser um bom negócio a oferta de lotes na periferia, em áreas rurais contíguas ao perímetro urbano reconhecido. Esses loteamentos, na verdade um retalhamento descuidado de glebas rurais em lotes urbanos de 250 metros quadrados, eram uma operação muito lucrativa. A maior parte dos empreendimentos realizados naquela época nunca tinha constituição formal legalizada. Sem registro em cartório, sem infra-estrutura e arruados de maneira precária – em parte também resultante da ocupação de terras públicas.

Aquelas construções irregulares e ruas clandestinas teriam que ser tratadas. A questão havia sido tema de debate no Primeiro Congresso de Habitação, realizado pelo Instituto de Engenharia em 1931, e uma das moções aprovadas estabelecia que os legisladores deveriam encontrar uma solução

---

de Washington Luís, mas entre eles havia posições distintas quanto ao que isso representava e quais seriam as conseqüências futuras.

O movimento político-militar que determinou o fim da Primeira República (1889-1930) originou-se da união entre os políticos e tenentes que foram derrotados nas eleições de 1930 e decidiram pôr fim ao sistema oligárquico através das armas. Após dois meses de articulações políticas nas principais capitais do país e de preparativos militares, o movimento eclodiu simultaneamente no Rio Grande do Sul e Minas Gerais, na tarde do dia 3 de outubro. Em menos de um mês a revolução já era vitoriosa em quase todo o país, restando apenas São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Pará ainda sob controle do governo federal. Finalmente, um grupo de militares exigiu a renúncia do presidente Washington Luís e pouco depois entregou o poder a Getúlio Vargas.

- Texto obtido pela Internet. Disponível em

<<http://ruditap.vilabol.uol.com.br/ev/revolucaode1930.htm>> (acesso em 04/11/2005).

para a questão das ruas particulares (Rolnik, 1999, p. 163; Bonduki, 2002, p. 284).

Era necessário oferecer uma resposta aos pequenos investidores, classe média e trabalhadores, em nome de quem fora feita a Revolução de 1930. A esse período Rolnik (1999, p. 168) refere como “uma era de cidadania consentida”. Era importante reconhecer aquela vasta massa urbana excluída da provisão de serviços e equipamentos públicos e, para tanto, a condição de legalidade era fundamental. A solução adotada foi a flexibilização do rígido código de posturas então vigente (Lei nº 3.427, de 19/11/1929), conhecido como Código de Obras Arthur Saboya, editando-se uma nova consolidação das normas, publicada em 1934, em que foram modificados ou mesmo abolidos vários dispositivos restritivos da versão original (Rolnik, 1999, p. 163/167-8).

Segundo Bonduki (op.cit., p. 78), era opinião geral de que “a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, sendo inevitável a intervenção do Estado”. Havia amplo apoio dos setores sociais, com ênfase para a intervenção pública no processo de produção habitacional. Entidades empresariais, forças políticas com influência junto aos trabalhadores, técnicos e à opinião pública constituíam forças convergentes, consolidando-se a noção de que cabia ao Estado garantir condições dignas de moradia e que, para tanto, era preciso investir recursos públicos e fundos sociais (Bonduki, 2002, p.80).

Entre 1937 e 1945, duração do Estado Novo<sup>3</sup>, Getúlio Vargas deu continuidade à estruturação do Estado, orientado cada vez mais para a intervenção estatal na economia e para o nacionalismo econômico. Foram criados nesse período o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a Companhia

---

<sup>3</sup> Em 1937, preparavam-se as eleições presidenciais para janeiro de 1938, quando foi denunciado pelo governo a existência de um plano comunista, conhecido como Plano Cohen. Esta situação criou um clima favorável para a instauração do Estado Novo, que ocorreria em novembro deste ano.

Disponível em

<[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/biografias/ev\\_bio\\_getuliovargas.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_getuliovargas.htm)> (Acesso em 04/11/2005).

Siderúrgica Nacional (CSN) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), entre outros.

A intervenção do estado na questão habitacional começa a apresentar uma maior expressão tanto no aumento das experiências pontuais quanto nos importantes passos rumo à formulação de uma política de intervenção no setor habitacional.

A partir de 1930, com o “governo provisório” de Vargas (1930-1934) e nos dois períodos seguintes em que vigorou a ditadura da Era Vargas (1934-1937 e 1937-1945), até sua deposição<sup>4</sup>, prosseguindo pelo governo Dutra (1946-1951) e pelo novo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), então eleito pelo voto popular, o governo federal procurou viabilizar também o processo da casa própria, com o que os objetivos de salubridade e de eliminação das formas coletivas de morar poderiam ser, enfim, equacionados e, de maneira geral, seriam alcançáveis em consequência da difusão da política de casas próprias.

Para Bonduki (2002, p. 73), o clima político, econômico e social que predominou durante a ditadura de Vargas (1930-1945) propiciou avanços na questão da moradia, fazendo evidenciar a habitação social com uma força jamais vista anteriormente.

Embora a questão sanitária continuasse presente na cena urbana, esse assunto acabou sendo colocado em segundo plano nos debates sobre a habitação social. Como destaca Bonduki, surgiram novos temas na cena política, orientando proposições condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da Era Vargas:

---

<sup>4</sup> Com o término da Segunda Guerra Mundial em 1945, as pressões em prol da redemocratização ficaram mais fortes, uma vez que o regime do Estado Novo não se coadunava com os princípios democráticos defendidos pelos países aliados durante todo o conflito. Apesar de algumas medidas tomadas, como a definição de uma data para as eleições, a anistia, a liberdade de organização partidária, e o compromisso de fazer eleger uma nova Assembléia Constituinte, Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945, por um movimento militar liderado por generais que compunham seu próprio ministério. <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/biografias/ev\\_bio\\_getuliovargas.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_getuliovargas.htm)> (Acesso em 04/11/2005).

primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (Bonduki, *op.cit.*, p. 73).

O “Estado Empreendedor” realizou intervenções de forma direta no mercado habitacional com a utilização dos recursos das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), cujo modelo de funcionamento seria base para a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs)<sup>5</sup>. As 47 CAPs que existiam em 1930, tinham cerca de 140 mil associados (Werna et al., 2004, p. 110) e os recursos captados pelo sistema previdenciário, antes destinados exclusivamente para assegurar a aposentadoria dos trabalhadores, passariam a ser aplicados também na produção de moradias para as famílias de associados<sup>6</sup>.

A “Lei do Inquilinato” foi uma outra faceta da interferência do Estado para regular o mercado imobiliário rentista, decretando em 1942 o congelamento dos aluguéis. Essa forma de intervenção estatal na provisão de moradia propiciou inúmeras distorções nas relações entre inquilinos e proprietários, o que levou à edição de várias alterações na legislação ao longo dos 22 anos de vigência do congelamento.

Bonduki (*op. cit.*, p. 245) comenta que a prolongada existência da Lei do Inquilinato talvez tenha sido determinada por razões distintas, pelo jogo dos

---

<sup>5</sup> As primeiras entidades de previdência – dos ferroviários e dos marítimos – surgiram no Brasil a partir do movimento organizado de grupos operários. Essas duas CAPs foram criadas em 1923, com a Lei Elói Chaves, que regulamentou as caixas de pensões e aposentadorias para os trabalhadores (Schürmann, 1978, p. 23).

<sup>6</sup> Decreto nº 19.469, de 17/12/1930:

Art. 2º – Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária.

interesses que asseguraram a sua sobrevivência, em que teria pesado mais a sua preocupação com relação aos inquilinos.

A partir do Governo Dutra (1946-1951), a manutenção da Lei do Inquilinato deveu-se ao fato de ela ter se tornado instrumento da política econômica, que contemplava medidas para restringir a especulação imobiliária. Mas o congelamento de aluguéis e as sucessivas modificações da Lei do Inquilinato, destinadas a atender interesses diferentes e contraditórios, acabou por agravar ainda mais a situação habitacional. Nesse jogo de interesses, os mais prejudicados foram os proprietários de imóveis para locação, desestimulando-se a colocação de novos imóveis no mercado de locação e ainda provocou uma quantidade enorme de ações de despejo.

### **Caracterização dos IAPs na produção de moradias**

As ações do governo federal no plano habitacional, desde o período da República Velha (1919-1930), restringiram-se à concessão de favores fiscais aos particulares para investimento em habitações para aluguel ou para venda. Do governo de Epitácio Pessoa (1919/1922) destaca-se um decreto (nº 4.209, de 11/12/1920) que autorizava o Poder Executivo a promover a construção de casas para aluguel a “operários e proletários” (Aragão, 1999, p. 57; Werna et al., 2004, p. 110).

A ação estatal direta no campo da moradia somente viria a apresentar realizações significativas a partir do Estado Novo (1937/1945), já no segundo governo de Getúlio Vargas. Na verdade, como destacam Gouvêa (1995, p. 36) e Aragão (1999, p. 57-58), a ação federal, no sentido de construir habitação de aluguel para o trabalhador, somente se realizava através dos Institutos de Previdência, em âmbito nacional, e por meio da Prefeitura do Distrito Federal, em projetos circunscritos à cidade do Rio de Janeiro, onde a atuação da Prefeitura consistiu basicamente na erradicação de algumas favelas, totalizando cerca de 1.500 unidades.

No governo Dutra (1946-1951) foi intensa a produção habitacional financiada pelos IAPs, cujo sucesso e expressivo volume de recursos financeiros serviram para fomentar os arranjos políticos que levaram à criação da Fundação da Casa Popular (FCP), cuja atuação, entretanto, foi marcada por dificuldades financeiras. De todo modo, é naquela época que se encontram as primeiras sementes do modelo de provisão habitacional no país, o que viria a se constituir no Sistema Financeiro da Habitação.

As entidades pioneiras em matéria previdenciária no Brasil foram os mútuos de socorro ou associações de auxílio mútuo, que funcionavam sem qualquer vínculo com o Estado ou com os empregadores. Eram controladas pelos próprios trabalhadores, com forte influência anarquista. O poder econômico daquelas associações, face ao volume de recursos arrecadados, despertou o interesse do governo, que percebeu o potencial de realização que poderia empreender. A pretexto de organizar o (aparente) caos administrativo, o Estado interveio no setor – não sem resistências dos dirigentes classistas – com o objetivo de proteger os trabalhadores de eventuais desvios. É fácil inferir que, mais do que proteger, o governo pretendia controlar aquele importante “manancial” de arrecadação, cujos recursos teriam servido como “fundo de greve” em grandes mobilizações na década de 1910 (Bonduki, 2002, p. 101).

As primeiras entidades de previdência organizadas no Brasil – sob a proteção do Estado – surgiram com a chamada Lei Elói Chaves (Decreto 4.682, de 24/01/1923), que é tida como o primeiro marco regulatório da previdência social no Brasil.

Criadas com objetivos de seguridade social, as CAPs antecederam e influenciaram a criação e o modelo de funcionamento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). As CAPs podiam ser constituídas e segmentadas por empresa e a sua estrutura de arrecadação era tripartite – empregados, empregadores e Estado. A administração de cada CAP era formada por um colegiado composto apenas de patrões e trabalhadores associados.

Enquanto nas CAPs a adesão era feita por opção do trabalhador, que poderia ou não tornar-se um associado da respectiva entidade, com a criação dos IAPs em substituição às CAPs – congregando categorias profissionais e não mais por empresas – a contribuição tornou-se obrigatória para todos os trabalhadores. Na estrutura de gestão dos IAPs o Estado tinha participação determinante, através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), a quem competia nomear os presidentes dos institutos (Bonduki, 2002, p. 102).

As primeiras CAPs foram formadas em 1923, congregando os trabalhadores de cada uma das Estradas de Ferro do país. Em 1926, com o Decreto 5.109, de 20/12/1926, estendeu-se esse novo modelo de seguridade para a categoria dos marítimos – setores portuário e de navegação (Aragão, 1999, p. 56). Em seguida foram instituídas outras CAPs, correspondentes às categorias profissionais que se encontravam mais organizadas politicamente, cujo poder de pressão era constante sobre o governo. Entretanto, segundo Farah (1983, p. 7), a extensão dos direitos sociais não se limitou a responder às pressões daquelas categorias, tendo o Estado se antecipado às reivindicações das categorias mais heterogêneas e de pouca organização política, criando diversos Institutos, sendo o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) o caso mais emblemático.

Entre 1933 e 1938 foram criados seis IAPs: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETC (transportes e cargas) e IAPE (estivadores). Cada uma dessas instituições era criada e regulamentada por dispositivos legais específicos, muitas vezes alterados ou ajustados por legislação posterior, e isso era a causa das diferenças no montante de arrecadação e, portanto, no volume e na qualidade do atendimento e na extensão dos benefícios e serviços prestados pelas várias instituições (Bonduki, 2002, p. 102).

Até o início da década de 1930, a luta dos operários tinha como pauta basicamente salário, ou seja, não havia uma discussão clara sobre a questão da habitação e sua vinculação com o Estado. Com a Revolução de

1930, como Bonduki (2002, p. 103) destaca, uma das muitas novidades trazidas (impostas) pelo governo foi uma espécie de reforma das CAPs e, com isso, a possibilidade de se utilizar parte dos recursos das entidades de previdência para programas habitacionais, como disposto no artigo 2º do Decreto nº 19.496, de 17/12/1930<sup>7</sup>:

*Altera os arts. 10 e 12 da lei [o correto é Decreto] n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, referentes à aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências.*

Art. 1º Os fundos e as rendas das Caixas de Aposentadoria e Pensões, de que trata a lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, são de exclusiva propriedade dessas instituições e se destinam aos fins determinados na mencionada lei, com as modificações deste decreto.

Art. 2º [...] Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária. (Decreto nº 19.496, de 17/12/1930).

O Decreto 19.496 somente entrou em vigência em janeiro de 1931, após ser publicado no *Diário Oficial da União* do dia 31 de dezembro de 1930, e, na prática, admitia a aplicação de parte das reservas apenas *para a construção de casas para os associados* – antes não eram permitidos financiamentos diretos para compra de moradia. A autorização, de fato, para operações imobiliárias viria com o Decreto nº 20.465, de 01/10/1931, mas seus dispositivos somente puderam ser aplicados com a aprovação do regulamento para as operações da carteira hipotecária (Dec. nº 21.326, de 26/04/1932). As primeiras unidades foram construídas em 1933 (Finep/GAP, 1985, p. 46).

Com a implantação das entidades de previdência o Estado passou a arrecadar uma grande soma em dinheiro, que puderam ser destinados a investimentos em setores estratégicos. Projetos como a Companhia

---

<sup>7</sup> O texto legal disponível na Internet < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> > contém um erro na ementa e no art. 1º, quando se refere à “lei n 5.109”, pois o correto é: DECRETO N. 5.109 - DE 20 DE DEZEMBRO DE 1926. *Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas.*

Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, a Companhia Nacional de Álcalis e a construção de Brasília receberam vultosas somas de recursos dos IAPs. Considerando que, do “tripé” de arrecadação, dois dos segmentos – o Estado e parte dos empregadores – estavam sempre inadimplentes com suas contribuições. Isto significa que foram os trabalhadores que financiaram a previdência, o que implica dizer que foram os trabalhadores, também, que financiaram alguns dos mais importantes projetos de desenvolvimento público e privado naquela época (Bonduki, op.cit., p. 102-3).

No período de 1930 a 1936, embora tenham sido quadruplicadas as reservas financeiras do sistema previdenciário, “a intervenção no problema habitacional através dos Institutos e Caixas só produziria resultados inexpressivos”, como foi apurado na pesquisa realizada pela Finep/GAP (1985, p. 46). Os efeitos concretos da liberação desses recursos para investimentos, contudo, permaneceram limitados até 1937, quando se deu a regulamentação das condições para a atuação das carteiras habitacionais dos IAPs, como registra Bonduki (op. cit., p.103-4).

Na década de 1940, a pressão por moradias passou a se dirigir para o Estado, ou seja, deixou-se de discutir somente o aluguel e passou-se a exigir do Estado a responsabilidade pela solução do problema da moradia. Nesse sentido, os Institutos passaram a ser os alvos das campanhas populares por moradias. Acredita-se que duas razões se fizeram presentes: a primeira, a grande migração, que deteriorou as condições habitacionais da população urbana subalterna; a segunda, vinculada à primeira, seria o colapso das habitações para aluguel, pois, com a inflação e a crescente valorização dos terrenos, passou-se a construir apenas para venda e não mais para locação.

Bonduki (2002, p. 104) registra que em 1937 foi editada uma nova regulamentação para a seguridade social pelo Decreto nº 1.749, de 28/06/1937, permitindo que se inaugurassem as atividades dos IAPs no setor habitacional, o que pode ser considerado o marco inicial da atuação dos institutos neste campo. Até o ano anterior somente as CAPs haviam atuado na

oferta de habitações, tendo construído ou comprado unidades habitacionais prontas para seus associados (Finep/GAP, 1985, p. 46).

Três fatores devem ser destacados com a nova regulamentação: primeiro, o aumento proporcional de parte das reservas monetárias dos IAPs destinada para as construções habitacionais; segundo, o crescente uso desse crédito pelos associados através da redução da taxa de juros, da dilatação do prazo de pagamentos, com a elevação do prazo máximo de financiamento, e a permissão da construção de casas para associados que já fossem proprietários, desde que não tivessem obtido financiamento do Estado; terceiro, a autorização para a criação das Carteiras Prediais nos Institutos, que significou a definição de como cada Instituição deveria atuar no setor habitacional.

Apesar da falta de uniformidade nas normas de procedimento dos IAPs, as operações das carteiras prediais eram ancoradas basicamente em três planos básicos de financiamento consistiam no seguinte: Plano A – locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar moradia digna aos associados, mediante financiamento com prestações módicas e prazo máximo de 20 anos, preservada, contudo, uma remuneração mínima adequada do capital investido; Plano B – financiamento aos associados para aquisição ou construção de moradia em terreno próprio, com condições de resgate semelhantes ao plano anterior (prestações mensais e prazo máximo de 20 anos); Plano C – empréstimos hipotecários a pessoas físicas ou jurídicas (associados ou não), ou outras operações imobiliárias consideradas convenientes pelo Instituto, do ponto de vista da rentabilidade, pois o objetivo era a obtenção de remuneração mais elevada e constante do capital aplicado. Os planos A e B tinham características de política de habitação social – em que pese o fato de terem sido atendidos associados de renda média ou alta. O plano C era concebido com a perspectiva atuarial e tinham o objetivo de maximizar a rentabilidade das reservas acumuladas do Instituto.

Estabelecidos primeiramente pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos industriários (IAPI) e, depois, gradativamente adotados pelas demais instituições, esses planos trouxeram como inovação as operações que mais tarde seriam conhecidas como “plano empresário”. Segundo Bonduki (2002, p. 104-7), pelo Plano C puderam ser financiados empreendimentos imobiliários produzidos por pessoas ou empresas do ramo da construção civil, destinados à produção de unidades residenciais (e também comerciais) para locação e para venda, tais como casas isoladas, geminadas ou dentro de conjuntos habitacionais e edifícios de apartamentos.

Os números relativos ao sistema previdenciário da primeira metade do século XX parecem eloqüentes: em 1930 existiam 47 Caixas de Aposentadoria e Pensão, com cerca de 140 mil associados; em 1937, ano em que foi regulamentada a criação dos Institutos, já eram 107 IAPs, com 844.801 participantes. Algumas das Caixas permaneceram em operação, mesmo após a reforma da legislação previdenciária (Dec. nº 20.465/31 e Dec. nº 1.749/37) – nem aceitaram aderir a um novo Instituto, nem ajustaram suas estruturas.

Contudo, no tocante à produção habitacional naquela mesma época, Werna et al. (2004, p. 110) avaliam que “apesar da extensão do programa, só 118 blocos residenciais foram construídos naquele ano em todo o país, um inexpressivo resultado em face da demanda por moradias”.

Bonduki (2002, p. 103) registra que foi bem fraco o desempenho das CAPs, na produção habitacional. Aludindo ao período de 1930 a 1936, em que as reservas das Caixas de Previdência foram multiplicadas por quatro, a atuação das CAPs restringiu-se à construção de apenas três conjuntos com 576 unidades habitacionais no Rio de Janeiro, destinados a funcionários públicos, e 118 unidades dispersas pelo Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Em contrapartida, o IAPI teve atuação destacada, tendo sido a entidade de previdência que mais produziu em matéria de habitação: na década de 1940 foram construídos 618 condomínios no Rio de Janeiro,

somando 4.549 apartamentos de classe média (Bonduki, 2002, p. 103). Werna et al. (2004, p. 110) também apontam a expressiva produção do órgão de previdência dos industriários ano de 1950, no setor habitacional: “o IAPI construiu 31.587 moradias pelo país”.

Os investimentos realizados pelos IAPs no setor imobiliário nada tinham de social. A principal preocupação para os gestores de carteiras imobiliárias era, definitivamente, a manutenção da estabilidade econômico-financeira das respectivas instituições previdenciárias. É esse aspecto que determinava o limite para as aplicações imobiliárias destinadas a propiciar, para a classe trabalhadora, o acesso à moradia, sem dilapidar as reservas da Previdência. Portanto, o montante de verba para tais operações deveria situar-se no limiar do equilíbrio financeiro dos IAPs.

A regulamentação dos IAPs para os investimentos imobiliários não faziam menção expressa de que o aluguel deveria ser “social”, isto é, que os valores a serem cobrados teriam de ser inferiores aos preços praticados no mercado de locação. Disso se infere que a opção dos IAPs pelo aluguel dos imóveis produzidos pelo Plano A (locação ou venda de unidades... ) – e não vender – tinha o propósito de manter uma carteira própria, como forma de preservar a solidez patrimonial. Tal decisão foi inserida, primeiramente, nas instruções normativas do IAPI e, em seguida, adotada pelos demais Institutos (Bonduki, 2002, p. 106-7).

As operações mais rentáveis eram as do Plano C. Como constata Bonduki (2002, p. 105), os institutos de previdência davam prioridade para as operações destinadas aos segmentos de média e alta renda, em detrimento das classes trabalhadoras de baixa renda: “Através do Plano C, o IAPI financiava construções de todo tipo, mas os edifícios para as classes média e alta foram de longe a principal inversão, atingindo o IAPI cerca de 80% do total”.

Em que pese o caráter econômico-financeiro dos investimentos, a produção de unidades habitacionais para locação, em conjuntos residenciais,

foi concebida como uma forma de viabilizar a realização de programas habitacionais para trabalhadores de menor poder aquisitivo.

Do ponto de vista das famílias, o aluguel, ao representar a máxima dilatação possível do prazo de pagamento, contribuía para a redução do gasto com moradia a ser despendido pelos associados.

Por um lado, a decisão dos IAPs em priorizar operações do Plano C interessava diretamente ao empresariado da construção civil, que se beneficiava com as chamadas operações de “plano empresário”. Foram essenciais os investimentos para produção e venda, pois ocorreram à mesma época em que se verificava a desestruturação do mercado de locação e do setor rentista.

Diante dessas visões aparentemente antagônicas, Bonduki observa:

Além da polêmica entre rentabilidade e função social dos investimentos dos IAPs, havia uma disputa por recursos públicos entre os que lutavam por uma política social de habitação e os incorporadores imobiliários privados, interessados na construção e venda de apartamentos de luxo (Bonduki, 2002, p. 105).

Como se vê nesse contexto histórico em relação às políticas de habitação, grande parte dos investimentos na construção civil teve financiamento com recursos oriundos do sistema previdenciário; ressalvando-se as chamadas políticas higienistas, com a erradicação de favelas, raramente houve a alocação de recursos do erário para a oferta de moradias populares.

### **A Fundação da Casa Popular – FCP**

Em 1945, o país vivia mais uma crise política. O “Estado Novo” de Vargas enfrentava múltiplos problemas conjunturais advindos como externalidades da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que fez intensificar o processo de urbanização e migração interna no país, em direção às grandes cidades. A demanda generalizada por produtos de primeira necessidade, a

grave carência de moradias e o descontentamento popular eram temas explorados na imprensa e nos discursos políticos, gerando incontáveis propostas governamentais. Nesse clima de forte interesse político e de necessidade de resposta que pudesse acalmar o clamor popular, o Governo Vargas vislumbrou a possibilidade de unificação das carteiras imobiliárias dos institutos de previdência, o que poderia dar ao Governo o controle dos recursos financeiros dos IAPs e, com isso, seria possível a centralização das políticas habitacional e urbana, em uma superagência federal para cada setor (Aragão, 1999, p. 61; Bonduki, 2002, p. 113-14/116).

Vargas chegou a criar o Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), instituído pelo Decreto 7.536/45, prevendo a unificação dos IAPs – que deveria ser o órgão governamental único e específico para as questões de previdência no País – e, em consequência, determinando a desvinculação das suas carteiras hipotecárias. A partir daí, como escreve Bonduki (2002, p. 113-14), pretendia-se a formação de um órgão específico para tratar dos problemas habitacionais.

No ano seguinte, em 1º de maio de 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular, que, por sua vez, lançaria as bases para a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), quase duas décadas depois.

A FCP, instituída pelo Decreto-Lei nº 9.218/46 e subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), tinha por finalidade “proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural” (art. 2º). Teria a preferência para a aquisição ou construção de moradia o candidato que trabalhasse em atividades particulares, os funcionários públicos e de autarquias e aqueles que, fixados em zonas rurais, trabalhassem no cultivo de produtos essenciais à alimentação popular – naquele momento, um dos fatores do elevado custo de vida era o alto valor dos produtos alimentícios (DL 9.218/46).

