

**Livia Capparelli**

**Joel Outtes**

Joel.outtes@ufrgs.br

j.outtes-wanderley@orie.oxon.org

GEST- Grupo de Estudos sobre Sociedade e Território,  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## DO HIGIENISMO NÃO-INTERVENCIONISTA À URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: A POLÍTICA HABITACIONAL DO BRASIL (1850-2004).

### RESUMO

*Este artigo trata da habitação e das políticas habitacionais no Brasil desde um período que vem sendo chamado de higienista, a partir da segunda metade do século XIX, até as experiências relativamente recentes (2004) com urbanização de favela e lotes urbanizados. O texto foi dividido em quatro períodos distintos. De 1900 a 1920, tem-se um período de dominação política das oligarquias rurais, em que se verificou a ausência do estado na área habitacional. De 1921 a 1963, período em que o modelo político vigente é denominado de populismo, este período de apoio às massas inicia, de modo mais amplo, no Brasil, a intervenção*

*estatal no campo habitacional a nível federal pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e pela Fundação da Casa Popular. De 1964 a 1984, período em que os militares estiveram no poder, os esforços para tentar resolver o problema habitacional no país são centralizados pelo Banco Nacional de Habitação. Por fim, de 1985 até 2004, período em que houve uma abertura política e a volta do modelo democrático ao país, observamos uma descentralização das políticas habitacionais e um aumento da participação popular nas decisões.*

**PALAVRAS CHAVE: HABITAÇÃO; POLÍTICAS SOCIAIS; POLÍTICA HABITACIONAL.**

## ABSTRACT

*This article deals with housing and the housing policy in Brazil from the period called as hygienist in the Brazilian literature (from the second half of the 19th century), until recent experiences (2004) in housing such as the upgrading of favelas (shantytowns) as well as the provision of lotes urbanizados (lots with infrastructure). The text was divided in four periods. From 1850 to 1920, there is a period dominated by rural oligarchies, in which there was a lack of state intervention in the housing question. From 1921 to 1963, the political model is known as populism, when state intervention in housing was initiated at the federal level with the*

*Institutos de Aposentadorias e Pensões (Institutes of Retirement and Pensions) and the Fundação da Casa Popular (Social Housing Foundation). From 1964 to 1984, period in which the military were in power, funding for housing was centralized at the Banco Nacional de Habitação (National Housing Bank). In the following period, 1985 to 2004, with the political opening of the country and its return to a democratic regime, the housing policy became decentralized in the municipalities and there was a growth of popular participation in housing decisions.*

**KEYWORDS: HOUSING, SOCIAL POLICY, HOUSING POLICY.**

## INTRODUÇÃO.

A falta de habitação é um problema que atinge vários países no mundo e principalmente os de economia emergente. Com a revolução industrial, as cidades receberam grandes contingentes populacionais, sendo que estas não tinham estrutura para receber tantas pessoas em tão curto espaço de tempo. O caso brasileiro foi diferente, devido a uma industrialização tardia. No final do século 19 e início do século 20, o Brasil era predominante rural. Em 1900, o país contava com 17.318.556 habitantes (IBGE, censo de 1900). O Distrito Federal onde estava a então capital, Rio de Janeiro, contava com 691.565 habitantes (IBGE, Censo por cidades, 1900). A situação habitacional já era precária. Na capital, em 1890, estavam vivendo em 1.449 habitações coletivas – provavelmente cortiços - cerca de 18.338 famílias, ou seja um quarto das 71.807 famílias recenseadas

(FINEP, 1985, p. 31). No ano de 1917 cerca de 10% da população brasileira vivia em cidades, já em 1930, período em que a industrialização se consolidou, 30% dos 37.625.436 habitantes de então viviam em áreas urbanas (FINEP, 1985, pp. 37-45; IBGE, Censo de 1930). As migrações internas e as levas de imigrantes vindos da Europa tornaram-se mais freqüentes e as cidades incharam. A falta de habitação para os que chegavam se tornou um problema ainda maior do que o diagnosticado no início do século.

Soluções para o problema habitacional eram demandadas tanto pelos técnicos higienistas quanto pela população que vivia em condições cada vez mais precárias. O Estado nem sempre esteve presente na tentativa de solucionar este problema. No entanto, ao longo do século 20, várias ações governamentais foram empreendidas na tentativa de suprir a falta de moradias dignas, sendo

que algumas tiveram maior impacto que outras. O que significa, hoje, a política higienista? De que forma o governo populista de Getúlio Vargas, que se apoiou nos setores trabalhistas e nas camadas populares, tratou desses problemas? O que diferencia uma solução defendida pelos militares, como o Banco Nacional da Habitação – BNH – e as soluções locais encontradas atualmente no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Recife ou Porto Alegre? Os fatores que influenciaram estas políticas estão no campo habitacional ou devemos procurá-los fora dele?

É possível uma periodização dessa história das políticas? Existe, num determinado período, traços que são constantes e outros específicos? Quais são eles, como se relacionam com os outros? Por exemplo, um estudo no Brasil pode depender da verticalidade ou não das decisões, da centralização dessas políticas que passam a existir para todo o território, das formas de financiamento, das

tipologias adotadas, da participação ou não dos futuros moradores na produção das habitações, da política do solo urbano, da especulação imobiliária, do entendimento de que classes sociais foram beneficiadas, etc.?

Para isso, dividimos a história dessa políticas em quatro períodos distintos. De 1900 a 1920, período de dominação política das oligarquias rurais, em que se verificou a ausência do estado na área habitacional. De 1921 a 1963, período em que o modelo político vigente é denominado de populismo e tem em Vargas sua principal figura (apesar de sua morte em 1954). Este período de apoio às massas inicia, de modo mais amplo, no Brasil, a intervenção estatal no campo habitacional pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e pela Fundação da Casa Popular. De 1964 a 1984, período em que os militares estiveram no poder, os esforços para tentar resolver o problema habitacional no país são centralizados pelo Banco Nacional de Habitação. Por fim, de 1985 até 2004 (temporalidade abrangida por este artigo), período em que houve uma abertura política e a volta do modelo democrático ao país, observamos uma descentralização das políticas habitacionais e um aumento da participação popular nas decisões<sup>1</sup>.

## 1. 1900-1920: HIGIENISMO E HABITAÇÃO.

No início do século XX, o Brasil era um país de economia predominantemente agrícola e a maioria da população vivia no campo. A estimativa populacional para o ano de 1912,

<sup>1</sup> A periodização feita levou em conta os modelos políticos que estavam vigentes na maior parte do período em questão. Por isso quando falamos do período de 1921 a 1963 deve-se salientar que os três últimos anos não são caracterizados pelo populismo. Já no período de 1964 a 1984 levamos em conta o início da abertura política do país e não o ano de 1986 quando o BNH foi extinto

segundo dados do IBGE, foi de cerca de 25 milhões de habitantes (Censo de 1912). Nesta época, o país era dominado pelas oligarquias rurais e a economia baseada no modelo agro-exportador com o café como seu principal produto. De 1889 a 1929 o Brasil vinha sendo governado pelo partido Republicano que servia aos interesses de fazendeiros e pecuaristas. O partido escolhia seus representantes principalmente no estado de São Paulo, na época principal produtor de café. Com o tempo, os demais estados, descontentes com esta hegemonia política, uniram-se e conseguiram colocar no poder o mineiro Afonso Pena. Tem início então o que foi denominado de Política do Café com Leite, quando São Paulo e Minas Gerais se alternavam no poder (DONGHI, 1994:359-66).

As cidades ainda não funcionavam como um pólo atrativo migratório para os deslocamentos internos. Havia duas cidades em 1912 que se destacavam pelo seu contingente populacional: o Distrito Federal, com 975.818 habitantes e São Paulo, com 400.000 habitantes. Podemos salientar ainda outras duas cidades de menor importância: Recife com 216.484 habitantes e Porto Alegre com 150.343 habitantes (IBGE, Censo de 1910). Muitos desses cidadãos eram imigrantes que chegaram ao país na virada do século<sup>2</sup>.

Segundo dados do IBGE, entraram no Brasil, entre 1908 e 1912, cerca de 585 mil estrangeiros (IBGE, Movimento migratório no Brasil, 1908-1910), sendo que merece destaque os migrantes italianos, espanhóis e portugueses, que representavam cerca de 74% do total.

Os núcleos urbanos modernizavam-se baseados no ideário europeu, com planos urbanísticos

<sup>2</sup> A exceção seja talvez a cidade do Recife pois segundo dados do IBGE no ano de 1910 o porto de Recife recebeu somente 715 estrangeiros, enquanto que os portos de Santos, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul receberam respectivamente 41.191, 37.393 e 1.473 imigrantes (IBGE, Movimento migratório no Brasil – Nacionalidade e portos, 1910).

de idéias haussmanianas. Ao analisarmos estes planos, ainda fica evidente a influência do movimento higienista que queria combater as habitações ditas insalubres para evitar as epidemias que vinham assolando as cidades (OUTTES, 1999). Dentro da ótica higienista, a casa isolada no lote, bem iluminada e arejada, se torna o modelo de casa ideal, principalmente para os trabalhadores que quase sempre viviam amontoados em cortiços mal ventilados e sem as mínimas condições de higiene (BONDUKI, 1999:149; BACKHEUSER, 1906:XX). A Igreja acabou apoiando esta tipologia, pois, segundo ela, os cortiços incentivavam a promiscuidade e desestruturavam a família (BONDUKI, 1999:85). Dentro destes princípios, em 1902, o engenheiro Pereira Passos, então prefeito do Rio de Janeiro, dá continuidade ao Plano de Melhoramentos do Rio de Janeiro, formulado em 1875 para atenuar a crise sanitária (REZENDE, 1999:39). Foi proposta a abertura de avenidas e para isso a demolição dos cortiços nas áreas centrais e o desmonte do Morro do Senado. Contudo, o plano ainda não tratava de forma efetiva do problema crescente da falta de habitação. O governo reconhecia o problema sob a ótica dos higienistas, encarando-o como um problema de saúde pública, mas pouco ou nada fazia para solucioná-lo (REZENDE, 1999:39-50).

A primeira iniciativa do governo, no sentido de amenizar o problema, foi através do decreto nº 1.042 de 1905 que autorizava o prefeito a utilizar sobras de terrenos resultantes das aberturas de avenidas para a construção de vilas operárias. Deste resultaram três vilas, situadas na avenida Salvador de Sá e na rua São Leopoldo, com um total de 120 unidades habitacionais, para aluguel, de dois pavimentos independentes (FINEP, 1985:40).

Mesmo com esta iniciativa, o governo não entendia como seu o papel de prover habitações

higiênicas e dignas para os trabalhadores. No seu entender, este era o papel dos industriários (BLAY, 1980:154). As autoridades então fizeram estudos, criaram normas construtivas e diretrizes para as vilas proletárias (BACKHEUSER, 1906:XX; FINEP, 1985:33; VARON, 1987:137-50). O governo deu também incentivos fiscais às empresas que quisessem investir neste tipo de empreendimento (CARPINTERO, 1997:62). Um exemplo foi o estado de Pernambuco que, pela Lei nº 1330 de 1916, concede isenção de impostos aos prédios que fossem construídos ou reconstruídos, no município de Recife, para casas populares com requisitos de higiene (FINEP, 1985:40). Esta estratégia era também um meio de controle do trabalhador que se via preso às vontades do patrão (baixos salários, longas jornadas de trabalho, etc.) pois se perdesse o emprego perderia igualmente a moradia. Por outro lado, muitos empresários descobriram que habitação podia ser um meio de aumentar a produtividade a qualidade do trabalho, e de controlar os movimentos políticos (BLAY, 1980:143; CARPINTERO, 1997:64; BONDUKI, 1999:47).

Com a I Guerra Mundial, muitos europeus fugindo das condições do pós-guerra migraram para o Brasil. Foi a segunda grande onda migratória que o país recebeu, sendo a primeira na virada do século 19 para o 20. Estes povos terão posteriormente, ao longo dos anos 20, forte influência do ideário anarquista e socialista, principalmente no meio operário (FINEP, 1985:41). Mais tarde, essa classe trabalhadora, parcialmente organizada, vai ser alvo dos interesses populistas.

A insatisfação em relação à política vigente aumentou ao longo dos anos 20 entre trabalhadores que viviam em péssimas condições de trabalho e moradia bem como em relação aos estados que tinham sido excluídos da Política do Café com Leite. A insatisfação resulta na Revolução de 30.

## **2. 1920 – 1963: O populismo e a política habitacional.**

Getúlio Vargas, que contava com o apoio da Guarda Nacional, toma o poder em 1930. Dois anos depois instaura um poder autoritário de base populista suprimindo todas as formas de oposição. De 30 a 37 os opositores de Vargas se organizaram, muitos tendendo para o lado do comunismo, pressionam o governo por eleições. Em 1937, Getúlio instaura um governo autoritário e centralista - o Estado Novo - sempre contrariando os interesses das oligarquias. Pela primeira vez na história brasileira, um governante instituiu uma política de apoio às massas trabalhadoras, regulamentando o regime de trabalho. Esse regulamento concedeu a jornada máxima de trabalho, o salário mínimo e apoiou a criação dos sindicatos. Desta maneira, Vargas conseguiu o apoio político de um contingente populacional muito grande, formado por trabalhadores que sempre estiveram à margem das discussões políticas (DONGHI, 1994:417-22). É neste contexto que são criados, em 1933, os Institutos de Aposentadorias e Pensões.

### **2.1 Os Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Lei do Inquilinato.**

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) tornaram-se produtores de moradia social em um período em que a arquitetura moderna tinha começado a fincar suas raízes no Brasil. Por meio de arquitetos que estudaram na Europa, por meio das publicações internacionais que chegavam regularmente nas mãos dos técnicos, ou mesmo pelos ensinamentos deixados por Le Corbusier em suas visitas ao país, este estilo arquitetônico acabou ganhando força nacionalmente (SEGAWA, 2002:44-102). Trata-se de um período em que a conjuntura política encarnada por Getúlio Vargas

favorecia a adoção de um estilo que pressupunha um estado forte (BONDUKI, 1999, p. 136) impondo suas novas tipologias e suas novas formas de entender o morar. O movimento moderno, e podemos citar as construções realizadas na França ou na Alemanha, amparava a produção estatal da moradia, como forma de promover o bem estar das populações trabalhadoras e por outro lado dando amparo político ao governo na área social.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões tem como seus antepassados as CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas em 1923 a partir da Lei Eloy Chaves, que regulamentava a distribuição de aposentadorias e pensões de empresas públicas (VARON, 1987:222; FINEP, 1985:41). A contribuição não era compulsória e cada empresa podia ter sua Caixa. A primeira categoria a ser contemplada, foi a dos ferroviários, dos quais dependia o escoamento de toda a produção agrícola nacional. As CAPs proviam ainda assistência médica e auxílio funeral aos seus associados. A participação do Estado nas Caixas de Aposentadoria e Pensões era apenas como órgão regulador (FARAH, 1983:22). Em 1930, além de prestar serviços médicos e auxílio funeral, as CAPs ficam autorizadas a aplicar parte de seus recursos na produção de habitação para seus associados (FARAH, 1983:28). No entanto é importante salientar que os trabalhadores não identificavam a falta de habitações como sendo um problema a ser resolvido pelo Estado e, portanto não era uma demanda ativa das categorias. O Estado antecipou esta ação procurando legitimar o estado do bem-estar social que caracteriza esta época (FARAH, 1983:38). No ano de 1933, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, sendo que muitas caixas foram substituídas por estes órgãos (FINEP, 1985:45). Desde sua criação, os Institutos adotaram os mesmos mecanismos de funcionamento das CAPs, inclusive na área da habitação.

Por este mecanismo, o Governo, através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, regulamentou e centralizou os recursos destinados à previdência (VARON, 1987:223). Os Institutos foram divididos por categorias, assim surgindo o IAPB dos Bancários, o IAPI dos Industriários, o IAPC dos Comerciais, entre outros<sup>3</sup>. A contribuição passou a ser compulsória criando uma grande reserva de capital que os Institutos tinham que aplicar de forma rentável (BONDUKI, 1999:102).

Em 1930, pelo decreto 19.469, as Caixas ficaram autorizadas a aplicar seus recursos na área da habitação para seus associados. Mas é somente em 1937, amparados pelo decreto 1.749, que realmente começam os investimentos nesta área. Esta nova resolução permitiu a criação das carteiras prediais e definiu em linhas gerais como cada Instituto faria seus investimentos. Além disso, o referido decreto permitiu que fossem utilizadas até 50% das suas receitas nesta modalidade, baixou as taxas de juros e duplicou o prazo de pagamento do empréstimo. Este passou de 10 anos para 20 anos. Com estas medidas, as camadas mais baixas da população começaram a ser beneficiadas (BONDUKI, 1999:103-04).

Cada Instituto criou suas próprias regras de financiamento para habitação, mas ao longo do tempo o modelo criado pelo Instituto dos Industriários (IAPI) foi adotado pela maioria. O IAPI funcionava com três planos: o plano A, que consistia na locação ou venda de unidades habitacionais construídas ou adquiridas pelos Institutos para a moradia aos associados; o plano B, que concedia empréstimos aos associados para construção em terreno próprio ou aquisição de casa própria; e o plano C, que concedia empréstimos a qualquer pessoa física ou jurídica. Sendo os planos A e B pouco rentáveis, visto que

<sup>3</sup> Durante algum tempo as Caixas e os Institutos coexistiram.

as prestações eram pagas ao longo de muitos anos, o plano C se torna necessário para aumentar rapidamente a rentabilidade dos fundos (VARON, 1987:233-34; FARAH, 1983:48).

Os Institutos construíam em áreas grandes que permitiam o assentamento de um número significativo de famílias. Para a época, construir um conjunto para 2000 pessoas era algo inimaginável. Os governos estavam acostumados a abrigar até cerca de 200 famílias de cada vez e, para os arquitetos contratados pelos Institutos, construir conjuntos para até dez vezes mais famílias foi um desafio. Realengo foi a primeira obra de grande porte construída pelo IAPI, foi projetada e construída para abrigar mais de 2000 unidades. Eram números que chamavam a atenção pela sua magnitude e pelo seu ineditismo (BONDUKI, 1999:136).

Outra novidade foi o barateamento das construções por meio de teorias e técnicas do modernismo, como a produção em série, a padronização dos conjuntos e a verticalização (SEGAWA, 2002:115-16). Este último item é inovador em um contexto em que ainda se considera a casa higienista, isolada no lote, como modelo ideal de habitação para o trabalhador (BONDUKI, 1999:136). Podemos salientar o conjunto residencial do Realengo no Rio de Janeiro, projetado pelo arquiteto Carlos Frederico Ferreira, nas décadas de 30 e 40, com 2.344 unidades. Este conjunto foi o campo de testes do IAPI. Ali se desenvolveu um conjunto com várias tipologias como casas isoladas e geminadas e blocos de apartamentos. Foram ainda inseridas novas tecnologias, como uma máquina de fazer blocos de concreto de 3,0 X 2,0m importada dos Estados Unidos (BONDUKI, 1999:156).

Os IAPs fazem avançar o ideal de que a habitação popular não deve ser pensada isoladamente e sim dentro da cidade como um todo. É nesta

época que se inicia a associação da habitação popular com o urbanismo. As conexões com a cidade, as redes de infraestrutura, esgotos, água, eletricidade, tudo deve ser pensado de uma maneira global, permitindo uma diminuição de gastos, o que não acontecia no caso da expansão horizontal.

Outra novidade introduzida pelos arquitetos do movimento moderno foi a preocupação com os espaços internos e a sua funcionalidade. Deste ponto de vista, tudo dentro de uma unidade habitacional deve ser projetado e pensado cuidadosamente. Os móveis e os utensílios devem ser adequados às novas dimensões utilizadas assim como os equipamentos de uso comum dos usuários. Dentro desta ótica, o IAPI começou não só a projetar os espaços internos em planta, mas igualmente o tipo de mobiliário que deveria ocupar aqueles espaços. Armários embutidos começaram a aparecer, além dos Institutos muitas vezes fornecerem todo o mobiliário e utensílios necessários. Os Institutos argumentavam que de nada adiantava uma casa funcional, arejada e higiênica se os futuros moradores não teriam condições de adquirir móveis adequados para o novo espaço. Além disso, argumentavam que se comprassem em grande quantidade o preço final unitário teria sensível redução (VARON, 1987:256-57).

Muitas atividades antes realizadas em casa podem, agora, ser realizadas nos espaços projetados de uso comum. Surgem então conjuntos com creches, parques, quadras poliesportivas, lavanderias, banheiros públicos, correios, comércio etc. Um dos conjuntos mais completos neste sentido é o Conjunto Residencial Passo d'Areia em Porto Alegre. Este conjunto foi projetado pelo Engenheiro Marcos Kruter com 2.496 unidades nas décadas de 40 e 50, comportando várias tipologias, desde a casa

isolada até os blocos de apartamentos. Seu arruamento respeitou rigorosamente as curvas de nível. No projeto ainda fica evidente a influência das cidades jardim com seus amplos espaços verdes e seus vários equipamentos (BONDUKI, 1999:172; SEGAWA, 2002:121).