O Estatuto da Fundação da Casa Popular, divulgado pela Portaria nº 108-A, de 12 de julho de 1946, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, autorizava, excepcionalmente, a FCP a oferecer assistência residencial sob a forma de aluguel (artigo 2º, § 1º)<sup>8</sup>. No artigo 3º do Estatuto era definida a competência da FCP: projetar tipos de moradias populares, conforme as condições locais, serviços e obras que se tornassem indispensáveis ou complementares às necessidades dos conjuntos residenciais, inclusive assistência social etc. No artigo 4º, as finalidades: financiar a construção ou aquisição de residências do tipo popular; financiar as Prefeituras Municipais na construção de residências ou serviços de melhoramentos urbanos, destinados a beneficiar as condições de habilitação popular; financiar indústrias de materiais de construção, necessárias às atividades da FCP. Além dessas: executar diretamente as obras projetadas, sempre que necessário; empreitar as construções, quando conveniente; delegar a execução das obras projetadas às Prefeituras Municipais ou instituições pias, religiosas ou assistenciais, por deliberação do Conselho Central da FCP; fiscalizar e assistir a execução de quaisquer obras ou serviços empreitados ou delegados; assistir os residentes das habitações que financiar, quanto ao bom uso e conservação das respectivas residências ou de suas finalidades comuns; e, por fim, administrar os grupos residenciais ou prédios sempre que fosse aconselhável ou delegar poderes às Prefeituras Municipais ou àquelas associações já referidas anteriormente.

O escopo de atuação da FCP beira à megalomania: financiar desde casas de tipo popular até indústrias de materiais de construção, passando pela urbanização do local da moradia (instalação de água, esgoto, etc.), pela simples elaboração de projetos e pela capacitação de pessoal para dotar as Prefeituras de quadros técnicos especializados. A extensão nada modesta de sua proposta de ação é bem o contrário das suas realizações, como se sucedeu.

---

<sup>8</sup> Referências a esse estatuto foram retiradas de Lex, 3ª secção, Marginalia, p. 82-83.

Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 19), são inescapáveis as intenções políticas com a sua criação da FCP, que teria sido proposta pelo então deputado Juscelino Kubitschek, entusiasmado com informações que tivera quanto ao sucesso de um empresário mineiro na construção de casas populares na cidade de Belo Horizonte, com financiamento através do IAPI – certamente um empreendimento de “plano empresário”, pelo Plano C. Desse caso de sucesso, teria surgido a idéia de uma entidade com abrangência nacional e dedicada à questão da moradia para as famílias de baixa renda.

Diante da imensa proposta de trabalho colocada para a FCP, considerados os seus quadros e a sua estrutura, cogita-se como ela poderia realizar seus objetivos. A dimensão da tarefa que se atribuiu à FCP era desproporcional à sua força: estrutura organizacional incompleta, escassez de recursos financeiros e, sobretudo, falta de maturidade institucional compunham um contexto adverso. Seria impossível financiar o apoio técnico e institucional a prefeituras e atuar nas questões de infra-estrutura e de saneamento, financiar a pesquisa de materiais e processos construtivos e a indústria de materiais de construção e também, ao mesmo tempo, planejar e executar a política de habitação – no campo e na cidade – e, ainda, financiar os empreendimentos de iniciativa de prefeituras municipais, empresas e outras instituições, para construções de “residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivos de lucro” (Azevedo e Andrade, 1982, p. 21-22).

A escolha do dia primeiro de maio para o decreto de sua criação revela o alcance político que se pretendia com a FCP (Azevedo e Andrade, op.cit., p. 20). A FCP foi pensada inicialmente para enfrentar os problemas habitacionais das camadas de baixa renda da população, mas, seis meses depois de sua criação, ela passaria a ter possibilidade de atuar também nas áreas complementares, o que a converteria em verdadeiro órgão de política urbana. Essa ampliação dos objetivos da FCP deu-se por meio do Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. A promulgação desse decreto na “semana da pátria” ressalta mais uma vez o viés eminentemente político.

Gouvêa (1995, p. 37-8) pontua bem esse mal-disfarçado caráter político-eleitoreiro, característico dos governos populistas no Brasil:

De fato, com a FCP o governo usou a habitação com fins eleitorais e, dessa maneira, o clientelismo funcionou como a mola mestra que moveu o processo de distribuição de moradias, não proporcionando o retorno do investimento executado, tornando inviável praticamente o programa (Gouvêa, 1995, p. 37-8).

Em maio de 1952, por meio de uma portaria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) – Portaria nº 69, de 23/05/1952, seria corrigida a megalomania da FCP, restringindo-se o papel das suas atividades complementares. Estas seriam admitidas somente “quando de todo indispensável em face dos seus programas e realizações e de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições” (Azevedo e Andrade, 1982, p. 21-22; Aragão, 1999, p. 61).

As bases financeiras para a FCP – e outras providências – foram estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Por esse Decreto-Lei foram convalidadas as disposições contidas na Portaria nº 69 do MTIC, reafirmando-se com clareza as finalidades da FCP. Pelo contido no artigo 4º do DL 9.777, vê-se que o governo municipal adquiriu um papel fundamental no trabalho da Fundação, numa relação de ajuda e de intercâmbio com as Prefeituras, pois era por seu intermédio que a FCP poderia atuar nas regiões municipais. Essa orientação conferia grande importância econômica aos propósitos da Fundação, que passaria, de certo modo, a funcionar como instituição de fomento para a economia local. Nesse caso, as inversões de capitais corresponderiam a uma política municipalista e regional, capaz de ajudar a impulsionar a morosa máquina do progresso nacional (Godoi Filho, 1946, p. 152).

De acordo com Godoi Filho (op. cit., p. 150), que foi o primeiro Superintendente da FCP, a edição do DL 9.777, ao reafirmar as competências e finalidades da Fundação da Casa Popular, teria feito com que aquela

entidade passasse a ser vista como uma instituição de fomento do desenvolvimento do Brasil.

Referindo-se a trabalhos de cientistas norte-americanos sobre a evolução e o progresso da civilização humana, Godoi Filho (ibid), afirmou que a existência da propriedade privada era uma questão biológica e natural e, baseado nesse pensamento, defendeu que, para o progresso e bem-estar do Brasil, fazia-se necessária a difusão da propriedade entre nossos trabalhadores. Essa passou a ser a visão norteadora da atuação da FCP. Desse modo, considerando que a FCP fora criada para "resolver" o problema da habitação no Brasil, a Fundação levou em conta o problema do baixo salário frente aos custos de moradia, estabelecendo que a parcela de amortização, para a classe que ganha salário mínimo, não poderia ultrapassar 15% do salário. A taxa de juros dos financiamentos era limitada a 5% ao ano. O comprometimento máximo da renda familiar para o pagamento da prestação (até 15% da renda mensal) fora fixado para de que sobrasse recurso para as necessidades comuns e inadiáveis, tais como alimentação, educação, saúde, vestuário e transporte.

Havia dificuldade de obter terrenos de baixo valor, além do fato de que quando a FCP urbanizava uma área, os terrenos da vizinhança se valorizavam, dificultando ainda mais a obtenção de lotes. Outro problema gerado pela valorização dos imóveis da autarquia era a saída dos promissários-compradores (não eram locatários), que, diante da possibilidade de lucro, cediam seus direitos. Com esse assédio do capital, a FCP ficava prejudicada na sua função de amparar os mais necessitados. Uma comissão de técnicos foi criada pelo próprio superintendente da FCP, em novembro de 1946, objetivando responder a questionamentos do deputado Gercino de Pontes. Juntamente com outros parlamentares do Congresso Nacional, aquele deputado discutia a extinção da FCP – isso apenas seis meses depois de sua criação. Por fim, a referida Comissão concluiu, entre outras coisas, que se deveriam realizar planos de emergência de construção de casas populares, para alugar, principalmente, ou para vender (nos casos mais aconselhados pela técnica) aos mais necessitados, devido ao baixo poder aquisitivo de

compra de casa pela grande maioria da população brasileira (Godoi Filho, *op.cit.*, p. 10).

Para missão de tamanha envergadura, o capital inicial da FCP – que nunca chegou a ser efetivamente constituído – seria de dois milhões de cruzeiros (artigo 9º do Estatuto), aproximadamente um milhão de dólares norte-americanos (US\$ 1,069 mil à época), que deveria ser integralizado por diversas formas. A principal forma de captação de recursos – e a que causou polêmica (parágrafo único do artigo 9º), devido ao seu caráter considerado por muitos Estados como inconstitucional – estabelecia um empréstimo compulsório sobre as operações imobiliárias: cabia tal obrigação às pessoas físicas que adquirissem terreno de valor superior a Cr\$ 200.000,00 (0,5% sobre o valor da transação) ou que construíssem edificações com área acima de 200 metros quadrados (15 cruzeiros por m<sup>2</sup> construído). A principal argumentação era focada na questão da competência para legislar: uma portaria ministerial<sup>9</sup> não poderia estabelecer regras de ordem tributária, menos ainda quando se tratasse de criar novas obrigações para outros entes da federação – cabia aos Estados a obrigação de arrecadar e repassar os recursos para a FCP. Tal dispositivo foi revogado três meses depois pelo Decreto-Lei nº 9.777, que também criou uma fonte de receita para a FCP (artigo 13), semelhante à anterior e ampliando a abrangência do poder de arrecadação: tornava obrigatória a contribuição de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, de valor igual ou superior a Cr\$ 100.000,00, qualquer que fosse a forma jurídica da aquisição, a qual seria cobrada juntamente com o imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI) *inter-vivos*.

Duas razões básicas contribuíram decisivamente para a ineficácia do modelo de arrecadação, fazendo minguar a única fonte autônoma de financiamento da FCP: primeiro, a falsificação do valor das transações imobiliárias – compradores e vendedores combinavam entre si declarar um valor muito menor do que o preço realmente pago pelo imóvel; segundo, os Estados, que seriam os executores da arrecadação, muitas vezes se negavam

---

<sup>9</sup> Referência à Portaria nº 69, de 23/05/1952, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), que aprovou o Estatuto da FCP.

a fazê-la ou simplesmente não repassavam para a FCP as verbas arrecadadas (FCP, 1952, p. 2; Azevedo e Andrade, 1982, p. 22-23; Aragão, 1999, p. 61-62).

Sob o título “200 milhões de cruzeiros para casas populares“, um texto da FCP (1952, p. 4) afirmava que o único poder de pressão que aquela Fundação possuía para conseguir que os governos estaduais repassassem as verbas devidas era o compromisso de reverter os recursos para respectivos Estados, na construção de habitações:

Combinamos com os estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais modalidades pelas quais os atrasados, no valor de aproximadamente 50 milhões de cruzeiros, ser-nos-ão pagos, para aplicação dentro dos próprios estados devedores. (FCP, 1952, p. 4).

A mesma publicação da FCP (1952) apresenta outros dados interessantes. Primeiramente, apontava críticas contundentes aos antigos administradores da FCP: haviam desaparecido 600 processos com irregularidades ocorridas na construção do Núcleo Residencial de Curitiba. Muitas construções já apresentavam péssimo estado de conservação, necessitando reformas que custariam mais de 50 milhões de cruzeiros. A FCP tinha débito junto ao IAPI de cerca de 4 milhões de cruzeiros, por falta de recolhimento das contribuições previdenciárias. Igualmente, acumulava dívidas com a Cia. Carris de Luz e Força do Rio de Janeiro, pelo fornecimento de luz ao Conjunto Residencial Marechal Hermes, relativas a contas não pagas pelos promissários-compradores – a Fundação havia assumido responsabilidade solidária pelas contas domiciliares, uma vez que a companhia não tinha aprovado a rede elétrica construída pela FCP. Também devia a vários IAPs, por conta de empréstimos tomados, não resgatados no vencimento, e que aumentaram devido ao acúmulo dos juros cobrados.

Em relatório de 1947, o então superintendente da FCP reclamava da falta de verbas. Afirmou que era impossível a manutenção da FCP com a arrecadação criada pelo artigo 3º do DL 9.777, cuja cobrança regular em todo o país não deveria ultrapassar a casa dos 30 milhões de cruzeiros. Também

afirmou nesse mesmo documento que, dentro das amplitudes das suas finalidades, a FCP deveria contar, no início de suas atividades, com recursos anuais livres de juros ou amortizações a pagar, equivalentes a 300 milhões de cruzeiros, e que esses recursos deveriam ser ampliados no correr dos anos subseqüentes, conforme as novas necessidades (FCP, 1947, p. 8-9).

Azevedo e Andrade (1982, p. 24), pautados em entrevista com antigo assessor da Superintendência da FCP, registram que os técnicos da Fundação acreditavam que seria possível, com o passar do tempo, conseguir a auto-suficiência da instituição, baseada no retorno dos investimentos realizados.

Pela Lei nº 1.473, de 24 de novembro de 1951, foi revogado o imposto criado pelo art. 3º do Decreto-lei nº 9.777 – tão impopular e controvertido politicamente quanto inócuo em resultados. Em substituição, foi aprovada transferência de recursos da União, em dotação orçamentária da ordem de 1,1 bilhão de cruzeiros, divididos em dez cotas anuais, decrescentes, valores que seriam destinados para atender a população brasileira que percebia o salário mínimo. Previa-se o aporte de Cr\$ 200 milhões no primeiro exercício (1952) e de Cr\$ 20 milhões no décimo (1961). Esse aporte em dinheiro também nunca foi integralmente consolidado. O estudo com que se propunha ao governo a transferência de recursos do erário, cujo conteúdo teria instruído a edição da Lei nº 1.473, se não foi ufanista ou otimista em excesso, foi um tanto ingênuo em desconsiderar novas necessidades ou esqueceu-se da existência de inflação no período (Azevedo e Andrade, 1982, p. 23-24).

É interessante notar no já referido documento produzido pela FCP, “200 milhões de cruzeiros para casas populares”, publicado em 1952, a afirmação de que seriam necessários “Mil anos para dar casas a todos os brasileiros com os recursos atuais”. Considerando a carência de 5 milhões de moradias no Brasil, como se estimava à época, e tomando por base o valor de 30 mil cruzeiros para o custo unitário da habitação popular, os autores daquele documento chegaram à cifra de 150 bilhões de cruzeiros – a valor presente daquela época – como a verba necessária para suprir o déficit habitacional. Baseando-se na construção de 5 mil casas por ano, que era a média da

produção da FCP nos anos próximos de 1952, e mantida essa média, levaria mesmo os mil anos para responder àquele déficit, desconsideradas as novas demandas com o crescimento da população, a deterioração do estoque existente e o adensamento das cidades.

O superintendente da Fundação afirmava que "Se aumentássemos a construção para 50 mil por ano, necessitaríamos de cem anos e uma dotação anual de Cr\$ 1.500.000.000,00". Ainda alertava sobre tal cifra: "[...] não considerando qualquer aumento no custo de materiais e da mão-de-obra, além do aumento da carência habitacional e da inflação" (FCP, 1952, p. 6).

Passado o período mais turbulento do pós-guerra, com o incentivo do Governo Dutra (1946-1951) para a produção de conjuntos habitacionais e eliminada por completo a possibilidade de a FCP administrar as reservas financeiras dos Institutos de Previdência, os dirigentes dos IAPs tiveram de ceder às pressões políticas, da opinião pública, dos trabalhadores e dos sindicatos e acabaram por aceitar o compromisso de investir no financiamento habitacional de cunho social.

No período populista, com a intervenção estatal direta, apareceram também os primeiros dispositivos legais sobre a eliminação de favelas da paisagem urbana, que deveriam ser substituídas por habitações proletárias a serem vendidas para a "população pobre", como se referiam as autoridades. São exemplos o caso do serviço social contra o Mocambo, no Recife, em 1945, e do Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal (DHP, Rio de Janeiro), em 1955. A criação dos "parques proletários" do Rio de Janeiro, para a transferência da população favelada, constitui outro e principal viés da intervenção do Estado naqueles anos.

Devido à existência de imensa população favelada nas grandes cidades brasileiras, o Governo Federal, em 1956, editou a "Lei das Favelas", que constituía poder aos governos municipais para elaborar projetos de transferência dos favelados para alojamentos provisórios, enquanto se

construíam casas de alvenaria, primeiramente pensados para serem construídos no próprio local, mas essa idéia foi abandonada mais tarde.

A atuação da Fundação da Casa Popular, contudo, foi muito modesta diante da grande demanda por financiamentos para moradias populares, fazendo com que o resultado tenha sido insignificante em relação ao desejo de erradicação de favelas.

Aragão (1999, p. 62) registra que toda a produção da Fundação, entre 1946 e 1964, foi de “17 mil unidades, em 143 conjuntos distribuídos por 19 Estados e o Distrito Federal”, concentrando-se 77% das unidades construídas em quatro Estados: 25,6% no Rio de Janeiro (incluindo-se a cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal); 25% em Minas Gerais; 17,4% no Estado de São Paulo e 9% em Brasília. Na Região Nordeste foram construídas 13,6% das unidades, no Sul foram 5,6%. O Espírito Santo recebeu 1,7% das unidades, Goiás 1,1% e cerca de 1 % no Estado de Mato Grosso. A Região Norte não recebeu qualquer investimento (vide FCP, 1961, Anexo 3).

Segundo Bonduki (2002, p. 115), em dezoito anos (1946-1964) foram produzidos 143 empreendimentos, com 18.132 unidades. Azevedo e Andrade (1982, p. 34), citando como fonte o documento “Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional”, da FCP (1961), apresentam um quadro com o total de 16.964 casas – e os mesmos 143 empreendimentos – realizados até 31/12/1960.

É uma atuação praticamente nula para um órgão federal que foi criado com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional. Os IAPs, que não tinham o objetivo específico de enfrentar a questão da moradia, financiaram no mesmo período 123.995 unidades habitacionais, não computando ainda os milhares de apartamentos financiados para a classe média (Bonduki, op.cit, p. 115).

A escassez de recursos financeiros teria sido determinante para o insucesso da FCP, segundo Aragão (1999, p. 62):

A Fundação, responsável principal pela política habitacional em cinco administrações fortemente diferenciadas no campo político (Dutra, Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart), constituiu, sem dúvida, um testemunho eloqüente da precariedade dos esquemas de provisão de habitação baseados **exclusivamente** em dotações orçamentárias. Tal fonte de recursos tem na aleatoriedade e descontinuidade suas principais características... (Aragão, 1999, p. 62; grifo no original).

## **Capítulo 4**

### ***Garantia de direito a habitação: a provisão de moradia no populismo pós-Vargas***

Os governos que sucederam a Getúlio Vargas também tiveram como marca mais forte o estilo populista de Vargas. A questão da moradia para a população de menor renda permaneceu como item importante nas respectivas pautas de governo, tendo, contudo, resultados concretos pouco expressivos em termos de produção habitacional.

O legado mais importante do populismo pós-Vargas, em matéria de política habitacional, não foi tanto a quantidade de novas moradias construídas, mas, sim, o modelo de funcionamento concebido para fazer frente às demandas da sociedade civil e ao contexto político-institucional de então, cuja “arquitetura” – com alguns ajustes – viria a ser o cerne do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do BNH, quase vinte anos após a criação da FCP.

A questão habitacional teve pouca atenção no governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961). Em verdade, o Plano de Metas do seu governo não faz nenhuma alusão à questão da habitação, sendo, pois, a produção de moradias populares assunto de uma importância secundária (se tanto) em âmbito nacional (Gouvêa, 1995, p. 39).

O programa de governo com que foi eleito Juscelino Kubitschek – cujo lema era “50 anos em 5” – significou, na prática, direcionar ao máximo os recursos disponíveis para o seu maior empreendimento, que era justamente a construção da nova capital. Prevista a inauguração de Brasília para o dia 21 de abril de 1960, era necessário preparar as condições para se efetivar a transferência da capital federal e, para tanto, tinha-se de ter moradia para os servidores da Administração e dos órgãos que passariam a ter sede em Brasília. Os edifícios de apartamentos destinados à moradia dos funcionários do governo eram construídos com financiamento direto dos próprios

empreiteiros, em convênios com os respectivos órgãos contratantes. Também os IAPs direcionaram grandes somas de recursos para a execução de empreendimentos na nova capital, tanto para a construção de suas respectivas sedes quanto para a construção de moradias para os seus funcionários e associados (Gouvêa, 1995, p. 39/62).

Para viabilizar o seu “megaprograma” era necessário priorizar algumas obras e, portanto, canalizar recursos para os empreendimentos em construção. Uma importante característica diferencia o Governo JK, em matéria de captação de recursos externos: enquanto nos governos anteriores e posteriores a tônica eram os empréstimos contratados com organismos internacionais, a partir dos anos 1950 a obtenção de capital externo passou a ser articulada sob a forma de investimentos, principalmente por parte da indústria de bens de consumo duráveis, em que se destaca a indústria de automóveis (Schürmann, 1978, p. 28).

O modelo de desenvolvimento implementado por JK, como observa Schürmann (op. cit., p. 29), haveria de resultar ainda mais concentrador de renda. As estruturas urbanas, a partir do sistema viário, e os demais equipamentos e serviços que o integram – água, energia elétrica, segurança, etc. – passaram a ser concebidos em consonância com a decisão de produção de bens duráveis, tomando-se por base a indústria automobilística. Esse novo padrão de transporte privilegiava o individual em detrimento do transporte de massas. Ora, esses bens de consumo somente são alcançáveis por uma parte da população, aquela de melhor poder aquisitivo, logo, é para esse segmento da sociedade que se destinava a produção, reforçando-se o processo de concentração de renda.

Disso decorrem outros efeitos observáveis na sociedade e que se configuram, por exemplo, na segregação espacial, tornando mais visível o processo de periferização, com a ocupação crescente das franjas mais externas da rede urbana.

Embora a política habitacional no Governo JK tenha tido produção praticamente nula em âmbito nacional, esse foi o período de maior prestígio da FCP, cuja atuação nesse período concentrou-se quase exclusivamente em Brasília (foram produzidas 1.520 unidades habitacionais). Ainda assim, considerando-se os custos de produção na região à época, é de se concluir que a população de menor renda deve ter ficado de fora dos seus conjuntos residenciais.

O incipiente quadro de realizações da FCP, como demonstrado por Azevedo e Andrade (1982, p. 36-37/42) e por Aragão (1999, p. 62), pela pouca expressão dos seus números e pela maldisfarçada preferência dada aos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo – mais de 2/3 de toda a produção da FCP nesses três estados, quase sempre nas capitais e cidades mais próximas – constitui dado de relevância histórica ao evidenciar a baixa prioridade que os governos populistas atribuíram, de fato, à questão habitacional.

No Governo Jânio Quadros, o impasse da política habitacional – em que pese a realidade fria dos números relativos à produção de moradias – sempre esteve nas discussões de gestores e líderes populistas, com mais ênfase em alguns e menos em outros governos, mas não passaria despercebido como assunto a ser tratado nas esferas técnica e política.

Com a eleição de Jânio Quadros, a questão habitacional poderia ter tomado rumo ascendente, não fora sua renúncia à Presidência da República em 25 de agosto de 1961, apenas sete meses depois de empossado, em uma cena política que se pretendia apoteótica.

As dificuldades de diferentes ordens, vindas de setores importantes do empresariado e dentre os militares, haveriam de recrudescer no período imediato com os vários fatos políticos que marcaram a rápida passagem de Jânio pela Presidência. Também marcaram a sua sucessão, com a tentativa de impedir a posse do vice-presidente João Goulart, e depois dificultaram todo o seu governo, até ser deposto pelo movimento militar de 1964.

Desde 1961, o país vivia uma época de crise política, alimentada com ingredientes da economia (inflação elevada e baixos salários perante o custo de vida), que prenunciavam uma crise social de grande escala, com riscos de convulsão política e econômica imprevisíveis. As Ligas Camponesas no Nordeste, a mobilização operária no Sul e a máquina de propaganda do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) nas favelas e bairros de população mais pobre davam a voz e o tom de gravidade às reivindicações que eram retratadas nos documentos da época (Azevedo e Andrade, 1982, p. 42-45).

O plano de governo de Jânio tinha forte apelo popular – sua campanha havia sido um sucesso de *marketing* para os padrões da época, cuja âncora era o próprio candidato e a sua excelente habilidade para se relacionar com as massas. Suas propostas, estreitamente alinhadas com as ações da “Aliança do Progresso”, tinham o apoio explícito da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), como parte de um programa incentivado pelo governo norte-americano em toda América Latina. Com tal apoio institucional e financeiro, os Estados Unidos pretendiam consolidar a hegemonia de sua liderança, com vistas a evitar que mais países aderissem ao modelo comunista, a exemplo da Revolução Cubana (Gouvêa, 1995, p. 39; Werna et al., 2004, p. 111; Saule Júnior e Rodrigues, s/d).

A questão da moradia nas cidades ocupava a atenção dos candidatos e dos planejadores. A ênfase para a casa própria particular fazia parte da política de limitações às rebeliões da classe trabalhadora e de apoio à mobilidade social individual.

Nos governos de Jânio e Jango, a questão da moradia, passou a ser uma das preocupações principais da sua equipe nos anos 1961-1962: além de atacar o problema da falta de habitações populares, a ativação do setor da construção civil seria também um instrumento para a geração de empregos, especialmente para a grande parte da população mais pobre, de baixa escolaridade e pouca ou nenhuma qualificação profissional (Gouvêa, 1995, p. 41; Aragão, 1999, p. 66-67).

Apesar das dificuldades, é durante o curto governo de Jânio que se registra mais uma importante tentativa de transformação da política habitacional no Brasil. O documento intitulado “Bases e fundamentos de um plano de assistência habitacional”, produzido pelos técnicos da FCP em 1961, contém as propostas de implementação de ações de curto e de médio prazos para fazer frente à carência de moradias, com a reformulação da política habitacional, nos termos do “Plano de Assistência Habitacional”. Esse ousado plano de trabalho deveria ser realizado em duas etapas: a primeira, de caráter emergencial, previa a atuação conjunta com estados e municípios para a construção de 100 mil novas moradias em dezoito meses; a segunda etapa previa a transformação da Fundação da Casa Popular em uma nova entidade, com a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH).

Os recursos para o financiamento do Plano de Assistência Habitacional viriam do Fundo Fiduciário para o Progresso Social, administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), então recém-criado (Azevedo e Andrade, 1982, p. 43/47; Aragão, 1999, p. 66-67; Werna et al., 2004, p. 111).

O Plano de Assistência Habitacional tinha no seu arcabouço algumas inovações, com o que se pretendia a perenidade do modelo. Havia a preocupação com o aspecto financeiro do sistema, numa revisão crítica do fracasso da FCP e do ônus que as operações representavam para o patrimônio dos IAPs, em decorrência da crescente defasagem do valor dos ativos financeiros. O retorno dos financiamentos era estabelecido em parcelas fixas e, devido ao persistente problema da inflação, os valores eram carcomidos em poucos anos, inviabilizando a continuidade das aplicações.

Dos pretendentes de financiamento para moradia exigia-se estabilidade no emprego e tempo de residência na localidade onde pretendia adquirir o imóvel. Em função da crise de emprego e renda, principalmente nas maiores cidades do país, esses requisitos de seleção funcionaram como um mecanismo excludente de grandes segmentos da população de baixa renda e sem moradia (Gouvêa, 1995, p. 40).

A principal inovação do Plano de Assistência Habitacional consistia na proporção entre a prestação do financiamento e o salário mínimo. Eram dois critérios fundamentais: primeiro, a prestação não poderia comprometer mais de 20% do salário mínimo; o segundo e mais importante critério do modelo proposto determinava que essa proporção deveria ser mantida ao longo do desdobramento financeiro da operação. Assim, ficava estabelecido que a prestação seria ajustada periodicamente, na mesma proporção do aumento aplicado ao salário mínimo.

Esse conjunto de parâmetros básicos estabelecidos no Plano de Assistência Habitacional foi o prenúncio do sistema de correção monetária, base do modelo operacional que seria implantado com a criação do BNH e do SFH e que também viria a constituir uma das bases de toda a nova modelagem do Sistema Financeiro Nacional (Azevedo e Andrade, 1982, p. 48; Aragão, 1999, p. 67; Silva, 1987, p. 31).

Contudo, como já foi mencionado, a efetivação das propostas elaboradas durante o governo de Jânio Quadros somente viria a se configurar alguns anos mais tarde. Além dos requisitos de ordem financeira do modelo, os mesmos argumentos esboçados nos documentos oficiais dessa época serviram para a fundamentação da proposta de criação do BNH, em agosto de 1964, já na vigência dos governos militares. Subjacente à questão social da moradia, havia a idéia de que a propriedade da moradia seria um fator de estabilidade política (Gouvêa, 1995, p. 40-41; Werna et al., 2004, p. 111).

João Belchior Marques Goulart, ou Jango, como era conhecido, herdeiro fiel da Era Vargas, foi empossado na Presidência da República em 7 de setembro de 1961. À renúncia de Jânio Quadros, seguiram-se dias de intensa agitação nos meios político e militar. De um lado, o ministro da Guerra, que já havia manifestado o seu “veto” à posse de João Goulart, e parte dos Generais Comandantes do Exército, com um grupo de políticos opositores e oportunistas a lhes fazer coro no Congresso Nacional; de outro, o marechal Henrique Lott e outras altas patentes militares que apoiavam a legalidade, junto com importantes vozes da política, com destaque para Leonel Brizola, então

governador do Rio Grande do Sul, atuavam em defesa do dispositivo constitucional que determinava a posse imediata do vice-presidente. A solução negociada foi a aprovação pelo Congresso da emenda constitucional que instaurou o regime parlamentarista de governo<sup>10</sup>.

O texto destacado a seguir, atribuído a Darcy Ribeiro (s/d), dá um retrato-síntese da situação vivida pelo governo de João Goulart:

Quando Jango assumiu a Presidência da República, a conjuntura mundial era polarizada por duas fortes presenças: John Kennedy, no governo dos Estados Unidos, aparentemente disposto a apoiar alternativas democráticas à Revolução Cubana, e João XXIII, mobilizando a Igreja Católica para a responsabilidade social e para a opção pelos pobres. [...] Mudaram-se os tempos e as vontades. João XXIII morre. Kennedy é assassinado. Já nos funerais do Papa, Jango percebeu que Kennedy não se sentia animado a apoiar reformas na América Latina, com medo de sua própria direita. Foi nesta conjuntura cambiante que se definiu e se combateu pelas reformas de base, principalmente a Reforma Agrária, atrasada por um século, e a de controle do capital estrangeiro, notoriamente incapaz, se deixado solto, de gerar aqui uma prosperidade generalizável aos brasileiros (Darcy Ribeiro, s/d, disponível em <http://www.saaborja.com.br/jango/>).

O principal objetivo de Jango era a contenção da inflação aliada ao crescimento real da economia, prevendo também as chamadas reformas de base, que incidiam sobre as estruturas agrária, bancária, fiscal, entre outras. Conseguiu aprovar algumas reformas no Congresso, tais como a do abastecimento – lei de intervenção no domínio econômico (criação da Sunab, Cibrazem, Cobal, Supra) e lei dos preços mínimos, a do sistema nacional de comunicação, a lei de proteção ao trabalhador rural, a “lei anti-trust” e a regulamentação que limitava a remessa de lucros para o exterior.

---

<sup>10</sup> Informações colhidas do acervo eletrônico do Arquivo Nacional. Disponível em [http://www.arquivonacional.gov.br/memoria/crapp\\_site/presidente.asp?rqID=8](http://www.arquivonacional.gov.br/memoria/crapp_site/presidente.asp?rqID=8) (Acesso em 06/11/2005).

Jango encontrou forte resistência aos projetos de Reforma Agrária e ao da Reforma Urbana, suas principais preocupações. Foi a sua insistência em promover a Reforma Agrária que motivou o golpe militar de 1964.

O presidente articulava no Parlamento a aprovação de sua fórmula da Reforma Agrária, proposta na Mensagem Presidencial de 15 de março de 1964, que consistia em introduzir na Constituição o princípio de que a ninguém é lícito manter a terra improdutiva por força do direito de propriedade. Princípio do qual decorria a norma de uso lícito da terra, que seria o equivalente a quatro vezes a área efetivamente utilizada. Com essa reforma, o Estado retomaria o controle de centenas de milhões de hectares de terra, apropriados abusivamente mediante grilagens por grandes latifundiários com objetivo especulativo.

O governo brasileiro pretendia dar terras, em pequenos lotes, a dez milhões de famílias, tal como fizera a lei americana, em 1860, aos pioneiros do desenvolvimento do Oeste mais distante (*far-west*), e criando o mercado interno, que foi o fundamento da prosperidade daquela nação. Jango dizia que, com milhões de proprietários, mais famílias iriam comer, viver e progredir, mais gente se fixaria no campo, a propriedade estaria mais defendida e o capitalismo consolidado (<http://www.arquivonacional.gov.br/>)<sup>11</sup>.

Como muitos produtos eram tabelados pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap), um órgão regulador, surgiu a sonegação e o "câmbio-negro". Faltava de tudo nas prateleiras, mas havia de tudo nos estoques ao fundo dos armazéns. Artigos corriqueiros como feijão, arroz, sal, açúcar, tinham de ser negociados à parte com os comerciantes, que também os adquiriam com ágio.

O compositor Juca Chaves (1963) registrou na música popular brasileira um apelo à primeira-dama, dona Maria Teresa Goulart:

---

<sup>11</sup> Informações colhidas do acervo eletrônico do Arquivo Nacional. Disponível em [http://www.arquivonacional.gov.br/memoria/crapp\\_site/presidente.asp?qID=8](http://www.arquivonacional.gov.br/memoria/crapp_site/presidente.asp?qID=8) (Acesso em 06/11/2005)

Dona Maria Teresa: diga ao 'seu' Jango Goulart  
que a vida está uma tristeza; que a fome está de amargar...

O povo necessitado precisa de um salário novo,  
mais baixo pro deputado; mais alto pro nosso povo.

Dona Maria Teresa: assim, o Brasil vai pra trás!

Quem deve falar fala pouco; Lacerda já fala demais!

Enquanto o feijão dá sumiço e o dólar se perde de vista

'O Globo' diz que isso tudo é coisa de comunista.

Dona Maria Teresa: diga ao 'seu' Jango porque

o povo vê quase tudo; só o parlamento não vê...

Dona Maria Teresa: diga ao 'seu' Jango Goulart:

Lugar de feijão é na mesa; Lacerda... é noutro lugar!

- DONA MARIA TERESA, letra e música de Juca Chaves, 1963.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por Celso Furtado, foi apresentado em fins de 1962, teorizando de forma brilhante os problemas brasileiros e suas soluções. Esse plano deveria ser executado em 1963, 1964 e 1965 e visava a recuperar as finanças e propiciar o desenvolvimento do país.

Para os opositores de João Goulart, contudo, os dois objetivos do Plano Trienal se confrontavam e se contradiziam. Na visão dos oposicionistas, para garantir o crescimento econômico, é preciso admitir a subida inflacionária; para reduzir a inflação, tem de haver contenção de despesas no setor público, redução dos créditos bancários, congelamento de salários, enfim, há de ser uma administração austera, que valorize a moeda, e isto só se dá ao custo da recessão que avilta os salários e aumenta o desemprego. O primeiro caminho, garantir o crescimento econômico, ainda que demagógico, traz em seu bojo um forte apelo popular; o segundo, ao contrário, conduz à impopularidade, jogando o governo do primeiro ministro Tancredo Neves – e por consequência o presidente João Goulart – contra as massas que lhe dão apoio.

Esvaziado em seus poderes com a imposição do parlamentarismo e, depois, acossado por forças contrárias em vários setores da economia e da

política, no confronto com as associações de classe, o governo de Jango foi muito prejudicado<sup>12</sup>.

Restou a mais absoluta incapacidade do Governo João Goulart para encontrar uma saída para o impasse: a grave crise interna, com a radicalização das lutas sociais, a inflação a duplicar preços e a corroer salários, com a agravante das dificuldades financeiras que colocavam o país à mercê do Fundo Monetário Internacional (FMI), cujas exigências significavam, na prática, “podar” as mínimas possibilidades de crescimento da economia (Schürmann, 1978, p. 32).

### ***A política de habitação nos governos militares (1964-1984)***

O acirramento da crise de insatisfação refletido nas reivindicações populares no início de 1964 e a recusa dos setores conservadores em implantá-las geraram uma polarização social que o Governo João Goulart não conseguiu suplantar.

O golpe militar, a que se chamou de “Revolução de 31 de Março”, instaurado em 1º de abril de 1964, fez cessar pela força as manifestações populares e pôs fim ao período populista. Estabeleceu-se um regime de exceção que se estenderia até os últimos anos da década de 1970, quando iniciou-se um período de abrandamento das medidas mais rígidas de controle, seguindo-se um período de transição para a volta à democracia.

---

<sup>12</sup> Jango enfrentou muitos protestos e o confronto de associações de classe, principalmente a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), o Pacto de Unidade e Ação (PUA) e a União Nacional de Estudantes (UNE). A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI) promoveu greves e acirrou os conflitos trabalhistas.

Na área governamental, foi criada a Superintendência de Reforma Agrária (Supra) e, para acelerar o processo de distribuição de terras, o deputado federal Francisco Julião iniciou o movimento das Ligas Camponesas, que partiu do Nordeste e expandiu-se para o Norte e o Centro-Oeste. Houve conflitos entre camponeses e latifundiários, com invasões de terras e luta armada entre “sem-terra” e jagunços, com muitas mortes dos dois lados.

A UNE, presidida por Aldo Arantes (1961-1962) e depois por José Serra (1963-1964), liderava o setor estudantil e promoveu inúmeros atos de protesto. A própria UNE, todavia, intelectualizada e com planos mais consistentes, não escapou da infiltração “comunista” e também acabou sendo alvo dos ataques da extrema direita.

Poucas horas após a deposição de João Goulart, o presidente dos Estados Unidos, Lyndon Johnson, por intermédio do embaixador norte-americano em Brasília, já emitia nota de reconhecimento do novo “governo revolucionário” do Brasil.

Na economia, houve uma rápida diversificação e modernização da indústria e serviços, sustentada por mecanismos de concentração de renda, endividamento externo e abertura ao capital estrangeiro.

Os primeiros anos dos governos militares foram pródigos na edição de todo um novo arcabouço normativo para os diversos setores da economia. Foram “aprovados” e editados por meio de decretos e decretos-leis importantes e intrincados projetos pertinentes à questão habitacional, que tramitavam (ou dormitavam) há muito tempo nas Casas do Congresso Nacional e não avançavam por falta de entendimento entre os parlamentares e entre as próprias classes trabalhadoras, como também por falta de apoio dos setores produtivos e das finanças, enfim, entre os segmentos interessados.

Dentre a vasta legislação promulgada pela força dos governos militares, destaca-se a Lei nº 4.380/64 (21/08/1964), que estabeleceu a implementação do Sistema Financeiro da Habitação e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), e a Lei nº 4.595/64 (31/12/1964), com a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) e reestruturou todo o sistema bancário brasileiro.

O sistema financeiro para aquisição da casa própria, fundamento principal do SFH, teria como órgão gestor o BNH, responsável por toda a política de habitação no país a partir de então. Esse “desenho” institucional, apesar dos percalços, constitui a experiência de maior amplitude do mundo capitalista em matéria de produção habitacional.

O BNH, com a sua complexa estrutura e sua vasta rede de agentes atuando em todo o território nacional (agentes financeiros, promotores, executores, órgãos de assistência técnica e de orientação, etc.), financiou cerca de 4,5 milhões de novas moradias no Brasil até sua extinção, em

novembro de 1986. Essa produção, segundo Gouvêa (2001)<sup>13</sup>, pode ser comparada com o “equivalente a um Portugal inteiro ou a vários outros países somados”, comparando-se com as quantidades de domicílios existentes.

Juntamente com o BNH também foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), que tinha a competência específica de atuar no apoio às prefeituras municipais para a formulação de planos de desenvolvimento local, formação de quadros técnicos, entre outras questões. O Serfhau, que nascera como uma espécie de aproveitamento da estrutura da Fundação da Casa Popular (Gouvêa, 1995, p. 41), viria a ser extinto algum tempo depois e incorporado ao BNH, que lhe absorveu todas as competências, transformando-se num único órgão para tratar de todos os assuntos relacionados com as questões urbanas, incluindo-se o saneamento básico, com a criação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1971.

A criação do BNH logo nos primeiros meses do Governo Castelo Branco não foi uma idéia nascida dos governos militares. Na verdade, o BNH fazia parte do programa de trabalho anunciado na campanha de Carlos Lacerda, à época governador do estado da Guanabara, como revelado em carta enviada pela então deputada Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco, acompanhada de todo um plano bem detalhado – e a sugestão para a criação do BNH. Essa carta-sugestão exortava o presidente da República a “agir vigorosamente junto às massas [...] órfãs e magoadas [...] para devolver a elas uma certa alegria...” Em outro trecho da carta, mais uma significativa revelação da forma como o governo percebia e agia em relação à questão habitacional: “[...] a solução dos problemas da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas” (Schürmann, 1978, p. 37; Azevedo e Andrade, 1982, p. 57; Silva, 1987, p. 33; Gouvêa, 1995, p. 41; Aragão, 1999, p. 88/149).

---

<sup>13</sup> GOUVÊA, Luiz Alberto de C. Anotações do autor em aula da disciplina Habitação: avaliação da ação governamental. FAU/UnB, 2001.

Os militares do governo não eram insensíveis às questões da política e, desse modo, a criação do BNH também visava a conferir legitimidade ao novo regime perante os setores populares. O regime militar procurou, então, mostrar sensibilidade diante das demandas sociais e, desse modo, elegeu a habitação como uma de suas ações prioritárias.

Todavia, o objetivo do governo federal, *a priori*, não era apenas propiciar moradia digna e melhores condições de vida para as populações pobres. A produção capitalista da moradia estava integrada a um objetivo social maior: ampliar o mercado de trabalho, mediante a geração de novos empregos.

O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), um dos pilares do Governo Castello Branco, objetivava aquecer a economia e, para tanto, ativar a indústria da construção civil significava ativar mecanismos de geração de emprego e renda para grandes contingentes de trabalhadores de baixa qualificação. Além disso, a produção de habitações populares viria atender a uma das mais reiteradas demandas sociais.

Ademais, em que pese o viés político marcante, com igual ou maior importância, o aspecto econômico está bem posto na exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei do Poder Executivo levado ao Congresso: sem descurar a relevância do problema social das populações de baixa renda, o texto ressaltava a necessidade de se preservar o valor real das poupanças e dos capitais investidos no setor habitacional (Silva, 1987, p. 33-34; Aragão, 1999, p. 88/149).

O BNH e, numa visão mais ampliada, o SFH e o seu complexo desenho institucional pode ser interpretado como a consolidação da superagência de desenvolvimento que as autoridades governamentais haviam concebido cerca de vinte anos antes, à época da criação da Fundação da Casa Popular, o que teria sido visto como fruto da “megalomania” dos técnicos e governantes populistas daquela época.

De fato, a “arquitetura” do sistema, incluindo-se a modelagem das operações, teria sido, toda ela, inspirada (ou copiada mesmo) no projeto do Instituto Brasileiro de Habitação que fora proposto por Jânio Quadros. Destaque-se a vinculação dos financiamentos à evolução do salário mínimo, o que, observadas as modificações introduzidas na regulamentação das operações do SFH, vem a ser o disciplinamento da correção monetária e compõe a base do Plano de Equivalência Salarial (PES), que dispõe sobre o reajustamento das prestações com base na variação salarial das categorias profissionais dos mutuários titulares dos financiamentos.

Outros componentes que merecem registro na modelagem operacional e financeira do SFH foram o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), ambos compondo mecanismos de equilíbrio econômico-financeiro para a relação entre a prestação e o saldo devedor dos financiamentos habitacionais.

Embora calados os movimentos populares sob a ameaça do regime militar, havia no ar das cidades – principalmente nas metrópoles e nas maiores cidades do interior – o grito surdo das famílias que não tinham “casa própria” e cujos salários, comprimidos pela inflação, eram devorados em grande parte pelo alto valor dos aluguéis. Como escreve Schürmann (1978, p. 36), “desde que as empresas transferiram o custo da moradia popular para o próprio morador, ficou evidente a total impossibilidade das classes trabalhadoras resolverem seu problema de habitação”.

A “política da casa própria” para as classes trabalhadoras, a partir de 1964, pretendia ir além da mera provisão de moradia. Naquele ano, o déficit habitacional estimado por algumas fontes era de 8 milhões de moradias (Werna et al., 2004, p.111). A propósito do déficit por moradias no Brasil, essa é uma questão que sempre rendeu números muito díspares, variando em até 100% conforme os critérios e dependendo da “cor” político-ideológica e do cenário em que esteja sendo tratada – mais adiante apresentaremos alguns comentários acerca do assunto.

A criação do BNH tinha a incumbência de responder à carência de habitação para a população de menor renda (Schürmann, 1978, p. 36).

Se até a década de 1930 era muito raro que operários e trabalhadores de baixa renda fossem proprietários de suas moradias – grande parte da classe média daquela época também vivia em casas de aluguel. Com os governos militares a casa própria, isto é, a propriedade da moradia, passaria a ter importância estratégica como instrumento de controle político. Sobre esse aspecto, aliás, importa lembrar o opinamento de Godoi Filho (1946, p. 152) em defesa da propriedade privada como um fator de progresso da Nação, sendo esse o direcionamento que procurou impor como superintendente da FCP à época da sua criação, em 1946. Godoi Filho afirmava que, para o progresso e bem-estar do Brasil, seria necessário difundir entre os trabalhadores a idéia da propriedade da moradia.

Segundo Bolaffi (1980, p.167), o SFH foi criado para sustentar as políticas habitacionais que seriam implementadas pelo Banco Nacional da Habitação, o qual viria a se tornar durante alguns anos o maior banco brasileiro, “uma das principais potências financeiras do país e talvez a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema de habitação”.

Taschner (1997) diz que foi enfatizada a produção de casas para a venda, estimulando-se a indústria da construção civil e, com isso, aumentando a oferta de empregos com baixa qualificação, como forma de se amenizar os possíveis efeitos que a inflação, naquele período, pudesse provocar. A questão da moradia mudaria de foco, tendo a provisão de emprego como meta e a produção de moradia como meio que forneceria um subproduto politicamente desejável. De fato, tal era a visão de técnicos planejadores e políticos alinhados com a ditadura, tendo sido contemplada essa questão no Paeg, o plano de ação de Castello Branco, em 1964, como já mencionado.

A sistemática de correção monetária nos contratos imobiliários viria a ser a base da “engenharia financeira” do SFH. A lei que criou o sistema estabelecia, no artigo 5º, que

[...] os contratos de vendas ou construção de habitações para pagamento a prazo ou de empréstimos para aquisição ou construção de habitações poderão prever o reajustamento das prestações mensais de amortização e juros, com a conseqüente correção do valor monetário da dívida toda a vez que o salário mínimo legal for alterado (Lei nº 4.380/64).

Àquela época o saldo devedor era corrigido no primeiro dia de cada trimestre civil (janeiro, abril, julho e outubro), enquanto as prestações de resgate eram reajustadas uma vez por ano.

A Unidade Padrão de Capital (UPC) foi criada em 1966 por Resolução do Conselho do BNH (RC 101/66-BNH), como uma espécie de “moeda estável” que serviria como balizador para as operações do SFH: todas as referências à moeda corrente daquela época – o cruzeiro – eram também representadas em UPC, tais como o valor do financiamento, o valor do imóvel, a renda dos devedores e as respectivas prestações, etc. A variação da UPC correspondia, em síntese, à desvalorização da moeda e determinava, portanto, o percentual de correção monetária a ser aplicado aos financiamentos<sup>14</sup>.

O modelo de financiamento instituído pelo BNH estava consubstanciado em dois planos básicos, designados como Planos “A” e “B”, que foram estabelecidos em 1966, por meio de ato administrativo-normativo da diretoria do BNH, juntamente com uma série de outras ações, “com o objetivo

---

<sup>14</sup> A variação da UPC era calculada com base na variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), títulos de emissão do Banco Central do Brasil.

O Decreto-Lei nº 2284/86, de 10/03/1986, regulamentado pelo Decreto nº 92.492, criou o Plano Cruzado, que determinou as seguintes alterações nos contratos do SFH:

- ♦ Os saldos devedores de todos os contratos de financiamento firmados no SFH, serão reajustados pelo mesmo percentual e periodicidade da variação da OTN (mensal);
- ♦ Congelamento dos saldos devedores e prestações até março/87;
- ♦ Extinção da UPC, sendo substituída pela OTN (Obrigações do Tesouro Nacional), de periodicidade mensal.

Mais tarde esse indexador (OTN) também foi abolido, adotando-se para atualização dos valores dos financiamentos o mesmo índice aplicado às cadernetas de poupança. Contudo, essa situação não foi suportável pelos mutuários, pois essa forma de indexação periódica das prestações não coincidia com os reajustes de seu salário.

de financiar habitações destinadas à erradicação de aglomerações anti-higiênicas e atender às classes de baixa renda” (ID 05/66).

O Plano A era destinado aos trabalhadores em geral, com índice de reajustamento pelo salário mínimo habitacional (SMH), relacionado ao salário mínimo, enquanto o Plano B visava a atender operações não habitacionais – empréstimos hipotecários e operações com pessoas jurídicas, que previam reajustes de saldo e prestações com periodicidade trimestral, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro (trimestre civil).

No ano seguinte, com a RC 25/67-BNH, era criado o Plano “C”, ajustado especialmente para os servidores públicos, prevendo o reajuste da prestação com base em índices e periodicidade relacionados aos salários desse segmento.

Expondo as várias fases do BNH diante dos diferentes momentos da economia brasileira, Azevedo (1996 p. 52) afirma que os reajustes das prestações dos financiamentos, que eram inicialmente limitadas à variação do salário mínimo em cada Região do país, passaram a apresentar perdas em relação ao índice aplicado ao saldo devedor. Para corrigir isto, aboliu-se o SMH como indexador das prestações nos contratos assinados a partir de 01/07/1977 (e a partir de maio/1978 para todos os demais então vigentes), cujas parcelas passaram a ser reajustadas pelo mesmo índice de correção aplicado ao saldo devedor, mantida a periodicidade trimestral para o saldo devedor e anual para o reajuste das prestações (RC 01/77 e RD 10/77, ambas do BNH).

Em 1969, com a RC 36/69-BNH, foi instituído o Plano de Equivalência Salarial (PES), em substituição aos antigos Planos A e C, com o que se pretendia contornar o problema do desequilíbrio entre a prestação e a capacidade de pagamento dos mutuários.