Outro exemplo de conjunto baseado neste ideário é a Cidade-jardim dos Comerciantes de Recife de autoria do engenheiro Ullysses Hellmeister. O projeto é composto de 484 residências dispostas horizontalmente no terreno sem configurar a casa individual no lote. As unidades são sobrepostas e geminadas de 4 em 4, de modo a formar um pátio entre elas. Elas estão dispostas sobre um amplo espaço coletivo. O acesso as unidades é feito por caminhos de pedestres. Encontramos ainda uma gama diversificada de equipamentos como escolas, praça, centro de assistência médica, etc (BONDUKI, 1999:173-74).

É dentro destas novas tendências que os Institutos criaram departamentos de engenharia e arquitetura especializados na pesquisa e desenvolvimento de melhorias construtivas. Estes são provavelmente os primeiros departamentos públicos a se preocuparem com este aspecto da provisão habitacional. O Instituto que mais se destacou neste campo, foi o IAPI, Instituto dos Industriários. Durante a presidência dos engenheiros Plínio Castanhede e Pedro Alim, a principal tipologia adotada foi o bloco laminar de quatro andares, que pela verticalização permitia uma sensível redução dos custos e do tempo de execução, além da possibilidade de padronizar a maioria das peças (BONDUKI, 1999:157). Outra vantagem da verticalização foi a possibilidade de abrigar cinco vezes mais pessoas do que se fosse utilizada a tipologia de casas isoladas no lote. O conjunto residencial da Mooca, do arquiteto Antunes Ribeiro, construído pelo IAPI na década de 40, representa bem esse ideal. O conjunto possui 576 unidades distribuídas em blocos laminares

de 4 ou 5 pavimentos (BONDUKI, 1999:187). No entanto isto não quer dizer que toda a produção dos IAPs, foi dentro dos preceitos modernistas. Suas primeiras construções tinham sido casas isoladas no lote, com ruas estreitas configurando um tecido urbano até então tradicional dentro do modelo de cidade da época. Exemplos desta configuração são os conjuntos de Osasco, construído pelo IAPI, e o de Santos, construído pelo IAPB (BONDUKI, 1999:176). A tarefa de construir para os associados foi encarada com muita seriedade pelos Institutos. Como a modalidade mais popular de obtenção de moradia era o plano A (aluguel), os IAPs estavam, na verdade, investindo na obtenção de um patrimônio (FARAH, 1983:61). Por isso, a qualidade dos conjuntos, tanto de projeto como de materiais, era levada muito a sério pelos técnicos. O objetivo não era contemplar o usuário, mas, sim construir algo duradouro que justificasse os investimentos neles feitos (BONDUKI, 1999:158).

Existem fatores que nortearam a opção dos institutos de construir conjuntos habitacionais em vez de financiar a compra de casas unifamiliares espalhadas pela cidade. Segundo Farah, o primeiro fator consiste na “manipulação” política que a concentração de várias unidades habitacionais propiciava, pois podiam atrelar eventos que seriam destacados pelo poder público como a inauguração destes com a presença de algum político. O segundo fator seria a possibilidade de controle do espaço da reprodução da força de trabalho pelo Estado. Este controle era feito tanto pela construção de moradias como pela definição dos espaços de lazer e educação (FARAH, 1983:53-56).

No início, a produção dos IAPs, e principalmente nos anos 30, foi pouco expressiva. Até 1937, exclusivamente, foram construídos e adquiridos 118 imóveis destinados à habitação para os associados (FINEP, 1985:46). Dois motivos principais explicam este fato. O primeiro diz

respeito ao engajamento do associado na demanda por habitação. No início, ele queria soluções mais imediatas principalmente na área de atendimento médico (VARON, 1987:227). O segundo diz respeito ao fato de que até 1937, o estatuto dos Institutos não facilitava o empréstimo ao associado e não permitia a criação de carteiras prediais. Mas em 1942, com a Lei do Inquilinato, a crise habitacional chega a níveis alarmantes e aumentam as demandas por soluções.

Em 1942, A Lei do Inquilinato foi instituída por Vargas pelo decreto 4.598. Esta lei regulamentava as relações entre inquilinos e proprietários pela primeira vez no Brasil (BONDUKI, 1999:213). Ela também congelou os aluguéis que, com a alta inflação, se desvalorizaram rapidamente. Esta iniciativa de parte do governo criou uma onda de despejos e a diminuição dos investimentos na produção rentista. Foi uma estratégia para redirecionar os investimentos para o parque industrial nacional que dava seus primeiros passos (BONDUKI, 1999:241-45). Com isso, muitas famílias ficaram desabrigadas e tiveram de ir morar na periferia, morros ou em loteamentos clandestinos com carência de infraestrutura.

O governo reconhece pela primeira vez este tipo de assentamento informal como meio de obter uma moradia a custos muito baixos. Além disso, Vargas difunde em seus discursos “o sonho da casa própria”, mesmo que estas sejam adquiridas a duras penas. Mas os Institutos têm uma forma própria de pensar esse sonho. Eles têm como seu principal investimento o plano A destinado ao aluguel. Mas deve-se lembrar que para os IAPs, a construção de moradias era um objetivo secundário e os imóveis eram considerados como um investimento patrimonial. O “sonho da casa própria” era uma maneira de se atender aos desejos empresariais de redução do custo da reprodução da força de trabalho, visto que o



aluguel consumia parte significativa dos salários dos trabalhadores (BONDUKI, 1999:307).

A carência de habitações fez com que o problema fosse encarado de frente pelas massas de trabalhadores que começaram a fazer fortes demandas de investimentos na área, agora delegando o papel de provedor de habitação para o Estado. Nesse sentido, os Institutos de Aposentadorias e Pensões começam a investir cada vez mais na aquisição de prédios e na construção de conjuntos habitacionais para seus associados. Até 1950, somente o IAPI tinha construído 31.587 unidades habitacionais, sendo que sua maior produção se situou entre os anos de 46 e 50 (FINEP, 1985:46).

As obras eram feitas através de concorrência pública ou empreendidas pelos próprios institutos que tinham seu próprio corpo técnico. Isto de alguma forma era um jeito de injetar capital na indústria da construção civil. Desta maneira, o governo incentivava indiretamente uma parte do parque industrial brasileiro.

De uma maneira geral a seleção dos futuros mutuários era feita dentro de alguns critérios: dava-se prioridade para o associado que tivesse maior número de filhos; fosse mais idoso; pertencesse há mais tempo ao instituto; e tivesse pior condição de moradia. Os interessados ainda deveriam estar quites com o Instituto; ter pago um número x de contribuições que variavam conforme o Instituto; ter até 55 anos; e não ser proprietário de imóvel (VARON, 1987:252-53).

No entanto, conseguir uma casa pelos Institutos era um caminho cheio de obstáculos. Havia grande procura e os Institutos, apesar de sua expressiva produção, não conseguia atender a demanda. Se tomarmos como exemplo o plano A, veremos que os aluguéis eram competitivos com os cobrados em inúmeros cortiços pelas cidades. Os baixos aluguéis não eram consequência somente do

caráter social apresentado pelos Institutos, mas também um reflexo da lei de congelamento dos aluguéis. Por outro lado, o mutuário dos IAPs tinha a vantagem de não sofrer abusos existentes no mercado rentista, como a expulsão, cobranças indevidas ou requisição de imóvel para uso do proprietário, visto que os Institutos eram fiscalizados pelo governo e respeitavam a legislação existente. Para contornar as longas filas de espera, muitos associados recorriam ao modo de apadrinhamento, em que por meio de contatos com funcionários de alto escalão dentro dos Institutos, podiam pedir agilidade na análise de seu processo, muitas vezes passando na frente de outros associados (VARON, 1987:249).

O período de maior produção habitacional dos Institutos foi de 1946 a 1950 quando foram construídos 72 conjuntos que totalizavam 19.670 unidades habitacionais (FARAH, 1983:74-75). O período anterior, de 1937 a 1945 totalizou 39 conjuntos, destes 6 foram adquiridos prontos, com 6.626 unidades habitacionais (FARAH, 1983:67-68). De 1951 a 1964 a produção habitacional foi decaindo e neste período foram construídos 121 conjuntos com cerca de 11.429 unidades (FARAH, 1983:102-03).

A queda na produção habitacional dos IAPs, a partir dos anos 50, deve-se a vários fatores. Dentre eles podemos salientar a Lei do Inquilinato que congelou os aluguéis durante vários anos. Como a maioria dos conjuntos produzidos eram destinados ao aluguel, os Institutos começaram rapidamente a não ter mais retorno dos seus investimentos. E como estes deveriam aplicar o capital previdenciário de forma rentável esta modalidade, plano A, foi paulatinamente sendo deixado de lado. Alguns valores recebidos pelos Institutos se tornaram tão irrisórios que não cobriam nem os custos de manutenção dos conjuntos (FARAH, 1983, p. 92). Outro fator a ser

salientado foi a crise no setor previdenciário que o deixou quase que em situação de déficit. Este fator afetou não somente o plano A como também o plano B. Um terceiro fator a ser considerado foi as altas taxas inflacionárias. Isto prejudicou tanto os planos A como B. O plano B consistia em empréstimos com prestações fixas que rapidamente se tornavam irrisórias para os mutuários deixando os Institutos sem retorno do capital investido (FARAH, 1983:93).

Deve-se salientar, no entanto, que os Institutos de Aposentadorias e Pensões não foram uma iniciativa estatal direta no sentido de solucionar o problema habitacional brasileiro. Esta afirmação está baseada no fato de que as moradias construídas pelos Institutos não tinham financiamento direto do governo – o financiamento era feito com a contribuição dos previdenciários - e também não era produzida pelo governo nos seus aspectos técnicos e de projeto. O que achamos que caracteriza esta produção como de estatal foi o apoio do governo federal no sentido de criar leis que permitissem que parte dos recursos fossem destinados à construção de habitações para seus mutuários e na ênfase que Vargas dava à questão habitacional por meio dos IAPs como meio de solucionar o problema.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões investiam em habitação somente para seus associados ou para pessoas jurídicas ou físicas que possuíssem um grande capital para investir. Esta política excluía muitos trabalhadores que não eram associados aos Institutos e, principalmente, excluía grande parte da população carente sem emprego fixo. Mas vale lembrar que o objetivo principal dos Institutos nunca foi a provisão de habitações e sim a distribuição de aposentadorias e pensões. Dentro desta ótica a produção habitacional dos IAPs foi muito significativa e de qualidade.