Vários outros ajustes foram implementados no SFH, até culminar com a desvinculação do salário mínimo e a adoção de indexadores atrelados à categoria profissional de cada mutuário, sendo, ainda, admitida a possibilidade de revisão de índices de reajustamento, nos casos em que o percentual de

reajuste aplicado na prestação apresentasse diferença em relação ao efetivo reajuste de salário do titular do financiamento. Esse foi o fundamento da criação do Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional, conhecido como PES/CP, instituído pelas RC 04/84 e RD 19/84 do BNH, atendendo-se a um anseio da sociedade e tema de um sem número de manifestações de organizações representativas dos mutuários.

Contudo, com o advento do PES – e depois o PES/CP – a “solução” gerou um novo problema: sendo as prestações e o saldo devedor do financiamento reajustados com diferentes periodicidades, dá-se um conflito entre essas duas variáveis da operação (há um desequilíbrio entre a prestação mensal e o saldo devedor); as prestações mensais perdem (e continuam perdendo mês-a-mês) a capacidade de resgate do financiamento, provocando o “crescimento” do saldo devedor a cada mês – ao invés de reduzir a dívida, dá-se uma “amortização negativa” que é incorporada ao saldo devedor.

Com o reajustamento anual (ou semestral, etc.) das prestações, tendo como parâmetro o aumento médio dos salários dos mutuários, enquanto o saldo devedor é reajustado mensalmente, com base no índice aplicado às cadernetas de poupança, tem-se aí uma dupla possibilidade de “descasamento” entre saldo e prestação: a) o saldo devedor “cresce” mais (mais vezes) do que a prestação; b) a prestação, cujo valor era matematicamente suficiente – perfeito – para liquidar o financiamento ao final do prazo contratado, fica defasada (menor) em relação ao saldo. A cada prestação paga, se o valor é insuficiente, gera-se uma “amortização negativa” que é incorporada ao valor do saldo devedor. A ocorrência de prestação insuficiente no PES constitui característica já preexistente nos Planos A e C e que perdurou e agravou-se com a adoção do PES/CP.

O cálculo da prestação inicial ( $P_0$ ), com os sistemas de amortização adotados no SFH, tinha mais uma componente: o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), que foi concebido para atuar como fator de equilíbrio (equiparação) entre a prestação mensal e o saldo devedor do financiamento.

Na prática, o CES tinha a função de elevar o valor da prestação inicial, de modo a reduzir o potencial de perda da capacidade de amortização do financiamento, causado pelo descompasso no reajustamento do saldo e da prestação, como já mencionado, pela diferente periodicidade entre esses fatores.

Com o intuito de afastar a incerteza dos mutuários, os tomadores dos financiamentos, pessoas físicas, relativamente ao término de pagamentos, por causa do saldo residual ao final do prazo contratado, o BNH editou a RC 25/67, criando o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), formado por contribuições dos agentes financeiros e dos próprios financiados.

Um dos objetivos do FCVS e justificativa para sua criação era cobrir, como uma espécie de seguro, os resíduos de saldo devedor ao final do prazo do financiamento. Isso também acabou não se sustentando, tendo ocorrido um grande “rombo” no FCVS, cuja solução foi a assunção do débito total por parte do Tesouro Nacional, mediante amplo processo de novação das dívidas do FCVS perante os agentes financeiros, com a emissão de títulos públicos (negociáveis no mercado secundário) com prazo de resgate 30 anos e taxas de juros à média das operações de financiamento originais de cada instituição.

A causa desse rombo financeiro no FCVS – como de resto em todo o SFH – foi a dificuldade dos mutuários em honrar as suas prestações, o que acabou gerando uma enorme inadimplência. O descompasso entre os índices de reajustamento das prestações e dos salários, em decorrência de sucessivos “planos econômicos”, está na raiz desse problema. A flexibilização das normas do SFH foi a alternativa mais imediata para remediar a situação, buscando-se reduzir as taxas de inadimplência e, com isso, reequilibrar o fluxo de retorno dos financiamentos.

A derrocada final do SFH ocorreu no cenário da crise financeira que se abateu sobre o país na década de 1980 e levou ao fim do BNH, em novembro de 1986. Assim, suas atividades e atribuições foram transferidas para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil

(Bacen) – o poder normativo-regulador e de fiscalização – e para a Caixa Econômica Federal, que ficou com a incumbência de ser o principal agente executor das políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano.

As dificuldades econômicas enfrentadas pelo país na década de 1980 esfacelaram o Sistema Financeiro de Habitação: paralisou-se o investimento em habitação popular, tanto por parte do setor público quanto do setor privado, o que tornou inevitável a configuração da gravíssima crise habitacional que então se observou.

As muitas tentativas de ajuste da política econômica impostas pelo governo federal, resultaram, sempre, em intervenções diretas ou indiretas na política salarial. Raramente (ou nunca) alguma dessas intervenções teria tido a intenção objetiva de oferecer melhoria real de salário para as classes trabalhadoras.

O retorno dos financiamentos constitui pilar de sustentação do SFH, como é fator de sobrevivência para qualquer sistema ou fundo de investimentos. Considerando que o modelo financeiro das operações do SFH sempre esteve relacionado com a capacidade de pagamento dos mutuários, resulta daí que a cada “novidade” imposta pelo Poder Executivo na economia, eram quase imediatas as consequências negativas sobre o desdobramento dos financiamentos habitacionais.

A partir de 1982 uma explosiva combinação de fatores adversos atua sobre as fontes de arrecadação do SFH, desfazendo o tripé de sustentação financeira do sistema. Primeiro, o retorno dos investimentos entra em declínio acentuado, dada a perda da capacidade de pagamento dos mutuários, devido à perda real de renda resultante de “ajustes” na política salarial, em combinação com o período de elevação das taxas de desemprego: a taxa de inadimplência do SFH (mais de três prestações vencidas e não pagas) era de 18%, ou seja, cerca de 720 mil mutuários em atraso. O segundo fator de debilidade financeira do SFH foi a queda de arrecadação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), também decorrente da crise de emprego, que,

por sua vez, se desdobra em duas causas: a suspensão dos depósitos nas contas vinculadas dos trabalhadores e, ao mesmo, a concentração dos saques por causa das demissões. Por último, provavelmente pela mesma causa – perda de renda da população – e com a mesma importância pelos seus efeitos negativos, os saques superaram os depósitos das cadernetas de poupança, registrando-se acentuada queda no saldo desse importante *funding* de financiamento (Maricato, 1987, p. 84-5/89).

Em várias ocasiões, notadamente em épocas pré-eleitorais, interveio o governo federal na regulamentação do SFH, determinando mudanças nas regras dos financiamentos habitacionais, de modo a recompor o “poder de compra” dos trabalhadores perante os acúmulos inflacionários.

Agindo sob a forma de política compensatória, as intervenções do governo federal na regulamentação do SFH, via de regra, eram caracterizadas como redução dos índices (“sub-reajustes”) aplicados nas prestações, que resultaram em graves distorções no mecanismo de retorno dos financiamentos. O sub-reajustamento das prestações no SFH representa, sem dúvida, a principal causa do agravamento do saldo residual de responsabilidade do FCVS.

O chamado “rombo” do SFH – sob responsabilidade do Tesouro Nacional – teria alcançado cifra superior a R\$ 50 bilhões, dos quais a maior parte corresponde a créditos em favor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, por conta dos financiamentos (aos mutuários pessoas físicas) contratados pelos agentes financeiros com repasses de recursos do FGTS, mediante operações de desconto de cédulas hipotecárias (ou outros títulos representativos de crédito imobiliário) ou de empréstimos e refinanciamentos do BNH para as sociedades de crédito imobiliário. Cerca de dois terços dos créditos perante o FCVS referem-se a operações originárias realizadas pela CEF.

**PARTE II**  
**A TRANSIÇÃO POLÍTICA E A POLÍTICA HABITACIONAL**

## **Capítulo 5**

### ***A redemocratização do país e a política habitacional***

A análise da questão habitacional envolve necessariamente vários aspectos: são questões culturais, econômico-financeiras, de meio-ambiente, entre outras, que têm resultado em relevante produção acadêmica no Brasil, com base na qual buscamos constituir a bibliografia de suporte para o presente trabalho. Assim, levando em conta aspectos relativos ao trabalho e à geração de renda, variáveis que se imbricam e atuam diretamente sobre a questão do acesso à moradia no meio urbano, este e os próximos capítulos apresentam uma visão geral e crítica acerca dos programas habitacionais empreendidos em âmbito federal.

Ainda que sem a pretensão de exaurir seu conteúdo, vamos explorar o modelo operacional dos financiamentos destinados principalmente para as famílias situadas nos estratos com renda até cinco salários mínimos.

Fazendo o devido recorte para análise das políticas de financiamento para provisão de moradia popular, selecionamos algumas das recentes experiências em política habitacional, destacando-se os programas executados pela Caixa Econômica Federal, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CEF/FGTS), no período de 1995 a 2005.

Para tanto elegemos o Programa de Cooperativas Habitacionais (Coophab), experiência surgida com a criação do BNH, e modelos mais recentes como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), que integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O desempenho das políticas habitacionais, na segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990, caracterizou-se por ações em co-

responsabilidade entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. Esse período é caracterizado pelo desmonte de parte das estruturas do SFH e pelo conseqüente arrefecimento das políticas públicas de habitação, nos moldes do extinto BNH.

As várias tentativas de correção de rumo na política econômica brasileira constituem fator importante na trajetória do país: durante a década de 1980, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, 11 índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços, 14 políticas salariais, 18 modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e 19 decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal.

Nesse cenário, há de se considerar, também, os fatos decorrentes do processo de redemocratização do país e das novas medidas legais do período pós-constitucional. A chamada “transição democrática”, no caso brasileiro, encobre vários aspectos de uma crise política que evoluiu do esgotamento do regime autoritário para uma situação de grave crise de governabilidade.

Os financiamentos para a provisão de habitação popular, que atende às populações com renda familiar até cinco salários mínimos, têm sido possíveis quase exclusivamente com recursos do FGTS. A exceção tem sido as operações realizadas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), em que, somando-se aos recursos do FGTS, o Tesouro Nacional faz aporte de recursos destinados ao custeio de parte das operações. Também no caso do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), há participação de outras fontes, visto que uma parte do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) provém do saldo contábil de outros fundos habitacionais.

A regulamentação do FGTS permite operações habitacionais para famílias situadas no estrato de renda de valor equivalente a até 12 salários mínimos ([www.mtb.gov.br/fgts](http://www.mtb.gov.br/fgts)), o que corresponde à média histórica de renda familiar estabelecida pelo BNH para definição do seu público-alvo.

Por situar-se numa faixa de rendimentos considerados pouco atraentes, do ponto de vista das alternativas de especulação no mercado financeiro, os bancos privados raramente operam no financiamento para produção de habitação popular. Além da CEF, que atua com recursos próprios e do FGTS e outros fundos, somente algumas Cohabs e outras poucas entidades de promoção social vêm operando com recursos orçamentários públicos e de outras fontes não onerosas para o financiamento de habitação popular.

Sendo propriedade dos trabalhadores e não um recurso público, o FGTS é administrado sob o amparo do governo federal, na forma da Lei nº 8.036/90, com alterações posteriores, que consolida legislação vigente<sup>15</sup>.

O Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) é a instância máxima de decisão no processo de gestão do Fundo, cabendo-lhe definir as condições de aplicação dos recursos. Constituído como órgão colegiado tripartite, o Conselho Curador é formado por representantes do governo federal e da sociedade civil, em bancadas iguais – são oito membros para cada segmento. Cada uma das instituições que compõem o CCFGTS é representada por um membro titular e um suplente, com mandato de dois anos para cada conselheiro. Compondo o segmento da sociedade civil, são quatro conselheiros dos trabalhadores e quatro dos empregadores, representados por confederações que se revezam na indicação de nomes a serem designados por decreto do presidente da República.

A formação atual do Conselho Curador do FGTS é a seguinte: a) representantes do governo: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – presidente; Ministério das Cidades (Mcidades) – vice-presidente; Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS/MTE; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do

---

<sup>15</sup> O FGTS foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, registrando-se os primeiros recolhimentos em janeiro de 1967, relativos ao trimestre outubro a dezembro/1966. Essa “poupança compulsória”, formada por depósitos individuais que o empregador efetua para cada trabalhador (8% sobre o valor dos salários), foi criada para compor uma reserva para indenização nos casos de rescisão do contrato de trabalho. A outra função do FGTS é servir como principal fonte de recursos para o financiamento de habitação popular, saneamento básico e desenvolvimento urbano.

Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Central do Brasil e Caixa Econômica Federal – Agente Operador; b) representantes das entidades patronais: Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional dos Transportes (CNT); c) representantes das entidades laborais: Central Força Sindical (FS); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Social Democracia Sindical (SDS) e Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A propósito da constituição tripartite do Conselho Curador do FGTS, é oportuno lembrar as experiências das Câmaras Setoriais, instituídas a partir de 1991, com destaque para a Câmara Setorial Automotiva. A atuação desses organismos constitui parte importante da história de lutas das classes trabalhadoras e das grandes transformações havidas nas relações entre capital e trabalho no Brasil, da qual emergiu uma forma completamente nova de atuação dos sindicatos e outras representações de classes, tanto de trabalhadores quanto das empresas, como relata Schürmann (1998, p. 105).

As aplicações do FGTS são realizadas por intermédio da CEF, o Agente Operador, estão sujeitas à auditoria interna da própria CEF e são fiscalizadas pelos seguintes órgãos: auditorias independentes, devidamente credenciadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Tribunal de Contas da União (TCU); Auditoria Integrada do FGTS, equipes coordenadas pela Controladoria Geral da União (CGU), formadas por auditores do Bacen, do MTE e do Ministério da Fazenda e que ainda podem ter a participação de auditores do Banco do Brasil e de outras instituições convidadas pela CGU; Auditoria específica do Bacen, que audita periodicamente a CEF como instituição financeira.

Vasconcelos e Cândido Júnior (1996, p. 25) destacam um fator que constitui o “calcanhar de Aquiles” do FGTS, que se reflete na queda da arrecadação líquida: “a descapitalização do sistema devido ao baixo retorno dos empréstimos concedidos aos mutuários”. A inadimplência dos tomadores – como são chamados os mutuários, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas

– constitui fator de redução na oferta de recursos para a continuidade dos financiamentos habitacionais para o mercado popular.

É importante compreender que a falta de pagamento das prestações pelas famílias adquirentes (mutuários finais), mais os custos operacionais e de gestão dos créditos, levam inexoravelmente à situação de inadimplência dos agentes financeiros perante o FGTS. Estes, os tomadores originais que buscam recursos do FGTS junto ao Agente Operador (a CEF) para repasse às pessoas físicas, se não recebem, também não têm como resgatar seus contratos. A inadimplência, agravada pelos altos custos administrativos, é o principal fator de dificuldade para as operações contratadas com o setor público, especialmente com as Cohabs. Ocorre o mesmo com relação às companhias de saneamento, quando se trata de financiamento para o respectivo setor, e com outras entidades, inclusive os próprios governos de estados, municípios e do Distrito Federal, quando tais entes comparecem como devedores diretos ou como garantidores.

As Cohabs, grandes tomadoras de recursos do FGTS, são responsáveis por mais de metade das unidades habitacionais produzidas pelas agências oficiais a partir de 1964. O “peso” dessas operações chegou a causar graves preocupações para a manutenção dos financiamentos, por força da redução do fluxo financeiro do FGTS, em decorrência da falta de pagamentos e da arrecadação líquida negativa (contribuições menos saques das contas vinculadas).

Apesar do alto endividamento das Cohabs, das companhias de saneamento e dos próprios entes federados, a pressão política de prefeitos e governadores, potencializada pelos interesses do capital – este representado pela força do *lobby* das grandes empresas e organizações de representação das empreiteiras de obras do setor público – sempre foram fortes indutores para a alocação de mais recursos. Desde o tempo do BNH, eram comuns as renegociações para consolidação dos débitos em atraso da entidade interessada ou do próprio ente federativo – estados e municípios – com a promessa de retomada dos pagamentos. Com isso, uma vez incorporados ao

saldo devedor os juros e outros encargos e as parcelas vencidas não pagas, caracterizava-se a regularização da situação da entidade devedora, permitindo-se o aporte de “dinheiro novo”. O argumento mais freqüente nas propostas levava em consideração o fato de que um parecer contrário significaria a suspensão das políticas de habitação e de saneamento básico na região e, “de quebra”, causaria uma enorme explosão de desemprego e mais comoção social.

É relevante considerar, numa outra vertente, as restrições contidas no modelo de operações de crédito, impostas pelas normas de regulação do Sistema Financeiro Nacional, que resultaram numa drástica redução no volume de financiamento pelo SFH.

Destaque-se, também, os efeitos decorrentes do chamado Acordo da Basileia<sup>16</sup>, determinantes para as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) que estabelecem um “teto” para o montante das operações das instituições financeiras, limitado a um determinado percentual do respectivo patrimônio líquido. Nesse mesmo contexto, também se deve registrar a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, e a Resolução nº 43 do Senado Federal, de 21/12/2001, que estabeleceram regras rígidas para a assunção de dívidas por parte de órgãos da administração pública e impuseram para as de instituições financeiras o contingenciamento das operações de crédito com o setor público.

Essa mesma razão foi fator preponderante na busca de alternativas por parte das empresas do ramo da construção civil no Brasil, que passaram a operar diretamente com o mercado. Fazendo as vezes de agente financeiro, as próprias construtoras passaram a oferecer planos de financiamento direto aos compradores de imóveis. A criatividade das empresas, a exemplo do “Plano 100” e outros assemelhados, tem viabilizado a produção e comercialização de uma quantidade considerável de imóveis, ofertados às classes de renda média

---

<sup>16</sup> Trata-se dos **Princípios Essenciais para uma Supervisão Bancária Eficaz** - Os Princípios Essenciais da Basileia, estabelecido pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (em setembro/1997), na cidade de Basileia, Suíça - Título original: *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Versão traduzida para o português disponível na Internet: <http://www.bcb.gov.br/ftp/defis/basileia.pdf> .

e média-baixa – acima de dez salários mínimos (Vasconcelos e Cândido Júnior, 1996, p. 23).

Durante o ciclo que se encerrou com a extinção do BNH, em 1986, agravaram-se os problemas de habitação popular com o crescimento das favelas e cortiços, com o aluguel de cômodos precários e a autoconstrução em loteamentos populares – estes quase sempre irregulares. Essas novas aglomerações eram, em muitos casos, constituídas de maneira progressiva, sem plano ou vontade de conjunto, resultantes de ocupações espontâneas ou sob a iniciativa de grupos políticos, com a invasão de terras públicas e de particulares. Em grande número, foram “brotando” barracos em encostas de morros, margens de córregos e áreas de proteção ambiental (Touraine, 1989, p. 67).

Esse quadro é o retrato fiel de que a atuação do BNH, por intermédio das Cohabs e outros programas de financiamento de moradias populares, não respondia à forte demanda por parte das famílias de baixa renda.

O Governo Sarney (1985-1990), período conhecido como “Nova República”, foi instalado em ambiente de grave conjuntura política e econômica. O país convivia com índices inflacionários elevados e persistentes. Os resultados obtidos com o modelo de política econômica então adotada não iam além de poucos meses. A inflação era recorrente, apesar dos vários planos econômicos e seus ajustes, como o “Plano Cruzado”, em fevereiro de 1986; reeditado com ajustes em julho do mesmo ano. Vários “remendos” depois, fizeram surgir o Plano Bresser, promulgado em julho de 1989, sem maiores sucessos.

As ações para a questão da habitação popular nos primeiros anos da “Nova República” mantiveram-se na mesma linha de ação que marcou os governos militares: não se promoveu qualquer rompimento decisivo com a dinâmica de influências dos *lobbies* no setor imobiliário (Maricato, 1987, p. 16).

Em novembro de 1986, o BNH foi extinto e incorporado à Caixa Econômica Federal. As autoridades do governo não encontraram outra saída

diante da situação de quase falência do BNH e do fracasso de reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. A inflação, como um bicho indomável, fazia desaparecer considerável parte do poder de compra dos salários e reduzia a capacidade de pagamento dos mutuários. O BNH se tornara a “Geni”<sup>17</sup> da cena política e econômica brasileira: ao mesmo tempo incensado como o órgão que propiciara acesso a moradia para milhões de famílias, era também o culpado por tantas famílias que se viam ameaçadas de perder sua casa por não poderem pagar as prestações.

Com a extinção do BNH, suas atribuições foram fragmentadas entre a CEF, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (DL nº 2.291, de 21/11/1986). Com a extinção do BNH houve uma dispersão das políticas de habitação e saneamento, que se caracterizou pela criação de programas habitacionais de curta duração, seja com recursos do FGTS, seja com recursos de Orçamento Geral da União (OGU). No que se refere ao saneamento, observou-se a desestruturação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), abrindo-se, entretanto, a possibilidade para os municípios e companhias autônomas captarem recursos com financiamento do FGTS, o que antes era limitado às companhias estaduais.

Com as sucessivas ações que resultaram no quase desmonte do SFH, o órgão então responsável pela política habitacional no país passou por um período de instabilidade. O BNH, que sempre esteve vinculado ao Ministério do Interior, em 1985, passou para o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU). Depois da extinção do BNH, em novembro de 1986, o MDU passou por ajustes em 1987, transformado-se no Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU) e depois, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MHBES). O MHBES foi extinto em 1989, retornando a política de habitação para o Ministério do Interior, onde

---

<sup>17</sup> GENI E O ZEPÉLIM. **Chico Buarque** (letra e música). In "Ópera do malandro" 1977-1978. Geni é personagem da peça teatral A ÓPERA DO MALANDRO (Chico Buarque, 1977-1978), no trecho Geni e o Zepelim: “*Joga pedra na Geni! Joga bosta na Geni! Ela é feita pra apanhar, ela é boa de cuspir, ela dá pra qualquer um... Maldita Geni!*”. **CHICO BUARQUE**. Geni e o Zepelim. Faixa do disco (LP) A Ópera do Malandro (peça teatral). POLYGRAN, 1979. Disponível em <http://www.magossi8.hpg.ig.com.br/malandro.htm> e <http://natura.di.uminho.pt/~jj/musica/html/buarque-geni.html> (acesso em fev./2006).

permaneceu por pouco tempo. Em 1990, logo no início do Governo Collor, foi criado o Ministério da Ação Social (MAS), depois renomeado Ministério do Bem-Estar Social (MBES), onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. No Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a extinção do MBES, foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e depois, no segundo governo FHC, ganhou estrutura própria, sendo convertida em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR). Em 2003, no início do Governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), que absorveu a Sedu/PR e incorporou as atribuições relacionadas com mobilidade e transporte urbanos.

No período pós-BNH, a política habitacional se desarticulou. A Caixa Econômica Federal, na condição de sucessora do BNH, que era o órgão gestor do Sistema Financeiro da Habitação, passou a ser a maior responsável pela política habitacional. Por algum tempo, as ações no âmbito do SFH ficaram como que em estado de letargia.

Essa instabilidade foi causa (e, ao mesmo tempo, efeito) da impossibilidade de se ter uma política habitacional efetiva de alcance nacional nesse período. Os constantes rearranjos na estrutura e a conseqüente rotatividade no comando das instituições, incluindo-se as trocas de ministros e chefias nas secretarias, tornaram extremamente difícil a formulação e implementação de metas e programas nacionais (Arretche e Rodriguez, 1999, p. 161-2).

Ainda durante o Governo Sarney, a Lei nº 7.839 (12/10/1989), revogando a Lei nº 5.107/66, veio estabelecer em novas bases a estrutura de gestão do FGTS e, com isso, viria proporcionar também uma ampla revisão da situação do SFH. As contas vinculadas do FGTS passaram a ser centralizadas na CEF, o que significou um aumento imediato da disponibilidade de recursos.

A mesma Lei nº 7.839/89 determinou o reposicionamento do Conselho Curador do Fundo (CCFGTS), que desde então passou a ser o

principal responsável pelo estabelecimento de diretrizes e programas de alocação dos recursos do FGTS, em consonância com a política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo governo federal.

A atuação do Governo Collor de Mello no setor da habitação popular iniciou-se, na prática, antes mesmo da posse oficial, em 15 de março de 1990. A transição Sarney–Collor de Mello parece ter ido além no “ritual de passagem”, antecipando-se, na prática, ações desenvolvidas por grupos aliados ao presidente eleito, Collor de Mello. Um dos legados desse período pré-governo, em fins de 1989, ficou conhecido entre os técnicos da área de habitação da CEF (e também entre empresários do setor imobiliário) como “a dezembroada”. Explica-se: os recursos do FGTS para financiamentos obedecem a regime de orçamento anual – os limites para contratação de operações nos setores de habitação, saneamento básico e infra-estrutura urbana (Lei nº 8.036/90, art. 6º, inciso III) são fixados no Orçamento Anual e no Plano de Metas e Contratações do FGTS. A excessiva concentração de operações no mês de dezembro de 1989, como forma de maximizar as contratações antes da “virada” do ano, é o fato que ficou conhecido como “dezembrada”.

Trata-se da aprovação de propostas de financiamento da construção civil em quantidade como nunca se viu. Em conseqüência, houve a formalização de contratos de financiamento em montantes muito acima das disponibilidades do FGTS. Isso comprometeu os gastos do Fundo até meados de 1995, impedindo a contratação de novas operações e restringindo-se drasticamente os desembolsos de recursos, que ficaram condicionados exclusivamente ao cumprimento dos contratos assinados e observado rigorosamente o andamento das obras (Zamboni, 1994, *passim*; Arretche e Rodriguez, 1999, p. 63/163).

Suspensas as contratações com recursos do FGTS, a produção estatal de habitação praticamente parou. A exceção constitui as esparsas ações locais e regionais, entre as quais merece registro a decisão do governo do estado de São Paulo, onde se aprovou legislação destinando uma parte da arrecadação de tributos estaduais (imposto sobre circulação de mercadorias)

para aplicação exclusiva em programas de habitação para populações de baixa renda.

O Governo Collor marca também algumas importantes modificações na estrutura de gestão do FGTS e outras relativas às políticas de habitação e saneamento, com a criação de novos programas de financiamento para habitação popular e o estabelecimento de metas ambiciosas.

Em 1990, a Lei nº 8.036 (11/05/1990) promoveu várias alterações na distribuição das competências: o Ministério da Ação Social (MAS) passou a ser o agente gestor do FGTS, em substituição à CEF, que passou a ter a competência de agente operador, preservada a sua condição de agente financeiro. O Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) teve revitalizada a sua condição de instância máxima do Fundo, com a competência para a aprovação de diretrizes, planos de alocação e peças orçamentárias dos recursos, após sua apresentação pelo MAS. O CCFGTS, desde então, teve restabelecida sua importância como entidade de destaque na cena política e econômica do país – condição que havia perdido “brilho” desde a extinção do BNH, em 1986.

As Resoluções do Conselho Curador nº 9/90 e 25/90 fixaram as diretrizes e os critérios para a aplicação de recursos financeiros e estabeleceram os parâmetros gerais para a formulação do Orçamento Plurianual do FGTS para o período 1990-94, cujos parâmetros permanecem vigentes, ainda em 2005, no conjunto dos critérios que moldam a formulação dos orçamentos e planos de contratações e metas físicas do FGTS.

Essas resoluções do Conselho Curador do FGTS estabeleceram, primeiro, a distribuição de recursos por área de aplicação, sendo 60% para a habitação, 30% para saneamento e 10% para infra-estrutura urbana. Segundo, houve também a definição de critérios por unidade da Federação, mediante ponderações a partir da arrecadação do FGTS e da população urbana e considerando o déficit habitacional. Terceiro, as taxas de juros foram diferenciadas para os empréstimos na área de saneamento básico e infra-estrutura urbana; as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito

Federal) e o estado do Espírito Santo poderiam tomar empréstimos a uma taxa de juros anual de 6%, enquanto as regiões Sul e Sudeste (menos o Espírito Santo) e o Distrito Federal, a uma taxa anual de 12%.

Dentre os vários programas de financiamento com recursos do FGTS iniciados em 1990, o de maior repercussão foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAI-H). Collor de Mello, logo no início do seu governo, anunciou que seriam atendidas 245 mil famílias em 180 dias, em três programas ou linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares, Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica e Programa de Ação Municipal para Habitação Popular. Tal ousadia tem somente um paralelo, embora bem menos pretensioso, que foi a intenção de Jânio Quadros de construir 100 mil novas moradias em 18 meses, dentro do “Plano de Assistência Habitacional”, como registram Azevedo e Andrade (1982, p. 43/47).

Na área de saneamento foi criado o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb). Também foi criado o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear), com recursos internacionais de agências como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

A suspensão de novas operações com recursos do FGTS e o contingenciamento dos desembolsos, que se impôs de 1992 até o final de 1994, em consequência das irregularidades cometidas, como as contratações acima da disponibilidade do FGTS e o descumprimento (consciente) do MAS na aplicação de recursos por Unidade da Federação e por faixas de renda nos moldes estabelecidos pelo CCFGTS, geraram atrasos nos cronogramas dos empreendimentos e, por força do atraso, houve elevação nos custos.

Em consequência do acúmulo de atrasos, deu-se, em muitos casos, a paralisação das obras e, decorrente disso, a degradação de muitos empreendimentos, com a depredação das unidades em construção e a invasão de conjunto inteiros. Dos empreendimentos concluídos, houve muitos que ficaram parcial ou totalmente sem a comercialização das unidades (milhares de

casas e apartamentos populares) porque, em razão do alto custo de produção dos empreendimentos, acrescidos das despesas de recuperação e manutenção, o preço unitário excedia em muito o valor de mercado para imóveis em padrão semelhante.

Surgiram assim os “empreendimentos-problema”, como foram designados esses casos, o que continuou a ser um desafio para o Governo Itamar Franco, que assumiu a Presidência da República com o impedimento de Collor. Passados mais de dez anos, a CEF ainda administra casos de “empreendimento-problema”, cujos prejuízos financeiros foram contabilizados como perda para o patrimônio do FGTS. O prejuízo de imagem, tanto para o Fundo quanto para a CEF e para o próprio governo federal, são incalculáveis.

Para mitigar os efeitos da suspensão das operações, a política habitacional pretendeu resgatar a credibilidade pública e instituir mecanismos para a conclusão e comercialização das obras financiadas com recursos do FGTS e, ainda, viabilizar a retomada dos financiamentos habitacionais para o segmento de renda de classe média. Em 1995 foram criados programas destinados à população de baixa renda com recursos orçamentários da União e de fonte externa, como o Habitar-Brasil. Contudo, o impacto desses programas no déficit habitacional foi pouco significativo.

Uma iniciativa importante foi a busca de consolidação de um novo conceito de déficit habitacional em trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP)<sup>18</sup> e que vem servindo de base para a definição e quantificação da demanda. A noção de déficit desenvolvida pela FJP é, na verdade, conseqüência de uma evolução na concepção de política habitacional, que tornou-se relativamente hegemônica, estando presente nos programas implementados pelo FGTS a partir de 1995. Essa quantificação foi encomendada pelo governo federal, no final do governo Itamar Franco, e trata-se de um dos primeiros acordos da política que se implantou no período posterior, no Governo FHC.

---

<sup>18</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. Relatório de Pesquisa. Brasília: MPO/SEPURB, dez./1995.

A gestão Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, retomou os financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Desde então, princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, passaram a ser os referenciais que norteiam as aplicações do Fundo. Passou-se a rejeitar programas convencionais, baseados em financiamentos diretos à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

A definição de um novo conceito de déficit habitacional foi um dos reflexos do novo ambiente que passou a vigorar na política habitacional. Mais do que uma questão meramente técnica ou demográfica, o atual conceito de déficit baseia-se no que a sociedade considera moradia adequada e quais devem ser as alternativas e prioridades para se enfrentar o problema.

O processo de caracterização do déficit habitacional evoluiu com o reconhecimento – de fato – do problema habitacional no Brasil, marcado pela resistência às remoções de favelas, pelo reconhecimento da cidade real e pela visão de que práticas populares como autoconstrução em loteamentos periféricos e favelas eram uma solução e não um problema. Isso alterou completamente o que se entende por moradia aceitável, adotando-se critérios mais flexíveis e tornando indispensável a estratificação do que passou a se chamar “necessidades habitacionais”, tal qual foi classificado pela Fundação João Pinheiro em 1995.

A principal alteração na política de habitação introduzida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso foi a criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final – Programas Carta de Crédito, modalidades Individual e Associativa. Ao contrário do que ocorria antes, quando o financiamento estava voltado para a produção de grandes conjuntos habitacionais, privilegiando as empresas de construção, passou-se a priorizar empreendimentos menores.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva não se viu grandes inovações na política habitacional. Em vez de criar (ou rebatizar)

programas, optou pela estratégia de dar andamento àqueles que já eram operados no governo anterior, na antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR). Assim, buscou recuperar obras paradas (1.600 obras datadas de 2001 e 2002 que estavam paralisadas) e ampliou os recursos do orçamento da União para urbanização de favelas, no Programa Habitar-Brasil/BID (HBB), e para os investimentos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).

O Governo Lula adotou a estratégia de expandir a política de crédito para financiamento habitacional, buscando ampliar o montante de recursos do FGTS para o financiamento de moradias populares e, ao mesmo tempo, incentivando os bancos privados a operar financiamentos imobiliários para a chamada classe média, com recursos próprios e captados em cadernetas de poupança. A oferta de créditos para financiamento de habitação popular com recursos do FGTS praticamente dobrou na segunda metade do mandato.

Como gestor dos recursos destinados à habitação, saneamento e transporte, no governo federal, o MCidades iniciou um novo relacionamento com a Caixa Econômica Federal (operador dos recursos) redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS com a finalidade de priorizar a população de renda entre zero e cinco salários mínimos, em que há concentração de mais de 80% do déficit habitacional.

Apesar de pouco significativa a quantidade produzida no âmbito do Programa Habitar-Brasil/BID, foram investidos R\$ 122 milhões no primeiro ano do governo Lula, o que equivale ao dobro dos recursos dos últimos três anos.

A oferta de subsídios para a produção de habitação de interesse social em 2005 foi da ordem de R\$ 85 milhões, contra a média R\$ 45 milhões nos anos anteriores.

Segundo consta do relatório “Balanço do 1º ano de governo: síntese das principais atividades - Exercício de 2003” (Brasil/MCidades, 2004), havia distorções históricas, diante do que o MCidades optou por medidas corretivas na área de habitação. A maior parte dos financiamentos concedidos era

canalizada para aquisição de imóveis usados em detrimento da construção de novas moradias, o que prejudica uma ação mais efetiva para a redução do déficit habitacional. Do total de recursos investidos em habitação popular nos últimos anos, apenas 6% foi destinado à população com renda de zero a três salários mínimos, embora essa faixa responda por 83,2% do déficit habitacional.

Mais uma vez constatou-se que a execução orçamentária das diversas fontes (OGU, FGTS, FAR) não acompanhou a distribuição geográfica do déficit habitacional. Isso é a repetição do que Schvasberg (1996, p. 139) já havia criticado há quase dez anos, com relação à distribuição do orçamento anual de aplicações do FGTS, cujos critérios vão sendo gradativamente desconsiderados ao longo do ano com os remanejamentos de dotação entre as Unidades da Federação, principalmente para o Sudeste e o Sul, onde a demanda e a pressão política do *lobby* são muito mais fortes, quase sempre em detrimento do Norte e Nordeste, onde a renda da população é bem menor e onde se apresentam sempre os menores níveis de contratação de financiamentos.

Na interpretação de Schvasberg (op. cit., p. 139-66), a alocação dos recursos do FGTS assemelha-se à “fonte de Manon”, aludindo a uma história que conta o dia-a-dia de um burgo na França antiga, onde a única fonte de água potável era controlada por uma família, em prejuízo dos demais habitantes do lugar. Essa metáfora trata da excessiva concentração de créditos concedidos a uma mesma empreiteira e é igualmente bem aplicada ao se considerar a concentração de operações no chamado centro-sul do país, com destaque para o estado de São Paulo, para onde acabam sendo “drenados” os recursos do FGTS, sob a forma de sucessivos remanejamentos do orçamento de contratações, que são diminuídos da dotação inicial destinada para as regiões Norte e Nordeste – justamente onde está situada a maior concentração de pobreza e, por conseguinte, onde se deveria intensificar a execução de políticas sociais para a extinção da miséria.

Também compõem a tônica do governo nos primeiros meses da gestão ações de democratização do Estado, com o incentivo à participação da sociedade civil. Num exercício de democracia direta, a sociedade pôde manifestar-se acerca das decisões afetas à política urbana e às políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano, o que constituiu a principal marca no início do Governo Lula.

A realização da 1ª Conferência Nacional de Cidades, em outubro de 2003, constituiu (senão o maior) um dos maiores eventos em que se pôde constatar *in concreto* a cidadania ativa, nos moldes como expressa Schürmann:

No mundo moderno, a concepção de participação expressa-se pela cidadania ativa, entendida com a ampliação dos direitos políticos do cidadão por meio de um processo de tomada de decisão em matérias de interesse público (Schürmann, 1998, p. 12).

A 1ª Conferência Nacional de Cidades exigiu dedicação intensiva e foi a principal tarefa da equipe do Ministério das Cidades nos primeiros meses do governo. Essa conferência nacional foi precedida de conferências municipais e estaduais. A partir do mês de maio foram realizadas conferências em 3.457 municípios, em todos os estados da Federação e no Distrito Federal. Estima-se em 320 mil o número de participantes nas conferências locais e regionais.

Foram credenciados 2.510 delegados para a 1ª Conferência: 999 administradores públicos e legisladores, 626 militantes de movimentos sociais e populares, 251 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 193 representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano.

As mais de 1.200 propostas originárias das conferências municipais e estaduais foram consolidadas e submetidas a exame e votações, gerando

novas propostas para o desenvolvimento urbano. Das centenas de encaminhamentos da Conferência Nacional, destaca-se a formação do Conselho Nacional das Cidades. A conferência também fixou as atribuições e definiu as competências, estabeleceu a composição e elegeu o Conselho Nacional das Cidades: são 71 titulares, dos quais 40 são representantes da sociedade civil e 30 do poder público (federal, estadual e municipal).

Em 2005 foi realizada a 2ª Conferência de Cidades, também sob o incentivo do Ministério das Cidades, tendo sido, naturalmente, bem menor a quantidade de participantes e o número de encaminhamentos, mas igualmente importante do ponto de vista político e de exercício de cidadania. A atuação do MCidades é inspirada nos documentos resultantes das duas conferências e suas ações têm observado com rigor as prioridades e diretrizes da política urbana estabelecidas nos dois eventos daquele fórum. O pacto de construção das propostas geral e setoriais já está em vigor.

Pelas dimensões dessa experiência de participação ativa no contexto das políticas urbanas, podemos citar o registro que faz Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 255-93), lembrando a curta mas também inovadora experiência vivenciada pela população da cidade do Porto, em Portugal, nos anos de 1974-1975, logo após a “Revolução dos Cravos”. Conhecida como Operação SAAL, foi um importante projeto de intervenção urbana em que se utilizou a participação direta da população local na definição de estratégias e até na escolha de soluções arquitetônicas, procurando-se pôr a arquitetura e o planejamento urbano com o mesmo nível de importância dos conhecimentos e da cultura da população local – ao mesmo tempo participantes e público-alvo. É também da Operação SSAL que se observa a primeira experiência mundial de controle do orçamento pelos próprios envolvidos (Schürmann, 1998, p.14).

Ao aproximar-se o término da gestão Lula, a sociedade brasileira tem presenciado um sem número de denúncias inadequadas por parte de destacadas autoridades do governo federal. As Comissões Parlamentares de Inquérito e os recentes processos de cassação de parlamentares contêm provas contundentes de malversação de dinheiro público e da conduta

repreensível, para dizer o mínimo. Some-se a isso o fato de que vários deputados anteciparam-se ao *verdictum* e renunciaram ao mandato.

Em que pese a nódoa que paira sobre a credibilidade das instâncias públicas, há que ter em mente a afirmação de Touraine (1996, p. 37), acerca do processo de construção da democracia:

A democracia não surge do Estado de direito, mas do apelo a princípios éticos – liberdade, justiça – em nome da maioria sem poder e contra os interesses dominantes. [...] O Estado democrático deve reconhecer aos seus cidadãos menos favorecidos o direito de agir, no quadro da lei, contra uma ordem desigual de que o próprio Estado faz parte (Touraine, 1996, p. 37).

Numa sociedade altamente diferenciada, como é o caso brasileiro, é indispensável reconhecer que a democracia é condição essencial para o exercício efetivo do poder (Giddens, 1989, p. 219).

Acrescente-se a expressão de André Franco Montoro (1982, p. 9), para quem "A construção de uma democracia participativa no Brasil não será feita por um homem ou por um grupo e nem mesmo por um partido político: é uma tarefa de todos".

É nesse sentido, buscando romper com a forma paternalista – e ao mesmo tempo limitadora – da atuação do Estado, o registro da reiterada afirmação de Demo, que se expressa no título da sua obra *Participação é Conquista* (1996):

Muitas propostas participativas acabam sendo expediente para camuflar novas e sutis repressões. [...] Na verdade, a ideologia mais barata do poder é encobrir-se com a capa da participação. [...] É preciso entender o quanto prejudica aos interessados uma postura assistencialista diante da política social. No seu extremo, aparece como favor ou como esmola. [...] A liberdade só é verdadeira quando conquistada. Assim também a participação. [...] A redução das desigualdades só pode ser fruto de um processo árduo de

participação, que é conquista em seu mais legítimo sentido de defesa de interesses contra interesses adversos. [...] A comunidade somente reconhecerá como seu aquele projeto que, mesmo tendo vindo de fora, é capaz de revestir-se de traços culturais do grupo. [...] a melhor maneira de liquidar a participação é oferecê-la como dádiva (Demo 1996, p. 20-24/26/57).

## **Capítulo 6**

### ***As novas formas de provisão de moradia***

#### ***Déficit habitacional: novo conceito ou os vários números do déficit***

Mesmo com a criação do BNH e com a crescente atuação de Companhias de Habitação Popular (Cohab) e entidades assemelhadas na oferta de moradia, além das iniciativas pontuais de estados e municípios, as cifras alcançadas pela atuação do setor público na produção habitacional revelaram-se modestas. A despeito da grandeza dos números de tudo quanto se relacione ao BNH – cerca de 4,5 milhões de novas moradias, “o equivalente a um Portugal inteiro”, como dito por Gouvêa, ainda assim a quantidade produzida foi (e é) insuficiente perante a carência por moradias no Brasil, neste começo de século XXI.

O autofinanciamento feito pelo setor privado – inclusive nas modalidades de “condomínio fechado” – é significativo no contexto da produção habitacional. Mais de metade das cidades brasileiras convivem com o problema do uso ilegal do solo, e a ilegalidade das edificações é visível na paisagem urbana, mas oculta nos mapas. As construções isoladas, feitas “por conta própria” em terreno das famílias (legal ou não), é fato cujo registro nem mesmo as prefeituras municipais têm de modo integral e confiável, mas que são a verdade das ruas da “cidade real”, em atitude de desafio a confrontar a “cidade legal” (Rolnik, 1999, p. 145). Em várias partes das cidades – não apenas nas periferias, mas também em praças, parques, sob viadutos e pontes e em áreas de proteção ambiental (APAs) – há extensas áreas ocupadas que não existem nos cadastros municipais. Acrescentem-se os loteamentos clandestinos ou irregulares, em que a posse do imóvel é legal, mas não tem registro e, portanto, não se pode ter licença (alvará) para construção (Maricato, 1995, p. 262-3 e 2002, p. 122).

O perfil do mercado imobiliário residencial formal no Brasil, de características excludentes, faz parte de uma estrutura que reserva para grande parte da população urbana a via ilegal como única alternativa para seu assentamento residencial: são favelas, loteamentos clandestinos, ocupações irregulares de várias formas, locação ilegal de cômodos e dependências “nos fundos” do quintal, autoconstrução sem observância de qualquer código, etc. A história da provisão de moradias nas cidades brasileiras revela que a promoção privada lucrativa e também a produção mista, não lucrativa – como deve ser, em tese, a promoção cooperativa –, não têm a mesma importância e expressão que teve e ainda se vê nos países capitalistas avançados.

A julgar pela atual estrutura de provisão de moradias, o quadro tenderá a se agravar ainda mais. Os limites e constrangimentos que se opõem a medidas que possam minimizar essa situação não estão apenas no campo da economia – concentração de renda, natureza complexa do mercado de trabalho, ausência de financiamento –, embora seja forçoso reconhecer sua importância. Mas estão principalmente na forma como os agentes privados e públicos se articulam na produção e apropriação do espaço construído.

O país tem pago um alto preço pelo fato de a política habitacional ter sido implementada, freqüentemente, em oposição ao desenvolvimento urbano mais adequado. Durante os anos em que vigeu o BNH e mesmo após sua extinção em novembro de 1986, a política habitacional mereceu tratamento meramente quantitativo, sem que os aspectos urbanísticos, arquitetônicos e ambientais fossem mais bem considerados.

Numerosos diagnósticos, realizados em anos recentes, fazem rever os números insistentemente divulgados e os conceitos usuais de déficit.

O déficit habitacional é cálculo cujo resultado pode variar segundo os parâmetros utilizados. Os números divulgados até meados da década de 1980 variam de 5,5 milhões a mais de 15 milhões de unidades. Essa oscilação de até 10 milhões de unidades ou mais de 200% entre as estimativas é um

indicativo eloqüente da grande controvérsia entre as diferentes fontes (FJP/Sepurb, 1995 e Brasil/FJP, 2001, p. 7).

Para exemplificar essa multiplicidade, apresentamos uma seleção das principais fontes, que são aqui mencionadas em ordem cronológica da data de referência: a) dados da Sudene de 1989 estimavam o déficit brasileiro em 6.468.667 unidades; b) a Caixa Econômica Federal, em documento do seu Departamento de Habitação Popular (Dehap), estima que em 1991 o déficit era de 8.903.398 unidades; c) a Cepal, órgão das Nações Unidas, em trabalho desenvolvido entre os anos 1985 e 1992, aponta o déficit brasileiro em 15.404.033 unidades habitacionais; d) o Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Construção (Idacon), entidade da iniciativa privada, ligada ao ramo da construção civil, avaliava que o déficit brasileiro em 1994 superaria os 12 milhões de unidades, projetando para o ano 2000 a necessidade de 14,1 milhões de habitações, sendo 77% desse déficit relativo a famílias com renda mensal até três salários mínimos (Ribeiro e Azevedo, 1996, p.14).

A inserção de variáveis econômicas, sócio-ambientais e de acessibilidade a serviços e equipamentos públicos, além das características da edificação e dos grupos que a habitam, significa que, finalmente, começa a se institucionalizar o conceito de que a moradia é uma questão urbana e que, como tal, não pode ser tratada isoladamente, desconectada de outras questões da cidade. A problemática da moradia não se encerra em si mesma. Aliás, segundo esse ponto de vista, a moradia torna-se menos urgente do que uma base urbanística saudável, uma vez que a casa – mesmo em condições mais simples – pode ser provida por meio de processo individual familiar, enquanto a infra-estrutura urbana é de responsabilidade do poder público.

Os números oficiais do déficit habitacional, como divulgado pelo Ministério das Cidades, mencionam a necessidade de 7,2 milhões de novas unidades (MCidades, 2004).

O estudo a Fundação João Pinheiro (1995)<sup>19</sup>, observadas as variáveis mencionadas acima, foram a base para a edição do novo relatório – “Déficit Habitacional no Brasil-2000” – divulgado no início de 2002 pela então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR), atual Ministério das Cidades. Nessa atualização fica evidenciado que a última década do século XX representou um agravamento da carência por moradias nas cidades brasileiras (Brasil/FJP, 2001, p. 120). Houve o incremento absoluto do déficit habitacional, que passou de 5.374.380, em 1991, para 6.539.528 unidades, no ano 2000, representando acréscimo de 21,7%.

Segundo Rolnik, em entrevista ao *Jornal do Brasil*, edição do dia 12/09/2004 (Caderno País, página A4), os números da precariedade urbanística no Brasil estão claramente associados ao fator renda, concentrados na população mais pobre, com renda de zero a três salários mínimos. Com esse perfil, atualmente há em torno de 16 milhões de famílias, ou 55 milhões de brasileiros, vivendo em assentamentos precários.

Na mesma entrevista, Raquel Rolnik declara que o conceito mais acertado, mais justo, de moradia precária é aquele adotado pela ONU, a partir do qual se pode resumir a situação brasileira:

Trata-se de assentamentos contíguos, caracterizados por condições inadequadas de habitação e ausência de serviços básicos, e não reconhecidos pelo poder público como parte integrante da cidade. São cinco os componentes que refletem as condições que caracterizam o assentamento precário: status residencial inseguro –

---

<sup>19</sup> Ver também:

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Sepurb/MPO, 1996.

VASCONCELOS, José Romeu & CÂNDIDO Júnior, José Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Brasília: IPEA – TD 410, abr/1996. (43 p) e

GONÇALVES, Robson Ribeiro. **O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por Unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar**. Rio de Janeiro: IPEA – TD 559, abr./1998 (21 p).

Gonçalves escreve nesse texto para discussão que “adotando-se uma metodologia próxima à utilizada pela Fundação João Pinheiro (1995)”, chega-se a resultados semelhantes para o déficit habitacional brasileiro (5.408.934 unidades). (<http://www.ipea.gov.br/td>).

ou seja, moradia irregular – acesso inadequado a água potável, acesso inadequado a saneamento e a infra-estrutura em geral, baixa qualidade estrutural dos domicílios e adensamento excessivo – muita gente morando na mesma casa (Rolnik, JB, Caderno País, 12/09/2004).

Em que pese a disparidade entre os vários números do déficit habitacional, merece destaque o esforço com que se buscou conceituar e quantificar a carência por moradias dignas. Finalmente o poder público no Brasil também passou a considerar outras variáveis, além do estoque de moradias (Brasil/FJP, 2001). No diagnóstico feito pela Fundação João Pinheiro se consolida a revisão do conceito de déficit, que não mais se refere apenas a casas novas, forma como sempre foi tratado no país. Assim, além da produção de 7,2 milhões de novas moradias, pelos números atuais (Brasil/MCidades, 2004), aponta-se também um déficit de habitabilidade: água tratada, esgoto, coleta de lixo, drenagem de águas pluviais, segurança contra risco geotécnico e enchentes, transporte, energia elétrica e iluminação pública, além dos critérios de qualidade e estado de conservação da construção, comprometimento excessivo da renda com despesa de moradia, adensamento (coabitação por mais de uma família no domicílio) e posse precária.

### ***A experiência das cooperativas habitacionais***

Na regulamentação do BNH, as cooperativas habitacionais eram designadas como “agentes promotores” e atuavam em consonância com os princípios do cooperativismo, tendo como objetivo proporcionar a aquisição da casa própria a preço de custo.