## 2.2 Fundação da Casa Popular.

Com o fim da II Guerra Mundial, Vargas é pressionado pelos seus opositores para realizar eleições presidenciais. O exército, apoiado pelo embaixador americano, com medo de que esta eleição não fosse imparcial, afasta Vargas do poder e delega-o ao presidente da suprema corte. Assim, o Marechal Dutra é eleito em 1946 com o apoio dos ruralistas que voltam a ter grande influência na política (DONGHI, 1994:468). O governo Dutra resolve encarar o problema habitacional de forma mais abrangente e cria a Fundação da Casa Popular. A FCP, como era denominada, foi criada em 1946 pelo Decreto nº 9.218, com o objetivo de sanar a crise habitacional brasileira (FINEP, 1985:64).

Seu projeto inicial previa a centralização de todos os recursos dos Institutos em um único órgão de alcance nacional. Foi o primeiro órgão de âmbito federal a tentar solucionar o problema, até então tratado apenas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que não cobriam grande parcela da população. Os objetivos iniciais do novo órgão criado eram ambiciosos: solucionar o problema habitacional não somente com a construção de unidades, mas levando em conta toda a rede de infraestrutura que se tornara altamente deficiente com o inchamento das cidades durante o período de industrialização.

Grandes contingentes populacionais vinham à procura de melhores condições de trabalho, expulsos do campo pela crescente mecanização rural. Viviam na área rural em condições precárias, como meeiros, sem condições de subsistir com o que produziam. Outros migrantes vinham de centros urbanos mais pobres, procurando cidades onde a industrialização tinha começado mais cedo. Nem sempre, porém, esses polos industriais conseguiam absorver todo este contingente populacional.

Os objetivos iniciais da Fundação da Casa Popular eram mais abrangentes que os dos IAPs. Segundo Azevedo, além de financiar habitações para a população de baixa renda, estavam, entre seus objetivos, financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras (...) (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:21). Também era sua atribuição:

*“financiar as indústrias de material de construção, quando, por deficiência do produto no mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito (...), proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem o barateamento da construção (...); financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residências de tipo popular destinadas a venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro (...); e finalmente estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão-de-obra das principais regiões do país (...)”* (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:21).

Esse decreto trata ainda da habitação em meio rural (FINEP, 1985:65). Como se pode verificar, são objetivos muito abrangentes para um órgão recém-criado e com dificuldades de perceber os recursos a ele destinados.

Dentro destes objetivos é interessante salientar que os fundos estavam destinados principalmente para o financiamento de habitações populares que seriam adquiridas em pequenas prestações pelos mutuários. A Fundação, desde sua criação, tinha opositores de peso. Dentre eles os Institutos

de Aposentadorias e Pensões e seus associados foram os que mais fizeram pressões para que o órgão não fosse criado. Como a FCP iria absorver os recursos dos IAPs, estes temiam ficar sem força política uma vez seus recursos diminuídos. Outro argumento levantado era que iria-se modificar um sistema que já estava consolidado e que já tinha adquirido maturidade na produção de habitação. Já os associados, temiam uma distribuição mais uniforme de suas contribuições, e visto que estas variavam de acordo com os salários recebidos e de acordo com a categoria, muitos alegavam ser injusto ter que dividir sua parte do bolo. Outro forte opositor foi a indústria da construção civil. A meta inicial da FCP era a construção de 100 mil unidades habitacionais e os industriários temiam uma falta de materiais no mercado nacional. Eles tiveram o apoio das incorporadoras que se consolidaram durante a década de 40 utilizando fundos dos Institutos principalmente pelo plano C. Este setor temia que com a redistribuição dos recursos, os financiamentos para a construção por incorporadora de empreendimentos de classe média e alta fossem suspensos (BONDUKI, 1999:118-19).

Com tantos opositores, o projeto inicial foi minado e a captação de recursos, prejudicada. Para tentar adquirir capital, a FCP instituiu um imposto sobre vendas de imóveis de 1% do valor além de uma taxa de transferência. Este imposto deveria ser cobrado pelos estados e repassado para a FCP. Na prática isto nunca ocorreu. Os estados não queriam arcar com o compromisso de cobrar uma taxa que seria repassada inteiramente para um órgão federal. Assim muitos estados sonegaram o imposto ou simplesmente fizeram vista grossa para a sua cobrança (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:23). Os governos estaduais queriam resolver o problema habitacional dentro de uma esfera menor. Para isso muitos estados acabaram criando



seus próprios órgãos estaduais e municipais com a incumbência de solucionar o problema da falta de moradia. Um exemplo é o estado de São Paulo, que em 1949 fechou o escritório regional da FCP e criou a Caixa Estadual de Casas para o Povo. Outros estados e municípios seguiram o exemplo como a cidade de Porto Alegre que criou a Superintendência de Habitação em 1950, o estado de Pernambuco que criou o Serviço Social Contra o Mocambo em 1945 e o Rio de Janeiro (Distrito Federal) que criou o Departamento de Habitação Popular em 1947 (BONDUKI, 1999:122; D'AVILA, 2000:30; SIQUEIRA & FONTES, 1983:60). O Departamento de Habitação Popular do Rio de Janeiro, sob a direção da Engenheira Carmem Portinho, criou algumas das obras mais importantes nesta área como o Conjunto Residencial de Pedregulho e o Conjunto Residencial da Gávea, ambos do arquiteto Affonso Eduardo Reidy. Pedregulho é um conjunto projetado com 328 unidades habitacionais construído entre as décadas de 40 e 50. No projeto veem-se nitidamente as influências do movimento moderno e principalmente de Le Corbusier, com seus pilotis, seu terraço jardim e seu pavimento de serviços remetendo à Unidade de Marselha. O Conjunto Residencial da Gávea, com 328 unidades, foi formulado dentro dos mesmos princípios que o Conjunto de Pedregulho. Salienta-se em ambos a importância dada aos equipamentos coletivos. No Conjunto Residencial de Pedregulho, por exemplo, a escola foi finalizada antes mesmo das unidades habitacionais (BONDUKI, 1999:139-41). O Serviço Social Contra o Mocambo de Recife tinha uma política de remoção dos mocambos e de construção de novas unidades. Para cada unidade removida seria construído uma nova. Na prática isto não ocorreu no mesmo ritmo e muitas famílias ficaram desabrigadas sendo obrigadas a se deslocarem para a periferia da cidade. O

serviço se extinguiu em 1965 com a criação das Companhias Habitacionais (COHABs) dentro da política do BNH. Depois de quatro décadas de funcionamento a entidade construiu apenas 13.000 moradias sendo que muitas acabaram não sendo destinadas a famílias pobres visto a costumeira prática do clientelismo (SOUSA, 2003:104-06; SIQUEIRA & FONTES, 1983, pp:76-80).

A falta de recursos foi um fator determinante para o fracasso da FCP. Com a inadimplência de vários estados e a resistência a repassar os recursos referentes ao imposto cobrado sobre transações imobiliárias, a Fundação ficou dependente de recursos orçamentários da União, disputados por vários outros órgãos federais. Suas realizações acabaram se restringindo à construção de alguns poucos conjuntos habitacionais. Até 1960, o órgão construiu 143 conjuntos habitacionais no Brasil, sendo um total de 16.964 casas. A região Sudeste foi a maior beneficiada, sozinha recebeu 70% das casas construídas, em segundo lugar está a região nordeste, com 14% das habitações, em terceiro a região centro-oeste com 11% das habitações e em quarto a região sul, com apenas 5% das construções. É interessante salientar que, durante este período, a região norte não teve nenhum investimento para a construção de casas populares (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:34).

Era de se esperar que a construção destas se concentrasse nas áreas de maior urbanização, mas isto acabou não ocorrendo. Em uma época de grande crise habitacional, os projetos habitacionais davam grandes dividendos políticos (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:33). Por isto, a FCP preferiu investir em vários municípios ao invés de concentrar a mesma soma de recursos em uma única cidade. Até 1960, 45% das unidades construídas eram em cidades de menos de 100 mil habitantes (BONDUKI, 1999:124-25). Cidades como São Paulo, Porto Alegre e Salvador não

receberam nenhum investimento da FCP para a construção de casas populares. Quem mais recebeu investimentos foi o Rio de Janeiro por ter sido a capital federal até 1960 (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:37).

Devido aos poucos recursos e à baixa produção de habitações, conseguir uma casa financiada pela FCP era muito difícil. Como tinha acontecido com os Institutos, ter um contato privilegiado facilitava em muito a aquisição da casa (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:29). Os critérios de prioridade também deixavam muita margem para este tipo de ação por parte dos interessados. Para ser inscrito no programa, o candidato devia comprovar cidadania brasileira ou residência no país por 10 anos ou mais, ser de família numerosa e renda inferior a 12,8 salários mínimos. Estes critérios, muitos amplos, impediam uma seleção eficaz dos candidatos, permitindo que trabalhadores da classe média disputassem uma casa com um trabalhador da classe menos favorecida (BONDUKI, 1999:124).

Mesmo com todos os seus problemas e falta de recursos, a Fundação da Casa Popular demonstrou que os governantes tinham uma compreensão correta do que era o problema habitacional no Brasil. Esta compreensão abriu as portas para a criação de um órgão forte e centralizador para a solução do problema habitacional a partir de 1964: O Banco Nacional de Habitação.

## **1964 – 1988: OS MILITARES E A POLÍTICA HABITACIONAL.**

Em Março de 1964, com a derrubada do governo de João Goulart pelos militares, foi extinta a Fundação da Casa Popular e Criado o Banco Nacional de Habitação. Com o objetivo de obter o apoio das massas populares o novo governo resolveu encarar o problema habitacional

rapidamente. As massas com o declínio do modelo populista foram rapidamente seduzidas pelos movimentos de esquerda. Por isso, uma forma de obter apoio político para o novo regime se tornava urgente (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:57). Então, em 1964 pela lei nº 4.380 é criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). O SFH teria como principal função promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda (BNH, 1977:02). Mais uma vez a casa própria é proposta como melhor solução para o problema da habitação. Com estes órgãos a intervenção no campo da habitação (...) adquiriu um mais elevado nível de coordenação e de sistematização (FINEP, 1983:87).

Esta política habitacional surge então para criar “aliados da ordem” e contribuir com a “estabilidade social” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:57). Dentro do novo modelo econômico caracterizado pela internacionalização do mercado interno, procura-se gerar novos empregos principalmente para os trabalhadores semi-especializados dentro da construção civil e mobilizar esta indústria que estava enfrentando dificuldades com a crise econômica. O apelo social do programa também era importante, tendo grande impacto popular (CONGRESSO INTER AMERICANO DE LA VIVIENDA, 1967:16; AZEVEDO & ANDRADE, 1982:60; BOLAFFI, 1977:48). Neste sentido, a produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente econômico (FINEP, 1983:88).

O Sistema Financeiro de Habitação atuará na área por meio do Banco Nacional de Habitação, pelas Caixas Econômicas Federais e Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e empréstimo, cooperativas e Companhias de Habitação (CONGRESSO INTER

AMERICANO DE LA VIVIENDA, 1967:12-13). O BNH apresentava três inovações importantes em relação aos programas anteriores nesta área. Primeiro, este órgão não dependia dos fundos previdenciários, segundo, os empréstimos contavam com reajustes inflacionários, o que não ocorreu com a FCP e levou à rápida desvalorização de seus recursos, e terceiro, ele tenta uma articulação entre setor privado e público pelo financiamento das obras pelo primeiro e execução das obras pelo segundo. Dentro deste último ponto, podemos ainda salientar que o BNH queria trabalhar no setor social dentro de moldes empresariais para que provasse que poderia se sustentar. Isto foi uma resposta às tentativas anteriores, principalmente no que se refere à FCP, que se mostrou incapaz de sobreviver com seus próprios recursos. Mas este modelo se mostrou incompatível com o objetivo social, pois os reajustes inflacionários nem sempre acompanhavam os reajustes salariais (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:61; FINEP, 1983:88).

Outro órgão foi criado junto com o Banco para dar apoio a sua atuação: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Este ficava encarregado de promover pesquisa e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio econômico da habitação (FINEP, 1983:89). Os objetivos destes órgãos foram resumidos por Bolaffi:

- 1.coordenação da política habitacional e do financiamento para saneamento;
- 2.difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
- 3.melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas;
- 4.redução no preço da habitação pela aumento da oferta, da economia de escala na produção,

do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;

5. melhoria sanitária da população;
6. redistribuição regional dos investimentos;
7. estímulo à poupança privada e, conseqüente, ao investimento;
8. aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
9. aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, materiais de construção e de bens de consumo durável, inicialmente de forma acentuada – até o atendimento da demanda reprimida – e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
10. aumento da oferta de emprego permitindo absorver mão-de-obra não especializada;
11. criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais (1977:48).

No início os recursos do BNH eram oriundos de doações e empréstimos internos, originados da poupança forçada e da voluntária, e externos. Depois de 1967 foi adicionado como fonte de recurso as poupanças compulsórias (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS). O FGTS é uma contribuição obrigatória de trabalhadores e empregadores que tem o valor de 8% dos salários recebidos (FINEP, 1983:90; BNH, 1977:02-03). Para muitos trabalhadores, principalmente para os de mais baixa renda, este fundo funciona como um seguro desemprego. Mas este dinheiro deveria ter investimento rentável para custear o BNH e o SFH (FINEP, 1983:90).

O financiamento do Banco é feito por agentes financeiros, um para cada tipo de empreendimento dividido por faixas da

população definidas pela renda percebida pela família. Havia três tipos de faixas que poderiam ser beneficiadas. A primeira faixa, denominada de mercado popular, era constituída pela faixa mais pobre, composta de famílias que percebessem de um a três salários mínimos. O agente financiador responsável por esta faixa de renda eram as Companhias Habitacionais, denominadas de COHABs. Estas passam a ser o principal agente na comercialização e produção de habitação no mercado popular (BNH, 1977:04). É interessante salientar que para esta faixa de renda recomenda-se a subvenção da habitação pelo Estado (CONGRESSO INTER AMERICANO DE LA VIVIENDA, 1967:20).

As COHABs podiam ser tanto municipais como estaduais. Elas foram criadas como sociedades de economia mista, ou seja, podiam receber acionistas privados desde que o Estado continuasse detentor da maioria das ações. Na prática isto nunca ocorreu, pois este filão da economia não era rentável para a iniciativa privada (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:88).

Os projetos das COHABs deveriam ser aprovados pelo BNH sendo que a parte de fornecimento de infraestrutura ficava a cargo das municipalidades. Eles trabalhavam somente com os fundos do FGTS e forneciam empréstimos, pagáveis no prazo máximo de 25 anos, com juros que variavam de 1% a 3% ao ano além de serem reajustadas com o aumento do salário mínimo. Os terrenos eram geralmente doados pelas prefeituras interessadas na realização dos projetos e raras vezes eram adquiridos pela própria companhia. Embora estivessem autorizadas a construir, as COHABs acabavam sempre abrindo licitações para que empreiteiras se responsabilizassem pelas obras. Como são companhias sem fins lucrativos, elas se sustentam por meio de taxas cobradas por serviços técnicos e fiscalizações (AZEVEDO &

ANDRADE, 1982:88-98, MARICATO, 1987:46).

A segunda faixa, denominada de mercado econômico, era composta de famílias que, num primeiro momento, recebiam de três a cinco salários mínimos, e posteriormente de três a nove salários mínimos. Seu agente financiador eram as cooperativas habitacionais por categoria profissional. Neste caso, os interessados deveriam se organizar em condomínios, dissolvidos no final do empreendimento (BNH, 1977:04; AZEVEDO & ANDRADE, 1982:65). A terceira faixa, denominada de mercado médio, dizia respeito às famílias que ganhavam no mínimo seis salários mínimos mensais, tendo por agentes financiadores as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimos (APEs) e as Caixas Econômicas. Juntos, estes três agentes formavam o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE) (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:65).

A construção de todos os empreendimentos ocorreu através da iniciativa privada, funcionando através de uma licitação aberta para cada conjunto a ser construído. As COHABs, tinham autorização para construir esses conjuntos habitacionais, mas na prática isto nunca ocorreu (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:65). A comercialização dos conjuntos era feita através de agentes promotores que tomavam empréstimos junto ao BNH. Como se viu o número de envolvidos no processo de financiamento é grande. O processo de financiamento se dava da seguinte maneira: o empresário apresentava um projeto junto ao BNH. Se fosse aprovado, o Banco assinava uma promessa de compra e venda de hipotecas. Com esta promessa, o empresário levantava créditos junto às SCIs, APEs e caixas, que por sua vez pediam crédito ao BNH. Depois do empreendimento pronto e suas unidades vendidas, o empresário pagava as SCIs, APEs e

caixas e estas, por sua vez, pagavam o BNH. Todas as transações eram feitas por meio de cartas hipotecárias. No entanto, podia-se financiar no máximo 85% da obra o resto ficando a cargo dos mutuários. Já os trabalhadores de menor renda (1 a 3 salários mínimos), tinham financiamento integral do banco.

Com a inflação corroendo os salários a inadimplência se tornou constante entre os mutuários. O Banco tentou de várias maneiras reverter este quadro modificando as formas de pagamento das parcelas, as taxas de juros e os prazos (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:68-76). No entanto a maior mudança ocorrida no Banco para tentar resolver o problema da inadimplência foi a transformação em uma banco de segunda linha. Neste caso, os agentes da Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE) passam a arcar com a responsabilidade do pagamento da dívida. Mas este modelo apenas transferiu o problema da inadimplência para terceiros. As agências da SBPE viam no modelo de má distribuição de renda o grande motivo da inadimplência das classes mais pobres. Eles também apontavam o modelo empresarial adotado pelo banco como razão pelo não funcionamento da iniciativa (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:77; MARICATO, 1987:46).

De 1964 a 1970, mais de 40% dos empreendimentos em habitação foram para os setores menos favorecidos, com cerca de 150.000 unidades construídas (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:52). O regime militar instaurado procurava legitimação popular. A inadimplência aumenta muito inviabilizando a rentabilidade do banco. Entre 1971 e 1974 cerca de 30% do total dos mutuários estão com três meses de atraso nas prestações (MARICATO, 1987, p. 38). Tanto o plano para a classe média quanto o plano para as classes baixas receberam menos recursos. Foram construídas 404.123 unidades para o mercado médio, 157.748

unidades para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:92).

O maior volume de construções para o mercado médio acontece porque os juros aplicados são maiores e a inadimplência é menor que nos setores populares. O BNH explica a alta inadimplência como resultado das falhas no processo de seleção dos candidatos, na localização dos conjuntos - longe dos centros urbanos -, na baixa qualidade das construções e na ausência de infraestrutura. No entanto, fica evidente, hoje, que o problema maior foi a situação financeira dos mutuários (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:92-93).

Os conjuntos habitacionais construídos pelo BNH eram precários, citando-se a má qualidade dos materiais empregados, a padronização dos empreendimentos em todo o território nacional, a carência de infraestrutura e de transportes, fazendo com que o mutuário vivesse distante dos equipamentos urbanos e dos pólos de trabalho (FINEP, 1983:90).

A padronização excessiva dos conjuntos não levava em conta as características regionais e criaram conjuntos monótonos, muitas vezes com blocos laminares a perder de vista. Ao contrário do que aconteceu com as construções dos IAPs, a estética foi totalmente sacrificada em busca de menores custos. Mesmo assim, o BNH foi a única opção de aquisição da casa própria para muitos brasileiros, não só nos setores populares mas também nos setores médios baixos, que não conseguiam mais pagar aluguel devido à inflação. Entre 1975 e 1980, as COHABs tomaram a decisão de atender setores mais abastados da população. A faixa de renda passa a incluir até seis salários mínimos. Como resultado, as taxas de inadimplência diminuíram drasticamente. Outro fator decisivo foi o novo método de seleção

aplicado. Agora era preciso ter um comprovante de renda oficial e declarações de parentes, vizinhos ou clientes não eram mais aceitas.

Com estas medidas, os setores menos favorecidos ficavam cada vez mais longe do ideal da casa própria, pois acabavam excluídos do plano popular do BNH. Outra medida tomada foi a melhoria dos conjuntos tanto em padrões construtivos quanto em sua localização. É neste período que mais se constrói para as “camadas populares”. Lembrando que agora a classe média baixa é considerada parte dos “setores populares”. Foram construídas cerca de 749.911 unidades, cerca de 75% de toda a produção do BNH até 1980. No período anterior, que vai de 1964 a 1974, foram construídas pelas COHABs apenas 254.973 unidades (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:98-99). Mas o BNH não atuou somente na área da habitação. Desde o início ele estava habilitado a intervir em obras de infraestrutura. É dentro deste quadro que surgem diversas iniciativas:

- FIMACO - Financiamento de Material de Construção. Este programa fornecia financiamentos desde a indústria até ao usuário final e tinha como finalidade sanar o problema da falta de materiais de construção civil.

- FINASA – Financiamento de Saneamento. Criado em 1968, atua em obras de saneamento junto aos municípios.

- CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada tem por objetivo a racionalização do uso do solo urbano e a melhoria das redes de infraestruturas urbanas. Este programa tentou ocupar os vazios urbanos provocados pela especulação imobiliária com o aumento gradativo dos impostos sobre os terrenos. Atuando também na área de infraestrutura e operando em áreas periféricas, ele acabou contribuindo para a especulação. Os donos de

terrenos preferiam arcar com as novas taxas e esperar que a infraestrutura chegasse próxima dos seus terrenos.