O Programa de Cooperativas Habitacionais (Coophab), como parte do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), foi concebido com o objetivo inicial de atender às demandas dos trabalhadores sindicalizados, que

compunham o que se chamava de “mercado econômico”. Essa exigência foi abolida posteriormente, propiciando um direcionamento mais amplo, e, com isso, puderam ser criadas cooperativas habitacionais para os mais diversos segmentos.

Era competência exclusiva do BNH toda a regulamentação relativa às cooperativas habitacionais (Decreto-Lei nº 59/66), cabendo-lhe conceder autorização ou cancelá-la, baixar e ampliar normas disciplinadoras da constituição, funcionamento e fiscalização. Para viabilizar o funcionamento das cooperativas, o Decreto nº 58.377, de 09/05/1966, criou o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias e incumbiu ao BNH a prestação de assistência técnica às cooperativas habitacionais, incluindo-se apoio financeiro para atividades de capacitação de pessoal.

Para isso foram criados os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), instituições especializadas em processos de administração e coordenação no segmento cooperativista, regulamentados pelas Resoluções 68/66 e 95/66 do BNH.

Formadas basicamente por categorias profissionais, as cooperativas habitacionais trabalharam, inicialmente, com recursos de fontes públicas e sem intermediação de agente financeiro. Atendiam ao chamado “mercado econômico” – composto inicialmente por famílias com renda de três a seis salários mínimos, limite que foi estendido mais tarde.

No entanto, as cooperativas habitacionais apresentaram problemas de diversas ordens. Embora fossem sociedades civis sem fins lucrativos, o dirigismo estatal – que privilegiava a reprodução do capital – fez com que as cooperativas habitacionais ficassem subordinadas às mesmas disputas por recursos e mercado. Assim, não se desenvolviam sem tutela do Estado: atuavam como meras delegadas do BNH, sob a orientação direta dos Inocoops, sujeitando-se à interferência dos interesses do capital na produção imobiliária (Castro, 1999, p. 89).

Silva (1992, p. 123/129) faz referências às alterações introduzidas no Programa de Cooperativas Habitacionais, em meados da década de 1970, que fizeram distanciar o modelo da proposta inicial. Modificaram-se, entre outros, os critérios de acesso às cooperativas, os prazos de execução das obras e a faixa de renda mínima familiar exigida. A partir de 1972 passou-se a exigir a intervenção de agente financeiro (RC 04/72 do BNH).

Depois, a forma como atuavam as cooperativas, com empreendimentos mais amoldados aos mecanismos de mercado, à semelhança do modelo “plano empresário”, e a falta de participação dos cooperados no processo decisório foram decisivos para atestar o caráter formal e burocrático a que foram reduzidas as cooperativas habitacionais. Em 1993, elas deixaram de fazer parte do corpo de agentes financeiros do SFH (Instrução nº 1980/93, do Banco Central do Brasil).

De todo modo, a participação das cooperativas habitacionais foi bem significativa na produção da moradia no âmbito do SFH. Entre 1964 e 1984 foram contratados 487.471 financiamentos por intermédio delas, correspondendo a 11,3% do total financiado pelo SFH. Sobre esses dados, Castro (1999, p. 95) acrescenta que 60% dessa produção ocorreu entre 1976 e 1982, período em que as cooperativas habitacionais perderam seu caráter social (Silva, 1992, p. 116).

Na atuação dos Inocoops, com o direcionamento das aplicações pelo BNH, de acordo com Castro (1999, p. 256), os interesses das frações especializadas do capital que atuam na produção imobiliária predominaram na execução dos planos direcionados para o mercado “econômico”, que era atendido pelas cooperativas habitacionais. A clientela no cooperativismo habitacional passou a ser a classe média, mais bem remunerada, alijando-se os segmentos populares que não auferiam renda mínima para a aquisição da casa própria (Castro, 1999, p. 89).

O Programa de Cooperativas Habitacionais começou a refluir nos anos 1980, com a crise do financiamento público, que culminou com a extinção do BNH, em novembro de 1986.

Depois de 1990, com a quase total suspensão dos financiamentos com recursos do FGTS, solução que foi imposta em função do excesso de contratações realizadas no final daquele ano (“dezembrada”), o próprio mercado encontrou uma nova alternativa com as cooperativas habitacionais autofinanciadas. Esses novos agentes, liderados pela Associação Brasileira dos Inocoops (Abicoop), surgiram como uma contrapartida à escassez de recursos e aos altos preços da moradia no mercado de incorporações, emergindo como solução para atender à chamada classe média, excluída dos mercados tradicionais e da provisão pública.

A partir da Constituição Federal de 1988, o controle sobre as cooperativas saiu da esfera dos agentes públicos. A Constituição Federal garante a autonomia das cooperativas perante o Estado, equiparando-as às outras associações civis, realçando seu sentido social e garantindo o princípio democrático que está na base do cooperativismo ao dispor que todos podem aderir livremente, têm poder igual e podem exercer efetivo controle sobre a administração, por meio da Assembléia-Geral.

Esse novo modelo de atuação, diverso dos tradicionais Inocoops criados pelo BNH, das cooperativas habitacionais, é baseado exclusivamente no autofinanciamento, com a antecipação de recursos do próprio grupo de associados, dispensando-se a intermediação de instituição financeira tradicional.

As modernas cooperativas habitacionais, ajustadas aos novos conceitos, as cooperativas “classistas” admitem a adesão de sócios de outras categorias profissionais, passando a constituir grupos específicos de associados para aquisição da casa própria. Há também cooperativas criadas e geridas por empresas de assessoria técnica, como os antigos Inocoops, que se utilizaram das estruturas física e técnica do período anterior.

Ao adotar os princípios do cooperativismo, as cooperativas habitacionais podem optar por se articular com objetivos não lucrativos. No entanto, a inserção das cooperativas habitacionais na “estrutura econômica capitalista” as obriga, de alguma forma, a atuar dentro de parâmetros definidos pelo mercado (Castro, 2001, p. 148). As empresas de assessoria técnica às cooperativas habitacionais têm responsabilidade sobre esse fato, segundo Silva (1992, p. 119), pois a mediação ou atuação dessas empresas pode transformar o caráter não mercantil da produção cooperativa.

Nesse contexto, as cooperativas habitacionais autofinanciadas se desenvolveram, nos anos 1990, como uma das formas de produção de moradia e uma possibilidade de amenizar o problema habitacional brasileiro para o segmento social constituído por famílias situadas nos estratos de renda média e média-baixa (acima de 12 salários mínimos), que não se enquadram em nenhuma das modalidades com recursos do FGTS e também não têm recursos para pleitear outras linhas de crédito a taxas mais dispendiosas – como, por exemplo, algumas linhas de financiamento com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujas condições de retorno podem inviabilizar a sustentação da operação para tomadores assalariados.

Segundo Aoqui (2002, p. 65), as cooperativas habitacionais apresentaram um crescimento de 50% em 2001 em relação ao ano de 1999, conforme os dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), contrariando as previsões de que o sistema não voltaria a ter o fôlego que apresentou em meados de 1990, quando foram responsáveis "por quase metade dos lançamentos imobiliários no país, a maior parte de baixo padrão" (Aoqui, 2002, p. 65).

As cooperativas que atuam no mercado imobiliário a partir do início da década de 1990, produzindo habitação sob o sistema de autofinanciamento, também vivenciam no seu interior as contradições inerentes à sociedade capitalista. Dessa forma, propõem-se a implementar empreendimentos habitacionais com baixos custos operacionais e, mesmo assim, segmentos

menos favorecidos da população são excluídos dos seus programas de autofinanciamento.

Um dos fatores que deve ser considerado como tendo contribuído para afastar a população de renda mais baixa dos empreendimentos autofinanciáveis é a utilização do Índice Nacional da Construção Civil (INCC) e do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) como indexadores dos custos contratados, desvirtuando os princípios cooperativistas. Sobre esses índices incidem todos os reflexos do mercado, como, por exemplo, o aumento nos preços dos combustíveis e a influência das variações cambiais. Aliado a isso, acrescenta-se o fato de que, via de regra, as cooperativas habitacionais autofinanciadas contratam – ou, empregando um termo do mundo globalizado –, fazem parcerias com construtoras para a execução das obras. Essa terceirização onera ainda mais os valores dos imóveis, uma vez que sobre os custos incide o percentual referente ao lucro da construtora, sob forma de prestação de serviços (que se chama de taxa de administração). Acrescenta-se, ainda, que a falta de credibilidade do sistema e a competitividade do mercado imobiliário – e os casos de concorrência predatória – levam essas cooperativas a adotar campanhas publicitárias (TV, jornais, *folders* e outros instrumentos de “mídia”), o que significa mais um item a ser computado no cálculo do valor do imóvel.

No tocante à sua função social, o sistema cooperativista apresenta a contradição: se por um lado, de acordo com os princípios cooperativistas, não deveriam operar como pólo privado de acumulação, por outro, a inserção das cooperativas na estrutura da economia capitalista as obriga a atuar de acordo com os parâmetros definidos pelo mercado. Ademais, por lei, não existe relação de compra e venda entre a cooperativa e o cooperado, sendo o conjunto dos cooperados o responsável pela produção e pelos riscos do empreendimento.

Contudo, em nossa experiência sobre o funcionamento das cooperativas habitacionais, tomando por registro as contratações do período de 1980-1990, constatamos que muitos “projetos cooperativados”, embora

tivessem aparência de cooperativa, funcionavam como “fachada” para empreendimentos chamados de “plano empresário”, que eram destinados à classe média daquela época. As cooperativas serviram muito mais como instrumento de acesso a modalidades mais flexíveis de composição de custos – as operações admitiam financiamento acima de 90% do valor de avaliação e venda (o custo total, no caso das cooperativas), enquanto as operações de “plano empresário” permitiam, no máximo, financiamento até 80% do valor venal. Para tanto, os processos eram “montados” (arranjados) de tal modo que atendiam a todos os requisitos normativos, quanto às características de arquitetura, acabamento, etc., e atendiam plenamente às exigências quanto à formação de grupos de cooperativados (associados) a determinada Cooperativa (ou a um determinado empreendimento).

Por situar-se em um excelente “nicho” de mercado – considerando que o déficit habitacional é o principal fator de demanda – e contando, quase sempre, com equipes bem treinadas, num tempo em que havia abundante oferta de recursos por parte dos agentes financeiros<sup>20</sup>, muitas cooperativas foram “abocanhadas” por empresas construtoras e incorporadores imobiliários. Quase sempre havia “por trás” empresas construtoras (associadas com incorporadoras e imobiliárias – equipes de venda), que elaboravam projetos “de acordo com a lei”, quando na verdade o que se tinha eram “aluguéis de placa” de cooperativa. Equipes especializadas desenvolviam os projetos e “montavam” os grupos de associados, até as atas de assembléias, correspondentes às etapas de evolução dos projetos, aprovação de orçamento, evolução das obras e apuração dos custos, de acordo com a regulamentação. Preparavam-se a documentação pessoal dos compradores, os chamados “laranja” (certidões negativas, comprovantes de renda, etc.), tudo como exigido pelas normas – tudo de modo que o “faz-de-conta” pudesse parecer verdadeiro. Tais casos, mesmo tendo sido denunciados e investigados, nunca puderam ser suficientemente esclarecidos, embora tenham sido objeto de

---

<sup>20</sup> A regulamentação do Banco Central determina que uma parte dos recursos captados pelos agentes financeiros em depósitos em caderneta de poupança seja, obrigatoriamente, aplicada em financiamentos habitacionais.

processos administrativos e, em vários casos, havido demissões de empregados da CEF.

Em conseqüência do uso inadequado dos recursos, combinado com distorções nas políticas econômicas adotadas pelo governo federal – com destaque para as políticas de “achatamento” salarial – houve uma verdadeira “avalanche” de execuções, decorrentes da inadimplência generalizada.

Por volta de 1985-86 havia muito mais oferta de financiamento para o mercado da construção civil do que real capacidade de endividamento por parte dos possíveis candidatos – pessoas físicas – para serem tomadores de financiamento. Diante da quase intransponível dificuldade de caracterização da capacidade econômico-financeira dos (possíveis) interessados na aquisição das unidades habitacionais produzidas com financiamento, surgiu a “criatividade” para incrementar as vendas: as imobiliárias faziam anúncios com ofertas irresistíveis aos compradores, como, por exemplo, a oferta de um “*Chevette* zero” na garagem, na compra de um apartamento; “compre seu apartamento novo e ganhe uma cozinha completa”; “compre seu apartamento e só comece a pagar daqui a 12 meses” – nesse caso a construtora, que era tomadora (devedora) inicial, assumia o pagamento das prestações nos primeiros meses.

Cumprido esse “jogo de cena”, a operação passava a compor as estatísticas da inadimplência. O resultado dessas estratégias de venda foi a explosão de execuções de contratos de financiamento, que resultavam, na quase totalidade dos casos, na “retomada” do imóvel. Houve centenas ou milhares de casos de utilização de compradores “laranjas” – pessoas que eram usadas apenas para assinar o contrato como tomador do financiamento, mas que nunca pagariam sequer a primeira prestação. Eram, em muitos casos, os próprios empregados das construtoras ou das imobiliárias que se prestavam a assinar os contratos de financiamento, em troca de alguma retribuição, o que deu causa a um sem número de inquéritos policiais. Mais um agravante: o processo de execução era sempre tão demorado que se tornava interessante para os titulares dos contratos de financiamento que, desse modo, tinham

moradia gratuita por muitos meses ou até anos – acrescenta-se, sem quaisquer despesas com condomínio, impostos, nem mesmo de conservação dos imóveis.

## **Capítulo 7**

### ***Avanços nas formas de provisão de moradia***

A permanente demanda por moradia nas cidades brasileiras desde o final do século XIX e as sucessivas crises no setor da habitação têm ocupado a atenção do poder público. Na raiz do problema está a questão fundiária, uma das principais componentes do déficit habitacional no Brasil. A resposta a essa necessidade tem propiciado a criação de mecanismos de atuação, com níveis diferenciados de alcance social.

Durante a década de 1970, o SFH inverteu a tradição da construção de casas para a venda e criou dois novos programas o Profilurb e o Promorar. O primeiro, criado em 1975, permitia ao trabalhador de renda baixa adquirir uma parcela de terra já servida pela infra-estrutura básica – água, luz, esgoto. Já o segundo, criado em 1979, propôs a erradicação das favelas com a substituição de barracos por casas de alvenaria na mesma área e a regularização da posse da terra.

Outra importante alternativa no âmbito do SFH deu-se com a constituição de cooperativas com fins específicos para a produção de habitações, muito incentivadas a partir de 1964. Com regulamentação própria que as diferencia das suas congêneres para outros ramos de negócio, as cooperativas habitacionais surgiram institucionalmente no Brasil com a criação do BNH, inseridas como uma das estratégias voltadas para o objetivo de atender à produção e à aquisição da moradia.

Azevedo e Andrade (1982, p. 61) situam as cooperativas habitacionais como uma das inovações criadas com o modelo de operação do BNH, que constituiu "um sistema em que se buscava articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em

última análise, a execução da política de habitação" (Azevedo e Andrade, 1982, p. 61).

Contudo, em função das características das operações e das exigências para a obtenção de financiamento no âmbito do SFH, uma parcela significativa da população de baixa renda sempre esteve excluída de tal possibilidade. O modelo concebido para os programas de provisão de habitação no Brasil sempre considerou como única hipótese de acesso à moradia o processo de aquisição da propriedade do bem moradia.

Somente em fins da década de 1990 é que foram criadas novas alternativas de acesso à moradia para as populações de baixa renda, tomando como base as experiências já consagradas em outras modalidades de aquisição de bens de consumo duráveis, associadas às experiências de "locação social": o *leasing* com opção de compra.

Desse modo surgiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), uma nova modalidade operacional no SFH, constituída de financiamento para a produção de imóveis destinados à população com renda familiar até cinco salários mínimos, sob a forma de arrendamento. O contrato contém cláusula de opção de compra pelo arrendatário ao final do prazo contratual ou a qualquer tempo, no caso de antecipação dessa opção. O programa assegura ao ocupante o financiamento para compra do imóvel, mediante avaliação deste no seu estado por ocasião da opção de compra, sendo computados os valores já pagos pelo titular durante o período de arrendamento.

Outra inovação no âmbito do SFH é o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado em 2002, destinado ao chamado segmento de baixíssima renda – os valores-limite são fixados periodicamente e correspondem aproximadamente à renda mensal de no máximo três salários mínimos. Os recursos disponíveis para financiamento de projetos são distribuídos mediante oferta pública, selecionando-se os agentes financeiros que ofereçam proposta de atendimento ao menor custo de manutenção por lotes de operações. A modelagem financeira do PSH estabelece que é mista a

composição do *funding*: contém recursos oriundos do FGTS, do Orçamento Geral da União (OGU) e exige a contrapartida do estado ou do município, que normalmente comparece com a doação – total ou parcial – do terreno, da terraplenagem e da infra-estrutura de serviços e equipamentos de uso coletivo, além da assistência para a execução dos projetos. Nessa concepção está assegurada a efetiva participação do poder local, que, além da responsabilidade financeira, tem também a obrigação de atuar desde a elaboração do projeto e seleção das famílias que serão atendidas. Desse modo, fica consideravelmente reduzido o valor unitário final do financiamento a ser concedido a cada família beneficiada, cujo encargo mensal é constituído exclusivamente da parcela de amortização do capital financiado e de juros à taxa de 3% ao ano.

### **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)**

É inegável que os segmentos menos favorecidos da população também têm o direito à propriedade, ao acesso à casa própria, devendo para tanto, ser amparadas por pesados subsídios governamentais, pois a cobrança dos encargos financeiros tem inviabilizado a realização destes sonhos.

Em maio de 2005, finalmente, foi aprovado pelo Congresso Nacional um projeto de lei que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de instituir um Conselho Gestor. A matéria, que esteve em tramitação no Congresso Nacional durante longos 14 anos, foi remetida à sanção presidencial, transformando-se na Lei nº 11.124, em 16 de junho de 2005<sup>21</sup>.

O projeto de lei que criou o FNHIS teve origem na mobilização nacional dos movimentos populares, no começo da década de 1990. Na

---

<sup>21</sup> Os imóveis destinados a famílias de mais baixa renda são aqueles que, conforme definido no artigo 22 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, estavam isentos do imposto de renda pelos ganhos de capital auferidos na alienação de bens e direitos de pequeno valor, cujo preço unitário de alienação fosse igual ou inferior a R\$ 20 mil.

Em 15 de junho de 2005 foi editada a Medida Provisória nº 252, considerando que um bem (imóvel) de pequeno valor tivesse seu patamar elevado de R\$ 20 mil para R\$ 35 mil.

ocasião foi reunido 1,2 milhão de assinaturas para conseguir incluir o projeto na pauta de apreciação da Câmara. A nova lei prevê a criação de conselhos e órgãos locais formados por pessoas que moram ou que pretendem morar nos conjuntos habitacionais (art. 5º, incisos V e VII), que serão capacitadas para fiscalizar e opinar na administração das verbas públicas aplicadas no sistema habitacional.

O novo sistema pretende, entre outros objetivos, viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, mediante ações coordenadas entre os três níveis da federação – União, estados, municípios e o Distrito Federal, como determina o art. 22:

O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.

A composição do SNHIS está definida no art. 5º da Lei nº 11.124, atribuindo papéis específicos a cada um dos órgãos e entidades que o integram: I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; II – Conselho Gestor do FNHIS; III – Caixa Econômica Federal - CEF, agente operador do FNHIS; IV – Conselho das Cidades; V – conselhos no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; VI – órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação.

Caberá ao SNHIS, a ser presidido pelo Ministério das Cidades, a centralização de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, dando-lhes maior coerência e mais eficiência. Na execução dos programas habitacionais, será dada prioridade ao aproveitamento de áreas com infra-estrutura, inseridas na malha urbana, enquanto para a implantação dos programas serão priorizados os terrenos de propriedade do poder público.

Ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, um fundo de natureza contábil, caberá centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS. Esse fundo terá controle em separado de quaisquer outras contas governamentais e sua administração orçamentária e financeira será executada sob orientação e responsabilidade de um Conselho Gestor – uma reivindicação das entidades populares.

O Conselho Gestor é a instância máxima de decisão do FNHIS. Esse conselho será composto por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, de forma paritária, e sua atuação terá caráter deliberativo. A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo ministro das Cidades, que exercerá o voto de qualidade (artigos 9º e 10 da Lei nº 11.124/2005)

A atuação do Conselho Gestor do FNHIS, tal como ocorre com Conselho Curador do FGTS, por exemplo, obedece a um regimento interno, elaborado pelas instituições que participam desse processo – com destaque para os representantes dos movimentos populares e técnicos da equipe do Ministério das Cidades. É esse regulamento que deve dispor quanto à periodicidade das reuniões do Conselho Gestor, cujas decisões serão editadas sob a forma de resoluções e publicadas no *Diário Oficial da União*, para serem cumpridas por todas as instituições que integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

As atividades administrativas do Conselho Gestor do FNHIS cabem a uma secretaria executiva, cujo funcionamento, instalações e equipamentos são providos pelo Ministério das Cidades.

O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à provisão de habitações populares, enquanto o Fundo vai reunir os recursos e direcioná-los ao atendimento de famílias de baixa renda, por meio da concessão de subsídios. A distribuição dos recursos financeiros do FNHIS será feita com base em critérios específicos, levando-se em consideração as características diferenciadas por região e por estados da Federação: população, níveis de renda, déficit habitacional e outros indicadores oficiais.

O Capítulo IV da Lei nº 11.124 contempla dispositivos que regulam a concessão de benefícios e de subsídios financeiros do SNHIS. São estabelecidos critérios específicos para a aplicação dos benefícios que poderão ser suportados pelo FNHIS, com o objetivo de privilegiar as famílias de menor poder aquisitivo (vide art. 2º). Destaca-se entre as formas de subsídio a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário, como forma de viabilizar, de fato, o seu acesso à moradia, ajustando-se o valor das parcelas ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como a retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação. Outras formas de subsídio são a equalização das operações de crédito contratadas pelos agentes financeiros e a possibilidade de isenção de impostos incidentes sobre os empreendimentos em construção.

O acesso da população de baixa renda aos financiamentos habitacionais será facilitado com as novas regras, que eliminam os pré-requisitos de renda e de comprovação da “capacidade de endividamento” para a solicitação da linha de crédito, que são exigência comum nas demais modalidades de financiamento. Outra medida importante a ser implementada em decorrência da lei deverá ser a determinação de cotas para segmentos antes marginalizados pelos financiamentos: idosos, deficientes físicos e mulheres chefes de família.

## **Programa e Arrendamento Residencial (PAR)**

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado pela Lei nº 10.188, de 12/02/2001, para atendimento exclusivo à demanda por habitação nos segmentos de baixa renda da população. Seu foco de atuação é, portanto, ampliar o acesso à moradia digna, reduzir os domicílios com coabitação familiar e com ônus excessivo de aluguel e, assim, promover a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda nos grandes centros urbanos, com prioridade para a demanda concentrada nas capitais estaduais, regiões metropolitanas e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes (<http://www.caixa.gov.br/Casa/Produtos/Asp/Par.asp>).

Diante da dificuldade histórica da população-alvo no tocante à renda para fazer frente ao comprometimento com as prestações do financiamento, o PAR representa uma das mais importantes inovações no Sistema Financeiro da Habitação.

Importantes vozes da sociedade civil há muito exigiam uma alternativa que pudesse viabilizar o atendimento às famílias com renda até cinco salários mínimos, que compõem o “bloco” dos excluídos do SFH. É ainda pior a situação em que sempre estiveram as famílias situadas no segmento de renda até três salários mínimos, pois, como já mencionado, o modelo sempre foi excludente: no modelo capitalista, o objetivo é maximizar o lucro.

Desse modo, sendo próprio do modelo privilegiar a valorização do capital, não interessa aos empreendedores operar com padrões abaixo do limite máximo permitido – qualquer que seja o programa ou a modalidade de operações em que esteja atuando. Por exemplo, se um determinado programa é destinado a produzir unidades habitacionais com valor de avaliação/venda até cinco salários mínimos, certamente todos os projetos serão concebidos para “custar” valor igual ao máximo – nunca menos que isso.

Eis, portanto, o fator de reconhecimento do PAR como concepção realmente nova no âmbito do SFH: se a maioria da população-alvo não

preenche o requisito renda para pleitear a compra da sua moradia, a solução surge com a oferta de unidades habitacionais sob a forma de arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo do contrato.

A “carteira predial” do PAR contempla a aquisição de unidades habitacionais que são oferecidos à CEF por empresas do ramo da construção civil. Os imóveis negociados com recursos do FAR podem ser integrantes de empreendimentos em construção ou a serem construídos, sendo também admitidos edifícios em recuperação. Isso propicia o reaproveitamento de imóveis localizados em áreas centrais degradadas, o que constitui oportunidade para a revitalização de centros urbanos e, ao mesmo tempo, a revalorização dessas áreas com a oferta de moradias a famílias de baixa renda em localidades onde há maior probabilidade de geração de trabalho e renda.

Para os efeitos do PAR, estabeleceu-se como parâmetro limitador para o segmento de baixa renda da população as famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. Admite-se renda familiar até oito salários mínimos exclusivamente nas operações destinadas aos profissionais da segurança pública – particularmente policiais civis e militares.