- PROFILURB, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, criado em 1975, foi uma tentativa de fornecer uma alternativa habitacional às populações que recebiam de um a três salários mínimos. Os mutuários adquiriam lotes urbanizados por meio de financiamento e construíam suas casas com seus próprios recursos e necessidades. Na prática, poucos loteamentos consolidaram-se de forma eficaz e muitos deles se tornaram “favelas legalizadas”, pois o custo do terreno era muito elevado, tornando-se difícil de arcar com materiais de construção. Soma-se a isto o fato dos loteamentos serem periféricos (MARICATO, 1987:33-41).

Os moradores dos loteamentos irregulares não viam vantagens em se mudar para longe apenas em troca de infraestrutura. Outro fator para a pouca adesão ao programa era o prazo de pagamento: de, no máximo, 15 anos, resultava em prestações de valor similar às das unidades habitacionais já construídas, pagas em 25 anos. Finalmente, como os investimentos no programa não traziam tantos dividendos políticos por ocasião da entrega de unidades prontas, houve pouco apoio ao programa.

O balanço das unidades habitacionais produzidas ou em produção do BNH até o ano de 1983 soma um total de 1.119.059. A região que mais recebeu investimentos foi a região Sudeste com 431.575 unidades, a que menos recebeu investimentos foi a região norte com apenas 40.639 unidades (FINEP, 1985:93).

Nos anos 80 uma forte crise recai sobre o país. A inflação continua aumentando e os sistemas industriais e financeiros entram em depressão. As populações carentes têm seu poder de compra

reduzido e a dificuldade para a aquisição da casa própria aumenta. Como o BNH atua em moldes empresariais, ele tenta repassar aos seus mutuários os índices inflacionários. Muitos mutuários se vêem impossibilitados de pagar suas prestações. Isto somado à falta de qualidade dos conjuntos, à situação periférica dos mesmos e à falta de infraestrutura e transportes, levam ao abandono do imóvel ou à suspensão do pagamento das prestações. Soma-se a estes fatores o enfraquecimento do regime militar e o início das lutas populares pela democratização do país. Neste quadro o BNH se torna inviável e é extinto em 1988.

## **CENÁRIOS HABITACIONAIS E REDEMOCRATIZAÇÃO.**

As fases anteriores das políticas habitacionais (de 1900 a 1984) tiveram a centralização como característica predominante. A fase atual dessas políticas, iniciada em meados dos anos 1980 seguiu o caminho da pluralidade e da descentralização e foi enfatizada com a constituição de 1988. Segundo Coelho, a nova constituição Brasileira (...) dividiu a responsabilidade pela política habitacional entre União, Estados e os Municípios, que tiveram a capacidade e responsabilidade aumentada na produção da moradia. (COELHO, 2002:17). Não que tenha sido próprio da redemocratização esse caráter descentralizado. No caso em estudo, porém, as tendências da globalização conduziram, a uma relevância do local e do regional bem como a uma busca de identidades. Em outras palavras, o local e o regional passam a ter um peso muito grande no que se chama questão social, aí incluída a questão habitacional. O modelo predominante até então, iniciado no fim do BNH e dos governos militares, deixou de ser um grande órgão centralizador de recursos

estabelecendo normas a serem seguidas a nível nacional. A experiência pioneira realizada por alguns estados e municípios durante o período da Fundação da Casa Popular passou a ter um peso cada vez maior. A tendência é tentar resolver o problema habitacional em instâncias menores, dentro dos estados e dos municípios.

Este modelo conta com a participação de uma infinidade de outros agentes provedores de soluções habitacionais como ONGs, associações de bairros, associações religiosas, a iniciativa privada, etc. Cada um desses agentes conta com recursos vindos das mais diversas áreas. Os estados e os municípios continuam a participar desse novo tipo de programa junto com alguns bancos internacionais ou nacionais como o BID ou a Caixa Econômica Federal, ou mesmo sociedades sem fins lucrativos.

A cidade deixa de ser pensada dentro da ótica modernista que guiou tanto os passos dos IAPs, Fundação da Casa Popular ou mesmo do BNH (MAGALHÃES, 2002:117). A cidade agora é encarada como um conjunto de atores que interagem entre si de maneiras diferentes. Não existe mais um padrão a ser adotado, mas sim uma rede de troca de experiências locais. Os principais atores envolvidos são os habitantes e o meio urbano já consolidado. O trabalhador não se adapta mais a um modelo idealista de cidade, mas a cidade é construída através das idéias de seus moradores. Neste sentido, a preservação do que já existe, a observação do meio ambiente e a utilização das potencialidades dos cidadãos se tornaram importantes.

O problema habitacional, enfim, deixou de ser tratado de forma isolada e passou a ser analisado dentro de um complexo jogo que conta com a contribuição de diversos atores. Para suprir a falta de moradias não basta mais construir uma unidade, mas sim promover a integração desta

na cidade através de redes de infraestrutura, transportes e serviços. Esta nova forma de ver a cidade teve seus primeiros passos dentro do Banco Nacional de Habitação, que em seus objetivos já incluía a parte de saneamento básico. O grande diferencial entre a experiência passada e a que estamos produzindo atualmente, é o modelo adotado, que passou de econômico-financeiro, no período do BNH, para um modelo social e urbano, dessa fase recente (MAGALHÃES, 2002:44).

Tais mudanças influem inclusive no caminho seguido por nossa análise. Essa secção, por exemplo, que trata desse período posterior a 1988, só é possível mediante uma multiplicação das visões regionais desse problema e não de uma busca de dados quantitativos em arquivos centralizados. Antes, bastava dirigir-se aos arquivos de um Instituto de Aposentadoria e Pensão ou aos arquivos do BNH para se ter uma visão geral do que acontecia no país. Agora, existem apenas diretrizes que o poder central repassa às regiões e os municípios. Nossa estratégia será analisar de forma geral as diretrizes do governo brasileiro e algumas experiências do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre.

Em 1985, Tancredo Neves é eleito de forma indireta com o enfraquecimento do estado Militar. Tancredo veio a falecer e não chegou a tomar posse ficando em seu lugar seu vice José Sarney. Em 1988 o BNH foi extinto e passou a fazer parte da Caixa Econômica Federal. Com a extinção do Banco as políticas habitacionais, antes centralizadas em um único órgão, passaram a atuar através de programas de curta duração. Estes programas eram financiados ainda pelo FGTS ou por recursos da União. Com a desarticulação da política vários ministérios passaram a cuidar deste assunto, mas sempre tendo a Caixa econômica federal como principal gestor do Sistema Financeiro da Habitação

(COELHO, 2002:26).

Em 1990, Fernando Collor de Mello é eleito pelo voto direto. Depois de dois anos no poder ele sofre um impeachment e seu vice Itamar Franco assume a presidência. Durante estes governos foram feitas algumas mudanças na área das políticas habitacionais. Com a Lei 8.036 de 1990 as competências, antes da Caixa Econômica Federal, no que toca à habitação foram transferidas para o Ministério da Ação Social (MAS). A caixa passa a ser apenas agente operador sendo a gestão deixada nas mãos do ministério. Foram lançados vários programas, dentre eles, o PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação- que propunha financiamentos na área habitacional, de lotes urbanizados. Outro programa foi o PRONURB – programa de Saneamento para Núcleos Urbanos - e o PROSANEAR – Programa de Saneamento para População de baixa renda. O financiamento dos programas seria como durante o BNH, feitos com recursos do FGTS (COELHO, 2002:27).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso é eleito pelo voto direto e reeleito em 1999, ficando no poder até o ano de 2001. Durante seu governo novas referências para a solução do problema habitacional são lançadas. Fala-se em flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, de maneira compatível com o debate nacional e internacional, que passou a rejeitar programas convencionais, baseados em financiamentos diretos à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão (COELHO, 2002:28). Houve um reconhecimento por parte do governo das favelas como sendo opções validadas de moradia, assim como o reconhecimento do modelo de autoconstrução.

A principal inovação deste governo foi que os programas de financiamento agora -o programa

de Carta de crédito Individual e Associativa - visavam o usuário final e não mais a produção de moradias em grande escala. Na área do saneamento destacamos a criação do Pró-saneamento que foi uma continuidade do PRONURB (COELHO, 2002:29).

A seguir iremos destacar alguns programas estaduais e municipais que visam solucionar o problema habitacional nas suas regiões. Primeiramente analisaremos o caso do Rio de Janeiro, depois o de São Paulo, Porto Alegre e finalmente o de Recife.

**1. Rio de Janeiro** - Um dos programas que vem recebendo destaque mundialmente como exemplo a ser seguido na tentativa de melhorar as condições de moradia de milhares de trabalhadores é o Favela Bairro. Este programa foi implementado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro em 1993. A cidade, neste período, contava com 5.5 milhões de habitantes sendo que destes aproximadamente um milhão vivem em favelas e mais meio milhão em loteamentos irregulares (UFRJ, 2004). O programa visa a construção de cidades muito mais do que de habitações. Este enfoque derivou da constatação de que durante muito tempo, as populações que foram excluídas dos programas oficiais de habitação, acabaram por imprimir seus esforços na provisão de moradias alternativas aos padrões vigentes.

Neste sentido a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro através da Secretaria Municipal de Habitação criou vários programas que visam a integração da cidade ilegal, habitações irregulares produzidas pela população carente, na malha urbana pré-existente. O mais importante deles é o Favela Bairro. Este promove infraestrutura, serviços, programas de geração de renda, de amparo à criança, adolescentes, e à terceira idade, além de equipamentos coletivos como escolas, centros comunitários, posto de saúde, etc. A idéia principal

é transformar as favelas em bairros populares.

O programa Morar Legal, também no Rio de Janeiro, promove a regularização de loteamentos irregulares e remove as populações em áreas de risco para áreas seguras. O objetivo principal é otimizar a infraestrutura já instalada na cidade para aproveitar o espaço já construído. O Programa Novas Alternativas visa a recuperação de cortiços e casas de cômodos. Este programa acaba recuperando alguns prédios desocupados em áreas degradadas, mas providas de infraestrutura. Já o Programa Regularização Fundiária visa a entrega de titulação referente à posse do terreno. E por último, o Morar Sem Risco, que visa a remoção de populações em áreas de risco para áreas seguras e dotadas de infraestrutura. Este programa ainda conta com um acompanhamento social das famílias por uma parceria municipalidade e entidades civis. A posse do imóvel é concedida às famílias consideradas aptas a manter sua nova casa de forma autônoma. Como se pode ver, a construção de habitações não é o principal enfoque dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro. Mas isto não quer dizer que não se construa. Quando ocorrem remoções de áreas de risco os moradores vão para unidades habitacionais já prontas e servidas de infraestrutura e serviços. O grande diferencial com a maioria dos programas anteriores é a inserção destas populações dentro da cidade aproveitando o que a cidade já tem para lhe oferecer e complementando carências. Loteamentos periféricos passam a ser indesejáveis por incentivar a expansão horizontal da cidade, aumentando os custos para a municipalidade. Ocupar os vazios urbanos, por exemplo, otimiza este processo e reduz custos.

Até o ano de 2002, se somarmos as atuações dos diferentes programas propostos pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro teremos



cerca de 700.000 pessoas carentes beneficiadas (MAGALHÃES, 2002:117). Os programas estão em funcionamento até hoje.

**2. São Paulo** – Outra cidade, outras iniciativas. Ao contrário do Rio de Janeiro que teve ao longo do tempo um continuísmo na política habitacional, São Paulo teve várias políticas nesta área todas dentro de uma política mais ampla do estado que atuou por um órgão denominado de CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo).

O órgão atuou através de vários programas como PMH (Programa Municipal de Habitação), durante o mandato do governador Montoro (1983-1986), que tinha como objetivo a construção de pequenos conjuntos habitacionais, pelo método de mutirão e autoconstrução, em cidades de pequeno e médio porte do estado (COELHO, 2002:36). Outro programa foi o de Empreitada Global, durante o mandato do governador Quéricia (1987-1990), que visava a construção de conjuntos habitacionais em terrenos disponíveis ou doados pelas prefeituras (COELHO, 2002:37). Podemos salientar ainda o Habiteto e o Mutirão durante o governo de Covas (1995-2001). O primeiro financia cestas de materiais de construção para a construção em regime de autoconstrução, já o segundo financia associações comunitárias organizadas na forma de mutirão. Estas associações recebem os recursos e gerem o andamento das obras (COELHO, 2002:39). Este último foi amplamente desenvolvido pela prefeitura municipal de São Paulo na gestão de Luiza Erundina, anos antes da implementação deste programa a nível estadual. A Prefeitura de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992) criou o Programa de Produção de Habitação por Mutirão e Autogestão. Trata-se de uma parceria direta entre população carente e municipalidade, o que reforça a

idéia de que o problema habitacional deve ser encarado pela municipalidade e pela sociedade e que a cidade tem no seu processo de construção um ator muito importante: o habitante. É esse morador que vai utilizar o espaço construído, é ele que vivencia a cidade nos seus mais variados aspectos. E é ele que traz soluções específicas a problemas específicos.

O programa acaba reconhecendo a autoconstrução que durante muito tempo foi uma maneira de populações excluídas construir seu pedaço de cidade. Esta é uma prática que durante muito tempo foi negada pelos governos, mas que constitui uma grande fonte de idéias e soluções novas. Com a crise do Sistema Financeiro da Habitação, em meados dos anos 80, comunidades carentes passaram a se organizar para demandar melhorias nas condições de habitação e de infraestrutura. Aproveitando esta organização popular criada por eles mesmos a partir de uma necessidade comum, o Governo criou parcerias no sentido de prover melhores condições de vida.

No caso em exame, o governo municipal utilizou um fundo já existente, o Funaps – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormais - que concentrava recursos para melhorias de habitações precárias (BONDUKI, 2000:36). O programa tem dois atores principais: as ONGs ou associações comunitárias e a municipalidade. O governo entra com os recursos financeiros, as diretrizes e a fiscalização e as associações gerem a obra e tomam as decisões. Esta é uma maneira de descentralizar o aparato administrativo para a produção de habitações (BONDUKI, 2000:42). O estado fica sem o gerenciamento do projeto, que é transferido aos mutirantes. Os recursos não são utilizados somente na aquisição de material, mas também na contratação de técnicos - engenheiros, arquitetos-, mão de obra especializada e aquisição de equipamentos.

Basicamente o município entra com o financiamento e a fiscalização. Os mutirantes por sua vez contratam os serviços de um arquiteto ou de um engenheiro e com eles discutem o projeto, montam as diretrizes principais e tomam decisões quanto ao tipo de casa, de equipamentos a serem instalados, etc. Depois de montado o projeto, os cronogramas de obra e os orçamentos, as associações apresentam a proposta para a municipalidade que em caso de aprovação do projeto libera os recursos. Destes recursos, 10% são para a contratação de mão de obra especializada, 4% para a montagem do canteiro de obras, 4% para a contratação de assessoria técnica e o restante para a aquisição de material (BONDUKI, 2000:46-47). A aquisição de material é feita pelas próprias entidades não governamentais. Os recursos são liberados pela municipalidade de acordo com o cronograma de obras apresentado.

Este modelo apresenta vantagens em comparação com o modelo da produção estatal de moradia e ao mutirão tradicional. Primeiro as associações têm mais liberdade de decisões e de adequações do projeto às suas realidades, pois elas estão contratando a acessória técnica. Elas desenvolvem o papel de clientes. Segundo, como estão produzindo algo para si e não para o estado, essas associações permanecem engajadas durante todo o processo construtivo e fiscalizam de perto o andamento do projeto. Terceiro, ao comprarem os materiais de construção sem licitações das prefeituras, geralmente conseguem preços mais baratos. Isto decorre do fato de que o empresariado sabe dos freqüentes atrasos dos pagamentos feitos pelo setor público, então resolvem reverter o prejuízo aumentando os preços iniciais. Quarto, ao contratar mão de obra especializada e podendo ter alguns trabalhadores permanentemente no mutirão, as obras não ficam

paralisadas durante a semana, quando grande parte da população está em seus empregos. Além disso, isto reduz o tempo de duração do mutirão, que pode se tornar cansativo, levando as pessoas a ficarem desestimuladas. De qualquer forma, em muitos casos a obra é paralisada, com a conseqüente perda do capital investido.

Este tipo de empreendimento acabou gerando uma maior organização dos moradores de São Paulo. No início, poucas delas estavam organizadas e prontas para receber este tipo de investimento. Com a possibilidade de aceder a melhorias urbanas por este caminho, muitas associações de moradores se organizaram para aceder a este tipo de financiamento. O diferencial entre este tipo de mutirão e o modelo tradicional, é que este não encara o esforço do sobre trabalho apenas como forma de reduzir os custos. Estabelece-se um dialogo entre técnicos, municipalidade e prefeitura que trocam suas experiências diversificando as ações e produzindo resultados diferentes dos até então obtidos.

Durante o mandato da prefeita de São Paulo Luiza Erundina foram atendidas cerca de 39 mil famílias e ainda foram deixados em obras 10,5 mil casas a serem construídas por mutirão. No entanto, em 1993 ocorreram eleições municipais e o novo prefeito Paulo Maluf paralisou o programa cortando todas as formas de recursos (BONDUKI, 2000:115).

De 1993 a 1996, São Paulo é governado por Paulo Maluf. Seu sucessor Celso Pita governa de 1997 a 2000. A gestão de Maluf é caracterizada por um modelo radicalmente antagônico em relação à gestão anterior de Erundina (COELHO, 2002:41). Ambos governos se caracterizam por uma revisão das políticas do governo anterior. Todos os esforços empreendidos anteriormente foram deixados de lado. Maluf acaba com o modelo de Mutirões Autogestionários criando os

programas: PROVER (Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas), popularmente denominado de Projeto Cingapura; e o PROCAV (Programa de Canalização de Córregos), entre outros (COELHO, 2002:42).

O programa PROVER tinha como objetivo criar novos bairros no lugar das favelas, mantendo a população no local. As favelas seriam urbanizadas e alguns moradores seriam transferidos para prédios construídos pela municipalidade. As unidades eram financiadas pelo BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento e não doadas à comunidade (COELHO, 2002:45-46). Em visita ao local da implementação das unidades habitacionais fica claro uma tentativa por parte da municipalidade de “esconder” as favelas existentes. Em quase todos os conjuntos visitados, as novas unidades construídas estavam voltadas para a rua de acesso principal sendo que a favela “urbanizada” se estendia atrás do empreendimento.

O PROCAV tinha como objetivo a canalização dos córregos e implementação de vias assim como o deslocamento das famílias que estivessem assentadas às margens dos córregos. O principal benefício oferecido por este programa foi a melhoria das condições de salubridade dentro das comunidades. As famílias removidas das margens eram alojadas dentro da própria favela, em áreas urbanizadas, ou eram indenizadas pela municipalidade (COELHO, 2002:48).

3. Porto Alegre - O Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) de Porto Alegre vem empreendendo um outro tipo de iniciativa. Nesta cidade, o diálogo com a população é feito por meio do Orçamento Participativo. A cidade é dividida em quatro regiões – zonas norte, sul, leste e oeste. Dentro destas macro-regiões de planejamento urbano existem outras subdivisões que englobam um determinado número de bairros

(micro-regiões) que por sua vez se dividem nos diversos núcleos comunitários cada um com seu representante. Os representantes comunitários se encontram para discutir os problemas das suas regiões com os representantes das micro-regiões, que uma vez por ano em encontros temáticos se encontram com os representantes das macro-regiões. Estes últimos são compostos de representantes populares e de um responsável técnico da prefeitura. A partir destas discussões são traçados planos de prioridades para cada região da cidade.

Os recursos são de origens as mais variadas, da própria prefeitura, de bancos nacionais, internacionais e de Organizações Não Governamentais interessadas na área social. Uma vez por ano estes atores e a população em geral que estiver interessada se reúne para votar o destino dos recursos captados e destinados para operações urbanas. É uma outra maneira de democratizar a cidade. Depois de definido onde serão aplicados estes recursos os técnicos do DEMHAB em parceria com as comunidades montam um projeto que atenda às necessidades das populações carentes. Note-se que este processo não é destinado exclusivamente às populações de baixa renda, qualquer habitante de Porto Alegre pode participar deste processo.

Para o projeto o DEMHAB conta com arquitetos, engenheiros, sociólogos e assistentes sociais, que direta ou indiretamente se envolvem nas diversas partes do processo. Na área habitacional, é feito inicialmente um levantamento da comunidade a ser beneficiada. Sociólogos e assistentes sociais do departamento fazem um estudo do número de famílias, a renda, as características das comunidades e as expectativas quanto ao projeto. O cadastro é montado e o projeto, apresentado e discutido junto à comunidade. Muitas vezes surgem dificuldades espaciais na hora da implantação, pois

geralmente é adotado o princípio da não remoção de moradores. Em terrenos muito exíguos, manter a população no local durante a fase de obras pode ser um grande desafio.