Na instituição do PAR destacam-se algumas das características mais importantes: a) criação do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, com exclusivo registro patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa; b) aquisição de unidades residenciais, na planta, em construção ou em recuperação; c) terceirização da administração dos imóveis; d) obrigatoriedade de contratação de Seguro Garantia Término Obra; e) arrendamento dos imóveis pelo prazo de 180 meses; valor da taxa de arrendamento equivalente a 0,7% do valor venal do imóvel – essa taxa será reduzida para 0,5% quando se trata de imóvel destinado a famílias com renda mensal até quatro salários mínimos; f) atualização anual da taxa de arrendamento e do valor do imóvel, com base na Taxa Referencial de Juros (TR) e g) retomada do imóvel pelo atraso no pagamento da taxa de arrendamento por dois meses consecutivos.

O núcleo de gestão do PAR é formado pela CEF e pelos Ministérios das Cidades e da Fazenda, com as seguintes competências: a) CEF: criar o fundo financeiro; alocar os recursos previstos para composição do fundo, responsabilizando-se pelo retorno dos recursos ao FGTS; expedir os atos necessários à operacionalização do programa; definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao programa; assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis observem os critérios técnicos definidos para o programa; representar o arrendador – o FAR – ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente; promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos; b) Ministério das Cidades: estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos, especialmente quanto às áreas de atuação, público-alvo e valor máximo da unidade para arrendamento; fixar a remuneração do agente gestor e acompanhar e avaliar o desempenho do programa; c) Ministério da Fazenda: fixar as diretrizes para o estabelecimento das condições do arrendamento residencial.

A operacionalização do PAR é responsabilidade da CEF, com recursos exclusivos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que, por sua vez, foi constituído pelo aporte de recursos do FGTS e do orçamento da União. A participação do erário deu-se por meio de repasses da Secretaria do Tesouro Nacional, correspondentes aos saldos de Fundos em extinção relacionados a programas de apoio a políticas sociais: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Investimento Social (Finsocial) e do Programa de Apoio a Pesquisa em Tecnologia de Habitação (Protech).

O modelo de viabilidade financeira do PAR foi desenvolvido em conjunto pelas equipes dos agentes envolvidos – CEF, MCidades e Ministério da Fazenda – sendo de inteira responsabilidade da CEF a reposição financeira para o Fundo, nos casos de inadimplência do arrendatário.

O Fundo de Arrendamento Residencial foi criado para aquisição de unidades residenciais, até o montante correspondente ao aporte inicial de recursos. O aporte inicial foi de R\$ 3 bilhões, sendo R\$ 2,4 bilhões oriundos do FGTS, alocados sob a forma de empréstimo, e R\$ 600 milhões de recursos não reembolsáveis, oriundos dos fundos em extinção (FAS, Finsocial, FDS e Protech).

O FAR remunera os recursos do FGTS à taxa de juros de 4% a.a., acrescida de atualização com base na TR. O contrato de empréstimo entre os dois fundos prevê o retorno ao FGTS em 240 prestações mensais, com carência de 36 meses a contar da constituição do FAR – foi estabelecido que durante essa carência seriam pagos mensalmente ao FGTS apenas os juros da operação (4% a.a.), capitalizando-se a parte relativa à atualização pela TR. As amortizações do empréstimo (240 prestações) serão calculadas à razão de 0,025% sobre o capital nos primeiros 12 meses, com um incremento de 0,06191% a cada ano subsequente, até a amortização total do capital.

Na operação de arrendamento com as pessoas físicas são considerados os seguintes parâmetros: prazo de 180 meses, atualização anual da taxa mensal de arrendamento e atualização do preço inicial do imóvel, incidente sobre o mesmo índice definido para o arrendamento.

A remuneração pela execução do programa, como todas as demais decisões, é estabelecida por meio de portaria ministerial emitida em conjunto pelo Ministério da Fazenda – por conta da participação financeira do erário e como órgão de supervisão das atividades da CEF – e Ministério das Cidades, órgão de gestão da administração federal que responde pelas políticas de habitação no país.

A CEF, como “agente operacionalizador” do PAR, auferirá remuneração equivalente a 15% da arrecadação mensal das taxas de arrendamento, o que também contempla a cobertura dos custos de administração e de arrendamento dos imóveis adquiridos no âmbito do programa.

Os parâmetros em vigor são os estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 109, de 07/05/2004, que autoriza à CEF a cobrança de uma taxa de 15% sobre a expectativa de recebimento da taxa de arrendamento de cada imóvel, que é destinada a cobrir o risco de inadimplência e ociosidade dos empreendimentos contratados. Há também uma taxa de 1,2%, incidente sobre o valor contratado, devida mensalmente, a razão de 1/12 (um doze avos), a título de ressarcimento de despesas de acompanhamento das obras.

O processo de gestão do PAR contempla a participação de instituições do governo nos níveis federal, estadual e municipal, além da participação da própria população, com o controle e acompanhamento dos gastos e busca de melhoria dos respectivos conjuntos residenciais.

No que concerne especificamente à participação governamental no PAR, esta se dá com os seguintes objetivos: a) identificar, no âmbito dos municípios passíveis de enquadramento no programa, as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos; b) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, tais como a redução de tributos, contribuições e taxas incidentes sobre os imóveis e operações do FAR; c) adotar medidas para celeridade na aprovação dos projetos e implantação de infra-estrutura básica e d) auxiliar a CEF na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PAR, mediante critérios técnicos, previamente definidos.

Os projetos realizados passam por rígido processo de análise prévia, quanto à viabilidade econômico-financeira de cada empreendimento e, com o mesmo rigor, quanto ao alcance social pretendido pelo programa, considerando-se elegíveis para contratação os projetos que apresentem: a) maior contrapartida do setor público local, por meio do aporte de recursos financeiros, doação de áreas, execução de infra-estrutura ou isenção de taxas ou tributos incidentes sobre os imóveis e operações com recursos do FAR; b) inexistência de taxa de condomínio ou com a menor taxa estimada; c) menor valor de aquisição das unidades habitacionais, de acordo

com o padrão do projeto para cada faixa de renda a ser atendida; e d) integração a programas de requalificação de centros urbanos.

A distribuição dos recursos do FAR para a contratação de operações em cada Unidade da Federação, como já mencionado, obedece a critérios de demanda e de viabilidade dos empreendimentos, tendo por base as informações oficiais relativas à qualidade de vida e ao déficit habitacional existente ou estoque registrado em análise, o que seja menor.

O orçamento aprovado para contratações do PAR é na razão de 50% para a produção de unidades destinadas ao atendimento de famílias com renda mensal até quatro salários mínimos e os 50% restantes são para os estratos de renda até seis salários mínimos.

As realizações do PAR no período 1999-2005 revelam o sucesso do programa: foram investidos R\$ 4,9 bilhões em 1.359 empreendimentos, com 199.719 unidades residenciais ao valor médio de R\$ 24.595,34 por unidade. O percentual de inadimplência é de 5,18% e o de ociosidade é de 6,89% (dados obtidos na CEF/Superintendência de Habitação – posição de 03/02/2006 – SIAPF-Sistema de Administração de Programas de Fomento).

### **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)**

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) foi criado com o objetivo de tornar acessível a moradia – urbana ou rural – para os segmentos de baixa renda, podendo ser aplicado em aquisição de unidade pronta ou na construção de novas habitações (MPV nº 2.212, de 30/08/2001, convertida em lei ordinária - Lei nº 10.998, de 15/12/ 2004).

O público-alvo do PSH é constituído por famílias de baixa renda, que normalmente são excluídas das linhas de crédito convencionais. O conceito básico da operação dispensa a análise de risco de crédito

dos beneficiários. Podem ser beneficiárias do PSH pessoas físicas com renda familiar bruta mínima de R\$ 150,00 e máxima de R\$ 740,00. Impõe-se, contudo, uma condição essencial: somente podem candidatar-se pessoas que não sejam proprietárias ou promitentes compradoras de imóvel residencial em qualquer localidade do país e, ainda, que nunca tenham sido beneficiadas com recursos orçamentários da União de mesma natureza.

Os investimentos do PSH ocorrem por meio de operação de financiamento com recursos do FGTS, complementada com recursos orçamentários da União, sob a forma de subsídio, sendo obrigatória a participação financeira do poder público, instituição parceira, como contrapartida em cada empreendimento. Essa contrapartida, além dos recursos financeiros – mínimo de 1% do valor total do empreendimento –, é realizada, na maioria dos casos, com a oferta de terrenos e obras de infra-estrutura, materiais e assistência técnica para a construção das moradias.

Nas condições atuais, o valor de avaliação (valor venal) das habitações não poderá exceder a R\$ 20 mil<sup>22</sup> e o valor limite para financiamento das unidades residenciais é de R\$ 8.930,25, com prazo de resgate de 72 meses e taxa de juros de 6% ao ano.

A garantia da operação, com relação aos recursos do FGTS, dá-se por meio de caução, sob a forma de depósito feito pela instituição parceira, geralmente prefeituras municipais. Nos casos de parcelamento ao adquirente, ocorrendo a impontualidade por parte do beneficiário, o agente financeiro debita da conta-caução os valores não pagos.

A seleção dos candidatos é competência exclusiva da instituição parceira, geralmente uma prefeitura municipal, a quem cabe também realizar o empreendimento – diretamente ou sob licitação de serviços de empreiteira – e administrar os contratos individuais de parcelamento.

---

<sup>22</sup> O valor venal do imóvel poderá ser até R\$ 28 mil, se o município for localizado em região metropolitana, podendo ser até R\$ 30 mil no caso de São Paulo e Rio de Janeiro.

A gestão do PSH compete ao Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação, e ao Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os recursos para o programa são distribuídos mediante oferta pública, amplamente divulgada para todos as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. As contratações são regulamentadas por meio de portarias interministeriais e portarias conjuntas que definem as condições de cada oferta pública de recursos.

A seleção das instituições interessadas se dá sob a forma de “leilão reverso”, em que são distribuídas determinadas quantidades de unidades habitacionais aos agentes financeiros que apresentem o menor preço para subsídio de equilíbrio econômico-financeiro da operação. Isso caracteriza o PSH como o único programa habitacional em que há concorrência direta entre as instituições.

Dentre as premissas do PSH, destaca-se a ação de complementar a capacidade de pagamento dos beneficiários, mediante concessão de subsídio em valores variáveis em função da localização do município. A outra forma de atuação consiste em assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações mediante o pagamento de subsídio às instituições financeiras, para o custeio de despesas de contratação das operações, chamadas de “originação” (coleta e seleção de propostas, análise de viabilidade, etc.), manutenção, risco de capital e pagamento de seguros, dentre outros.

Desde o início da operacionalização do programa, foram ofertadas 210 mil novas moradias para famílias no chamado segmento de baixíssima renda, das quais 103.127 unidades habitacionais foram contratadas pela CEF, em 1.162 municípios.

## **Conclusão**

**Do homem se reconhece a aptidão de influir na história e no destino da humanidade, mas ele só alcançará o máximo de liberdade com o mínimo de conflitos quando suas iniciativas satisfizerem necessidades históricas.**

Frank Svensson. Visão de Mundo – Arquitetura. 2001

A descentralização da execução de políticas sociais, a participação dos diversos setores da sociedade civil e a efetiva inclusão das comunidades na solução dos problemas coletivos constituem os grandes instrumentos para a construção de uma sociedade mais justa, mais eficiente e mais humana.

É preciso banir toda forma de opressão do homem pelo Estado e substituir o paternalismo governamental pela participação responsável das comunidades. As soluções devem partir da sociedade civil, emergindo das próprias bases, e não decretadas autoritariamente de cima para baixo.

É urgente a necessidade de que sejam adotadas medidas mitigadoras da pobreza, com o acesso à moradia digna e a criação de oportunidades de trabalho. E é muito importante que quaisquer medidas sejam implementadas de maneira transparente, isenta de clientelismo e, portanto, livre de armadilhas da dominação “messiânica” pela mão do Estado. O contrário disso impede o acesso à verdadeira cidadania.

O modelo operacional praticado na quase totalidade dos programas de habitação popular exclui quaisquer possibilidades de participação da população atendida, especialmente em se tratando das comunidades de mais baixa renda. Historicamente, o que se tem é que o Estado provê

recursos que financiam a indústria da construção, em “esquemas espoliativos à economia popular [...] que só favorecem a rotação do capital das grandes empreiteiras e construtoras”, segundo Montoro (1982, p. 74). A empresa construtora constrói as casas – e fica com o lucro – enquanto à população, teoricamente beneficiária, não resta outra alternativa senão aceitar o que lhe é oferecido.

O “público-alvo” não tem escolha no caso da política e dos programas de provisão de moradias populares. Aliás, na medida em que não consegue, de fato, atuar na construção da sua cidadania, esse público-alvo tem sido sempre objeto da atenção do Estado. Ao contrário disso, cada pessoa, cada cidadão deveria – e deve – ser sujeito no processo.

No modelo vigente, graças à “ação magnânima” dos formuladores de políticas públicas – mesmo que se admita não terem consciência dos “efeitos colaterais” – o Estado dá acesso à moradia. É preciso reconhecer, nesse processo, que o verbo “dar” tem, sempre, a marca do favor do Estado. Com isso, ao mesmo tempo em que se oferece às pessoas uma melhor condição de abrigo para o corpo em face das intempéries da natureza, cobra-se-lhes o preço da dignidade. É como roubar a alma de quem já tem muito pouco, pois não possibilita à pessoa alcançar e exercer a cidadania na sua plenitude.

A integração das políticas públicas deve ser uma premissa básica para o sucesso na implementação dos programas sociais, especialmente no que concerne às camadas de menor renda da população, considerando-se que, historicamente, são poucos os recursos para enfrentar o déficit social acumulado, com a agravante das demandas sociais crescentes provocadas pelos períodos de recessão e desemprego.

È necessário empreender esforços conjuntos – sociedade civil e governos, nas três esferas da federação – no sentido do objetivo comum: encontrar alternativa de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do

desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade em todo o povo brasileiro.

Neste sentido, é necessário consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e proposição de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade e viabilidade às transformações exigidas pela sociedade.

O déficit habitacional no Brasil tem sido tema de debates acalorados entre diferentes vozes que questionam os parâmetros divulgados pelas fontes do governo. De um lado, os números apresentados pela Fundação João Pinheiro (1995 e 2001), em trabalhos produzidos sob o patrocínio do governo federal, como já mencionado, são a medida oficial em matéria de avaliação das necessidades de moradia. De outro lado, está a realidade sem retoques da condição de vida de mais de 80% da população brasileira, sem condição de acesso à oferta de financiamento: há oferta de recursos por parte das instituições financiadoras, mas as famílias destinatárias dessa oferta (em grande número) não têm “capacidade de endividamento”, isto é, não têm renda.

Diante disso, é forçoso admitir que a política de habitação popular do governo federal – inclua-se, por extensão, a política de crédito para financiamento habitacional para baixa renda – é segregadora: só tem acesso ao financiamento quem tenha trabalho e renda suficiente.

O poder público tem a obrigação de atuar de forma decisiva no setor de habitação de interesse social: é oportuno lembrar a Constituição Federal (art. 5º), a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Estatuto da Cidade e as leis que instituíram o PAR e o PSH – leis federais.

Isso, contudo, tem sido feito um tanto timidamente. Desde os tempos das CAPs e dos IAPs, com a oferta limitada aos trabalhadores associados das respectivas instituições previdenciárias, passando pelo BNH e pelo modelo de atuação voltado para a produção em larga escala, o que implica dizer o direcionamento de recursos para as grandes empreiteiras.

No Governo Lula, essa situação mudou pouco – ou quase nada. A política de habitação popular tem sido caracterizada pela continuidade dos programas que já eram realizados no Governo Fernando Henrique Cardoso e nos governos anteriores. O que há de mais recente em relação ao modelo operacional dos financiamentos para habitação a populações de baixa renda – o PAR e PSH – foi criado no governo FHC.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas governamentais na função habitação, no ano de 2003, alcançaram pouco mais de R\$ 1,7 bilhão. Os municípios foram responsáveis por 60,5% do montante aplicado, os estados responderam por 32,5% e a União por apenas 7,0% destes recursos. Diante do balanço orçamentário de cada esfera de governo, os municípios aplicaram 0,83% dos seus recursos na função habitação, enquanto os estados alocaram 0,27% e a União tão somente 0,01%. No ano de 2004, os valores mantiveram-se em patamar semelhante.

Em 2005 houve expressiva elevação do volume de recursos do FGTS disponíveis para financiamento aos setores de habitação e saneamento básico. O Conselho Curador do FGTS aprovou a proposta orçamentária em montante acima de R\$ 10 bilhões.

Ainda assim, é necessário lembrar que os empreendimentos produzidos são, quase sem exceção, situados nos limites de cada faixa. Quando se trata de imóveis para o segmento da população de três a cinco salários mínimos, resulta que, na prática, ficam de fora as famílias com renda menor que cinco salários mínimos, pois o preço de venda das unidades exige financiamento no limite máximo ou o pagamento de “poupança” como entrada ou parte de pagamento do preço, com recursos próprios do adquirente.

A oferta de novas moradias pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) tem sido em média de 130 mil unidades por ano. Desde o início de operação do PAR, em fins de 1999, a CEF já realizou 1.359 empreendimentos e contabiliza a produção de 199.719 unidades habitacionais

(informações obtidas na CEF/Suhab/Gepar, posição em 03/02/2006). O sucesso do PAR pode ser afirmado pelo baixo percentual de ociosidade em seus empreendimentos (6,89%), aliado à inadimplência de apenas 5,15% das operações em curso.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) ofertou 210 mil unidades no período de 2002 a dezembro de 2005, tendo a CEF atuado como agente financeiro em 63% do total dos investimentos realizados, o que demonstra a significativa participação de outros agentes quando se trata de transferência de recursos sob a forma de subsídios transferidos pelo Tesouro Nacional. Nas operações do PSH, a operação contratada com os beneficiários finais não representa qualquer risco de negócio, uma vez que o montante de financiamentos é coberto por depósito em caução das prefeituras municipais, chamadas instituições parceiras, que também comparecem com a contrapartida obrigatória, que pode ser constituída de recursos financeiros diretos ou complementada pela oferta de terreno, mão-de-obra, terraplenagem, equipamentos de uso coletivo, como creches, escolas e outros e infraestrutura básica – arruamento, meio-fio, redes de água e de energia, etc.

Embora os números do PAR e do PSH, à primeira vista, possam parecer impressionantes, ainda é muito modesto o resultado frente à demanda por moradia nas classes de mais baixa renda. Quatrocentas mil novas unidades ainda não são, sequer, o suficiente para fazer frente à quantidade de barracos e outras formas de moradia autoempreendida na expansão das favelas no mesmo período considerado desde a implantação desses programas.

Há, contudo, um aspecto a ser destacado na atuação do governo, que representa um diferencial especial em relação aos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso. Trata-se do chamamento à participação da sociedade civil, que se concretizou nas duas Conferências das Cidades (em 2003 e em 2005), do que resultou o encaminhamento de questões importantes para a formulação de políticas urbanas mais justas. A constituição

do Conselho das Cidades, bem como a definição das competências e a própria composição do conselho, representa o reconhecimento da sociedade como ente maior do que o governo e na mesma dimensão do Estado – na tríade Nação, Povo e Território, o Estado não tem sentido sem o povo.

A propósito da questão da participação da sociedade, é justo destacar a forma de atuação do Conselho Curador do FGTS. A competência do CCFGTS, dado o montante dos recursos financeiros sob sua gestão e dada a importância desses mesmos recursos para os destinos da economia brasileira, poderia ser comparada com o poder da alta administração ou da assembleia de acionistas de um grande conglomerado empresarial. Contudo, a despeito da constituição paritária entre os segmentos do governo e da sociedade, o Conselho Curador do FGTS apresenta características de iniquidade, que podem ser resumidas com dois argumentos. Em primeiro lugar, porque a suposta composição paritária é feita de oito membros que compõem o bloco de representantes do governo, enquanto a porção não-governo é desmembrada em dois blocos de quatro representantes. Essa divisão de forças propicia, não raro, embates em que a parte mais fraca termina sendo o Trabalhador – que é, de fato, o dono do dinheiro do FGTS. Em segundo lugar, enfocando a massa de trabalhadores que é representada, esse constitui o segmento mais fragilizado porque, mesmo representando milhões de contas vinculadas e o próprio montante do Fundo, a “bancada” dos trabalhadores no Conselho Curador é composta pelas quatro maiores centrais sindicais que, por sua vez, fazem a escolha dos nomes por via indireta, mediante indicação dos sindicatos afiliados. Desse modo, os trabalhadores são mantidos à distância.

É preciso que a sociedade tenha consciência de que as limitações de recursos para a provisão de moradias – assim como de bens de uso coletivo – representam um sério entrave ao atendimento das demandas sociais. Que somente será possível reverter esse quadro se houver vontade política nesse sentido, buscando vencer a força dos *lobbies* dos segmentos do capital e domar a voracidade arrecadadora do próprio

Estado – o que infelizmente não ocorreu pelo menos nessa última década em que situamos o objeto de estudo.

Outro ponto que é importante destacar é o fato de que o investimento maciço no setor habitacional de interesse social, mais que apenas um grande gerador de empregos, também dinamizaria todos os segmentos ligados à construção civil. A combinação de medidas de redução de custos, como a eliminação de impostos sobre insumos básicos da construção civil e a concessão de subsídios diretos aos adquirentes e por intermédio de organismos locais para a produção de moradias populares, é mais uma forma de transferência de renda, na medida em que há o barateamento de materiais de construção e são eliminados juros e taxas de administração que ocorrem nas operações convencionais de financiamento.

De um lado, o aumento no consumo propicia automaticamente a geração de empregos em toda a cadeia produtiva de insumos para construção – desde a extração e processamento da matéria-prima bruta, passando pela indústria, até o comércio e a mão-de-obra nos canteiros da construção civil.

De outro lado, mudanças no modelo operacional dos financiamentos para habitação popular, tais como a composição dos custos e a forma de acesso ao crédito, resultarão na oferta real de moradia a famílias com renda mensal até três salários mínimos – os estratos que verdadeiramente necessitam.

O atendimento das necessidades básicas das populações de mais baixa renda não pode ser confundido com caridade estatal, mas dever constitucional do Estado e de toda a sociedade. A decisão (e ação conjunta) dos governos nesse sentido injetará significativa soma de recursos na economia, gerando mais e mais empregos, induzindo um processo de efetiva redistribuição de renda em favor das classes menos favorecidas.

É somente com iniciativas nesse sentido que se poderá buscar efetivamente a melhoria das condições de vida de toda a sociedade.

A Igreja Católica tem sido, ao longo da história, uma voz que fala às consciências, tendo assumido posições por vezes antagônicas. Embora tenha estado, em muitas situações, alinhada às classes dominantes, a Igreja tem prestado valioso suporte às populações mais pobres, para muito além do amparo espiritual. A recente história política do Brasil, notadamente nos anos 1960, registra a intensa atuação de padres e ministros seculares na formação das comunidades eclesiais de base, donde surgiram importantes lideranças. Independentemente da “coloração” ideológica, é imperioso reconhecer a força que vem das suas orientações.

Contra a segregação social e as péssimas condições de vida nas periferias urbanas, sempre se posicionaram forças de diferentes vertentes políticas. Dentre as mais valentes vozes brasileiras que sempre se levantaram em favor das classes trabalhadoras e das famílias mais pobres dos campos e das cidades, Dom Hélder Câmara é um desses nomes. Sua estatura moral sempre lhe conferiu respeitabilidade em todas as instâncias, mesmo nos momentos mais desfavoráveis às manifestações políticas, como foram os governos militares (1964-1985).

Por isso, tanto pela perfeita aderência com o objeto estudado quanto por singela homenagem que sempre é devida à memória daquele emérito cidadão Dom Hélder Câmara, consideramos oportuno inserir no encerramento deste trabalho o trecho destacado a seguir<sup>23</sup>:

[. . .] a questão da pobreza em cada cidade, em cada país deve ser objeto de tratamento globalizante. Refiro-me à necessidade de abordar o problema em uma perspectiva de conjunto. Não adianta atacar o déficit habitacional – que no caso do Brasil chega a 12 milhões de moradias – de maneira dissociada do saneamento básico, do transporte, da educação. De pouco valerão esforços visando melhoria da infra-estrutura básica se não forem asseguradas ocupação e renda para o impressionante exército de pessoas que estão fora do mercado de trabalho. Neste terreno, torna-se

---

<sup>23</sup> CÂMARA. D. Hélder. Discurso proferido por ocasião do **Encontro Internacional do Recife sobre Pobreza Urbana**. Recife-PE, 17 a 21 de março de 1996 (cópia avulsa extraída do acervo da SUDUP-Superintendência de Desenvolvimento Urbano, da Caixa Econômica Federal).

imperativo investir em formas de ocupação acessível ao contingente menos preparado para enfrentar a competição, inclusive melhorando o nível de habilitação profissional. Deve ser efetivada transferência de renda daqueles setores da economia melhor aquinhoados e já com excedentes de capital, para outros menos providos de estímulos e que muitas vezes apresentam expressiva capacidade de absorver mão-de-obra. Não esquecer do fomento ao campo, incluindo, se necessário for, a revisão da estrutura agrária. Não poucas vezes as cidades incham pela inanição do campo. Lembrar dos sem-teto, sem esquecer dos sem-terra. Que não se trate dos problemas com superficialidade, esquecendo, por exemplo, que, em parte, a violência urbana apenas traduz uma forma pela qual os excluídos buscam ter acesso àquilo que de outra maneira não alcançariam (D. Hélder Câmara, março/1996).