O DEMHAB conta com vários programas. Entre eles estão o de Regularização Fundiária, de Reassentamento, de Ajuda Mútua/Mutirão e de Cooperativismo Habitacional Autogestionário. O primeiro, de Regularização Fundiária, promove além do título do terreno, acesso ao saneamento, pavimentação, iluminação pública, rede elétrica e a todos os serviços públicos da cidade (DEMHAB, 2000:08). Ele ainda promove a construção de pequenos conjuntos habitacionais nas áreas já ocupadas pela população beneficiada. De 1997 a 2000, foram atendidas cerca de 5.000 famílias em diversas zonas da cidade. O Programa de Reassentamento visa a remoção para áreas próximas e urbanizadas de famílias que se encontram morando em situação de risco. No mesmo período, de 1997 a 2000, foram beneficiadas cerca de 4.000 famílias (DEMHAB, 2000:20). O Programa de Cooperativismo Habitacional Autogestionário, induz à organização de grupos humanos em cooperativas destinadas à aquisição de terrenos, formação de poupança, produção e licenciamento de projetos, orientação técnica e intermediação (DEMHAB, 2000:39). Cerca de 7.000 famílias foram beneficiadas organizadas em 68 cooperativas.

Este processo de diálogo tem se mostrado bastante eficaz e bem aceito pela população, que pela primeira vez se vê participando da construção da cidade. Outra vantagem é não se ater ao problema habitacional, discutindo-se desde redes de infraestrutura, regularização fundiária, localização de equipamentos, não só a nível do bairro, mas a nível de toda a cidade.

4. Recife é uma cidade que diferentemente das citadas anteriormente, não desenvolveu uma

política própria de habitação delegando esta função ao governo do estado que até 1998 atua nesta área por meio da COHAB-PE (SOUZA, 2004:22). Dentro deste quadro suas atuações são principalmente na área legislativa e de urbanização de favelas.

Em 1980 o então prefeito já instituiu o conceito da AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) pela lei de ocupação do solo n.14.511. Aprovada em 1983, esta lei visa a integração destas áreas no tecido urbano existente promovendo o processo de legalização urbanística e fundiária (SOUZA, 2004:15). Em 1987 é criado o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social) que é um instrumento de regularização urbana e fundiária (SOUZA, 2004:15; BITOUN & MIRANDA, 2004).

A atuação na área habitacional se dá pela Secretaria Estadual de Habitação que atua em parceria com a COHAB-PE que tem função de órgão executor. Os fundos aplicados no programa são da Caixa Econômica Federal e os investimentos em Recife somam 30% de todos os investimentos da Caixa neste tipo de programa. O governo adquire as terras por meios de desapropriações privilegiando aquelas em que as populações carentes já estão assentadas. Para amparar a construção de habitações, cria o Banco de Materiais de Construção que compra em larga escala e repassa aos moradores a preço de custo (SOUZA, 2004:15). O governo trabalha principalmente pela implantação de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção e urbanização de favelas e legalização fundiária (SOUZA, 2004:16).

O processo adotado para a urbanização de favelas era que parte dele era feito por meio de autoconstrução. Por exemplo, o calçamento das ruas era feito pelos próprios moradores sob a orientação de técnicos da municipalidade. Entre 1986 e 1988 foram pavimentadas 376 ruas e 36

quilômetros de escadarias (SOUZA, 2003:120). O abastecimento de água também foi alvo dos programas da prefeitura.

Em 1998 a COHAB-PE é extinta. O acesso das famílias mais pobres aos empréstimos se torna praticamente impossível. Assim as famílias recorrem ao programa Habitar Brasil com financiamento da União e posterior financiamento do BID. Mas este banco não prioriza a construção de unidades e sim a urbanização de assentamentos subnormais (SOUZA, 2004:18). No final dos anos 80 cerca de 40 assentamentos foram urbanizados ou reassentados, contemplando um total de 25.000 moradias construídas e mais de 30.000 famílias contempladas com a posse da terra. (SOUZA, 2004:19).

## CONCLUSÃO

No último século, assistiu-se, no Brasil, a diversas tentativas de solucionar o problema habitacional. Algumas dessas tentativas contaram com a presença forte do Estado, que centralizava as decisões, efetuava investimentos, regulamentava os financiamentos, e até mesmo impunha modelos arquitetônicos de habitação e modelos urbanos. Outras tentativas viram o morador como um cidadão, capaz de intervir ele mesmo na cidade e de decidir a construção de espaços urbanizados. A tendência centralizadora pode ser chamada moderna enquanto que a segunda apresenta características contrárias, próprias do período em que estamos vivendo, onde a participação popular é importante nas decisões urbanas.

Junto dessas duas grandes tendências, que abarcam o período de 1964 até agora, há duas outras. Em uma delas (1921 a 1960) o Estado atuava de forma clientelística e promoveu, através de institutos de aposentadorias e pensões, a construção de habitações populares. Já a outra, de 1900 a 1920, entendia o problema habitacional

sob a ótica dos higienistas, considerando-o um problema de saúde pública.

Durante o período regido pela ótica higienista, o Estado não considerava como seu o papel de provedor de habitação para as populações carentes. Ele entendia que esta era tarefa dos industriais. Para isto regulamentou e concedeu incentivos fiscais para a construção de vilas operárias. Mesmo assim, foi neste período que surgiu a primeira iniciativa estatal no campo habitacional. Esta se deu pela construção, pelo então prefeito do Rio de Janeiro, de três vilas operárias em terrenos resultantes da abertura de avenidas dentro do Plano de Melhoramentos do Rio de Janeiro.

Durante o período seguinte, 1920 a 1960, o governo tenta por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e por meio da Fundação da Casa Popular resolver o problema da falta de habitação. Os IAPs não tinham como seu principal objetivo a provisão de habitações e dentro desta ótica sua contribuição foi notável. Inserindo os novos conceitos modernistas e procurando baratear o custo das habitações, eles foram um dos grandes promotores de habitação da época.

Essa iniciativa não atendeu toda a população e, em especial, as camadas mais pobres da população, pois o programa atendia somente os mutuários de determinadas categorias profissionais. Em seguida houve a criação da Fundação da Casa Popular que atuou em paralelo com os IAPs, mas que também fracassou na sua tarefa. Inicialmente estava previsto que fosse um órgão centralizador de todos os recursos a serem investidos na área, incluindo os recursos previdenciários.

Sua atuação foi prejudicada por sua dependência de recursos orçamentários oriundos do governo. Nesse período foi instituída a Lei do Inquilinato, congelando os aluguéis agravando consideravelmente o problema habitacional e

a crise do mercado rentista. Surge também nessa época, com a figura de Vargas, “o sonho da casa própria”, modo de reduzir o custo de reprodução da força de trabalho, que passou a ser a aspiração de todo trabalhador.

O período autoritário (1964 a 1984) pode ser considerado um terceiro período, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação pelos militares no poder. Esse banco foi o primeiro órgão de âmbito federal a centralizar todos os esforços e recursos para solucionar o déficit habitacional. Apesar de ter construído um número significativo de habitações, ele raramente conseguiu atingir a população que mais dele necessitava – a que ganhava de 1 a 3 salários mínimos. Este contingente populacional sempre acabou marginalizado dos vários programas empreendidos até então, pois todos eles visavam aplicações de recursos e a lucratividade destes. As COHABs, que deveriam atender à população mais carente, descobriu rapidamente que grande parte da população não podia pagar por uma moradia. Estende então seu atendimento para a classe média baixa. Os excluídos procuram resolver o problema habitacional através de loteamentos irregulares, favelas e o auto-emprego. Estes acabaram por construir uma cidade ilegal dentro da cidade legal. Por outro lado, os conjuntos construídos pelas COHABs foram de caráter precário, com materiais de má qualidade, projetos padronizados, falta de equipamentos e distância dos centros urbanos.

Dos anos 80 até hoje, uma nova forma de encarar a cidade se torna possível com o abandono do modelo empresarial de produção de habitação popular. O modelo modernista de cidade, até então vigente, é descartado e a cidade passa a ser encarada como um palco onde vários atores, preexistências, empreendimentos novos, meio ambiente e seres humanos, interagem. Não existe mais um modelo ideal ou uma solução universal para as cidades, cada caso é estudado como único.

Ainda se estabeleceu um diálogo muito importante entre população e governo, propiciando troca de ideias, pontos de vista e experiências. O “saber construir a cidade” não é mais exclusivo dos técnicos e dos burocratas, pois estes se deram conta que durante a vigência dos diversos programas a cidade considerada ilegal foi construída pela população de baixa renda, até então taxada de ignorante neste assunto. Várias iniciativas em âmbito local – nas municipalidades e nos estados - passaram a ter prioridade sobre uma ação centralizadora global. Os programas habitacionais do Rio de Janeiro de São Paulo e de Porto Alegre são exemplos dessa nova modalidade de atuação.

Este novo modelo tem tido resultados positivos e significativos dentro de um país em que o problema habitacional tomou proporções inimagináveis. Dentro deste quadro seria possível pensar que a solução é difícil, se encarada a curto prazo. Mas com a interação dos diversos atores que compõem a cidade é viável a longo prazo, se for pensada como solução possível.

## BIBLIOGRAFIA.

- Azevedo, s. & Andrade, l. (1982). Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Backheuser, e. (1906). Habitações Populares, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- Bitoun, j. & Miranda, l. (2004). “Estrutura espacial da diferenciação sócio-ocupacional na Região Metropolitana do Recife 1980-2000” em l. Ribeiro, l. Lago, s. Azevedo & o. Santos jr. Metrôpoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
- Blay, e. (1980). “Dormitórios e Vilas Operárias: O trabalhador do espaço urbano brasileiro” em l. Valladares. Habitação em Questão, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BNH – Banco Nacional da Habitação (1977). O Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP) e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Rio de Janeiro, BNH.
- Bolaffi, g. (1977). A casa das ilusões perdidas: Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Bonduki, n. (1999). Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria, São Paulo, Estação Liberdade.
- Bonduki, n. (2000). Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana, São Paulo, Estação Liberdade.
- Carpintéro, m. (1997). A construção de um sonho: Os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil, São Paulo, Editora da UNICAMP.
- Censo de 1900 por cidades. Recuperado do link [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em 13/03/2004.
- Censo de 1900. Recuperado do link [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em 13/03/2004.
- Censo de 1910. Recuperado do link [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em 13/03/2004.
- Censo de 1912. Recuperado do link [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em 13/03/2004.
- Censo de 1930. Recuperado do link [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em 13/03/2004.
- Coelho, w. (2002). O Déficit das Moradias: Instrumento para Avaliação e Aplicação de Programas Habitacionais. Recuperado em 20/02/2004 do sítio web [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18131/tde-19032003-155800/publico/wrcoelho04.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18131/tde-19032003-155800/publico/wrcoelho04.pdf),
- Congresso Inter-Americano de la Vivienda (Santiago) (1967). A política habitacional brasileira: Banco Nacional de Habitação, Brasília, BNH.
- DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) (2000). Política de Habitação Popular – 1997/2000, Porto Alegre, DEMHAB.