## Referências Bibliográficas

- ABECIP - ASSOCIAÇÃO DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **ABECIP 30 anos: História e futuro do crédito imobiliário**. São Paulo: Abecip, 1998.
- ALVES, Maria Bernardete Martins e ARRUDA, Susana Margareth. **Como fazer referências: bibliográficas, eletrônicas e demais formas de documentos**. Disponível em: <http://bu.ufsc.br/framerefer.html> (Acesso em 08/02/2004).
- AMADO, Adriana M. e MOLLO, Maria de Lourdes R. **Globalização e moeda: impactos financeiros, monetários e regionais**. Arquitetura e Conhecimento, n. 6, p. 63-83, Brasília: Alva, 1998.
- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. **Habitação: avaliação da política municipal. Habitação na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2002.
- AOQUI, Cássio. Velhas fórmulas atraem 'abonado'. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 fev./2002, p. 5.
- ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação – uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimentos da dialética**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **O processo de descentralização das políticas no Brasil e seus determinantes**. 1998. 277 f. Tese de doutorado (Depto. de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas). Campinas, SP, junho/1998.
- ARRETCHE, Marta. Política habitacional entre 1986 e 1994. In: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.). **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap/Ipea/Fapesp, 1998.
- ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap/Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas Habitacionais**. São Paulo: Ática, 1996 p. 52.
- AZEVEDO, Sérgio de; e ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

- BACHA, Edmar Lisboa; KLEIN, Herbert S. (Orgs). **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BALDEZ, Miguel L. **Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Fase, 1986.
- BARROS, Ricardo Paes de e MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, TD n. 377, julho/1995, p. 38-54.
- BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BICUDO, Hélio. **Direitos humanos, conquista do homem**. Folha de S. Paulo, São Paulo, n. 27041, p. A3, 16/04/2003.
- BLAY, Eva Alterman. Dormitórios e Vilas Operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro. In: VALLADARES, Licia do P. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Eu não tenho onde morar: Vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.
- BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. **Linhas de financiamento do BNH – condições gerais**. 3. ed. (30/09/1978). Assessoria de Planejamento e Coordenação. Rio de Janeiro: BNH, 1978.
- BOLAFFI, Gabriel. **Questão Urbana: produção de habitação, construção civil e mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: En-Hap. 1979
- \_\_\_\_\_. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do P. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 3 ed. São Paulo: Estação Liberdade-FAPESP, jan./2002 [1ª ed. 1998].
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BOTLER, Milton e MARINHO, Geraldo. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. (Orgs.), **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Pólis (Pólis 29), 1997.
- BOURDIER, Pierre. Efeitos de lugar. In:BOUDIER, Pierre (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BRASIL. Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. **Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados**. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.

- \_\_\_\_\_. Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926. **Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 19.496, de 17 de dezembro de 1930. **Altera os arts. 10 e 12 da lei [o correto é Decreto] n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, referentes à aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 20.465, de 1º de outubro de 1931. **Reforma a legislação das caixas de aposentadoria e pensões.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 1.749 - de 28 de junho de 1937. **Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados a moradia dos associados e a sede dos Institutos, e Caixas de Aposentadorias e Pensões.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946. **Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular".** Diário Oficial da União – Seção1 – 04/01/1946. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 20/11/2005.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 20/11/2005.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 20/11/2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 2.291, de 21 de novembro de 1986. **Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 20/11/2005.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 7.839, de 12 de outubro de 1989. **Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990 – com alterações posteriores. **Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências.** D.O.U. de 14 de maio de 1990. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 20/11/2005.
- \_\_\_\_\_. Lei-Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.

- \_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 2.212, de 30 de agosto de 2001. Convertida em Lei n. 10.998, de 15/12/2004. **Cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, e dá outras providências.** (MPV 200, de 20/07/2004 - Rejeitada). Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Resolução n 43 do Senado Federal, de 21 de dezembro de 2001. **Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004 (conversão em lei ordinária da MPV 2.212, de 30/08/2001). **Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 18/02/2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana. **Política Nacional de Habitação.** Brasília: SEPURB/MPO, 1996 (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Secretaria especial de Desenvolvimento Urbano/Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil – 2000.** Belo Horizonte: FJP, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação.** 2004 (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Participação e controle social.** Cadernos MCidades HABITAÇÃO. Brasília, n.2, nov./2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades HABITAÇÃO. Brasília, n.4, nov./2004.
- CACCIA-BAVA, Silvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** São Paulo: Pólis, 2001.
- CAIXA Econômica Federal (CEF). VIBEN/SUFUG/GECON – Vice-Presidência de Transferência de Benefícios, Superintendência do FGTS, Gerência de Informações e Controle. **FGTS – Relatório de Gestão – Exercício 2004** (Prestação de Contas ao Conselho Curador do FGTS). Brasília, maio/2005.
- CÂMARA. D. Hélder. Discurso proferido por ocasião do **Encontro Internacional do Recife sobre Pobreza Urbana.** Recife (PE), Brasil - 17 a 21 de março de 1996 (cópia avulsa extraída do acervo da SUDUP - Superintendência de Desenvolvimento Urbano, da Caixa Econômica Federal). Brasília: CEF/Matriz.
- CARVALHO, E. G. **O negócio da terra.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.
- CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Cidadania: esboço de evolução e sentido da expressão.** Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, Revista PGE n. 45/46, p. 159, jan./dez. 1996. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo8.htm> Acesso em 13/02/2006.
- CASTRO, Carolina M. Pozzi. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90.** São Paulo, 1999. Tese (Doutorado

em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90 e as cooperativas habitacionais. In: **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Planejamento e construção democrática do espaço**. Volume 3, Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, pp 1478-1490.

CEDU – Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano/Governo do Estado da Bahia. **A grande Salvador: posse e uso da terra**. Salvador, 1978.

CHERKEZIAN, Henry e BOLAFFI, Gabriel. A construção do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 50, 1998, p.126.

**CHICO BUARQUE**. Geni e o Zepelim. Faixa do disco (LP) A Ópera do Malandro (peça teatral). POLYGRAN, 1979. Disponível <http://www.magossi8.hpg.ig.com.br/malandro.htm> e <http://natura.di.uminho.pt/~jj/musica/html/buarque-geni.html> (acesso em fev./2006).

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva. 1979.

CHVASBERG, Benny. 1993. **O ocidente inacabado da Política Urbana Brasileira: A experiência do FGTS** (Doutorado). Departamento de Sociologia. UnB. Brasília.

\_\_\_\_\_. Habitação e urbanização popular: a apropriação da fonte de Manon em Brasília. In: PAVIANI, Aldo. (Org). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: EdUnB, 1996.

COELHO, Will Robson. **O déficit das moradias. Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais**. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo – EESC/USP. São Carlos.

COLATTO, Valdir. A realidade do cooperativismo brasileiro. In: **Anuário do Cooperativismo Brasileiro - 2000**. Brasília, OCB, 2000.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2003 [1ª edição em 1989].

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano**. Cadernos Pólis, 1. São Paulo: Pólis. 2001.

\_\_\_\_\_. **Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil**. Disponível em [http://www.cidadania.org.br/imprimir.asp?conteudo\\_id=4887&secao\\_id=100](http://www.cidadania.org.br/imprimir.asp?conteudo_id=4887&secao_id=100) e em [http://polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=95](http://polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=95) Acesso em 20/02/2006.

CYMBALISTA, Renato e MOREIRA, Tomás. Habitação: Conselho Municipal. **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão**, n.10. São Paulo: Instituto Pólis/IEE-PUC-SP. 2002.

CYMBALISTA, Renato e ROLNIK, Raquel. Communities and local government: a case study In: São Paulo – Housing construction In: the Apuanã self-managed community

- project. In: HARRISON, P., HUCHZERMEYER, M. e MAYEKISO, M. (Orgs.). **Confronting fragmentation: housing and urban development in a democratic society**. Johannesburg: Juta&Co/University of Cape Town Press, 2003.
- DEMO, Pedro. Pobreza política. **Papers**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Participação é conquista: Noções de política social participativa**. 3. ed. Brasília: Cortez, 1996.
- DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese de Doutorado. FAU-USP, São Paulo.
- DIAS, Maria Lúcia Rebello Pinho. **Desenvolvimento urbano e habitação popular em São Paulo, 1870 a 1914**. São Paulo: Nobel, 1989.
- FAISSOL, Speridão; MOREIRA, Lana Lima e FERREIRA, Marilourdes Lopes. O processo de urbanização brasileiro: uma contribuição à formulação de uma política de desenvolvimento urbano/regional. **Revista Brasileira de Geografia**, n. 41, Mar./2000. São Paulo, 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estado, previdência social e habitação**. 1983. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.
- FARRET, Ricardo Libanez. Paradigmas da Estruturação do Espaço Residencial Intra- Urbano. In: FARRET, Ricardo Libanez et al. **O espaço da cidade: contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto, 1985.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- \_\_\_\_\_. Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina. In: ZENTENO, Raul Benitez. **As classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FERREIRA, Angela L. A. e MORAIS, Maria Cristina de. Cooperativas Habitacionais: do Social ao Mercado. In: **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona, Universidad de Barcelona, ago./2003, vol. VII, n. 146(085). Disponível em [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(085\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(085).htm) Acesso em 12/02/2006.
- FERRO, Sérgio. **O canteiro e o desenho**. São Paulo: Projeto, 1969.
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. GAP – Grupo de Arquitetura e Planejamento. **Habitação popular: inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: FINEP/GAP, 1985.
- FISCHER, Tânia (Org). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

- FRAGOSO, Heleno Cláudio. Declaração Universal dos Direitos Humanos - os direitos do homem e a sua tutela jurídica. **Ciência Jurídica**, 3, n. 26, p. 53-71, mar./abr., 1989.
- FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Aracaju: Estado e metropolização**. 2000. Tese de Doutorado em Geografia. Unesp. Rio Claro/SP.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. As idéias estão no lugar. **Cadernos de Debates**, n. 1. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR (FCP). **O problema da habitação popular no Brasil** (Relatório – Gabinete da Superintendência). Rio de Janeiro: FCP, 1947.
- \_\_\_\_\_. **200 milhões de cruzeiros para casas populares**. Rio de Janeiro: FCP, 1952, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR: Sua vida e suas atividades (resumo)**. Rio de Janeiro: FCP, 1952, 2 p. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. **Fundamentos e bases de um Plano de Assistência Habitacional**. Rio de Janeiro: FCP, 1961, 60 pp.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil. Relatório de pesquisa**. Brasília: MPO/SEPURB, Dez./1995.
- \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil – 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2001.
- GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GODOI FILHO, Armando. A casa popular no Brasil. **Observador Econômico e Financeiro**, Ano XII, n. 130, Rio de Janeiro, nov./1946.
- \_\_\_\_\_. **O problema da habitação popular no Brasil**, [s.i.]. p.10.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. **A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GOMES, Rita de Cássia C.; SILVA, Anieres B. da; SILVA, Valdenildo P. da. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona, Universidad de Barcelona, ago./2003, vol. VII, n. 146(083). Disponível em [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm) Acesso em 12/02/2006.
- GONÇALVES, Robson Ribeiro. **O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por Unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar**. Rio de Janeiro: IPEA – TD 559, abr./1998. (21 p). Disponível em <http://www.ipea.gov.br> Acesso em 20/02/2006.
- GONZALES, Suely Franco Netto. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. In: FARRET, Ricardo Libanez et al. **O espaço da cidade: contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto, 1985.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. **Brasília: a capital da segregação e do controle social – uma avaliação da ação governamental na área de habitação**. São Paulo: Annablume, 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 13. ed. São Paulo: Loyola, [1989] 2004.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da Renda no Brasil: poucos com muito e muitos com pouco. In: Projeto RURBANO. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/downlo/Hoffmann2.html>. (Acesso em 20/02/2006).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo. 1960, 1970 e 2000 <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> (opção População/Censos Demográficos/Séries Históricas).

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. IBGE, Dep. de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

IPEA. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, 1996.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JUCA CHAVES (CHAVES, Jurandy). Dados Artísticos. Obra. Discografia. In: **Dicionário Cravo Albin de Música Popular Brasileira**. Disponível em [http://www.dicionariompb.com.br/detalhe.asp?nome=Juca+Chaves&tabela=T\\_FORM\\_A&qdetalhe=art](http://www.dicionariompb.com.br/detalhe.asp?nome=Juca+Chaves&tabela=T_FORM_A&qdetalhe=art) Acesso em 18/02/2006. Ver também: <http://www.pitoresco.com.br/historia/republ311.htm> Home-page mantida por VICTORINO, Paulo. Acesso em 18/02/2006.

KATZMAN, MartIn T. Urbanização no Brasil a partir de 1945. In: BACHA, Edmar Lisboa; KLEIN, Herbert S. (Orgs.). **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KLINK, Jeroen Johannes. **Cidade e região. Reestruturação produtiva da Região do Grande ABC**. Rio de Janeiro: D&P, 2000.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LABHAB - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. **Parâmetros para urbanização de favelas**. São Paulo: LABHAB/FAU-USP/Finep/CEF, 2000.

LAMBERT, Jacques. **Os dois Brasis**. 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

- LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Fupan/Studio Nobel, 1999.
- LIPIETZ, Alain; e LEBORGE, Daniele. O pós-fordismo e seu espaço. In: **Espaço & Debates**, n. 25. São Paulo, 1988.
- LOJKINE, Jean. **A classe operária em mutações**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- LÓPEZ, Carlos (2002). **La Jerarquía de necesidades de Abraham Maslow**. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/rrhh/maslowuch.htm>  
Acesso em 08/07/2005.
- MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. **Contos consagrados**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses / dilemas / perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Habitação e cidade**. 4. ed. São Paulo: Atual, 1998.
- \_\_\_\_\_. Metrôpole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade. In: SOUZA, M. A. de et alii. **Metrôpole e globalização**. São Paulo: Cedesp, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001(a).
- \_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. **Cadernos de Urbanismo**, ano 3, n. 4, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2001(b).
- \_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTEZ, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Metrôpole, legislação e desigualdade**. *Estudos Avançados* [online], Maio/Ago. 2003, vol.17, n. 48, p.151-166. Acesso em 08/02/2006.  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013)  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso). ISSN 0103-4014.
- MARTÍNEZ COLL, Juan Carlos (2001): Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow. In: **La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes**. [http://www.eumed.net/cursecon/2/necesidades\\_sociales.htm](http://www.eumed.net/cursecon/2/necesidades_sociales.htm) Acesso em 11/07/2005.

- MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MASSOQUETTE, Bernadete B. et all. **Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local**. In: VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador, UFBA, Escola de Administração, NPGA, NEPOL, 1999.
- MONTORO, André Franco. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e o direito de participar no desenvolvimento. **Revista da Universidade Católica de São Paulo**, 36, n. 69/70, p. 3-22, jan./jun., 1969.
- \_\_\_\_\_. **Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- MORETTI, Ricardo de Sousa. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração**. São Paulo: FINEP/IPT, 1997.
- MOTTA, Diana Meirelles da; MUELLER, Charles Curt e TORRES, Marcelo de O. **Dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 530, dezembro/1997: 26.
- MOURAD, Laila Nazem. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Dissertação de Mestrado. FAU-PUCCAMP, 2000.
- MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. 3. ed. corrigida. Trad. Urânia Sampaio. Revisão Renato Leda. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. 3.ed. Rio de Janeiro: Graal, [1977] 1980.
- ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948. <http://boes.org/un/brahr-b.html> Acesso em 08/02/2006.
- OSÓRIO, Leticia. **Regularização fundiária de assentamentos informais em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.
- PERIUS, Vergílio Frederico. **Cooperativismo e lei**. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2001.
- PRÉTECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO. L. C. Q. e SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. (Orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- RAMOS, Maria Helena R. (Org.) **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP& A, 2002.
- RECH, Daniel. **Cooperativas: uma alternativa de organização popular**. Rio de Janeiro: FASE e DP & A Editora, 2000.
- RIBEIRO, Darcy; BRIZOLA, Leonel e VIANA, Cibilis. JOÃO GOULART – dados biográficos. Depoimentos: s/data. <http://www.saaborja.com.br/jango/> Acesso em 06/11/2005.
- RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses. **O que é a questão Moradia**. Coleção Primeiros Passos, n. 92. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Ed.UFRJ, 1996
- RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RODRIGUES, Arlete Moisés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, Edusp, 1988.
- ROCHA, Sonia. Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, [1ª edição, 1988] 1994, 5ª reimpressão, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Falta planejamento urbano**. Entrevista a Hugo Marques. Jornal do Brasil. Caderno País, p. A4. Rio de Janeiro, 12/09/2004.
- \_\_\_\_\_. **Brasil cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes. Trecho disponível na Internet: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/1estatcidade/ocontexto.htm>> Acesso em 11/08/2005.
- SANTANA E. G. P., SANTANA, W. G. P. A conquista da cidadania: um estudo de caso do projeto “Conquista Criança”. In: **VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Salvador: UFBA, Escola de Administração, NPGA, NEPOL, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., José Geraldo de. (Org.). **Introdução crítica ao direito**. Brasília: EdUnB, 1993.

- \_\_\_\_\_. Casas decentes para o povo: movimentos urbanos e emancipação em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro: Ibmam, 1986.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- \_\_\_\_\_. **As razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SAULE Júnior, Nelson e RODRIGUEZ, Maria Elena. **O direito à moradia**. Internet, s/data. Disponível em <[http://www.gajop.org.br/portugues/mora\\_p.htm#v11](http://www.gajop.org.br/portugues/mora_p.htm#v11)> Acesso em 23/10/2005.
- SCHMIDT, Benício V. A presença do Estado nas grandes cidades. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. **Espaço e Debates**, n. 13. Edição Especial, 1984.
- SCHÜRMAN, Betina. **Problemas urbanos e conflitos sociais**. 1978. 103 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo.
- \_\_\_\_\_. **Sindicalismo e democracia: os casos do Brasil e do Chile**. Brasília: EdUnB, 1998.
- SCHVASBERG, Benny. Habitação e Urbanização Popular: Os recursos do Trabalhador? Apropriação da "fonte de Manon" em Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: EdUnB, 1996.
- SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar. **Estudos Cebrap**, n. 3. São Paulo, 1973.
- \_\_\_\_\_. **Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades, 1990.
- SCOTT, Allen J.; AGNEW, John; SOJA, Edward W. e STORPER, Michael. Cidades-regiões globais. In: **Espaço & Debates**, n. 41, Ano XVII, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2001.
- SECCO, Alexandre e SQUEFF, Larissa. A explosão da periferia. Crime, desemprego e miséria: uma tragédia brasileira em torno das grandes metrópoles. **Revista Veja**, 24/01/2001 (p. 86-93).
- SERRANO, Daniel Portillo. (04/01/2003). **Teoria de Maslow - A hierarquia das necessidades**. <http://www.portaldomarketing.com.br/Artigos/maslow.htm> Acesso em 11/07/2005.

- SILVA, Ademir Alves da. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.
- SILVA, Iranise Alves da. **A crise da moradia: política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande(PB)**. Rio de Janeiro: AGIR; João Pessoa, PB: UFPB, 1987.
- SILVA, Ligia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio - Efeitos da Lei de 1850**. 1. ed. Campinas: Unicamp, 1996.
- SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1974.
- \_\_\_\_\_. Movimentos de bairro. In: **São Paulo: o povo em movimento**. 2. ed., São Paulo: Vozes/Cebrap, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SOUZA, Ângela G. (Org.) **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 1997.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- \_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SPOSATI, Aldaíza. Desejo de São Paulo. **Revista Novos Estudos**, n. 45, jul./1996 (p.183-207).
- \_\_\_\_\_. **Mapa de exclusão/inclusão social de São Paulo – 2000: dinâmica social dos anos 1990**. São Paulo: PUC/SP, 2000. Disponível em <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao> Acesso em 20/02/2006.
- SPOSATI, Aldaíza et alii. **Estudos territoriais de desigualdades sociais nas cidades brasileiras**. Projeto realizado em cooperação entre o [Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP](#), liderado pela Profa. Aldaiza Sposati, pelo [Instituto Polis](#), e pelo [Programa de P&D em Geoprocessamento do INPE](#). Disponível em <http://www.polis.org.br/parceiros/orgaos.html> Acesso em 20/02/2006.
- SVENSSON, Frank. **Visão de mundo – Arquitetura**. Brasília: Alva, 2001.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. **Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas**. São Paulo: FAU/USP. Cadernos de Pesquisa do LAP, n. 18, mar-abr/1997.
- TAVARES, Maria da Conceição. A propósito de um debate sobre socialismo e globalização. In:TAVARES, Maria da Conceição; SADER, Emir e JORGE, Eduardo.(Orgs.) **Globalização e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

TOLOSA, Hamilton C. Política urbana e redistribuição de renda. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu e CAVALCANTI, Marly (Orgs.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

TOURAINE, Alain. **Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina**. São Paulo: Trajetória Cultural; Campinas: Unicamp, 1989.

\_\_\_\_\_. **O que é a democracia**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

**TRIBUNA POPULAR**. Não é possível casa própria com salários miseráveis. Rio de Janeiro, 25/04/46, p.01

\_\_\_\_\_. É uma demagogia a 'Fundação da Casa Popular'. Rio de Janeiro, 01/05/46, p.03.

UGP/Sema – Unidade de Gestão do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. **Cadastro de dados e mapas**. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Estadual do Meio Ambiente, 1999.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca: A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciência e Sociologia**, Rio de Janeiro, vol.15, nº 44, out./2000, p.5-34. ISSN 0102-6909. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=en&nrm=iso)> Acesso 02/10/2005.]

VASCONCELOS, José Romeu e CÂNDIDO Júnior, José Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Brasília: IPEA – TD 410, Abr/1996. (43 p). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/td>. Acesso em 20/02/2006.

VAZ, Lilian Fessler. Do cortiço à favela. In: SAMPAIO, Maria Ruth A. de (Org). **Habitação e a cidade**. 2. ed. São Paulo: FAU-USP, 1998.

WERNA, Edmundo et al. **Pluralismo na habitação**. Coleção Habitare. São Paulo, PoliUSP/Finep Annablume, 2004.

ZAMBONI, Roberto A. **Subsídios para análise dos limites do FGTS enquanto instrumentos para financiar políticas de proteção ao trabalhador e de desenvolvimento urbano**. Brasília, 1994 (mimeo).

## Lista de Siglas

Abecip	Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança
Abicoop	Associação Brasileira dos Inocoops
AI/FGTS	Auditoria Integrada do FGTS
APA	área de proteção ambiental
BACEN ou BC	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BC ou BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CEF	Caixa Econômica Federal
Cepal	Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
CES	Coeficiente de Equiparação Salarial
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CGU	Controladoria Geral da União
Cibrazem	Companhia Brasileira de Armazéns
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos
Cofap	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
Cohab	Companhia de Habitação Popular
Coophab	Programa de Cooperativas Habitacionais
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
Dehap	Departamento de Habitação Popular, da Caixa Econômica

	Federal
DHP/DF	Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal (DHP, Rio de Janeiro)
DL	Decreto-Lei
DOU	Diário Oficial da União
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Finep/GAP	Financiadora de Estudos e Projetos / Grupo de Apoio Técnico
Finsocial	Fundo de Investimento Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNM	Fábrica Nacional de Motores
HBB	Programa Habitar-Brasil/BID
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensão
IAPB	Institutos de Aposentadorias e Pensão dos Bancários
IAPC	Institutos de Aposentadorias e Pensão dos Comerciais
IAPE	Institutos de Aposentadorias e Pensão dos Estivadores
IAPETC	Institutos de Aposentadorias e Pensão Transportes e Cargas
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM	Institutos de Aposentadorias e Pensão dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idacon	Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Construção
IGP-M	Índice Geral de Preços de Mercado
INCC	Índice Nacional da Construção Civil
Inocoop	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
Ipea	Institutos de Pesquisa e Econômica Aplicada
ISSB	Instituto de Serviço Social do Brasil

ITBI	imposto de transmissão de bens imóveis
JB	Jornal do Brasil
JK	Juscelino Kubitschek de Oliveira
Jango	João Belchior Marques Goulart
m <sup>2</sup>	metro quadrado
MAS	Ministério da Ação Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MCidades	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MF	Ministério da Fazenda
MHBES	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano
MP	Medida Provisória
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
Paeg	Plano de Ação Econômica do Governo
PAI-H	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PES/CP	Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes urbanizados
Promorar	Programa de Erradicação da Sub-Habitação
Pronurb	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
Prosanear	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda
Protech	Programa de Apoio a Pesquisa em Tecnologia de Habitação
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUA	Pacto de Unidade e Ação
RC/BNH	Resolução do Conselho do BNH
R-CCFGTS	Resolução do Conselho Curador do FGTS
RD/BNH	Resolução da Diretoria do Conselho do BNH
Sedu/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
Sepurb/MPO	Secretaria de Política Urbana, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
SIAPF	Sistema de Administração de Programas de Fomento, da Caixa Econômica Federal
SNH/MBES	Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Bem-Estar Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDUP	Superintendência de Desenvolvimento Urbano, da Caixa Econômica Federal
SUHAB/GEPAR	Superintendência de Habitação –Gerência do Programa de Arrendamento Residencial, da Caixa Econômica Federal
Sunab	Superintendência Nacional do Abastecimento
Supra	Superintendência de Reforma Agrária
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Texto para Discussão
TR	Taxa Referencial de Juros
UNE	União Nacional de Estudantes
UPC	Unidade Padrão de Capital
Usaid	U.S. Agency for International Development (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional)